

Evaluation intermédiaire n°1 (2015-2017) :  
Mise en œuvre du programme  
INTERREG V Rhin supérieur



10.08.2018

## Table des matières

I.	Partie introductive .....	5
A.	Contexte et compréhension de la mission .....	5
B.	Méthodologie.....	5
II.	Synthèse de l'étude .....	7
A.	Sur la pertinence du programme.....	7
B.	Sur l'efficacité du programme .....	7
1.	Avancement financier .....	8
2.	Atteinte des objectifs qualitatifs et qualité des projets.....	8
3.	Efficacité des techniques de sélection .....	9
4.	Efficacité des actions de communication .....	9
C.	Sur l'efficience du programme.....	10
1.	Association des partenaires institutionnels.....	10
2.	Accompagnement des porteurs et partenaires de projets.....	10
3.	Moyens du service INTERREG .....	11
III.	Réponses aux questions évaluatives détaillées .....	13
A.	Logique d'intervention du programme.....	13
1.	Peut-on identifier, dans le périmètre du programme, des évolutions structurelles, sociales, économiques ou politiques depuis l'évaluation ex-ante et l'évaluation de la zone de programmation réalisées au moment de l'élaboration du programme opérationnel ? .....	13
2.	Quel impact peuvent avoir ces évolutions, le cas échéant, sur la logique d'intervention du programme opérationnel ? Sont-elles de nature à remettre en cause la logique d'intervention ? ....	13
B.	Avancement du programme.....	15
3.	Le taux de programmation est-il conforme aux attentes ? L'avancement du programme est-il conforme aux cibles fixées pour les indicateurs de réalisation des différents objectifs spécifiques et pour les indicateurs financiers (notamment ceux du cadre de performance) ? .....	15
4.	Les indicateurs de réalisation du programme opérationnel sont-ils pertinents ? .....	18
5.	Existe-t-il des caractéristiques communes aux projets qui ont une forte contribution aux indicateurs de réalisation ?.....	20
6.	Dans quelle mesure et dans quelles conditions la sélection des projets dans le cadre d'un appel à projets limité dans le temps présente-t-il des avantages par rapport à la sélection des projets dans le cadre d'un appel à projets ouvert permanent ?.....	21
7.	Dans quelle mesure, le mode de sélection des microprojets favorise-t-il l'avancement qualitatif et quantitatif du programme ? .....	23
8.	Dans quelle mesure et dans quelles conditions la mise en place d'appels à manifestation d'intérêt pour certains axes prioritaires est-elle une bonne méthode de pilotage du programme ? .....	26

9.	Dans quelle mesure et dans quelles conditions le blocage de la programmation de certains axes peut-il être un outil de pilotage efficace ?.....	27
10.	Dans quelle mesure les actions de communication ont-elles favorisé l'émergence de projets ? 28	
11.	De manière générale : Les mesures prévues dans le cadre du Plan d'action pour la programmation stratégique sont-elles suffisantes, en termes d'efficacité, d'efficience et d'impact, pour assurer une programmation de qualité, en lien avec les objectifs du programme ? .....	30
C.	Qualité des projets.....	32
12.	Les projets sélectionnés par le Comité de suivi pour bénéficier des fonds FEDER sont-ils de bonne qualité en termes d'atteinte des objectifs du programme et d'impact réel sur leur environnement économique, social et environnemental ?.....	32
13.	Les indicateurs de réalisation du programme opérationnel sont-ils suffisants pour évaluer la qualité du projet ou a-t-on besoin d'autres indicateurs ? .....	34
14.	La procédure et les critères de sélection permettent-ils une sélection optimale des projets en termes de qualité ? .....	34
15.	La procédure et les critères de sélection ont-ils un impact sur la répartition géographique des projets (participation aux projets soutenus de partenaires issus des différents territoires, étendue géographique des différents projets) ? Peut-on établir un lien entre la qualité des projets et cet aspect géographique ? .....	37
16.	Le programme favorise-t-il le renouvellement des porteurs et partenaires de projet ? .....	40
17.	De manière générale : quelles pistes peuvent être identifiées pour améliorer davantage la qualité des projets sélectionnés ? .....	42
D.	Fonctionnement du programme.....	44
18.	D'autres partenaires que ceux impliqués dans la rédaction du programme opérationnel ont-ils participé aux autres étapes de mise en œuvre du programme ? Si tel est le cas, quelle a été leur plus-value pour le Rhin supérieur ? .....	44
19.	Comment juger les relations entre, d'une part les porteurs de projet et le Secrétariat conjoint (SC) lors de l'instruction et du suivi des projets et, d'autre part entre les porteurs de projet et l'Autorité de gestion (AG) lors de la mise en œuvre du projet ? .....	46
20.	Quelles sont les principales difficultés rencontrées par les porteurs de projet lors de l'instruction de leur demande de concours communautaire et suite à l'adoption de leur projet ? Ces difficultés pourraient-elle être atténuées grâce à un accompagnement renforcé des porteurs de projet ? Si oui, à quel niveau et sur quels aspects ? .....	49
21.	Les difficultés rencontrées par les bénéficiaires dépendent-elles de l'expérience des bénéficiaires en matière de projets INTERREG et/ou d'un autre programme communautaire ? .....	53
22.	La participation d'un Etat non membre de l'UE (la Suisse dans le cas du programme INTERREG) a-t-elle un impact sur le fonctionnement du programme ? Quels moyens pourraient être déployés pour diminuer l'impact négatif, ou au contraire pour mieux profiter de l'impact positif le cas échéant ?..	54

23.	L'organisation du Secrétariat conjoint par sous-espaces géographiques est-elle pertinente ? Même question pour l'organisation du Secrétariat conjoint par objectif spécifique ?.....	56
24.	Le fonctionnement du Secrétariat Conjoint est-il suffisant pour éclairer l'avis du Groupe de Travail ? .....	57
25.	Les fonctionnements du Groupe de travail et du Comité de suivi sont-ils satisfaisants ? .....	57
26.	Les relations entre le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion pourraient-elles être plus efficaces ? Si oui, comment ?.....	59
27.	Les moyens humains à disposition des autorités du programme (Secrétariat conjoint et Autorité de gestion) sont-ils adaptés ? Si non, sur quels postes et pour quelles compétences pourraient-ils être complétés ? .....	61
28.	Les moyens prévus pour la mise en œuvre du programme ont-ils été déployés de façon optimale ? Quel a été l'impact des moyens mis en œuvre par le programme sur les premières réalisations des projets observées ? .....	62
IV.	Tableau des préconisations par question évaluative.....	64
V.	Comparaison avec d'autres programmes .....	70
A.	Vue d'ensemble .....	70
B.	Les bonnes pratiques utiles pour le Rhin supérieur .....	71
VI.	Annexes.....	75

## I. Partie introductive

### A. Contexte et compréhension de la mission

Désormais en cours d'exécution, la qualité de la mise en œuvre du programme opérationnel (PO) du Rhin supérieur doit être évaluée pour contribuer si besoin à l'optimisation des critères de jugement suivants :

- Le programme est-il toujours *pertinent* : est-ce que ses objectifs stratégiques (OS) répondent-ils toujours aux évolutions des besoins de la zone de programmation ?
- Le programme est-il *cohérent* : est-ce que les actions et moyens qu'il déploie permettent d'atteindre ses objectifs opérationnels et spécifiques ?
- Le programme est-il *efficace* : est-ce que les actions et moyens qu'il déploie le sont de façon optimale ?
- Le programme est-il *efficace* : est-ce que son avancement prévisionnel (financier et qualitatif) est conforme aux prévisions de départ ?
- *In fine*, le programme est-il sur la bonne trajectoire pour provoquer l'impact et le changement prévu initialement ?

Cette évaluation questionne principalement 4 thématiques du programme : sa logique d'intervention, son avancement, la qualité des projets qu'il soutient et son fonctionnement. Ces thématiques seront abordées par le biais de 28 questions évaluatives, en sachant que des évaluations complémentaires sont menées sur l'assistance technique et sur les actions de communication.

En accord avec le comité de pilotage, les données utilisées ont été arrêtées au 31/12/2017.

### B. Méthodologie

Afin d'aboutir à un livrable de qualité, plusieurs phases de travail ont été mises en œuvre qui ont eu pour objet de répondre aux éléments attendus dans le cadre de la mission de l'équipe d'évaluation :

#### **Phase 1 Lancement de la mission et conception du projet d'évaluation**

Il s'agit ici des activités suivantes :

- **Echanger avec les membres du groupe de pilotage sur les attendus de la mission** et plus particulièrement pour préciser le questionnement évaluatif et faire le point sur l'état d'avancement du PO. 3 réunions de travail ont eu lieu à ce sujet les 16 janvier, 23 janvier et le 23 février 2018.
- **Procéder à une analyse des documents suivants :**
  - Programme opérationnel
  - Evaluation ex ante
  - Autres documents pertinents (comptes-rendus des instances de pilotage, manuel du programme, guide des livrables, procédures...)Le livrable a été une note méthodologique à l'attention du Groupe de pilotage ayant pour but de définir précisément le **projet d'évaluation**<sup>1</sup> et notamment la méthodologie proposée.

#### **Phase 2 Réalisation des travaux d'évaluation**

Il s'agissait ici de procéder aux travaux suivants :

---

<sup>1</sup> Voir en annexe, le projet d'évaluation.

- **Analyse documentaire approfondie**<sup>2</sup> sur notamment les extractions du logiciel de suivi Synergie-CTE du programme, les avis du service instructeur, les documents de mise en œuvre, les appels à projets ou à manifestation d'intérêt, les rapports annuels d'exécution, les tableaux de suivi financier et des indicateurs ainsi que des principaux éléments de contexte du territoire qui pourront notamment influencer la logique d'intervention du programme, etc.
- **Réalisation d'entretiens**<sup>3</sup> semi-ouverts avec des personnes qualifiées des groupes suivants :
  - Autorité de gestion et membres du Groupe de pilotage de l'évaluation
  - Membres du Secrétariat conjoint
  - Membres du Groupe de travail et du Comité de suivi
  - Panel de porteurs de projet (représentatif des 12 objectifs spécifiques, des 3 pays, de la nature des porteurs, du poids de l'OS dans la programmation etc.)
  - Personnes qualifiées (au sujet notamment des évolutions structurelles ayant pu impacter la zone de programmation)

Au total, 65 personnes se sont exprimées au cours de 39 entretiens.

- Réalisation et exploitation d'un **questionnaire électronique** bilingue à l'attention de l'intégralité des porteurs et partenaires de projet programmés et en cours de montage. Ce questionnaire, qui figure également dans le projet d'évaluation a compris des questions ouvertes et fermées. Ce questionnaire a fait l'objet de **120** réponses pour 906 destinataires (13 %) issus de 215 projets.<sup>4</sup>
- Réalisation d'une **étude benchmark**<sup>5</sup> auprès de programmes opérationnels INTERREG. Les cibles **étaient** les PO avec une participation française (par l'entremise du CGET) et une série de PO avec participation allemande ou suisse. 16 PO ont ainsi répondu à un questionnaire ciblé et 13 entretiens complémentaires ont été réalisés.

### **Phase 3 Rédaction du rapport final**

A l'issue des travaux de la phase 2, il a été possible de :

- **Rédiger un premier projet de rapport final ;**
- **Amender le document** sur la base des échanges avec le groupe de pilotage, notamment le 19 juillet 2018 ;
- **Présenter le document** aux instances de pilotage, Groupe de travail et Comité de suivi et tenir compte de leur avis.

### **Phase transversale : processus interactif et itératif de pilotage**

Les échanges sont passés notamment par :

- Des points physiques ou téléphoniques réguliers, avec le responsable de l'évaluation du programme ;
- L'organisation de 3 réunions de pilotage le 23 février, le 17 mai et le 19 juillet 2018 ;
- La reprise des livrables prenant en compte les suggestions et les demandes des différentes instances.

---

<sup>2</sup> Voir en annexe la liste des documents exploités.

<sup>3</sup> Voir en annexe la liste des personnes interrogées.

<sup>4</sup> Voir en annexe, la synthèse des résultats du questionnaire.

<sup>5</sup> Voir les résultats dans la partie III

## II. Synthèse de l'étude

Cette évaluation intermédiaire a été réalisée à un moment charnière de la vie du programme, deux ans après la première programmation de projets qui approchent donc de leurs termes et un an avant les premières mesures du cadre de performance.

Elle n'a pu s'appuyer sur des résultats finaux de projet, ce sera aux prochaines évaluations intermédiaires de le faire, mais a pu mesurer différents éléments pour apporter des propositions d'optimisation du fonctionnement du programme.

Pour ce faire, elle s'est intéressée à différentes méta-questions évaluatives :

- Le programme est-il toujours pertinent ?
- Le programme est-il efficace ?
- Le programme est-il efficient ?

Afin de répondre à ces questions globales, l'équipe d'évaluation a répondu à 28 questions évaluatives spécifiques.

### A. Sur la pertinence du programme

Les travaux évaluatifs permettent à ce stade de la programmation de conclure au *maintien de la pertinence du programme*, c'est-à-dire que ses objectifs d'intervention sont toujours en phase avec les besoins du territoire. Malgré quelques évolutions institutionnelles et politiques côté français et suisse, il n'a pas été noté de besoin de modifier la stratégie d'intervention et par conséquent l'architecture thématique et la maquette financière du PO.

Cependant, les *avancements variables entre les différents axes* du programme et le retard pris par certains indicateurs amèneront peut-être, si les actions correctives mises en place ne sont pas suffisantes, à proposer des ajustements du programme. Mais temporellement, l'échéance de décision se situe plutôt vers 2019-2020, sur la base des mesures de l'atteinte du cadre de performance et des projections de fin de programmation.

#### **Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Maintenir la logique d'intervention actuelle jusqu'à l'examen du cadre de performance.*
- *Conserver les objectifs financiers du programme.*
- *Envisager avec la Commission européenne le changement de valeur cible de certains indicateurs (notamment l'IS J).*
- *Tenir compte de l'avancement des axes prioritaires pour la participation aux discussions relatives à la prochaine période de programmation.*

### B. Sur l'efficacité du programme

L'efficacité, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs prévisionnels, se mesure sur plusieurs champs financiers et techniques.

### *1. Avancement financier*

En ce qui concerne le taux d'engagement, *le PO est légèrement en avance sur ses prévisions de départ*, ce qui est remarquable compte tenu de la forte hausse de la dotation communautaire par rapport à la période précédente. Il devrait atteindre les valeurs intermédiaires du cadre de performance et s'approcher des valeurs cibles finales.

Cependant, certains autres programmes INTERREG VA interrogés sont généralement plus avancés, même si un bon taux de programmation ne va pas forcément de pair avec une haute qualité d'intervention et que le taux varie aussi en fonction des techniques de sélection de projets mises en œuvre (en continu et/ou par appels à projets). La future évaluation d'impact permettra de répondre à cette question plus précisément.

Un point de vigilance est le taux de consommation du PO encore réduit et donc la bonne réalisation des dépenses par les porteurs de projet. *Il faudra renforcer le suivi et l'accompagnement des projets en cours.*

### **Préconisation de l'équipe d'évaluation :**

- *Poursuivre le suivi stratégique du PO et notamment du taux de consommation.*

### *2. Atteinte des objectifs qualitatifs et qualité des projets*

Le programme *a pris des mesures correctives pour rattraper son retard sur certains objectifs spécifiques, axes et/ou indicateurs de réalisation*. Ces mesures produisent déjà des effets positifs mais c'est surtout en 2018 qu'ils se manifesteront avec les résultats des appels à projets par exemple et lors de la clôture des projets qui produiront à ce moment là leurs résultats finaux.

En ce qui concerne l'avancement qualitatif du programme, il convient de noter que la plupart des acteurs se sont bien emparés de la nouvelle logique de performance par les résultats de la programmation 2014-2020.

Certains indicateurs sont néanmoins plus difficiles à appréhender par les partenaires et porteurs de projet : ils sont parfois difficiles d'interprétation et considérés comme plus en phase avec les besoins de suivi du programme que ceux de leur projet.

Les projets soutenus sont de qualité et contribuent à l'atteinte des objectifs du PO et à l'amélioration du cadre de vie. Mais leurs effets et leur contribution à la valeur ajoutée transfrontalière pourraient être mieux mis en valeur au moment de leur instruction, puis de leur mise en œuvre.

Peu de caractéristiques communes aux projets qui contribuent le plus aux indicateurs de réalisation se dégagent. Souvent, un projet comprenant un grand nombre de partenaires, étendu territorialement, doté d'un budget élevé... aura un impact plus important sur les indicateurs de réalisation qu'un projet plus petit, plus concentré géographiquement. Dans les deux cas, les projets sont considérés comme de qualité par les parties prenantes du programme.

### **Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Ne pas remettre en cause les indicateurs de réalisation (sauf la valeur du ISJ) mais affiner certaines interprétations des valeurs à fournir.*
- *Renforcer la sensibilisation et l'accompagnement des porteurs sur la question des indicateurs et de la contribution des projets aux objectifs spécifiques.*
- *Essayer d'associer plus tôt les membres du Groupe de travail dans les idées de projet pour qu'ils puissent contribuer à améliorer la qualité des projets présentés ;*

- *Préparer dès maintenant l'évaluation d'impact en relevant plus finement les critères de qualité des projets et leur contribution directe et indirecte aux développements transfrontaliers et aux indicateurs de résultat ;*
- *Plus capitaliser et communiquer sur les effets des projets.*

### 3. *Efficacité des techniques de sélection*

La mixité des modes de sélection (en continu, appels à manifestation d'intérêt, appels à projets, périodes de blocage de la programmation) contribue à une *programmation sélective de qualité*. Les appels à projets permettent ainsi de plus sensibiliser des porteurs de projet potentiels et de mettre l'accent sur des besoins spécifiques du programme. Mais la sélection continue permet de laisser du temps de maturation à des projets qui ne seraient peut-être pas prêts au moment de la date limite de réponse à l'AAP. L'AMI est également une technique intéressante pour informer les instances sur le potentiel de projets et ainsi contribuer à la programmation stratégique.

La technique de blocage de la programmation de certains axes est également une bonne pratique qui contribue à un pilotage stratégique du PO.

Le mode de sélection spécifique de microprojets est également vu comme contribuant à la qualité de la programmation et comme une facilité offerte aux territoires locaux de faire émerger des projets à leur échelle et au plus proche des citoyens. Ils sont complémentaires des grands projets structurants qui ont également des impacts territoriaux forts (projets de mobilité par exemple). Cependant, les pesanteurs imposées par la réglementation freinent leur émergence et mise en œuvre. La prochaine période de programmation offrira peut-être une souplesse plus importante.

#### **Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Garder la mixité des modes de sélection : en AAP et en continu*
- *Garder la technique des AMI et essayer d'en réduire les délais*
- *Maintenir la possibilité de bloquer certains axes de programmation*
- *Essayer de simplifier encore plus la mise en œuvre des microprojets*

### 4. *Efficacité des actions de communication*

Les actions de communication sont considérées comme positives et ont clairement contribué à l'émergence de projets mais des points d'optimisation sont relevés (site internet, communication vers des publics cibles, coopération avec d'autres structures et relais d'information, ...). Compte tenu de l'attente forte des partenaires dans ce domaine, il est préconisé *mieux communiquer et également faire un travail plus complet de capitalisation et de bonnes pratiques*. Cette préconisation est bien évidemment liée aux moyens humains et à la capacité de cofinancement des partenaires institutionnels du programme et aux moyens financiers de l'axe E.

Il est précisé que les actions de communication font l'objet d'une évaluation spécifique.

### **Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Optimiser le site internet*
- *Renforcer le ciblage de la communication sur des acteurs spécifiques*
- *Etudier la possibilité de spécialiser un poste du SC sur les tâches de communication et de capitalisation*

## **C. Sur l'efficience du programme**

### *1. Association des partenaires institutionnels*

La mise en place du Plan d'action pour la programmation stratégique (PAPS) est considérée par les partenaires du programme comme une réelle avancée et comme un outil d'aide à la décision précieux.

Un point d'optimisation relevé est le *renforcement de l'implication du rôle des partenaires institutionnels et des différents relais territoriaux* dans la mise en œuvre du programme. Des actions sont déjà mises en œuvre (formations « Train the Trainers », implication des Eurodistricts etc.) mais leur contribution pourrait être plus formalisée et systématisée.

Les membres du Groupe de travail et du Comité de suivi sont satisfaits des informations que leur donne le Secrétariat conjoint. *Les points d'optimisation portent surtout sur la volonté de donner une place plus importante à la discussion collective sur les projets* et, comme cela, donner plus envie aux responsables politiques de s'impliquer dans le Comité de suivi. Le poids important donné aujourd'hui aux discussions techniques sur le pilotage du programme se fait un peu au détriment d'échanges sur la valeur ajoutée transfrontalière des projets potentiels.

### **Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Maintenir le PAPS comme un outil stratégique de programmation et l'orienter au fur et à mesure de l'avancée de la programmation sur les outils et méthodes de suivi de la mise en œuvre des projets.*
- *Pour faciliter l'accompagnement des bénéficiaires et la génération de projets, essayer de plus formaliser et optimiser la répartition des rôles entre les partenaires, les instances de la coopération transfrontalière et le Secrétariat conjoint ;*
- *Echanger plus fréquemment entre les groupes d'experts de la CRS et les référents des objectifs spécifiques au secrétariat conjoint ;*
- *Poursuivre les formations Train The Trainers et les enrichir avec des échanges sur les bonnes pratiques d'accompagnement ;*
- *Mieux définir la mission du référent territorial tout en prenant en compte la problématique des moyens ;*
- *Associer plus les membres du Groupe de travail dans la phase de remontée des idées de projet.*

### *2. Accompagnement des porteurs et partenaires de projets*

Un point d'attention particulier porte sur la « fatigue » des porteurs et partenaires de projet qui se disent parfois épuisés par les règles de programmation et qui hésitent à repostuler par la suite. Cela favorise bien évidemment le renouvellement des acteurs du programme mais au risque du délitement de certains réseaux transfrontaliers. *La prise en compte de leurs difficultés doit donc être une préoccupation constante*

*du programme* mais cela nécessite des ressources humaines adaptées alors que les tâches de communication et d’instruction en amont et de contrôle et d’évaluation en cours de route sont déjà très prenantes.

L’accompagnement des porteurs par le service INTERREG est apprécié positivement par les porteurs et les partenaires que ce soit par sa réactivité ou la cohérence des informations qu’il procure.

De nombreux outils (guides, réunions de lancement...) sont mis en place pour faciliter le montage et le suivi des projets. Mais certains de ces outils ont mis du temps à être mis en place, ce qui a compliqué le travail des premiers porteurs avec parfois des fluctuations dans les règles d’éligibilité. Des difficultés organisationnelles et techniques demeurent. Mais parfois elles sont inhérentes à la réglementation des fonds européens et ne peuvent qu’être atténuées ou encore mieux accompagnées. Certaines avancées de la période actuelle de programmation, sur les coûts simplifiés ou la réduction du nombre de rapports par exemple, sont peu identifiées par les porteurs et partenaires de projet, ce qui est dommage.

Parmi les bonnes pratiques recensées auprès des projets, il y a par exemple la *mutualisation d’un chef de projet / coordinateur administratif à l’échelle de plusieurs projets*.

L’enjeu pour le programme est d’arriver à *encore plus accompagner individuellement les projets*, en cours d’émergence, de réalisation mais aussi lors du montage. Les réunions « Kick-Off » sont appréciées. Cet accompagnement individualisé complète les sessions d’informations collectives déjà organisées.

La présence territorialisée du Secrétariat conjoint est appréciée positivement par les partenaires du programme même s’ils souhaiteraient que celle-ci soit plus forte mais, là aussi, c’est une question de moyens humains.

Les partenaires de projet suisses sont par ailleurs très satisfaits de l’accompagnement de la Regio Basiliensis. Les partenaires du programme s’efforcent de faciliter la mise en place de projets trinationaux.

#### **Préconisations de l’équipe d’évaluation :**

- *Encourager les porteurs et partenaires à associer de nouveaux membres dans leurs consortiums autour d’actions innovantes par rapport à celles ayant déjà bénéficié d’une aide du programme ;*
- *Cibler des cercles et types de partenaires n’ayant pas encore bénéficié de crédits INTERREG pour élargir le champ d’intervention du PO ;*
- *Continuer d’apporter des réponses opérationnelles et des bonnes pratiques aux difficultés rencontrées par les porteurs de projets ;*
- *Individualiser plus l’accompagnement*
- *Gagner du temps d’appui là où cela est possible (ex : RDV en amont qui fait économiser l’échange de versions successives, comme cela se pratique pour certains projets)*
- *Essayer d’accélérer le rythme de versement des fonds UE. Concentrer les moyens sur les premières demandes de versement des projets pour éviter de reproduire des erreurs, et ainsi gagner du temps dans le contrôle des demandes suivantes.*

### *3. Moyens du service INTERREG*

Les moyens humains alloués à l’assistance technique approchent du plafond décidé par les partenaires. Or, pour garantir une meilleure efficacité du programme et compte-tenu des grands enjeux restants (taux de programmation, taux de consommation, atteinte des indicateurs, préparation de la prochaine période de programmation...), l’allocation de ressources humaines supplémentaires serait nécessaire.

**Préconisations de l'équipe d'évaluation :**

- *Discuter avec les partenaires du projet Assistance technique de la possibilité d'étoffer encore un peu les effectifs du SC pour consacrer plus de temps aux tâches de communication et de capitalisation ;*
- *Plus généralement, au niveau des moyens, anticiper la charge de travail induite par la concomitance pendant plusieurs années de INTERREG V et INTERREG VI.*

En conclusion, l'équipe d'évaluation porte un jugement positif sur le fonctionnement actuel du programme INTERREG VA Rhin supérieur. Si, logiquement, des points d'optimisation sont relevés, les principaux signaux (taux de programmation, atteinte des indicateurs du cadre de performance...) sont positifs.

La stratégie de programmation reste pertinente et la mise en œuvre du PO est à la fois efficiente et efficace. Mais la vigilance reste de mise car à l'enjeu de réussir la fin de la programmation se rajoutent désormais la nécessité de veiller à la bonne consommation des crédits et, en corrolaire, à la bonne atteinte des valeurs cibles des indicateurs.

Cela implique donc de continuer à se doter des moyens nécessaires pour, au final, contribuer à un impact positif et notable du programme sur le territoire du Rhin supérieur.

### III. Réponses aux questions évaluatives détaillées

#### A. Logique d'intervention du programme

Les 2 premières questions évaluatives portent sur la pertinence du PO 2014-2020, élaboré en 2013 et 2014 :

1. *Peut-on identifier, dans le périmètre du programme, des évolutions structurelles, sociales, économiques ou politiques depuis l'évaluation ex-ante et l'évaluation de la zone de programmation réalisées au moment de l'élaboration du programme opérationnel ?*
2. *Quel impact peuvent avoir ces évolutions, le cas échéant, sur la logique d'intervention du programme opérationnel ? Sont-elles de nature à remettre en cause la logique d'intervention ?*

Compte-tenu de la proximité de la période de rédaction du PO (2013-2014), l'équipe d'évaluation ne note pas d'évolutions significatives du contexte socio-économique du territoire du Rhin supérieur affectant la logique de programmation, ce que confirment les dernières données consolidées disponibles et les avis des partenaires.

Les changements à l'échelle européenne tels que les flux migratoires ou le renforcement des mesures de sécurité ne concernent pas directement le programme INTERREG même si l'axe D pourrait traiter de ces thématiques. Les partenaires interrogés n'ont cependant pas souhaité les traiter explicitement dans le cadre de la programmation actuelle.

Deux changements politiques notables en France et en Suisse ont eu lieu après l'écriture du programme opérationnel.<sup>6</sup>

La *création de la Région Grand Est* ne remet pas en cause la logique d'intervention d'INTERREG Rhin supérieur. De même que les territoires du Bade-Wurtemberg et de la Rhénanie-Palatinat ne sont pas entièrement couverts par le périmètre du Rhin supérieur, la Commission européenne a décidé de maintenir seulement l'Alsace dans le territoire du Rhin supérieur pour la programmation 2014-2020. La coopération dans l'espace du Rhin supérieur ne semble pas avoir été affectée par cette fusion. Au contraire, les acteurs économiques et scientifiques semblent s'y intéresser plus et ne raisonnent pas tous à l'échelle du Grand Est. Les structures qui ont fusionné à l'échelle du Grand Est conservent une approche infra-territoriale<sup>7</sup> et sont porteuses de 6 projets. Très peu de projets sur un territoire plus large que le Rhin supérieur ont émergé dans le cadre d'INTERREG. Cela pourrait arriver potentiellement au niveau des projets de recherche par exemple. Le risque hypothétique d'une baisse du cofinancement de la Région Grand Est, dont les aides se répartissent désormais sur une aire plus large, y compris en dehors du Rhin supérieur, ne se vérifie pas. Il est à noter également que la Région Grand Est a maintenu le service INTERREG Rhin supérieur en l'état alors qu'elle est désormais concernée par deux programmes INTERREG VA. Là également la fusion régionale n'a pas semblé affecter le fonctionnement du PO.

En dépit du référendum en Suisse contre l'accord de libre circulation des personnes et des *instabilités sur les accords de coopération UE – Suisse*, INTERREG n'a jamais été remis en cause et a plutôt eu du succès auprès des acteurs suisses, notamment dans les projets de recherche qui ne pouvaient plus bénéficier d'HORIZON 2020.

---

<sup>6</sup> Source : entretiens avec les partenaires institutionnels et personnalités qualifiées, analyse de la liste des projets et partenaires

<sup>7</sup> Les structures publiques et parapubliques à l'échelle du Grand Est participent à 20 projets, dont 6 fois en tant que chef de file.

Le programme INTERREG s'articule de manière exemplaire avec les stratégies transfrontalières à l'échelle du Rhin supérieur (Région métropolitaine trinationale, mandat de la conférence du Rhin supérieur) et la Nouvelle Politique Régionale Suisse.

Quelques partenaires institutionnels regrettent la concentration importante des fonds sur l'économie et la recherche. Ils souhaitent rendre mieux visible la diversité thématique de la coopération transfrontalière pour la population ainsi que ses bénéfices sur le social, la culture, le plurilinguisme, la santé, le sport ou les rencontres citoyennes. Mais la plupart voient dans la concentration sur la recherche un levier de développement de l'espace du Rhin supérieur et constatent que certains objectifs spécifiques sont suffisamment larges pour y faire rentrer une variété de projets (notamment OS 9, 11, 12) comme le montre le tableau ci-dessous.

Objectif spécifique	Thématiques des projets programmés 2015-2017
<b>OS 9 : « Augmenter l'offre d'emploi à travers le développement de secteurs économiques stratégiques »</b>	Patrimoine / tourisme (2), culture (2)
<b>OS 11 « Augmenter l'offre de services transfrontaliers des administrations et institutions »</b>	Santé (3), sécurité (2), aménagement du territoire (2) et social (1)
<b>OS 12 « Augmenter l'identification des citoyens à l'espace transfrontalier du Rhin supérieur »</b>	Art et culture (8), participation citoyenne sur le développement durable et social (5), fêtes populaires (4), jeunesse (3)

L'équipe d'évaluation note cependant la nécessité de mettre plus en avant la valeur ajoutée concrète et indéniable de tous les projets pour les citoyens et notamment pour ceux qui paraissent de prime abord plus éloignés de leur vie quotidienne (projets de R&D par exemple).

En conclusion, l'équipe d'évaluation note que la logique d'intervention reste pertinente.

### Préconisations

- Conserver la logique d'intervention actuelle jusqu'à l'examen formel du cadre de performance.
- Tenir compte de l'avancement des axes prioritaires pour la participation aux discussions relatives à la prochaine période de programmation.

## B. Avancement du programme

3. *Le taux de programmation est-il conforme aux attentes ? L'avancement du programme est-il conforme aux cibles fixées pour les indicateurs de réalisation des différents objectifs spécifiques et pour les indicateurs financiers (notamment ceux du cadre de performance) ?*

Il convient de rappeler que la dotation FEDER du PO 2014-2020 (109,7 M€) est en forte augmentation de près de 60% par rapport à la période précédente 2007-2013 (67 M€). Le programme INTERREG IV a cofinancé 115 projets dans 10 thématiques et réunit près de 500 porteurs et partenaires.

Les données financières à fin 2017 montrent que, pour l'engagement des crédits FEDER (soit en € programmés), le programme est légèrement en avance sur ses prévisions de démarrage avec un doublement dès la première année de programmation des projets en 2015. Le *démarrage rapide de la programmation lors du premier comité* a permis d'engager des crédits FEDER dès décembre 2015.

Taux d'engagement cumulé en fin d'année	FEDER programmé	Taux prévisionnel
2015	24%	12%
2016	39%	22%
2017	53%	41%

Nombre cumulé de projets programmés fin 2017	Montant moyen de FEDER programmé par projet
55 projets	1 050 000 €
18 microprojets	24 312 €

Le taux de programmation est d'ailleurs plus rapide que lors d'INTERREG IV et ce avec une dotation en hausse de 60%.

En ce qui concerne l'avancement des engagements par axe et objectif thématique par rapport à la dotation globale de FEDER, nous constatons que :

- L'axe A a un taux d'engagement important avec 4/5<sup>e</sup> de la programmation engagée ;
- L'axe D a également un taux d'engagement supérieur à la moyenne avec 2/3 ;
- L'axe E a engagé la totalité de ses crédits puisqu'il s'agit d'un unique projet, l'assistance technique ;
- L'axe C est proche de la moitié des crédits engagés avec l'OT 8 qui est en retrait par rapport à l'OT 3 ;
- Enfin, l'axe B n'est qu'à un tiers de l'engagement total avec des performances assez comparables des deux OT impliqués.

L'avancement différencié entre axes a nécessité la mise en place de mesures spécifiques (cf. questions évaluatives 6 à 9) telles que le blocage de la programmation ou, au contraire, la mise en œuvre d'actions favorisant l'émergence de projets ou permettant de sélectionner les projets avec des crédits disponibles réduits (AMI...). Désormais, suite à la programmation de 16 nouveaux projets en 2017, *tous les OS du PO sont couverts par un ou plusieurs projets* (il manquait, fin 2016, des projets dans les OS 6 et 8).

La consommation effective des crédits FEDER programmés est un indicateur important à la fois de l'avancement technique des projets et de l'atteinte des indicateurs du programme (même s'il y a un temps

de latence, parfois long, entre la réalisation des dépenses sur le terrain et leur certification ultérieure) ainsi que du taux d'avancement financier du programme.

A la fin 2017, près de 6M€ de FEDER ont été certifiés sur les 109,7 M€ qu'il faudra certifier au final soit un *taux de certification actuel qui n'est que de 5%*.

Le paiement effectif aux projets représente 10% du FEDER programmé. Ce qui veut dire que les projets en cours sont encore en attente d'une part très importante de la dotation FEDER qui leur est due (cela est lié au rythme d'avancement prévu par le projet mais aussi à des retards éventuels dans sa réalisation ou dans le processus de certification et/ou de paiement du programme). Ce qui explique également le faible taux de certification actuelle et l'enjeu important dans ce domaine pour les années 2018 et suivantes.

Néanmoins, le rythme de consommation des crédits devrait permettre d'éviter le dégagement d'office. Dans les faits, la plupart des projets démarrent plutôt rapidement après le Comité de suivi (sauf s'ils avaient sous-estimé le temps de recrutement et de signature de la convention) mais dans tous les cas les porteurs et partenaires disposent de 36 mois pour sa mise en œuvre. Cette durée nécessite effectivement de rester vigilant sur leur contribution à la consommation des dépenses.

Même si le taux de programmation varie d'un axe à l'autre, il *est trop tôt pour modifier la répartition des enveloppes budgétaires entre les axes car*, par exemple, il y a encore un réel potentiel pour des projets d'infrastructures de transport (cf. les résultats de l'AMI dans ce domaine à mi-2018).

Il est à noter dans ce domaine que la durée de la phase de montage, le plafond des 2 millions d'euros ainsi que la nécessité de cofinancements fédéraux ou nationaux rendent difficile mais pas impossibles les projets INTERREG d'infrastructures.

En 2020, le comité de suivi pourra à nouveau se poser la question de la modification de la répartition entre les axes.

Le Rapport annuel sur la mise en œuvre (RAMO) 2017 précise que les valeurs intermédiaires des indicateurs de réalisation concernés par le cadre de performance devraient être atteintes. L'évaluation de l'atteinte des valeurs cibles n'est pas encore possible à ce stade car elle dépendra des performances des projets à leurs clôtures.

La contribution aux indicateurs des projets est effectivement plutôt satisfaisante à ce stade.

Des efforts restent à faire sur certains indicateurs comme celui qui mesure le nombre d'entreprises coopérant avec des organismes de recherche (IC 28) en utilisant de nouvelles stratégies d'approche des entreprises (« Le programme doit s'adapter à comment raisonne une entreprise »). L'intérêt pour le Rhin supérieur est notamment de trouver des débouchés économiques aux innovations développées par les consortiums de recherche. Cependant, plusieurs partenaires allemands et suisses émettent des doutes sur le réalisme de la valeur de cet indicateur qui est cependant déjà à moitié atteint.

L'indicateur qui mesure le nombre d'utilisateurs de nouveaux outils, instruments, installations et services pour la coopération administrative et citoyenne (J) nécessite également une attention particulière.

Il convient donc d'insister sur le travail important à faire pour le suivi des projets et la charge de travail induite des contrôleurs financiers qui vérifient non seulement les dépenses mais également participent pleinement à leur mise en œuvre en coopération avec les instructeurs du Secrétariat conjoint.

## Conclusion

Le taux de programmation actuel est satisfaisant et dépasse même les prévisions initiales mais il reste un enjeu fort sur l'avancement du taux de consommation.

Si les projets réalisent et remontent leurs dépenses régulièrement à l'Autorité de gestion, cette programmation devrait également permettre d'éviter un dégagement d'office.

Par ailleurs, la programmation globale de 55 projets et 18 microprojets devrait permettre au programme d'atteindre les valeurs intermédiaires du cadre de performance pour l'année 2018 et d'avancer quant aux valeurs cibles pour 2023. Toutefois, le niveau réel d'atteinte des valeurs cibles en 2023 ne sera connu qu'au fur et à mesure de l'achèvement des projets concernés et certains indicateurs doivent être suivis avec plus d'attention.

### Préconisations :

- *Il n'y a pas besoin, à l'heure actuelle, de modifier les objectifs financiers et qualitatifs du programme.*
- *Poursuivre le travail de ciblage stratégique mis en œuvre par le PAPS sur les OS et les indicateurs les plus en souffrance.*

#### 4. Les indicateurs de réalisation du programme opérationnel sont-ils pertinents ?

##### Indicateurs au service du programme

Les partenaires du programme interrogés et une bonne partie des porteurs et partenaires de projet sont convaincus de l'intérêt d'avoir des indicateurs et de mesurer l'atteinte des objectifs, même si l'avis sur la pertinence de certains indicateurs de réalisation pour leur projet en interne est mitigé.

Le changement de logique imposé par le cadre de performance avec l'importance accrue mis sur les résultats sur la période 2014-2020 a été bien intégré par tous les acteurs institutionnels, ce qui n'était pas forcément une évidence.

Les indicateurs du PO permettent effectivement au Groupe de travail de favoriser la priorisation des projets et le pilotage stratégique de la programmation pour une génération de projets ciblée, avec par exemple la mise en place d'actions de sensibilisation spécifiques envers les acteurs économiques.

Comme cela l'a été précisé plus tôt, les valeurs prévues dans le cadre de performance devraient être atteintes à fin 2018. L'Autorité de gestion les suit régulièrement et communique les résultats au Groupe de travail.

Cependant, certaines valeurs cibles et/ou unités de compte devraient être précisées.

Par ailleurs, une négociation avec la Commission européenne devrait être envisagée pour l'indicateur ISJ (Nombre d'utilisateurs de nouveaux outils, instruments, installations et services pour la coopération administrative et citoyenne) de l'axe D qui est le plus en souffrance.

##### Indicateurs peu adaptés aux projets

Le choix des indicateurs et de leurs valeurs cibles ne rencontre cependant pas l'unanimité ni des instances du programme ni des porteurs de projet car ils sont considérés comme le fruit d'un compromis entre l'Autorité de gestion, les partenaires du programme et la Commission européenne.

En effet, des indicateurs pensés pour mesurer également l'efficacité des programmes européens en général semblent logiquement peu adaptés aux besoins de chaque projet INTERREG et à la coopération transfrontalière en général. Ce sera développé dans les questions 12 et 13.

Certains partenaires institutionnels s'interrogent aussi sur les indicateurs à utiliser pour évaluer la qualité des relations de proximité et la contribution des projets à l'évolution du sentiment d'appartenance des citoyens au Rhin supérieur (cela sera mesuré globalement par un indicateur de résultat du programme).

Les avis des porteurs sur les indicateurs sont assez divisés<sup>8</sup>. Parmi les 68 % qui les trouvent utiles pour le pilotage stratégique, seule la moitié les juge utiles pour le suivi quotidien du projet.

Certains projets utilisent leurs propres indicateurs dans leurs réunions de pilotage et ne regardent que peu ceux fournis par INTERREG, qui servent uniquement aux rapports de livrables.

---

<sup>8</sup> Question A-11 du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet, entretiens

## Conclusion

Les parties prenantes du programme sont bien entrées dans la nouvelle logique de la performance par les résultats de 2014-2020 et considèrent que les indicateurs de réalisation sont pertinents pour le pilotage du programme.

Mais ils constatent une difficulté à s'approprier certains indicateurs car ils ne correspondent pas toujours aux caractéristiques de la coopération transfrontalière et parce qu'ils sont parfois trop globaux pour les spécificités rencontrées par des projets de nature transfrontalière.

Il est cependant difficile de remettre en cause les indicateurs de réalisation compte tenu de l'impact que cela aurait sur la stratégie de programmation, nonobstant les problématiques réglementaires que cela engendrerait.

On note également une difficulté à s'approprier les indicateurs de réalisation qui ne relèvent pas du cadre de performance ainsi que les indicateurs de résultat en raison de leur mesure ultérieure et de leur approche plus globale, INTERREG n'étant pas le seul facteur faisant bouger leurs valeurs. Les critères d'éligibilité transversaux (voir question 13 notamment) semblent également peu appropriés.

### Préconisations :

- Envisager une réduction de la valeur cible de l'indicateur ISJ.
- Renforcer la sensibilisation et l'accompagnement des porteurs sur la question des indicateurs et de la contribution des projets aux objectifs spécifiques.
- Favoriser la prise en compte d'autres aspects que les indicateurs pour la mesure de la qualité des projets.
- Pour préparer INTERREG VI :

*Réfléchir à la manière de mesurer les indicateurs communs spécifiques aux projets INTERREG et de plus long terme (ex : RCR 84 – Organisations coopérant par-delà les frontières 6 à 12 mois après la fin d'un projet), lorsque le règlement sera adopté (lire en attendant la proposition de règlement de la Commission relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion)*

5. *Existe-t-il des caractéristiques communes aux projets qui ont une forte contribution aux indicateurs de réalisation ?*

Pour répondre à cette question, les évaluateurs ont établi une liste de projets dont les caractéristiques sont les plus fortement corrélées avec les valeurs des indicateurs de réalisation des OS les concernant.

Pour y répondre, ils ont dans un premier temps isolé, dans le tableau de suivi des indicateurs du programme, une série de projets qui affichent un taux de contribution significativement élevé à un ou plusieurs des indicateurs dont ils relèvent. Certains OS, où il ne semble pas y avoir de projets qui contribuent significativement plus fortement que les autres, n'ont pas été pris en compte. Puis, ils ont essayé de déterminer les éléments de typologie les caractérisant par rapport aux autres projets figurant dans le même OS que le leur. Cela permet de tirer des analyses complémentaires du retour des entretiens avec les partenaires du programme qui indiquent de leur côté que :

- Les projets à l'échelle du Rhin supérieur semblent contribuer plus intensément aux indicateurs, ainsi que les projets durables et d'infrastructures ;
- Les projets de réseau ont souvent de bonnes valeurs d'indicateurs car ils réunissent beaucoup de partenaires et d'utilisateurs.
- Les microprojets contribuent moins aux indicateurs de réalisation mais ils sont cependant de qualité comme cela peut être le cas pour les autres projets.

Certaines de ces assertions peuvent être mitigées car l'on ne peut tirer de constantes telles que les petits projets contribuent moins aux indicateurs car cela dépend de la définition de l'indicateur. Par exemple, les microprojets contribuent souvent autant à l'indicateur IS I « Nombre de nouveaux concepts, outils et installations pour la coopération administrative et citoyenne » alors que leur contribution à l'IS J « Nombre d'utilisateurs de nouveaux outils, instruments, installations et services pour la coopération administrative et citoyenne » est proportionnellement plus faible.

Les projets les plus ambitieux quant à l'atteinte des valeurs cibles des indicateurs sont menés par des partenaires qui disposent chacun d'un réseau dans leur pays et qui avaient l'habitude de travailler ensemble. Cela contribue à augmenter le nombre d'utilisateurs, de participants, le nombre d'établissements de recherche, le nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien.

Il ressort des projets analysés que souvent, mais pas dans tous les cas, il y a une corrélation entre le montant du projet et sa contribution aux indicateurs. L'échelle géographique du projet n'a réellement d'impact que si elle permet de toucher un plus grand nombre d'acteurs. Ainsi, le ciblage sur l'aire du Rhin supérieur apporte une contribution plus significative aux indicateurs si l'on compare des projets dont l'objet est relativement similaire, par exemple sur l'OS 10.

La compréhension, pour certains indicateurs, de ce que sont des utilisateurs ou des entreprises ne semble cependant pas toujours homogène, d'où des risques de fortes variations des valeurs cibles entre les projets.

Les indicateurs spécifiques IS B et IS I de « nouveau concept, outil ou nouvelle stratégie ou instrument » sont ainsi plus difficiles à interpréter. Les projets qui prévoient une variété d'actions complémentaires contribuent plus à l'indicateur, quelle que soit la valeur de chaque nouvel outil.

Préconisations :

- Affiner l'interprétation des indicateurs spécifiques ISB et ISI
- Garder la mixité des projets (infrarégional/régional et grand/petit)

6. *Dans quelle mesure et dans quelles conditions la sélection des projets dans le cadre d'un appel à projets limité dans le temps présente-t-il des avantages par rapport à la sélection des projets dans le cadre d'un appel à projets ouvert permanent ?*

Les appels à projets (AAP) présentent de nombreux avantages dans le cadre de la sélection des projets :

- Cette technique permet de pouvoir comparer les projets à une même date et dans un même cadre ;
- Elle augmente également *l'incitation à déposer des projets et la visibilité* que donne l'AAP au dispositif INTERREG.
- Elle permet de concentrer les efforts sur certains indicateurs. Ainsi, l'AAP « Offensive Sciences » 2018 de l'axe A prévoit un système de bonus pour les projets impliquant des entreprises.

L'AAP est mieux adapté pour les *OS avec des buts précis* et pas pour des mesures plus larges, sauf s'il a vocation à les préciser.

Pour être efficace, un AAP s'accompagne automatiquement d'actions de communication ciblées.

De plus, des ateliers avec des porteurs de projet potentiels de l'Offensive Sciences et une journée de dialogue avec les « multiplicateurs » en lien avec les entreprises<sup>9</sup> avaient pour but d'inciter plus de porteurs à déposer un projet.

Il ne semble cependant pas opportun de ne fonctionner que par appels à projets, comme d'autres programmes INTERREG le font car la méthode de sélection en continu présente également des intérêts. Les partenaires du programme comme les porteurs de projet attirent ainsi l'attention sur le fait que les dates ne correspondent pas forcément à celles du montage de leur projet. Il faut pouvoir *laisser la chance à des projets qui ne seraient pas prêts à la date limite mais peut-être de meilleure qualité*.

Le retour plus précis sur le fonctionnement de l'AAP « Offensive Sciences » montre que les procédures sont adaptées, avec pour les publics académiques le dépôt d'un formulaire complété par rapport au pré-formulaire INTERREG où ils doivent préciser la qualité scientifique de leurs projets, leur impact géographique....

Pour respecter la piste d'audit du PO, la liste des projets candidats et une synthèse des 7 projets les mieux classés ont été ensuite présentées au Groupe de travail et au Comité de suivi Interreg.

Contrairement à ce que pensent certains acteurs, il n'y a donc pas de procédures de sélection « autonomes » des projets scientifiques qui doivent, de surcroît, respecter les règles de sélection et de mise en œuvre de droit commun du programme.

L'intérêt de l'appel à projet de 2016<sup>10</sup> a été d'inciter les partenaires académiques à s'intéresser plus au programme INTERREG et à dépasser la coopération au sein d' EUCOR – The European Campus ainsi qu'à ne pas se focaliser que sur les cofinancements nationaux ou les programmes sectoriels européens tels qu'Horizon 2020. 7 projets, sur 22 déposés, ont été adoptés par le Comité de suivi du 8 décembre 2016 représentant 3,8 M€ de FEDER. 30 entreprises participent aux projets en tant que partenaires associés.

L'AAP de 2018, propose des points bonus pour l'association d'entreprises dans les processus de recherche. Il faudra attendre la sélection des projets pour en mesurer les effets.

---

<sup>9</sup> 13 avril 2018 à la CCI Alsace Eurométropole

<sup>10</sup> Le premier AAP « Offensive Sciences » avait été lancé en 2011, dans le cadre d'INTERREG IV.

L'AAP est donc intéressant dans le cas d'Offensive Sciences car il permet une approche un peu plus subsidiarisée de la mise en œuvre du PO mais il contraint l'Autorité de gestion à veiller à ce que les acteurs impliqués dans sa diffusion ne s'autonomisent pas trop. En effet, ils ne sont pas, dans la sélection et le suivi des projets, dans un système de subvention globale et d'organisme intermédiaire. *La mise en place d'un AAP et d'une aide à l'instruction scientifique ne doit pas être confondue avec les missions confiées éventuellement à un organisme intermédiaire disposant de délégations de tâches conventionnées avec l'Autorité de gestion.*

Il faut enfin noter que l'AAP entraîne une charge de travail particulière pour le service instructeur, notamment en raison de la pression temporelle que l'AAP implique par rapport à un dépôt de projets au fil de l'eau.

Cependant, l'AAP permet d'avoir une vue plus précise sur la capacité de programmation dans l'OS concerné et de contributions des projets potentiels aux indicateurs de réalisation. Il est ainsi plus clair sur ses attentes que le libellé du PO.

## Conclusion

Il ne serait pas pertinent de ne travailler qu'en mode appel à projets mais cette méthode est considérée comme performante et innovante.

Les points positifs de l'appel à projets sont nombreux :

- Globalement, il permet une sensibilisation plus forte des acteurs visés au programme INTERREG et de mieux cibler les priorités du programme et notamment les OS et indicateurs de réalisation en souffrance ;
- Plus spécifiquement pour Offensive Sciences, son fonctionnement correspond plus à la pratique de recherche de cofinancement habituelle de ces acteurs et il permet une implication plus forte des acteurs académiques ;
- Par ailleurs, les évaluateurs scientifiques sont, à priori, plus armés pour évaluer des projets scientifiquement compliqués et le fait de mutualiser les cofinancements avec les partenaires institutionnels permet de faciliter le bouclage financier du projet ;

Des points de vigilance sont cependant recensés, notamment pour Offensive Sciences :

- Le sentiment d'autonomisation plus forte des acteurs académiques ne doit pas faire oublier que l'Autorité de gestion est, *in fine*, responsable de la bonne utilisation des crédits FEDER ;
- Cette méthode ne doit pas conduire à une approche trop académique ou scientifique des projets en oubliant l'impact territorial et, par exemple, les retombées économiques attendues par INTERREG dans le Rhin supérieur ;
- Le Secrétariat conjoint doit enfin avoir la capacité en ressources humaines d'accompagner des appels à projets qui fonctionnent sur des périodes restreintes.

### Préconisations :

- *Garder la mixité des modes de sélection entre AAP et sélection en continue.*
- *Veiller à ce que toutes les parties prenantes des AAP restent conscientes des règles de gestion d'INTERREG.*
- *Nécessité d'une capacité suffisante en RH du Secrétariat conjoint pour accompagner les AAP*

7. *Dans quelle mesure, le mode de sélection des microprojets favorise-t-il l'avancement qualitatif et quantitatif du programme ?*

Il s'agit d'une technique de programmation qui comprend des critères et des procédures de sélection spécifiques et simplifiés par rapport au projet de « droit commun ».

Une enveloppe spécifique de FEDER de 1,2 M€ a été retenue sur l'OS 12 avec une distribution prévisionnelle égale entre les 4 Eurodistricts concernés (soit 300 000 € par Eurodistrict) qui rendent un avis quant à l'opportunité pour leur territoire sur les microprojets.

Depuis le lancement de l'appel à microprojet le 1er janvier 2017, le Comité de pilotage, qui est chargé sous l'autorité du Comité de suivi, de la sélection des microprojets, s'est réuni quatre fois permettant la sélection au total de 18 microprojets.

*Le taux de programmation est donc d'un 1/3 à la fin 2017*, en sachant que l'adoption de deux nouveaux projets était prévue pour le premier semestre 2018 faisant monter légèrement le taux de programmation à près de 40%.

Le formulaire de demande initiale microprojet (DIM) est simplifié par rapport au formulaire de droit commun mais il fait quand même encore 15 pages.

On note que le secteur de PAMINA a fait approuver le plus de projets (bien qu'en FEDER programmé, Strasbourg Ortenau s'en approche avec 2 projets de moins) et l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) le moins. Mais ce dernier compte 1 projet parmi les deux prévus pour le 5<sup>e</sup> COPIL en 2018.

Comme l'indique le RAMO 2017, les thématiques couvertes par les microprojets sélectionnés concernent majoritairement l'art et la culture (37 %), les fêtes populaires (24 %) et la jeunesse (13%). Leur dotation FEDER moyenne est de 24 300 €.

*La contribution aux indicateurs de réalisation des 18 microprojets est assez faible* à ce stade avec :

- Pour l'IS I, Nombre de nouveaux concepts, outils, et installations pour la coopération administrative et citoyenne une valeur renseignée de 38 contre 70 en valeur cible à 2023. Le taux est correct si on prend 1/3 du FEDER de programmé.
- Pour l'IS J, Nombre d'utilisateurs de nouveaux outils, instruments, installations et services pour la coopération administrative et citoyenne, une valeur de 6 880 pour une valeur cible à 2023 de 82 651. Ce taux est très faible comparativement au FEDER programmé.

Il s'agit donc d'un enjeu important pour la sélection des microprojets qui seront sélectionnés ultérieurement et qui devront donc contribuer fortement à l'IS J.

Tous les partenaires institutionnels soutiennent la technique de sélection particulière des microprojets et souhaitent leur allouer une place dans le programme. Les *Bundesländer* allemands, dans leur motion officielle à l'UE, soutiennent d'ailleurs explicitement les microprojets et souhaitent pouvoir les organiser de la manière la plus simple et efficiente possible dans la prochaine période de programmation.

*La proposition de règlement de la Commission européenne du 29 mai 2018* va d'ailleurs dans ce sens :

« Il y a lieu de clarifier les règles régissant les fonds pour petits projets qui sont mis en œuvre depuis qu'INTERREG existe, mais qui n'ont jamais fait l'objet de dispositions spécifiques. Comme cela est aussi souligné dans l'avis du Comité des régions «Projets interpersonnels et projets à petite échelle dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière», ces fonds pour petits projets jouent un rôle important dans l'établissement de la confiance entre les citoyens et les institutions, offrent une importante valeur ajoutée européenne et apportent une contribution

considérable à l'objectif global des programmes de coopération transfrontalière en permettant de surmonter les obstacles rencontrés aux frontières et d'intégrer les zones frontalières et leurs citoyens. Afin de simplifier la gestion du financement des petits projets par les bénéficiaires finaux, qui n'ont souvent pas l'habitude de demander des fonds de l'Union, il y a lieu de rendre obligatoire le recours aux options simplifiées en matière de coûts et aux montants forfaitaires en dessous d'un certain seuil. » <sup>11</sup>

Par contre, les cantons suisses et l'ETB sont assez, voire très critiques par rapport à la procédure des microprojets et se demandent s'il est vraiment utile de poser des critères restrictifs et s'il ne faudrait pas concentrer l'énergie sur l'incitation à développer un microprojet et cibler des groupes particuliers (associations, églises...) ? Ils voient actuellement une forte lourdeur tant pour les porteurs que pour les instances du programme.

Quelques partenaires de l'espace trinational de Bâle signalent qu'ils ont actuellement 4 projets en cours dont la mise en œuvre est assez difficile. Par ailleurs, leur « Fonds de rencontre » avec des aides plus simples d'accès sous 5 000 € intéresse bien plus les petites structures que le système microprojets INTERREG qui leur demande beaucoup trop de travail en amont et en cours de réalisation.

Au nord, chez PAMINA, on note cependant que la procédure est effectivement allégée pour ce type de porteurs et que la procédure fonctionne plutôt bien.

Cette différence d'appréciation est certainement due au positionnement particulier des acteurs suisses dans les projets INTERREG et à l'existence, en parallèle, d'un fonds de soutien plus souple.

Il est à noter qu'aucun des Eurodistricts interrogés n'a souhaité la prise d'une responsabilité d'organisme intermédiaire pour la gestion des microprojets de leur territoire..

Certains porteurs de microprojets interrogés estiment que la procédure est effectivement plus compliquée que pour INTERREG IV avec une difficulté à comprendre clairement les lignes directrices et les critères ou à renseigner différents items de la DIM (partie 3 par exemple sur le respect des critères du programme). Une autre difficulté concerne également l'innovation attendue qui ne peut toujours être présente pour des porteurs avec des moyens limités. Mais, in fine, ils sont satisfaits de l'aide du programme.

## Conclusion

La procédure des microprojets présente des avantages :

Elle est quand même plus simple que celle de droit commun ;

Elle permet de diffuser l'Europe, la coopération transfrontalière auprès des petits porteurs et de la société civile ;

Elle permet une construction de projets *bottom up* et à un niveau territorial de proximité.

Mais il reste des points d'optimisation :

- Une contribution assez faible à l'un des deux indicateurs de réalisation ;
- Le caractère trop compliqué de la procédure. Il convient de noter sur ce point que sauf évolution favorable des règles encadrant le programme, il est difficile de simplifier plus les procédures à l'heure actuelle pour améliorer le ration gains/contraintes du programme. Les projets de texte pour la période 2021-2027 prévoient l'application des coûts simplifiés pour les microprojets qui seront, de plus, expressément pris en compte.
- La disparité du nombre de projets entre les 4 territoires cibles ;

<sup>11</sup> Idem, Article 23 du Préambule

- Des critères (innovation...) parfois compliqués ;
- Des facilités de trésorerie à mettre en place.

Préconisations :

- *Essayer de simplifier encore plus la mise en œuvre des micropjets dans le cadre de la réglementation actuelle et communiquer sur les simplifications réalisées et à venir auprès des porteurs potentiels ;*
- *Accompagner les micro-projets pour que leurs actions touchent un plus grand nombre d'utilisateurs ;*

*Pour INTERREG VI :*

- *Faire remonter les souhaits de simplification pour la préparation de la prochaine période de programmation*
- *Mettre en exergue la spécificité des microprojets qui pourrait figurer dans le règlement européen de la coopération territoriale européenne et le règlement du FEDER<sup>12</sup>.*

---

<sup>12</sup> „INTERREG A – post 2020 : Praxisvorschlag der deutschen INTERREG -A-Länder zur Ausgestaltung und Vereinfachung der zukünftigen Förderperiode“ (INTERREG A – post 2020 : Propositions concrètes des Länder allemands de INTERREG A pour organiser et simplifier la prochaine période de programmation) – 30.08.2017, page 3

8. *Dans quelle mesure et dans quelles conditions la mise en place d'appels à manifestation d'intérêt pour certains axes prioritaires est-elle une bonne méthode de pilotage du programme ?*

Cette question se situe dans l'analyse de la phase amont de la programmation et de la détection anticipée des projets potentiels.

Un appel à manifestation d'intérêts (AMI) n'a pas vocation, comme un AAP, à sélectionner immédiatement un projet parmi les dossiers déposés mais à :

- Prendre connaissance des initiatives de projets dans la thématique ou le public cible visés ;
- Informer sur les potentialités d'aide du PO ;
- Sensibiliser sur la sortie ultérieure d'un AAP ou donner l'occasion au programme d'inciter un porteur à déposer une demande officielle ou réserver le cofinancement des projets aux projets passés par cette procédure de sélection ;
- Participer au pilotage stratégique du programme en complément d'autres actions telles que le blocage de la programmation continue d'un axe pour cibler les futurs projets sur des thématiques et/ou des indicateurs en souffrance.

Les AMI donnent ainsi une information ciblée au Groupe de travail sur le potentiel de projets et aident ainsi à piloter le programme. Ils permettent aussi de trancher des discussions et permettent d'avoir des avis convergents.

Mais il convient de ne pas surmultiplier les AMI pour ne pas saturer les partenaires de projet potentiels ou risquer de créer des déséquilibres entre les porteurs et partenaires des différents axes.

### Conclusion

L'AMI de l'axe A a porté ses fruits car les projets en stock, en attendant ceux de l'AAP, permettraient d'atteindre les objectifs stratégiques ;

Les résultats de l'AMI de l'axe D sont moins concluants. Il a permis de faire émerger des idées de projets et d'inviter par la suite les porteurs à déposer des demandes officielles. Mais la programmation en continu doit être reprise pour permettre l'engagement de tous les crédits et l'atteinte des valeurs des indicateurs de réalisation (dont le nombre d'utilisateurs) qui alimentent le cadre de performance.

L'utilisation de la technique de l'AMI est intéressante car elle apporte un regard sur les potentialités de projet mais peut-être serait-il possible d'optimiser les délais (entre la décision de lancer l'AMI jusqu'à la décision éventuelle d'inviter des projets à déposer un dossier puis à les instruire) en lançant plutôt des AAP ou en réduisant les délais de réponse aux AMI ? Le délai de 7 mois pour l'AMI de l'OS7 entre le lancement et le dépôt paraît en effet très large pour les structures intéressées.

#### Préconisations :

- Garder la technique des AMI et essayer de réduire leurs délais.

9. *Dans quelle mesure et dans quelles conditions le blocage de la programmation de certains axes peut-il être un outil de pilotage efficace ?*

Compte tenu de leur fort taux d'avancement, il a été décidé de bloquer respectivement la programmation des axes A et D.

L'objectif du blocage de la programmation est celui d'une utilisation ciblée des fonds FEDER restants sur les projets en capacité de faire progresser notablement les valeurs des indicateurs les plus en souffrance.

Lors des entretiens, les partenaires institutionnels n'ont pas exprimé d'avis explicite ou de réserve sur le blocage de la programmation. Ils pressentent aussi qu'il y a des domaines où les consortiums de projet étaient prêts dès 2015 et d'autres où le temps de maturation est plus long. Selon eux, le blocage de la programmation n'a pas d'impact sur le rythme propre à chaque projet. Ils ont aussi donné quelques exemples de projets de recherche qui ont légèrement changé d'orientation et s'inscrivent en dehors de l'axe A. Cela n'en fait pas une généralité et montre que le « blocage » peut être contourné si un projet souhaite démarrer plus vite. Des passerelles ont été notées entre l'OS 3 et l'OS 8 ou entre l'OS 5 et l'OS 11 par exemple.

Avant tout, *les partenaires souhaitent garder un équilibre entre les axes et concentrer les efforts sur les objectifs avec le moins de projets.*

## Conclusion

La méthode du blocage de la programmation en continu et l'association de techniques de détection de projets particulières (AAP, AMI, microprojets) est une bonne technique qui permet de se concentrer sur les axes et OS plus en retard ;

Certains projets ont pu, en liaison avec le Secrétariat conjoint, éviter le blocage en s'inscrivant dans un OS d'un autre axe ouvert, moyennant des adaptations du projet, notamment au niveau des valeurs cibles des indicateurs de réalisation concernés ;

Le blocage de l'axe permet également de donner plus de temps de maturité aux projets et de ne retenir que ceux qui démontrent l'impact le plus fort sur les valeurs cibles, dont certaines sont en souffrance ;

Une solution alternative au blocage des axes sera éventuellement, après la revue de performance de 2019, de procéder à une réallocation financière entre OS et axes, même si à ce stade, fin 2017, de la programmation, il n'y a pas encore assez d'éléments pour proposer cette action majeure.

### Préconisation :

- *Conserver la possibilité de bloquer la programmation de certains axes (en attendant une éventuelle révision de la maquette financière après la revue de performance de 2019).*

#### 10. Dans quelle mesure les actions de communication ont-elles favorisé l'émergence de projets ?

Comme l'indique le RAMO 2017, « le plan d'action pour la communication pour l'année 2017 – déclinaison opérationnelle de la stratégie de communication globale du programme – a été mis en oeuvre conformément aux deux grandes orientations fixées par le CS fin 2016, à savoir : d'une part, générer de nouveaux projets, notamment dans le cadre des objectifs spécifiques du PO encore peu mobilisés et, d'autre part, valoriser les réalisations des opérations cofinancées.

S'agissant du premier enjeu, les opérations de communication ont été articulées avec le PAPS et se sont concrètement traduites par des mesures à l'image du grand événement de sensibilisation des acteurs visés par l'OS 6, organisé le 21 septembre. Dans la même optique d'informer plus efficacement sur le programme, plusieurs ateliers « Train the trainers » ont été organisés à destination des relais de l'information sur le programme, de façon à leur permettre d'assumer ce rôle en toute autonomie et en cohérence avec le SC. »

Une série d'initiatives de communication intéressantes ont été mises en oeuvre pour valoriser l'Europe auprès des citoyens et donner envie aux acteurs de monter un projet INTERREG :

- Campagne « Avec l'Europe c'est possible » qui met en valeur des projets INTERREG et de rapprocher l'Europe et le programme des citoyens ;
- réunions organisées dans le cadre de l'Offensive Sciences fin 2017 dans les différents établissements de recherche (comme par exemple par l'université de Bâle) ;
- Communiqués de presse et visites de terrain après les comités de suivi ;
- Témoignages de porteurs et partenaires de projet lors de manifestations d'information ;
- Manifestations ciblées comme celles envers le monde économique le 13 avril 2018 ;
- Les échanges avec les porteurs potentiels, sur place ;
- Les appels à projets. ;
- ...

Malgré toute cette activité, il semble nécessaire de renforcer la communication du programme tout en s'interrogeant sur la disponibilité des moyens humains du service INTERREG pour le faire.

A ce stade de la programmation, une communication plus ciblée envers différents partenaires, notamment des entreprises ou des associations, ou par objectif spécifique serait pertinente. Au-delà de l'émission d'informations, c'est un dialogue encore plus important avec les acteurs du terrain qui serait intéressant. Il convient notamment de montrer de façon concrète à quoi servent les projets INTERREG.

Des lettres d'information plus ciblées avec des mises en valeur de quelques projets, comme le fait par exemple le programme INTERREG V Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, seraient par exemple intéressantes.

Une présence plus forte sur le terrain des référents géographiques du SC serait intéressante (toujours en tenant compte de la disponibilité des agents concernés).

Le site du programme est plutôt critiqué car considéré comme peu attractif et en manque d'outils concrets (base de données qui pourrait être optimisée...). Pour être plus réactif dans l'alimentation du site, il faudrait essayer *de plus l'alimenter par des informations fournies par les partenaires et les porteurs*, en parallèle des informations que rédige le SC. Il faudrait aussi essayer de plus impliquer d'autres organes pour enrichir le site (le pilier Politique de la RMT par exemple).

Les effets des manifestations ciblées (par ex : entreprises) qui s'adressent à des bénéficiaires potentiels ne sont logiquement pas directement visibles. Ceux des ateliers Offensive Sciences organisés par le Pillier

Sciences de la RMT, sont efficaces pour la mise en relation d'acteurs du même domaine et s'adressent à des consortiums déjà constitués, voir à des des consortiums retenus pour la deuxième phase de la procédure de sélection.

Les remontées des AMI de 2018 seront ainsi intéressantes à étudier du point de vue des effets des actions de communication ainsi que la compilation des indicateurs de communication.

L'analyse des entretiens, y compris avec l'équipe du programme, nous indique que certaines orientations envisagées sont positives :

- Impliquer un prestataire spécialisé pour appuyer l'équipe du programme ;
- Se servir de relais (partenaires ou manifestations) pour diffuser des informations d'autres relais et ne pas essayer de tout créer toute l'information soi-même.

Pour les porteurs de projet interrogés :

- Les événements organisés par INTERREG ont été avant tout *l'opportunité de rencontrer un partenaire dans le pays voisin*. L'incitation la plus efficace est quand le secrétariat INTERREG ou un partenaire du programme encouragent des personnes à monter leur projet.
- Souvent les porteurs de projet avaient déjà entendu parler d'INTERREG par bouche à oreille.
- Quelques-uns mettent en avant la visibilité médiatique que leur apporte INTERREG.
- Les documents à remplir ne sont pas adaptés à toutes les structures.
- Parfois les indicateurs de communication du programme (nombre de clics, de flyers distribués, de publications) ne leur paraissent pas adaptés pour mesurer la visibilité de leur projet (par exemple pour les projets académiques).

Au final, il est difficile de dire que les actions de communication actuelles aient permis directement de générer des projets. Il *faudrait donc renforcer le ciblage de la communication sur des porteurs potentiels spécifiques*.

## Conclusion

La communication du programme est considérée comme plutôt positive par les partenaires institutionnels interrogés et fera l'objet d'une évaluation dédiée :

### Préconisations :

- *Revoir le site internet.*
- *Prendre un prestataire spécialisé pour accompagner le SC.*
- *Renforcer le ciblage de la communication sur des acteurs spécifiques.*
- *Etudier la possibilité de spécialiser un poste sur les tâches de communication et de capitalisation*

*11. De manière générale : Les mesures prévues dans le cadre du Plan d'action pour la programmation stratégique sont-elles suffisantes, en termes d'efficacité, d'efficience et d'impact, pour assurer une programmation de qualité, en lien avec les objectifs du programme ?*

Pour mémoire, le Plan d'action pour la programmation stratégique est une initiative mise en place en 2016 par l'Autorité de Gestion et le Secrétariat Conjoint pour d'une part informer les membres du Groupe de travail et du Comité de suivi des sujets d'intérêts pour le pilotage du programme et d'autre part proposer des mesures correctives. Il a été mis à jour deux fois et sa dernière version date de mai 2017.

Il traite ainsi de l'avancement du programme, axe par axe, OS par OS, pour constater notamment les taux d'avancement et de programmation, ainsi que la réalisation des valeurs des indicateurs de réalisation.

Pour les OS et axes posant difficultés, ou en prévenir d'éventuelles, il a, par exemple, proposé, comme le rappelle le RAMO 2017 :

- Une contribution obligatoire à certains indicateurs de réalisation a été appliquée aux projets adoptés en 2017 afin d'orienter la contribution des projets vers les indicateurs de réalisation encore trop peu couverts.
- Le blocage précité de la programmation des axes A et D, en raison du fort niveau de fonds engagé et préconisé le lancement de deux AMI en juillet 2017. Ils permettront de recenser les idées de projets au sein de ces deux axes et de définir, courant 2018, sur quelle condition les fonds restants pourront être attribués de manière la plus optimale.
- Une manifestation d'information visant à mettre en lumière les thématiques financées dans le cadre de l'OS 6 qui a été organisée en septembre 2017. Il s'agira en 2018 de poursuivre la démarche engagée afin de générer des projets dans l'OS 6, encore peu couvert à ce jour.
- Ainsi que le lancement, en 2017, de l'appel à microprojets qui se poursuivra sur l'année 2018.

Les entretiens avec les partenaires institutionnels montrent qu'ils sont très satisfaits du plan d'action pour la programmation stratégique qui est très efficace et opérationnel.

Le PAPS permet en effet de les impliquer directement dans leur rôle de membre du Groupe de travail ou du comité de suivi pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre la stratégie de programmation.

En utilisant cet outil, l'Autorité de gestion garde une attention régulière sur les mesures à prendre pour garantir à la fois un bon taux de programmation et l'atteinte des valeurs cibles.

Le PAPS *permet au Groupe de travail d'avoir une bonne vue de l'avancement du programme et il s'agit d'un instrument d'orientation qui facilite également l'analyse des projets.*

Un tel plan n'existe pas dans d'autres programmes que suivent les partenaires, comme celui de la Grande Région.

Le PAPS est considéré par les partenaires avec les qualificatifs suivants : « clair », « positif », « exemplaire », « flexible », « anticipatoire », « clairement structuré ».

L'importance donnée au pilotage stratégique en Groupe de travail est ainsi louable à la condition de *garder suffisamment de temps pour évoquer également le fond des dossiers présentés* à la programmation.

## Conclusion

La pratique du plan d'action pour le programmation stratégique (PAPS) peut être considérée comme très efficace et opérationnelle ainsi que comme une démarche innovante qui n'existait pas dans les périodes de programmation précédente ;

Les partenaires font confiance à l'Autorité de gestion et au Secrétariat conjoint sur les solutions proposées ;

Les résultats des AMI et des AAP et microprojets permettront *in fine* de valider dès fin 2018 les choix de stratégie proposés.

### Préconisations :

- *Maintenir le PAPS comme un outil stratégique de programmation ;*
- *L'orienter au fur et à mesure de l'avancée de la programmation sur les outils et méthodes de suivi de la mise en œuvre des projets.*

## C. Qualité des projets

*12. Les projets sélectionnés par le Comité de suivi pour bénéficier des fonds FEDER sont-ils de bonne qualité en termes d'atteinte des objectifs du programme et d'impact réel sur leur environnement économique, social et environnemental ?*

Cette question aborde deux champs de référence différents de la notion de « qualité » (cf. question 4) portant sur la pertinence des indicateurs de réalisation :

- **La qualité des projets au titre de la bonne atteinte des OS du PO ;**
- **La qualité des projets au titre de leur impact réel sur le territoire.**

Ces deux champs ne doivent pas s'opposer car cela signifierait qu'il y a une déconnexion entre les résultats attendus de la stratégie de programmation et leur impact territorial (un programme « hors sol »). Si les projets atteignent leur valeur cible, ils sont censés avoir un impact « réel » sur leur environnement.

Les projets contribuent d'une part à l'atteinte des objectifs qualitatifs du programme qui correspondent à ses contenus prioritaires. Concrètement, il s'agit de 35 développements transfrontaliers qui doivent être poursuivis dans le cadre des 12 objectifs spécifiques du PO.

La contribution des projets aux objectifs du programme se mesure également par leur apport aux indicateurs de réalisation. Nous avons vu à la question évaluative n° 5 que certains d'entre eux y contribuaient plus significativement que d'autres. D'un point de vue de la stratégie de programmation, l'on peut d'ailleurs admettre que certains d'entre eux y contribuent moins que d'autres à la condition, qu'au final, les valeurs cibles soient atteintes. Cette plus faible contribution aux indicateurs témoigne d'une qualité moindre par rapport aux objectifs spécifiques mais pas forcément au titre des critères d'éligibilité plus transversaux tels que le caractère innovant du projet ou ses effets structurants.

Logiquement, à ce stade de la programmation, fin 2017, très peu de valeurs sont indiquées comme réalisées complètement, ce qui rend *difficile de certifier à ce jour que les projets seront finalement à la hauteur de leurs ambitions prévisionnelles.*

*Le travail d'instruction permet de renforcer la contribution du projet aux objectifs du programme* et, dans certains cas, il a par exemple été demandé à des porteurs de viser un indicateur supplémentaire à celui qu'ils visaient initialement, car le projet pouvait également y contribuer.

Les entretiens avec les partenaires institutionnels et personnalités qualifiées ont montré que plusieurs d'entre eux regrettent que quelques projets aient dû modifier leur objet pour cadrer avec un seul objectif spécifique et n'aient pas pu ainsi faire profiter le programme d'un impact plus large. D'autres programmes INTERREG en Europe ont interprété cette obligation de manière plus souple. Les projets concernés ont dû restreindre leur champ d'intervention et donc avoir une qualité inférieure en termes d'effets globaux tout en augmentant leur contribution à un des objectifs spécifiques. Aujourd'hui, les seules alternatives possibles sont de réaliser ces actions en dehors du projet (dépenses inéligibles) ou dans un autre projet INTERREG.

Mais seuls quelques porteurs (voir également question n°15) regrettent que leur projet n'ait pu émerger sur plusieurs OS, voire axes. Ceci les a conduits à restreindre leur champ d'intervention et donc à avoir une qualité inférieure en termes d'effets globaux.

Une avancée a déjà été faite : en début de programmation, un projet devait cibler un seul développement transfrontalier. Désormais, il peut en choisir plusieurs à l'intérieur d'un même objectif spécifique et donc prévoir des activités complémentaires.

Certains projets pourraient avoir un plus fort impact sur le développement social s'ils pouvaient intégrer une dimension d'ouverture à un public plus large par le recours à des objectifs spécifiques secondaires :

- OS 10 : augmenter l'emploi transfrontalier dans la Rhin supérieur → public d'étudiants
- OS 12 : augmenter l'identification des citoyens à l'espace transfrontalier du Rhin supérieur → public de citoyens

## Conclusion

Le renseignement prévisionnel des valeurs des indicateurs de réalisation permet d'affirmer que les projets programmés devraient bien contribuer aux objectifs du programme, certains plus que d'autres cependant.

La qualité globale du projet se mesure également à l'instruction par rapport aux critères transversaux que le porteur doit renseigner.

La contribution des projets au territoire est donc plus importante que les seuls effets mesurés dans le cadre de la mise en oeuvre du PO.

### Préconisation :

*- Etudier la possibilité donnée aux projets d'intégrer quelques actions relevant d'un autre objectif spécifique si cela améliore la qualité du projet tout en prenant en compte les contraintes liées à cette souplesse plus importante : respect des règles de concentration thématique, rattachement aux catégories d'intervention ; proratisation des actions par rapport aux différents indicateurs de réalisation du projet.*

13. Les indicateurs de réalisation du programme opérationnel sont-ils suffisants pour évaluer la qualité du projet ou a-t-on besoin d'autres indicateurs ?
14. La procédure et les critères de sélection permettent-ils une sélection optimale des projets en termes de qualité ?

Les règles d'éligibilité du programme mentionnent clairement comme condition une contribution à quatre critères de qualité à savoir la démonstration de leur *caractère innovant*, de leur *plus-value transfrontalière et régionale* ainsi que de leur *caractère durable* et leurs *effets structurants*. Le rapport d'instruction doit ainsi mettre en valeur toute la *valeur ajoutée du projet*, tant que niveau du programme, que plus globalement au niveau de la coopération.

De plus, les conditions d'éligibilité citées dans le manuel du programme, outre les caractéristiques formelles des projets pouvant bénéficier d'un cofinancement, sont :

1. Contribution aux objectifs spécifiques du Programme opérationnel et aux développements transfrontaliers qui les précisent (qui sont assimilables à des objectifs opérationnels)
2. Contribution aux indicateurs du Programme opérationnel
3. Contribution aux objectifs transversaux du programme et effets transversaux des projets
4. Caractère innovant
5. Plus-value transfrontalière et régionale
6. Caractère durable et effets structurants

Selon les partenaires institutionnels et les porteurs de projet interrogés, un projet transfrontalier de qualité remplit les critères non cumulatifs suivants. L'on note qu'ils ne mettent pas toujours l'accent sur les mêmes critères et que les partenaires ont une attente plus importante quant à la contribution de qualité des projets.

Critère de qualité vu par :	Partenaires	Porteurs de projet	Mode de prise en compte par INTERREG
Résultats pérennes, effets et réseau structuré et durable	X	X	Critère d'éligibilité : <u>Caractère durable et effets structurants</u> : il s'agit cependant d'une donnée déclarative avec une absence de capitalisation et de mesure après la réalisation du projet
Utilité/perception immédiate/implication pour les citoyens	X		L'axe D vise spécifiquement l'implication directe des citoyens et l'ensemble du programme opérationnel vise à améliorer la vie des citoyens du Rhin supérieur.
Utilité pour le territoire du Rhin supérieur	X		Il s'agit en partie d'un point abordé par le critère éligibilité relatif à la <u>plus-value transfrontalière</u> mais aussi par chacun des objectifs spécifiques.  Il s'agit de générer des effets concrets que n'auraient pas permis des activités comparables limitées aux espaces nationaux.
Implication de tous les partenaires importants si possible des 3 pays	X		Il ne s'agit pas d'un critère formel mais il est discuté en Groupe de travail et donne des bonus dans <u>l'appel à projet Offensive Sciences 2018</u> .  Il participe en partie du critère « effet structurant ».

<b>Visibilité pour la population</b>	X	X	Il ne s'agit pas d'un critère d'éligibilité mais les indicateurs de communication permettent en partie d'y répondre.
<b>Effet levier : atteinte d'objectifs + ambitieux</b>		X	Il s'agit en partie d'un point abordé par le critère éligibilité relatif à la <u>plus-value transfrontalière</u> et « <u>Caractère durable et effets structurants</u> ».  Il est pris en compte aussi dans la « <u>Pertinence des applications et développements attendus</u> » de l'Offensive Sciences.
<b>Des objectifs et résultats mesurables</b>	X		Le critère d'éligibilité « <u>contribution aux indicateurs du PO</u> » nécessite la contribution d'un projet à au moins un des indicateurs de réalisation. Pas de mesure des impacts indirects et de long terme du projet.
<b>Contribuer aux objectifs du programme INTERREG</b>	X		Critères d'éligibilité : « <u>contribution aux objectifs spécifiques du PO</u> » (discuté en Groupe de travail) ; « <u>contribution aux objectifs transversaux du programme et effets transversaux des projets</u> » (peu discuté en Groupe de travail).
<b>Innovation mais aussi poursuite de projets existants</b>	X		Critère d'éligibilité « <u>caractère innovant</u> » : quelques projets refusés ou modifiés pour leur manque d'innovation.  Porte ouverte à des projets complémentaires des mêmes acteurs.
<b>Rencontres d'acteurs encore inconnus</b>	X	X	Vu sous l'angle de l'innovation - nouvelles activités transfrontalières.
<b>Management de projet adéquat et bonnes relations entre partenaires</b>	X		Pas évalué car connu en cours de projet.

La contribution aux développements transfrontaliers prévus dans le PO est notée au moment de l'instruction des projets mais pas vraiment mise en évidence par la suite. Cette contribution pourrait être plus mise en valeur car les développements transfrontaliers précisent les effets des OS.

Les indicateurs de réalisation, soient parce qu'ils sont inadaptés aux spécificités de la coopération, soient parce qu'ils sont trop généraux, *ne permettent pas de mesurer tout ce qu'un projet apporte à la coopération* en termes d'intensité des partenariats, des impacts, des effets durables et indirects.

*55% des porteurs ayant répondu au questionnaire estiment d'ailleurs que les indicateurs de réalisation ne sont pas représentatifs de l'impact de leur projet.*

Pour les représentants des universités, les indicateurs de réalisation ou de communication sont simples à mesurer mais ne reflètent pas vraiment la plus-value du projet et devraient être mieux hiérarchisés. Ils souhaiteraient l'utilisation d'autres indicateurs qualitatifs ou mesurant mieux le contenu de leur projet : nombre de publications scientifiques, nombre de doctorants, qualité de la coopération, effet sur les habitants... Ces indicateurs ne peuvent pas toujours être définis *ex ante*.

Certes, les porteurs reprochent l'approche réductrice par rapport à la spécificité de chaque projet pris individuellement. *Cependant, ils ne voient pas toujours la difficulté à compiler des données non harmonisées au préalable pour un programme qui aura peut-être près de 200 projets.*

Pour mieux mesurer la contribution des projets au programme et au territoire, pour améliorer leurs effets ou encore pour enrichir les partenariats, les membres du Groupe de travail souhaitent être bénéficiaires plus tôt des idées de projet de la part du SC.

#### Préconisations

- *Mieux mettre en valeur auprès des partenaires institutionnels dans la phase de sélection, la contribution des projets aux quatre critères d'éligibilité transversaux et aux développements transfrontaliers affichés dans le PO ;*
- *Entamer un travail de capitalisation auprès des porteurs de projet pour recenser toutes les contributions de qualité qu'ils génèrent en cours de vie de leur projet afin de dégager, si possible, soit de nouveaux indicateurs communs, ou du moins une typologie d'effets qui ne seraient pas ou mal mesurés actuellement ;*
- *Réaliser ensuite une action de communication/valorisation pour mettre en lumière les impacts des projets que le programme a du mal à évaluer.*
- *Préparer dès maintenant l'évaluation d'impact en relevant plus finement les critères de qualité des projets et leur contribution directe et indirecte aux développements transfrontaliers et aux indicateurs de résultat ;*
- *Essayer d'associer plus tôt les membres du Groupe de travail dans les idées de projet pour qu'ils puissent contribuer à améliorer la qualité des projets présentés ;*
- *Assurer un suivi post programmation et de capitalisation des projets plus poussé (par la création d'un poste spécifique au sein de l'AG, sous réserve des crédits disponibles, ou au en se servant du relais des organes et instances de la coopération transfrontalière ?).*

15. *La procédure et les critères de sélection ont-ils un impact sur la répartition géographique des projets (participation aux projets soutenus de partenaires issus des différents territoires, étendue géographique des différents projets) ? Peut-on établir un lien entre la qualité des projets et cet aspect géographique ?*

Nous proposons d'examiner successivement les aspects géographiques des projets puis des microprojets.

#### Répartition géographique des projets

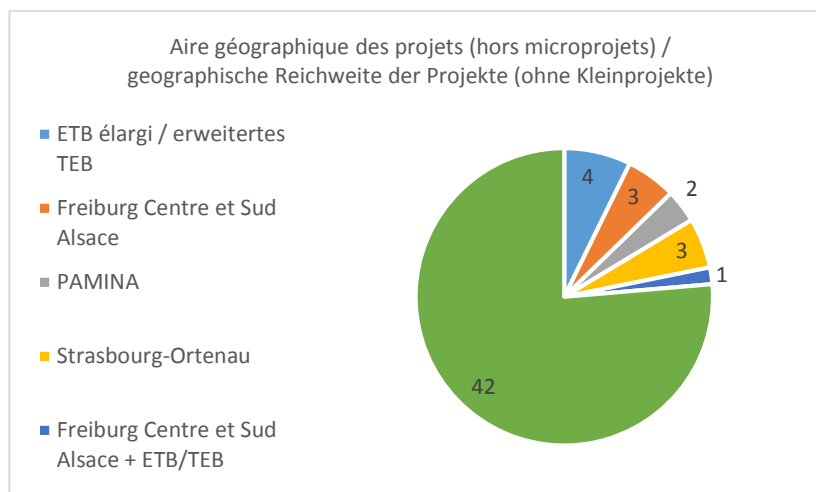
- Pas de critères spécifique de répartition géographique

Pour rappel, le programme opérationnel ne comporte pas explicitement d'objectif d'équilibre territorial et de critère de représentativité géographique des projets. L'axe D est ainsi très large avec l'objectif de « Promouvoir la coopération transfrontalière entre les administrations et les citoyens dans l'espace du Rhin supérieur » sans citer de zonage infra ou plus précis.

Les critères de sélection du programme ne posent pas, non plus, de condition géographique autre que celle de la location dans le Rhin supérieur <sup>13</sup>.

- La répartition géographique des projets

Le schéma ci-dessous montre la répartition des projets (hors microprojets) avec une forte présence géographique (42 projets sur 55) sur l'aire complète du programme. 13 projets seulement, sur les 55 actuellement programmés, voient leur aire géographique limitée à l'Eurodistrict dont ils relèvent.



Outre, les éléments intrinsèques de chaque projet, cela est notamment dû au fait que les partenaires du programme incitent les projets à avoir une approche la plus large possible du partenariat et proposent activement des partenaires dans leurs territoires respectifs (même si nous l'avons vu, ils pensent qu'ils pourraient encore plus contribuer à l'extension des partenariats). Les quelques projets impactant un territoire plus petit que le Rhin supérieur ont d'ailleurs dû démontrer leur valeur ajoutée par la nature des actions menées et par la capacité à essaimer à leur issue.

Le risque d'inciter à une aire géographique la plus large possible des projets est cependant de privilégier les projets d'envergure régionale au détriment de projets locaux qui sont parfois plus perceptibles par les

<sup>13</sup> Manuel du programme page 17

citoyens dans les zones frontalières (ex : coopération entre administrations voisines) et qui pourraient paradoxalement toucher plus de personnes (par ex, une piste cyclable transfrontalière vs. un grand projet universitaire de recherche).

Mais les travaux d'évaluation ont montré qu'il ne fallait pas conclure que les projets locaux ou sur des thématiques particulières (culture, santé...) touchaient par principe plus les citoyens que des projets à forte envergure ou dans des thématiques telles que les infrastructures ou la R&D. Ils sont cependant parfois plus visibles.

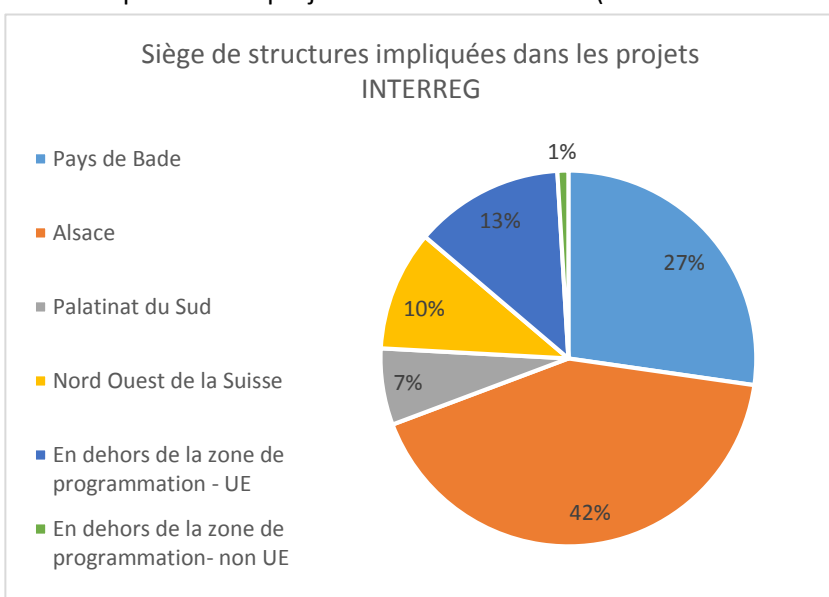
Il faut également tenir compte du fait que l'éloignement géographique entre les partenaires joue sur la faisabilité du projet, même si les moyens de communication actuels favorisent les coopérations.

#### - Participation de la Suisse

Tous les projets n'associent pas la Suisse, soit pour des raisons d'éloignement géographique, soit pour des raisons politiques. On peut regretter que seuls 2 projets sur 7 de l'Offensive Sciences soient trinationaux car il y aurait sûrement du potentiel.

#### - Répartition géographique des partenaires de projet

On dénombre un peu plus de partenaires français, sans que cela ne crée de réel déséquilibre. En revanche, 64 % des porteurs de projet travaillent en France (et 40 % à Strasbourg). Les partenaires décident peut-être



entre eux que ce sera plus simple pour la structure française de communiquer avec la Région (même culture administrative, proximité géographique pour les rendez-vous). Si la tendance se renforçait, le risque serait de ne pas assez prendre en compte les contextes des porteurs et partenaires allemands (cf. partie D).

Le fait que les projets associent également 24 partenaires dont le siège est situé en dehors du Rhin

supérieur offre une souplesse géographique très intéressante, notamment pour les structures allemandes siégeant à Mayence ou Heidelberg. La priorité est ainsi donnée à l'aire d'impact du projet, et non au siège de la structure concernée.

#### Répartition géographique des microprojets

En ce qui concerne la sélection des projets, les comités d'évaluation des 4 Eurodistricts émettent un avis sur les microprojets de leurs territoires (voir question 7 également). *L'enveloppe réservée sur l'OS 12 pour les microprojets n'est pas territorialisée (même si un partage prévisionnel de 300 000 € par Eurodistrict est indiqué).* Les microprojets sont sélectionnés par le COPIL microprojets du programme, quels que soit leur territoire. Cela a l'avantage de la souplesse et donne la primeur aux microprojets les plus prêts et aux Eurodistricts les plus engagés en faveur des microprojets.

## Conclusion

*Les travaux d'évaluation n'ont pas permis de mettre en lumière une corrélation entre la qualité des projets et leur aire géographique.*

De plus, aucune personne interrogée n'a indiqué qu'il ne fallait par exemple que des projets à l'échelle territoriale du Rhin supérieur. De la même façon, personne n'a revendiqué un partage en quatre de la dotation du programme, voire la prise en compte dans la maquette financière de lignes spécifiques infrarégionales à la disposition des acteurs locaux.

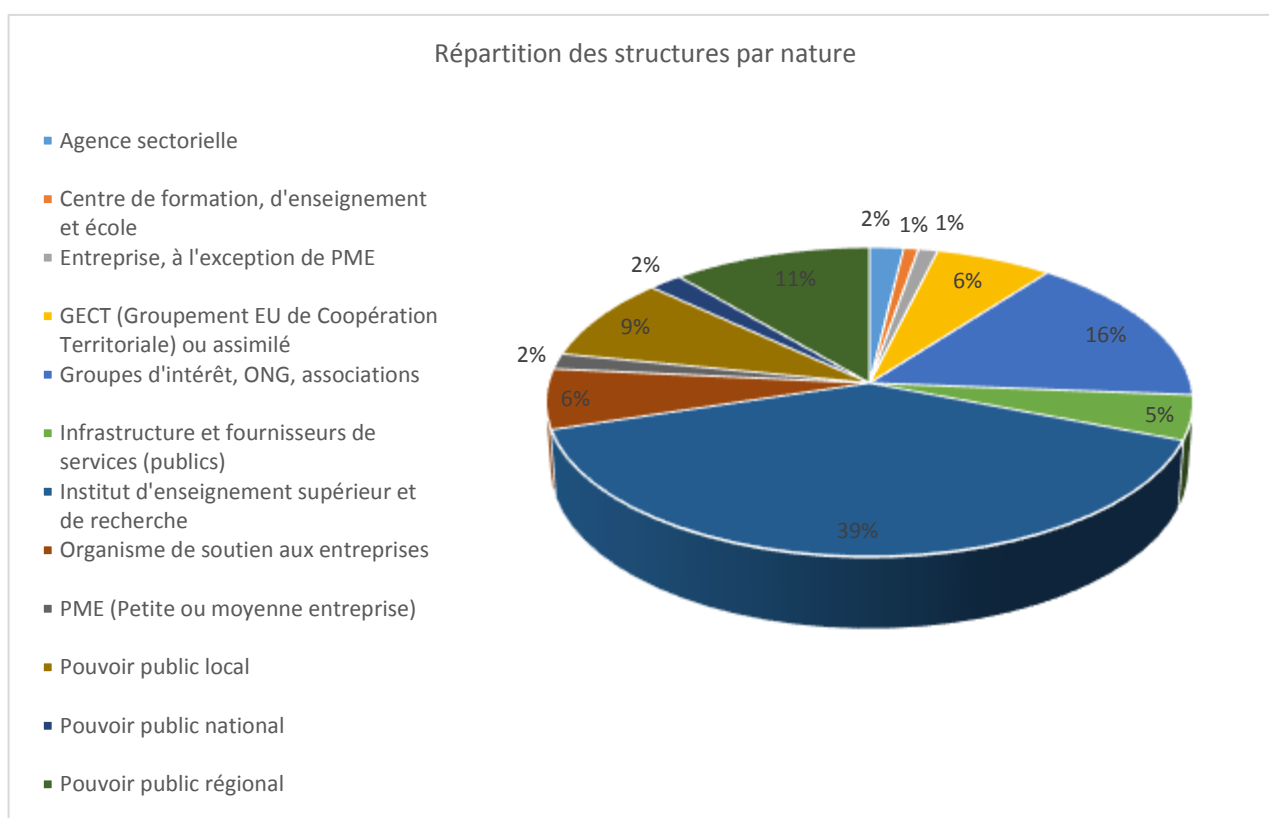
### Préconisations :

- *Agir sur la génération de (micro)-projets locaux pour assurer une mixité entre les projets à grande envergure régionale et les projets à portée locale afin que chaque type de projet contribue par ses spécificités à la mise en œuvre de la coopération transfrontalière ;*
- *Essayer de faire encore plus participer les partenaires suisses en tenant compte des spécificités de chaque projet ;*
- *Essayer de mieux mettre en valeur l'impact territorial des projets à grande échelle géographique ;*
- *Améliorer de façon générale la visibilité des effets des projets pour les citoyens.*

### 16. Le programme favorise-t-il le renouvellement des porteurs et partenaires de projet ?

Il est à noter d'emblée que cette question évaluative postule que le renouvellement des porteurs et partenaires de projet est une chose positive. Les critères de sélection ne font pas une mention explicite de ce souhait même si le critère transversal de qualité sur l'innovation du projet peut faire référence au fait qu'il s'agit d'un nouveau partenariat. A contrario, on pourrait estimer qu'un *turn over* trop important nuirait à la pérennité des partenariats ayant bénéficié d'un cofinancement du programme.

L'intérêt du programme semble donc de *soutenir d'une part les projets qui confortent des partenariats existants*, en leur demandant cependant de produire des actions innovantes et d'élargir leur cercle de partenariat *et d'autre part de susciter et diffuser l'esprit de la coopération transfrontalière dans de nouveaux cercles de partenaires*.



La répartition par nature des structures montre une prédominance des structures académiques (axe A). Les administrations régionales et locales représentent un 1/5<sup>e</sup> du total, puis viennent des petites structures de type associatif. Des structures qui pourraient se renouveler plus fréquemment, comme les PME, sont, elles, très faiblement représentées (voir question n° 10 pour l'émergence de projets dans ce secteur).

Quelques partenaires institutionnels et porteurs signalent qu'il faudrait mieux prendre en compte les évolutions apparaissant en cours de réalisation des projets avec, par exemple, un nouveau partenaire qui se présente.

Pour les porteurs de projet interrogés par questionnaire, plusieurs indices intéressants permettent de mesurer le renouvellement possible de leur projet.

54,1 % des personnes interrogées n'avaient ainsi jamais participé à un projet INTERREG<sup>14</sup>. C'est un signe positif pour le renouvellement des personnes impliquées. Et plus de la moitié de ceux qui ont déjà participé ont élargi ou modifié leur partenariat.

Pour pérenniser leur projet, les 2/3 pensent que le facteur principal sera de *trouver de nouvelles sources de financement* et le second le *maintien des relations entre les partenaires du projet*. Cela ne va pas dans le sens d'un renouvellement des partenaires, voire des actions.

La participation des entreprises au programme est vue comme une difficulté par tous les partenaires institutionnels (voir partie B – question 3). Elle est plus aisée lorsque des établissements de recherche s'appuient sur leur contacts existants avec des entreprises locales.

Enfin certains partenaires (voir partie D sur le fonctionnement du programme) notent clairement une « fatigue » des porteurs de projet récurrents qui trouvent les règles plus contraignantes, les délais plus longs (techniques et financiers). La concurrence avec les fonds nationaux et le programme INTERREG Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein est aussi forte (par exemple dans le soutien aux mesures de lutte contre le changement climatique) mais pour une petite partie seulement de la zone de programmation du Rhin supérieur (Landkreise de Lörrach et de Waldshut).

## Conclusion

Le programme favorise le renouvellement des bénéficiaires.

Il ne convient pas forcément de privilégier les partenaires n'ayant jamais bénéficié de fonds du programme. Les partenariats en ayant profité dans les périodes précédentes, ont développé de nouvelles actions et souvent élargi leur cercle de partenaires.

Néanmoins, l'ouverture du programme à de nouveaux regroupements de partenaires est un point positif car il permet de diffuser l'esprit de la coopération transfrontalière dans de nouveaux cercles et domaines d'intervention.

### Préconisations :

- *Mieux accompagner les partenaires actuels pour qu'ils réussissent leur sortie du programme et la pérennisation de leur réseau (recherche d'aides financières, de partenaires etc.) ;*
- *Encourager les porteurs et partenaires à associer de nouveaux membres dans leurs consortiums autour d'actions innovantes par rapport à celles ayant déjà bénéficié d'une aide du programme ;*
- *Cibler des cercles et types de partenaires n'ayant pas encore bénéficié de crédits INTERREG pour élargir le champ d'intervention du PO.*

<sup>14</sup> Question A-3, A-4 et A-6 du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet

### *17. De manière générale : quelles pistes peuvent être identifiées pour améliorer davantage la qualité des projets sélectionnés ?*

Les pistes d'amélioration se situent à deux échelles temporelles, avant la sélection et en cours de mise en œuvre. L'on pourrait y rajouter le suivi ex post des projets.

#### **Lors de la sélection des projets**

Les partenaires institutionnels interrogés ne remettent pas en question la qualité des projets déjà sélectionnés mais pensent qu'on pourrait en faire émerger de nouveaux, notamment en accompagnant mieux les potentiels porteurs et partenaires « effrayés » par INTERREG.

On pense ainsi au souhait d'impliquer plus d'entreprises en leur expliquant l'intérêt autre que financier d'un projet INTERREG mais aussi en leur facilitant les démarches.

Les partenaires du programme comme les porteurs de projet interrogés portent un regard beaucoup plus positif sur l'accompagnement par le secrétariat INTERREG lorsqu'ils ont bénéficié d'une ou deux réunions en face à face, en présence des partenaires du projet. Cela a l'intérêt d'orienter dès le début vers un projet qualitatif et de rassurer les futurs porteurs de projet.

Quelques pistes à étudier pour améliorer en amont la qualité des projets :

- Encouragement aux porteurs à externaliser les aspects administratifs auprès de spécialistes des programmes européens;
- Accompagnement encore plus important des porteurs sur la question des critères de sélection et des indicateurs pour les aider à les assimiler et à les renseigner correctement de façon prévisionnelle;
- Allognement de la durée de certains projets, par exemple dans le champ économique, pour que leurs effets et donc leur qualité soient plus visibles.

#### **Lors de la mise en œuvre des projets**

Il paraît important que le programme veille constamment à attacher autant d'importance au suivi et à l'appui opérationnel aux projets, ou sur les actions de capitalisation et de communication, qu'aux opérations de contrôle de service fait.

Celles-ci sont d'ailleurs, dans la quasi majorité des autres programmes INTERREG, plus décentralisées que dans le PO Rhin supérieur. Mais il ressort de l'analyse des tâches des contrôleurs de l'Autorité de gestion que les opérations de contrôles n'occupent stricto sensu qu'un temps limité et n'empiètent pas trop sur le temps de suivi. En effet, une grande partie du temps des contrôleurs est dédiée à de l'accompagnement des porteurs et des partenaires (voir partie D) et à des missions transversales.

Les pistes d'amélioration existent à plusieurs moments de la vie des projets mais la principale difficulté rencontrée est la disponibilité des ressources humaines et techniques nécessaires.

Il s'agirait donc de se pencher plus sur l'appui opérationnel aux projets et l'efficacité du programme. Ce qui ne veut pas dire que sa sécurité, dans le sens d'une bonne gestion financière et réglementaire, doit être négligée mais que pour dégager du temps d'accompagnement et de suivi, une plus grande proportionnalité des contrôles pourrait être envisagée, dans la limite cependant de ce que permettent les réglementations communautaires et nationales ou alors d'envisager des moyens d'assistance technique complémentaire (dans la limite de ce que les partenaires du programme pourront dégager).

Il convient de noter cependant que la CE plaide pour un système internalisé et centralisé (voir rédaction de l'article 23-4 du règlement 1299/2013, du point 2.8 de la guidance de la CE sur les vérifications de gestion, de l'article 45-1 de la proposition de règlement de la CE [COM(2018) 374 final]).

#### Préconisations

- *Mieux capitaliser sur les critères de qualité d'un projet et sur les points positifs et négatifs rencontrés en amont et en cours de vie des projets ;*
- *Cibler les points de difficulté rencontrés par les porteurs et partenaires en phase de préparation de leur demande et en cours d'exécution (cf. questions 19 à 21) et apporter des réponses opérationnelles;*
- *Plus accompagner les porteurs sur le suivi technique de leur projet pour contribuer à une mise en œuvre de qualité et conforme à la programmation ;*
- *Encourager les porteurs à mutualiser (comme c'est le cas par exemple de projets portés par l'université de Strasbourg et ses partenaires) ou à externaliser leur gestion administrative et financière ;*
- *Aider les porteurs à pérenniser leur projet à la sortie du programme ;*
- *Veiller à ce que le programme attache autant d'importance à la qualité de la mise en œuvre des projets qu'au respect des règles d'intervention du PO en donnant plus de moyens humains et/ou en étudiant les possibilités de décentralisation, voire d'externalisation, de certaines tâches de contrôle si le gain de temps et d'efficience est garanti et la sécurité du programme maintenue.*

## D. Fonctionnement du programme

*18. D'autres partenaires que ceux impliqués dans la rédaction du programme opérationnel ont-ils participé aux autres étapes de mise en œuvre du programme ? Si tel est le cas, quelle a été leur plus-value pour le Rhin supérieur ?*

Les partenaires institutionnels ainsi que quelques porteurs et partenaires de projet avaient participé à l'élaboration du programme opérationnel<sup>15</sup>. Ces mêmes acteurs contribuent aujourd'hui à la mise en œuvre du programme, il n'y a pas de nouveaux à part dans les projets INTERREG.

Les projets français s'adressent en général directement au secrétariat INTERREG. Les partenaires allemands et suisses ont mis en place des points de contact dédiés sur les idées de projets INTERREG (comme par exemple la « Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd » à Neudstadt an der Weinstrasse pour la Rhénanie-Palatinat. Parfois, ils les motivent et les accompagnent pour que le projet aboutisse, en leur montrant tout l'intérêt qu'ils en retireront. Du fait de la particularité suisse, la Regio Basiliensis joue un rôle plus institutionnalisé dans l'accompagnement des candidats mais aussi des partenaires suisses impliqués dans un projet INTERREG.

Le rôle des autres partenaires institutionnels n'est pas officialisé, au-delà de la composition des instances du programme. Le secrétariat INTERREG aimerait que ces partenaires soient un relais du programme sur le terrain : **les formations *Train The Trainers* visent à améliorer l'articulation entre les 1<sup>ers</sup> relais d'information** (les partenaires du programme) et l'équipe de gestion du programme. Déjà 3 sessions ont été organisées<sup>16</sup> notamment sur l'accompagnement des porteurs de projet à la rédaction du pré-formulaire et de la demande complète.

De même, une des instructrices du programme organise régulièrement des réunions avec les Eurodistricts, notamment au sujet des microprojets.

**Les partenaires sont prêts à prendre ce rôle de relais d'INTERREG mais souhaitent conserver l'appui du secrétariat** : présence à des manifestations, présence à des réunions trilatérales (secrétariat INTERREG – partenaire du programme INTERREG – projet) pour amorcer le projet, information sur les idées de projet avant qu'elles soient arrivées à maturation. Ils souhaitent notamment être plus actifs dans la mise en relation de partenaires, la recherche de cofinancements et dans la mise en confiance des porteurs de projet. Il règne pour l'instant une certaine ambiguïté sur les rôles respectifs du secrétariat INTERREG et des partenaires institutionnels dans la génération de projets.

Des idées ou envies de projet émergent des groupes de travail de la conférence du Rhin supérieur (CRS). Les acteurs institutionnels qui en sont membres disent cependant fréquemment qu'ils hésitent à déposer un projet INTERREG du fait de la bureaucratie et du temps à y consacrer. Ils ne se réunissent que 3 fois par an. Lorsque les montants sont faibles, ils se tournent vers d'autres modalités de financement et n'utilisent pas INTERREG.

---

<sup>15</sup> PO pages 137 à 140

<sup>16</sup> 1<sup>ère</sup> session le 27 septembre 2016, 2<sup>ème</sup> le 7 septembre 2017, 3<sup>ème</sup> novembre 2017

Une bonne pratique consisterait à échanger plus fréquemment entre les groupes d'experts de la CRS et les référentes des objectifs spécifiques correspondants au secrétariat conjoint. Cela a déjà commencé sur les OS dont la programmation est insuffisante, par exemple l'OS 6 sur les questions énergétiques ou l'OS 7 sur les transports.

Par ailleurs, et en dehors de tout cadre formel, des **personnes expérimentés dans les projets INTERREG**, notamment au sein des établissements de recherche, jouent aussi un rôle dans l'incitation et l'accompagnement des candidats.<sup>17</sup> Leur implication joue un rôle non négligeable dans la génération de projets.

Les partenaires institutionnels volontaires ou autres acteurs-clés de la coopération transfrontalière jouent un rôle dans l'émergence de projets sur leur territoire (chargés de mission dédiés) ou au sein de leur institution (commandes politiques). Chaque partenaire décide, suivant sa volonté ou ses moyens, d'aller plus loin que la participation aux réunions des instances du programme. Seuls la Regio Basiliensis et les Eurodistricts sont officiellement reconnus comme interlocuteur des porteurs et partenaires de projet, pendant le montage mais aussi la mise en œuvre.

Il n'y a donc pas de réelle formalisation du rôle des partenaires du programme dans la mise en œuvre du PO et surtout dans l'accompagnement des porteurs de projets potentiels. Or, une meilleure visibilité de ces interlocuteurs permettrait peut-être plus facilement aux porteurs et partenaires de projet de mieux s'orienter et d'être encore plus soutenus au démarrage de leurs projets.

En l'état actuel de la réglementation, il ne semble pas opportun pour les Eurodistricts de s'engager plus loin et ils n'en ont pas manifesté le souhait. Mais si les procédures pouvaient être simplifiées dans la prochaine période de programmation, la question d'un rôle plus important pour eux se poserait.

### Préconisations

- *Pour faciliter l'accompagnement des bénéficiaires et la génération de projets, essayer de plus formaliser et optimiser la répartition des rôles entre les partenaires, les instances de la coopération transfrontalière et le Secrétariat conjoint ;*
- *Mieux communiquer vers l'extérieur sur les rôles respectifs des acteurs du programme INTERREG ;*
- *Echanger plus fréquemment entre les groupes d'experts de la CRS et les référentes des objectifs spécifiques au Secrétariat conjoint. Cela a déjà commencé sur les OS dont la programmation est insuffisante, par exemple l'OS 6 sur les questions énergétiques ou l'OS 7 sur les transports.*
- *Poursuivre les formations Train The Trainers et les enrichir avec des échanges sur les bonnes pratiques d'accompagnement.*

---

<sup>17</sup> Source: entretiens avec les porteurs de projet

19. *Comment juger les relations entre, d'une part les porteurs de projet et le Secrétariat conjoint (SC) lors de l'instruction et du suivi des projets et, d'autre part entre les porteurs de projet et l'Autorité de gestion (AG) lors de la mise en œuvre du projet ?*

### Qualité pédagogique et de conseil et compréhension des procédures

80 % des porteurs et partenaires de projet programmés sont satisfaits ou très satisfaits de la relation avec l'Autorité de gestion et le Secrétariat conjoint et se sont sentis aidés dans leurs difficultés. Sans surprise, plus de la moitié des porteurs et partenaires de projets abandonnés ne sont plutôt pas ou pas du tout satisfaits.

Les échanges décrits dans le guide de procédures interne ne relèvent pas du dialogue mais de l'information sur les règles et de réponses aux questions. En pratique, la pédagogie est bien présente. Le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion organisent des RDV avec les équipes projets qui en font la demande. Ils participent également à la réunion Kick-Off du projet. Il y a aussi beaucoup d'échanges téléphoniques et écrits.

De plus, des formations collectives contribuent à améliorer l'information des bénéficiaires<sup>18</sup>.

Plusieurs nouveaux outils ont été mis en place pour donner des informations aux bénéficiaires. Il ressort du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet que les outils sont plus connus par les porteurs de projet que leurs partenaires<sup>19</sup>.

Mais certains partenaires estiment que le service INTERREG devrait réussir à mobiliser plus de temps sur l'accompagnement des porteurs et partenaires par rapport au temps passé à les contrôler. Or, le temps passé actuellement par les contrôleurs ne se limite pas au contrôle de service fait :

- Ils participent ainsi à la réunion de lancement (Kick-off) avec l'instructeur de leur binôme ;
- Ils répondent aux questions techniques et d'éligibilité des porteurs ;
- Ils renvoient les livrables et aident au renseignement de Synergie CTE ;
- Ils accompagnent sur la compréhension et le renseignement des indicateurs ;
- Ils ont une expertise transversale (marchés publics...) pour le compte du Secrétariat conjoint également ;
- ...

Une grande partie de leurs tâches sont donc de l'accompagnement à la mise en œuvre des projets.

L'externalisation, ou au moins la décentralisation, des contrôles de service fait ne garantirait donc pas qu'un grand temps supplémentaire pourra être consacré au suivi des projets. D'autant que le suivi des contrôleurs externes ou décentralisés s'y substituera avec, de surcroît, de nouveaux enjeux d'harmonisation des règles de contrôle.

---

<sup>18</sup> En tout 13 formations SYNERGIE ont été organisées d'avril 2016 à octobre 2017 pour 273 personnes. 3 sessions sont programmées début 2018. Deux sessions de formation des nouveaux bénéficiaires à la communication avec un volet rappel des règles et un autre conseil/ échange d'expérience sont proposées chaque année.

<sup>19</sup> Question C-6 « Les documents et outils du programme vous semblent-ils utiles ? » du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet

L'accompagnement des porteurs de projet futurs et actuels est en général apprécié, surtout s'il se déroule dans les conditions favorables suivantes :

- *Au stade de l'idée de projet :*
  - Réunion téléphonique ou physique avec le porteur et ses partenaires principaux pour expliquer la logique d'intervention, aider à choisir un objectif spécifique et clarifier ce qui est attendu → par le secrétariat INTERREG et/ou par un partenaire institutionnel ;
  - Encourager un ancien porteur ou porteur potentiel à déposer une idée → cela le met en confiance et favorise l'émergence de projets dans les objectifs spécifiques recherchés.
- *Au stade de la demande complète :* accompagnement du porteur de projet dans la définition des indicateurs, des livrables et du budget. Une séance de travail commune si possible sur le lieu du projet plutôt que l'envoi de versions successives par mél.
- *Dans la phase de mise en œuvre :*
  - Réunion Kick Off ou autre occasion de voir personnellement son ou sa contrôlease en marge d'un événement collectif.
  - Echanges fréquents entre la personne qui a monté le projet et le coordinateur administratif.
  - Questionnement par le porteur de projet à l'Autorité de gestion en amont de la réalisation des dépenses. Clarté et stabilité des réponses apportées.
  - Souplesse pour les modifications mineures.
  - Formations.

Plusieurs porteurs de projet notamment en Allemagne se sentiraient *plus sécurisés par des retours systématiquement écrits et précis lors de la réponse à une question ou lors du contrôle de la demande de versement*. Ils ont tendance à ne pas oser demander en amont et à regretter ensuite d'avoir été mal conseillés (selon le ressenti des personnes interrogées). La culture administrative de chaque structure influe sur la perception de la relation avec l'Autorité de gestion. Ainsi, d'autres porteurs notamment en France n'hésitent pas à appeler en cas de doute et considèrent être suffisamment informés s'ils reçoivent une réponse orale ou s'ils peuvent suivre l'avancée de leur demande dans l'application SYNERGIE.

#### **Cohérence des informations reçues**

Les porteurs de projet n'ont jamais témoigné d'une contradiction des informations entre le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion. A priori, le passage de relais se fait bien même si les agents du service INTERREG pensent qu'on pourrait encore perfectionner la communication interne.

Les premiers projets ont, par contre, eu des réponses floues et fluctuantes à leurs questions car les outils (SYNERGIE, guides, format du rapport de livrable) n'étaient pas prêts sous leur forme définitive à leur démarrage.

L'équilibre entre la souplesse et l'adaptation à de nouvelles situations, d'une part, et la stabilisation des règles pour plus de clarté, d'autre part, est difficile à obtenir. Seule la communication sur ces changements auprès des bénéficiaires peut être améliorée.

## Réactivité

Le Secrétariat conjoint comme l'Autorité de gestion sont jugés disponibles et réactifs.

La procédure d'instruction semble longue surtout aux projets abandonnés mais les porteurs de projet programmés ont eu besoin de ce temps pour mûrir le projet avec leurs partenaires. Les délais d'instruction dépendent aussi de la réactivité du consortium de projet et du degré de maturité du projet aux différentes étapes.

Seul le délai de traitement des demandes de versement pose un problème, même si, aux dires des bénéficiaires, il n'est pas plus important qu'en 2007-2013.

Parmi les raisons à ces délais, est le fait que les demandes de versement sont rarement complètes ou que le paiement peut être subordonné à la signature de la convention / de son avenant ou à la fourniture de justificatifs par un des partenaires du projet. Pour ces raisons, le délai de 90 jours est interrompu ce qui peut porter le temps entre la demande et le versement à 6 mois. Le guide de procédures interne prévoit la possibilité de verser une partie de la somme certifiée et de reporter les dépenses mises en attente sur une demande ultérieure. Les porteurs de projet interrogés ne connaissaient pas tous la possibilité d'appliquer cette règle.

## Conclusion

Les relations entre l'Autorité de gestion, le Secrétariat conjoint et les porteurs de projet s'avèrent meilleures que ce que les partenaires institutionnels perçoivent. Par rapport à INTERREG IV, de nouvelles formations et outils ont été développés, en complément de l'accompagnement personnalisé attendu par les bénéficiaires.

### Préconisations :

- Poursuivre le travail de mise à disposition d'outils à l'attention des porteurs et partenaires (dans la limite des ressources RH disponibles au sein du service INTERREG)
- Gagner du temps d'appui là où cela est possible (ex : RDV en amont qui fait économiser l'échange de versions successives, comme cela se pratique pour certains projets)
- Essayer d'accélérer le versement des fonds UE ; concentrer les moyens sur les premières demandes de versement des projets pour éviter de reproduire des erreurs, et ainsi gagner du temps dans le contrôle des demandes suivantes.

20. Quelles sont les principales difficultés rencontrées par les porteurs de projet lors de l'instruction de leur demande de concours communautaire et suite à l'adoption de leur projet ? Ces difficultés pourraient-elle être atténuées grâce à un accompagnement renforcé des porteurs de projet ? Si oui, à quel niveau et sur quels aspects ?

Cette partie analyse la complexité réelle ou apparente de la programmation et des mesures prises ou à prendre pour la réduire (simplification de la réglementation et/ou accompagnement renforcé des porteurs de projet).

#### Les difficultés lors du montage du projet et de l'instruction de la demande

En majorité, les porteurs et partenaires de projet sont confrontés à des difficultés importantes lorsqu'ils doivent :

- attendre la production d'un dossier complet avant de pouvoir démarrer le projet
- définir précisément les livrables.<sup>20</sup>

Il est peu envisageable de réduire la durée d'instruction. La faculté de réaliser des dépenses dès l'accusé de réception de la demande complète sans attendre la décision finale du comité de suivi atténue cet inconvénient mais aux risques et périls des partenaires. De plus, certains projets publient leurs appels d'offres pendant le temps de l'instruction, ce qui leur permet d'affiner par la suite leur budget prévisionnel.

Pour faciliter la définition des livrables, les porteurs de projet sont bien aidés par le secrétariat INTERREG puisque seuls 11 % ont manqué d'explications sur les documents à remplir et 16 % auraient eu besoin de plus d'aide pour mieux définir le contenu de leur projet.

Avec le recul, les porteurs de projet interrogés en entretien témoignent des bénéfices de l'accompagnement au montage du projet : meilleur cadrage du projet, réflexion sur les livrables, orientation vers une plus forte plus-value, mise en relation avec des partenaires, obligation de se poser des questions. Parfois cela a également facilité les relations au sein du consortium du projet puisque les partenaires ont été obligés de se mettre d'accord précisément pour améliorer leur dossier de demande. 55 % des répondants au questionnaire pensent que l'élaboration de la demande complète les a aidés à préparer la mise en œuvre de leur projet alors que seuls 11 % n'y voient qu'une contrainte.

La difficulté du cofinancement est importante pour 80 % des projets abandonnés ou en *standby*. Les porteurs de projet associatifs pensent que d'autres associations ne montent pas de projet INTERREG pour des problèmes de trésorerie.

De plus, les partenaires institutionnels et instances de coopération transfrontalières entendent parler de projets transfrontaliers qui se montent à plus petite échelle sans INTERREG ou abandonnent, effrayés par la complexité. Ce ressenti n'est pas mesurable et le nombre de réponses aux appels à projets et AMI montre que tous les acteurs de la coopération transfrontalière ne sont pas découragés.

Le dernier obstacle est celui de l'accès à l'information sur les possibilités de cofinancement INTERREG, par exemple pour les entreprises, qui sont une population cible difficile à toucher.

---

<sup>20</sup> Question B2 du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet « Montage du projet : quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées lors du montage de votre projet ? »

### Les difficultés lors de la mise en œuvre du projet

Le questionnaire montre que les porteurs et partenaires de projet sont en majorité confrontés à des difficultés importantes pendant la phase de négociation et de signature de la convention en début de projet et ensuite à cause de la lourdeur du suivi administratif ou du formalisme dans les cas de changements de durée ou de budget.

Pour les projets programmés, la capacité de trésorerie ne pose pas ou peu de difficulté à 70 %.<sup>21</sup> La gestion de la trésorerie représente néanmoins une difficulté particulière pour les microprojets. L'un d'entre eux a par exemple souscrit un crédit bancaire.

Globalement, les difficultés lors de la remontée des dépenses les plus importantes sont :

- La présentation des dépenses (tableaux, signatures requises etc.) ;
- La compilation des demandes de versement des partenaires (pour le porteur de projet)s'il y a un nombre élevé de partenaires ;
- *Les procédures de modification du projet* (nouveau partenaire, aléas de chantier, délais de recrutement...)

Souvent, les porteurs de projet sont satisfaits de la souplesse de l'Autorité de gestion pour les modifications mineures. A l'inverse d'autres souhaiteraient pouvoir faire facilement plus de modifications. Par ailleurs, ils font tout pour éviter une modification majeure (qui passe en comité de suivi et nécessite la signature d'un avenant). La lourdeur de la procédure de modification est finalement un garde-fou pour le programme : on peut donc espérer une réalisation proche du prévisionnel.

Les projets qui s'en sortent le mieux dans la gestion financière sont ceux qui disposent d'un *coordinateur administratif dédié*, financé dans le cadre du projet. Dans le cas inverse, c'est difficile pour la personne qui assure la coordination (temps supérieur à ce qui était imaginé, difficultés de compréhension et d'usage de SYNERGIE-CTE) et souvent elle ne souhaite pas recommencer un projet INTERREG.

La justification des dépenses est difficile pour les partenaires qui n'ont pas de temps de travail dédié à la gestion (ex : professeurs). Pour y remédier, certaines grandes structures ont mis en place des *référents « projets européens » pour plusieurs projets*, qui ont l'avantage de maîtriser les règles et de décharger les personnes impliquées dans le contenu du projet.

Les projets de recherche impliquant de nombreux professeurs ont du mal avec *les justificatifs des dépenses de personnel à produire côté allemand* (protection des données personnelles, politiques RH des établissements, lourdeur des Time Sheets si une méthode au forfait n'a pas été choisie). Le programme INTERREG V a néanmoins su proposer plusieurs possibilités, qui n'obligent pas toutes à transmettre les fiches de paie mensuelles contenant des données confidentielles (salaire, religion, classe d'imposition, adresse). De nombreux porteurs de projet souhaiteraient *encore plus de forfaits et moins de contrôle sur les moyens que sur les objectifs* (ex : indicateurs), ce à quoi ils sont habitués pour d'autres subventions publiques. Cependant, l'Autorité de gestion n'a pas encore de retour sur les méthodes de coût simplifié et les audits prouveront si ces méthodes étaient acceptables.

Il s'agit là d'une *tension habituelle* entre l'Autorité de gestion qui reste responsable de la bonne gestion du programme auprès des instances nationales et européennes et les partenaires et porteurs. Le *juste milieu dans l'application du principe de proportionnalité des procédures et des contrôles n'est pas évident à*

---

<sup>21</sup> Question B3 du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet « Quels sont les obstacles que vous rencontrez dans la mise en œuvre de votre projet ? »

*déterminer si l'Autorité de gestion dépend de contrôles ultérieurs pour valider ou infirmer ses pratiques.* L'inciter à prendre des risques pour fluidifier le fonctionnement du programme sans en partager les conséquences n'aide pas l'AG à faire des choix de gestion, puisqu'au final c'est elle qui porte la responsabilité.

Parmi les autres éléments de souplesse espérés, *d'autres porteurs de projet voudraient à l'inverse faire passer plus de dépenses hors forfait*, jugés non éligibles par l'Autorité de gestion ; notamment des investissements matériels (ex : mallette d'animation) et immatériels (ex : formation au management de projet) ou encore les frais de déplacement des bénéficiaires externes à la structure.

Avec le recul, certains porteurs pensent que l'effort administratif pour certaines dépenses est trop élevé (exemple : frais de déplacements, part du temps de travail de personnes déjà financées par ailleurs) ou qu'ils avaient trop de partenaires effectuant des dépenses. Le Secrétariat conjoint pourrait *mieux alerter (mais il le fait fréquemment déjà) les porteurs de projet dans le montage de leur budget en les invitant à ne pas tout prévoir en dépenses éligibles si le coût du rassemblement des justificatifs est supérieur au remboursement*. Pour simplifier la justification des frais de personnel, il faudrait sûrement ne pas chercher à comptabiliser toutes les personnes impliquées.

Différents partenaires disent aussi ne pas avoir bien compris *l'articulation entre rapport intermédiaire et rapports de livrables* et voient une redondance. Une partie des personnes essaie d'utiliser les obligations de rapports comme un outil de management de leur projet. D'autres n'y voient que des contraintes.

Il est à noter que les partenaires institutionnels ne sont pas d'accord entre eux sur le fait que les exigences réglementaires et leur interprétation soient trop restrictives, sauf pour les microprojets qui devraient bénéficier d'un autre cadre réglementaire (souhait pour INTERREG VI).

En conclusion, par rapport à INTERREG IV, le programme opérationnel d'INTERREG V prévoit une réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires<sup>22</sup>. Concrètement, les mesures déjà mises en œuvre apportent des améliorations : rapports intermédiaires et non plus annuels, coûts simplifiés, nouveaux guides, formations, accompagnement par les contrôleurs financiers dans la mise en œuvre du projet...

Sauf changement réglementaire notable, il apparaît à ce stade difficile d'espérer une mise en œuvre plus simple ou souple du programme. L'Autorité de gestion n'ayant de plus pas encore de retour des autorités de contrôle supérieures sur les pratiques de gestion mises en place. Elle doit donc constamment s'inscrire entre les principes de sécurité et d'efficacité de la programmation. Néanmoins, toutes les possibilités de simplification doivent être étudiées.

Le projet 13.1 « assistance technique » fixe ainsi parmi ses livrables la mise en œuvre d'actions transversales permettant d'augmenter la capacité administrative du programme, par exemple sous la forme de 4 études ou workshops<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Programme opérationnel page 128

<sup>23</sup> Pages 31-37 de la demande complète de financement du projet assistance technique

## Préconisations

*Pour INTERREG V :*

### **Individualiser plus l'accompagnement :**

- Tenir compte de la culture du porteur de projet
- Rester vigilant sur la compréhension des règles par les personnes expérimentées qui risquent de confondre les règles passées et présentes ou celles d'autres fonds européens.
- Mieux accompagner les porteurs de projet dans le montage de leur budget et alerter sur les avantages et inconvénients des différentes méthodes de calcul des coûts.

### **Renforcer les explications collectives**

- Organiser des formations collectives pratiques d'une demi-journée sur la mise en œuvre des projets notamment pour les bénéficiaires intéressés, même s'ils connaissent INTERREG IV.
- Mieux communiquer auprès des bénéficiaires en cas de modification des règles (code couleur dans le manuel, message) et des raisons de ces modifications.
- Organiser un temps d'échange entre instructeurs, contrôleurs, porteurs et partenaires de projet de plusieurs pays pour identifier les points de vigilance et bonnes pratiques.

Pistes à étudier pour INTERREG VI :

### **Négocier avec la Commission européenne**

- Lever les blocages principaux en trouvant des solutions défendables devant les auditeurs de la Commission (justification des dépenses de personnel, prise en compte des aléas d'un projet, aides d'Etat).
  - Organiser un temps d'échange entre les partenaires du programme et les autorités de gestion de différents programmes européens, si possible en associant les autorités de contrôle nationales.
- Impliquer politiquement les partenaires institutionnels dans les échanges avec la Commission.

### **Anticiper**

- Construire les outils et les règles avant le début du programme et si le cadre réglementaire le permet, ne pas tout réinventer.

### **Simplifier**

- Comme le suggère un porteur de projet, « Définir un cadre et des limites dans le montant défini initialement de l'enveloppe financière, autorisant des modifications budgétaires sans trop grand travail justificatif. Par exemple, changement de personne sur un poste, rééquilibrage entre postes de main d'œuvre, modification des arbitrages pour les dépenses directes ; etc ». Mais des contraintes réglementaires et de gestion peuvent limiter ces possibilités de simplification.
- Prévoir un dispositif microprojets beaucoup moins contraignant et moins coûteux.
- Pour attirer des petites structures moins solides financièrement, prévoir des acomptes (microprojets ou acompte des montants forfaitaires avant le contrôle complet d'une demande de versement).
- Revoir l'articulation entre rapport de livrable et rapport intermédiaire. Rechercher les possibilités d'utilisation de SYNERGIE pour remplir ces rapports.
- Simplifier les justificatifs exigés pour les demandes de versement, dans le cadre légal.

21. Les difficultés rencontrées par les bénéficiaires dépendent-elles de l'expérience des bénéficiaires en matière de projets INTERREG et/ou d'un autre programme communautaire ?

#### Les difficultés lors du montage du projet

8 sur 10 projets abandonnés ayant répondu au questionnaire avaient l'expérience des projets transfrontaliers et 4 l'expérience d'INTERREG Rhin supérieur. *Le manque d'expérience n'est donc pas la raison principale de l'abandon d'un projet qui est lié plutôt à un problème financier.*

Lors de la phase d'instruction, les bénéficiaires qui avaient déjà de l'expérience ont statistiquement les mêmes difficultés sauf sur *la définition des livrables et* . les mêmes besoins d'aide du secrétariat INTERREG sauf sur *les marchés publics et les indicateurs qu'ils maîtrisent mieux.*

La logique d'INTERREG V diffère de celle d'INTERREG IV sur la question du cadre de performance et l'importance attachée aux indicateurs or, les personnes expérimentées ont peut-être moins posé de questions sur ce point, pensant bien le maîtriser, ne se sentant ainsi par la suite, pas assez aidées.

#### Les difficultés lors de la mise en œuvre du projet

Lors des entretiens, les bénéficiaires qui démarrent INTERREG disent découvrir les règles au fur et à mesure. Ils posent plus facilement des questions et s'intéressent aux règles d'INTERREG V, ce qui fait qu'ils portent un regard positif sur l'aide reçue. Cependant, ils sont généralement *surpris de la complexité et des subtilités de la gestion administrative* et manquent parfois d'anticipation. S'ils avaient été alertés, ils auraient agi autrement, disent-ils. Mais des points réguliers sont organisés avec eux et notamment la réunion de démarrage « Kick-Off ».

Les bénéficiaires ayant par le passé mené un projet sont moins surpris mais restent confrontés à des difficultés dans la mise en œuvre : apprendre les nouvelles règles, manipuler la nouvelle version du logiciel financier (développé sur le modèle de Présage-CTE de la période précédente), comprendre l'approche par les résultats, apprendre un nouveau langage INTERREG.

#### Envie de redéposer un projet

Les personnes qui ne souhaitent pas redéposer un projet ne sont pas forcément celles qui ont découvert INTERREG. En entretien, elles disent d'ailleurs qu'elles ont beaucoup appris et espèrent que les procédures leur paraîtront plus simples la prochaine fois ! Ceux qui ne veulent pas recommencer invoquent le temps très important passé, en plus de leur poste habituel.

#### Conclusion

La perception des difficultés et de la relation avec le service INTERREG dépend fortement du contexte et du comportement du bénéficiaire :

- De son expérience administrative,
- De sa culture et de sa langue maternelle,
- De ses attentes personnelles d'un accompagnement personnalisé,

Finalement, les difficultés dépendent peu de l'expérience passée sur des projets INTERREG.

#### Préconisation

- Reprendre les préconisations des questions 19 et 20, qui s'appliquent aux bénéficiaires expérimentés et novices.

*22. La participation d'un Etat non membre de l'UE (la Suisse dans le cas du programme INTERREG) a-t-elle un impact sur le fonctionnement du programme ? Quels moyens pourraient être déployés pour diminuer l'impact négatif, ou au contraire pour mieux profiter de l'impact positif le cas échéant ?*

Selon le Secrétariat d'Etat à l'Economie de la Confédération Helvétique (SECO), INTERREG reste très important pour la Suisse car ce programme permet de soutenir à la fois sa politique régionale et sa politique internationale de proximité. De plus, INTERREG soutient les cantons de la Suisse frontalière qui font face à des contraintes particulières par rapport à la Suisse centrale en raison des frontières partagées avec leurs pays voisins.

Le programme INTERREG du Rhin supérieur s'est adapté à la présence de partenaires issus d'un Etat non membre de l'UE :

- 1) Les partenaires de projet suisses peuvent participer mais pas porter un projet ni percevoir des fonds européens, ni être audités par la Commission européenne.
- 2) Ils bénéficient d'outils dédiés et surtout d'une instance de conseil unique pour les subventions publiques suisses et INTERREG : l'IKB Regio Basiliensis.
- 3) Les cantons suisses du Rhin supérieur sont représentés par la Regio Basiliensis au Groupe de travail et participent parfois au comité de suivi. Le SECO est membre du comité de suivi depuis avril 2015.
- 4) Le programme INTERREG Rhin supérieur est régulièrement abordé dans les dialogues franco-suisses (instance officielle interétatique associant les collectivités territoriales). Il couvre le territoire institutionnel de la coopération trinationale du Rhin supérieur initiée dans les années 1970.
- 5) La Suisse participe au projet d'assistance technique et cofinance ainsi le personnel et les travaux du programme.

#### **La participation de la Suisse renforce la qualité des projets**

Si on regarde les projets programmés, les Suisses sont pleinement impliqués (cf question C – 15). Les membres du groupe du travail veillent à proposer des partenaires suisses aux projets pour en augmenter la qualité. Les acteurs suisses ont tendance à ne s'engager dans la coopération transfrontalière que s'ils en perçoivent une forte valeur ajoutée (notamment car ils ne touchent pas de FEDER) : cela donne une indication parmi d'autres aux membres du Groupe de travail et incite à améliorer les projets pour convaincre des partenaires suisses de s'y engager.

#### **Accompagnement des partenaires de projet suisses**

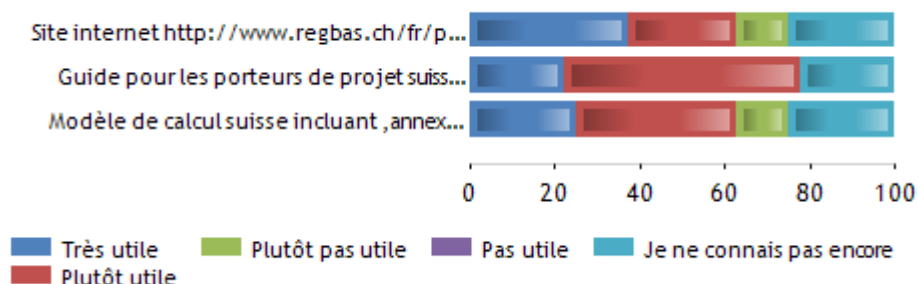
Les 9 réponses des partenaires suisses au questionnaire montrent que le programme a su parfaitement s'adapter à leurs spécificités.<sup>24</sup>

100 % des partenaires suisses (tous impliqués dans des projets déjà programmés) se sentent plutôt ou tout à fait aidés par la Regio Basiliensis dans le montage de leur projet.

---

<sup>24</sup> Questions C4 et C5 du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet

Des outils spécifiques ont dû être développés pour les partenaires suisses, qui ne peuvent pas se référer aux outils généraux du programme INTERREG.



Ces outils sont jugés pour l'essentiel utiles par les partenaires suisses.

Les acteurs suisses sont concernés par les mêmes règles que leurs partenaires allemands et français au moment du dépôt de la demande et pour le suivi du projet (indicateurs, contribution aux livrables). Ces deux aspects leur semblent très bureaucratiques.

De plus, des procédures financières spécifiques ont été organisées et un référent suisse est chargé de coordonner les partenaires suisses. Cet aspect semble très bien fonctionner.

### L'impossibilité de devenir porteur de projet

INTERREG Rhin supérieur prévoit que le FEDER soit versé au porteur de projet, charge à lui de reverser leur part à ses partenaires. Cette procédure induit le fait que seuls les Allemands et les Français puissent jouer le rôle de porteur de projet. Lors des entretiens, les partenaires institutionnels suisses se demandent s'il pourrait en être autrement mais ne citent pas de projet qui aurait échoué pour cette raison. De manière isolée, cela peut être difficile pour un partenaire suisse d'avoir une idée et de convaincre un partenaire de porter le projet. Il existe une possibilité intéressante : *un projet peut être piloté par un porteur français ou allemand sur le plan administratif / INTERREG et par un chef de projet suisse sur le volet technique et sur la coordination administrative des partenaires suisses*, à condition que les deux se coordonnent bien. Cette dichotomie existe d'ailleurs bien souvent chez les porteurs de projet qui divisent ces 2 rôles.

### Conclusion

Fort de sa longue expérience de coopération transfrontalière impliquant un Etat non membre de l'Union européenne, le Rhin supérieur a parfaitement su intégrer la Suisse dans son programme.

#### Préconisation :

*Il ne semble pas utile de modifier les règles. Lorsque l'impulsion d'un projet transfrontalier vient de la Suisse, il peut être utile de conseiller aux consortiums de se partager les rôles de management entre pays tout en restant dans le cadre réglementaire du FEDER, à savoir l'impossibilité pour la Suisse de percevoir et redistribuer du FEDER.*

*Le cas échéant, recommander à certains partenaires de projet de se partager les rôles de management et de donner une fonction technique aux partenaires suisses.*

23. *L'organisation du Secrétariat conjoint par sous-espaces géographiques est-elle pertinente ? Même question pour l'organisation du Secrétariat conjoint par objectif spécifique ?*

Les instructrices se présentent à l'extérieur comme dotées d'une double spécialisation territoriale et thématique (par OS) à laquelle se rajoute une fonction transversale (suivi des évaluations, de la communication...). De plus, elles occupent en interne le rôle de « Personne ressource » qui se tient à la disposition des autres membres pour l'équipe pour fournir des informations détaillées et à jour à propos d'une thématique précise.

En pratique, *les 5 instructrices se répartissent l'instruction des pré-formulaires et des demandes complètes plus par OS que par zone géographique*. Les porteurs de projet comme les partenaires institutionnels approuvent cette spécialisation. Les instructrices connaissent bien l'environnement thématique des porteurs de projet et peuvent ainsi par exemple éliminer les doublons de projet en regroupant certains. Elles organisent des actions ciblées auprès de porteurs potentiels sur les OS en retard de programmation et gèrent les appels à projets et appels à manifestations d'intérêt.

Les membres du Groupe de travail pensent que *l'organisation par sous-espaces géographiques est pertinente*, notamment pour eux, car « cela fonctionne beaucoup mieux que s'il fallait s'adresser à une dizaine de référents différents ». Ils souhaiteraient renforcer la présence sur le terrain pour faire émerger des projets mais ont conscience des obstacles en termes de moyens et de l'ampleur des missions confiées au secrétariat INTERREG. A l'inverse, comme expliqué en question 18, le secrétariat INTERREG cherche à donner les moyens aux partenaires de relayer le programme sur leur territoire comme le font par exemple les Eurodistricts ou la cellule de contact de la SGD Süd de Rhénanie-Palatinat.

Pendant les entretiens, les porteurs de projet racontent avoir été accompagnés par un seul instructeur/trice, spécialisé sur leur thématique. *C'est donc moins pour les porteurs de projet que pour les acteurs institutionnels locaux que la présence territoriale est importante*. Aujourd'hui, 42 des 55 projets (76 %), hors microprojets, couvrent l'ensemble du Rhin supérieur et 50 % ont leur siège à Strasbourg Ortenau. Il y a donc encore du potentiel pour faire émerger des projets plus locaux, ce qui peut contredire la tendance de certains membres du Groupe de travail à inciter les projets à couvrir si possible l'ensemble du territoire de programmation.

## Conclusion

En pratique, la spécialisation par objectif spécifique prédomine et a vocation à se renforcer pour remplir les objectifs du programme. En effet, il y a des objectifs chiffrés par OS mais pas par territoire.

Le rôle de référent territorial passe un peu au second plan et n'est pas complètement défini. Les rôles de référentes thématiques et territoriales restent conciliables pour les instructrices, puisque la référente territoriale agit avant tout dans l'émergence de projets qui ne sont pas encore en phase d'instruction.

Les partenaires institutionnels apprécient l'existence de 4 référents territoriaux et souhaitent renforcer cette présence sur le terrain, à part à côté de Strasbourg où le besoin se fait moins ressentir.

### Préconisations :

*Conserver la double spécialisation et l'accent mis sur la spécialisation par OS ;*

*Mieux définir la mission du référent territorial tout en prenant en compte la problématique des moyens ;*

*Par exemple, partager sa veille sur un territoire avec les partenaires institutionnels locaux en continuant à les aider à prendre le relais localement et en participant à des événements existants sur place.*

24. *Le fonctionnement du Secrétariat Conjoint est-il suffisant pour éclairer l'avis du Groupe de Travail ?*
25. *Les fonctionnements du Groupe de travail et du Comité de suivi sont-ils satisfaisants ?*

Le Comité de suivi et le Groupe de travail sont des instances politique et technique qui vérifient l'éligibilité des projets, définissent les règles, programment et suivent les projets et supervisent l'avancement du programme, évaluent le programme et mettent en œuvre la stratégie de communication<sup>25</sup>.

Le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion préparent bien les réunions et envoient les documents 15 jours avant. Le Groupe de travail et le Comité de suivi fonctionnent dans un climat de bienveillance et de discussion et contribuent à une programmation conforme aux objectifs. Leurs membres s'impliquent en requérant des avis techniques au sein de leurs administrations respectives et préparant des questions pour vérifier la pertinence d'un projet. En pratique, le Comité de suivi s'appuie beaucoup sur les avis du Groupe de travail, lieu de débat, d'autant plus qu'une partie des personnes participe aux deux instances.

Il règne un climat de confiance dans les instances ; ceux qui le souhaitent s'expriment. Les membres des instances se côtoient déjà dans d'autres instances politiques de la coopération transfrontalière. Entre les réunions, les partenaires échangent entre eux par nationalité sur les aspects administratifs du programme et cherchent à se concerter ou à prévenir l'Autorité de gestion d'une difficulté. Ils vont s'adresser aux membres des pays voisins plutôt à l'occasion d'idées de projets INTERREG précises.

Sans que ce soit vécu comme un problème majeur, plusieurs membres regrettent que le Comité de suivi n'ait pas un positionnement plus politique ou perde la vision des contenus des projets.

Les membres du Groupe de travail ne reçoivent cependant pas les rapports d'instruction qui sont servent aux instructeurs à documenter les vérifications effectuées. Certains d'entre eux souhaiteraient être au courant des idées de projet avant la présentation du pré-formulaire abouti et regrettent un manque de transparence. En effet, ils constatent qu'il est plus difficile de demander à un consortium de s'ouvrir à de nouveaux partenaires cofinanceurs s'il a déjà mûri sa demande. Ceci fait l'objet d'un désaccord avec le service INTERREG qui estime que la qualité de l'instruction de la demande pourrait souffrir du fait que toutes les idées de projets soient accessibles à tout moment. Un projet ne devrait figurer sur la liste que lorsque la personne chargée de l'instruction de la demande a conclu que le pré-formulaire est arrivé à maturation.<sup>26</sup>

**La procédure des AMI répond à la demande de certains membres du groupe de travail d'être informés plus en amont des idées de projets.**

Beaucoup de membres du groupe de travail n'ont pas connu INTERREG IV A et sont arrivés après l'écriture du programme opérationnel d'INTERREG V A. Il y a eu donc une phase d'apprentissage et ils mentionnent que certaines notions comme les indicateurs sont encore difficiles à comprendre. Il y a donc eu des échanges entre membres du groupe de travail et avec l'Autorité de gestion entre les réunions, pour clarifier ou modifier certains points. Ces temps d'appropriation et de négociation peuvent aussi expliquer les incertitudes en début de programme. Les règles et outils qui en sont émergés ont fait l'objet de compromis entre les partenaires institutionnels.

---

<sup>25</sup> Source : entretiens avec les agents du service INTERREG, les membres du Groupe de travail et du Comité de suivi. Règlement intérieur et comptes rendus des instances. Descriptif du système de gestion et de contrôle p.21.

<sup>26</sup> Groupe de travail numéro 1, 15 juin 2015

L'autorité de gestion a également organisé des formations « Train the Trainers » pour les membres du groupe de travail (cf. question 18).

Enfin, il reste difficile pour les partenaires institutionnels de suivre l'avancement du programme une fois que les projets sont validés avec une optimisation possible de la présentation de l'avancement des projets et des indicateurs par exemple.

#### Préconisations des questions 24 et 25 :

- *Comme pour les récents appels à manifestations d'intérêt, être plus communicant avec le Groupe de travail sur les idées de projet en cours, sans ouvrir de débat sur le fond de ces idées pas encore arrivées à maturation.*
- *Donner la possibilité aux porteurs de projet candidats de présenter leur projet en 5 minutes devant le groupe de travail et de répondre aux remarques même si, en raison de critères d'équité, cette possibilité devrait être laissée à tous les porteurs*
- *Assurer un travail plus important de suivi de la réalisation technique des projets (dans la limite des ressources disponibles).*
- *Consacrer un point de l'ordre du jour à la présentation des réalisations de certains projets en cours ou terminés, sur place ou en présence des bénéficiaires ou à défaut en utilisant les outils de communication du projet (ex : vidéo, site) et le rapport de livrable.<sup>27</sup> (Le projet MARGE a déjà été présenté au Comité de suivi en décembre 2017.)*
- *Inviter à cette occasion la presse pour valoriser le programme INTERREG*
- *Illustrer les propos sur l'avancement qualitatif du programme (tableaux indicateurs) par des exemples de réalisations en face des valeurs cibles*

---

<sup>27</sup> Le descriptif du système de Gestion et de Contrôle page 21 prévoit cette possibilité.

26. *Les relations entre le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion pourraient-elles être plus efficaces ?  
Si oui, comment ?*

Cette question traite de l'analyse des fonctions de chaque unité du service INTERREG et de leurs interrelations. Il convient de noter que cette question et les deux suivantes feront l'objet d'un traitement particulier et d'un approfondissement dans une évaluation spécifique de l'Axe E du programme.

Les relations entre le Secrétariat conjoint et l'Autorité de gestion peuvent être considérées comme efficaces en tenant compte des moyens disponibles et du fait que les tâches de contrôle ne sont pas encore au régime maximal. De nombreuses collaborations et actions communes entre les deux équipes sont notées.

Plusieurs particularités peuvent être notées dans le fonctionnement du service Interreg :

- Il est un des rares programmes européens à avoir internalisé complètement les fonctions de contrôle ;
- Les tâches d'instruction et de contrôle ne sont pas confiées au même agent alors que la réglementation communautaire le permettrait ;
- Ce sont les contrôleurs financiers qui s'occupent du recueil des données des indicateurs et de leur conformité ;

Les échanges avec les équipes du Secrétariat INTERREG permettent de relever de bonnes relations entre l'Autorité de gestion et le Secrétariat conjoint.

Le fonctionnement des binômes instructeur/contrôleur fonctionne plutôt bien même si l'un s'efface par rapport à l'autre face aux porteurs de projets en fonction de l'étape du cycle de vie du projet. Ceci peut perturber certains porteurs qui, accompagnés au début par le service instructeur, se voient confrontés ensuite au service contrôleur même si les deux sont présents à la réunion de lancement et que le service instructeur reste concerné notamment par les rapports de projet intermédiaire et final ou lors des opérations de contrôle sur place.

Des échanges se font également entre les deux équipes sur des questions techniques telles que les régimes d'aides d'Etat ou les marchés publics. De même, la responsable de la gestion financière du programme s'occupe également du logiciel SYNERGIE et du contrôle interne pour que ses collègues travaillent dans un cadre clair et sécurisé.

Le recueil et la certification des valeurs des indicateurs sont assurés par les contrôleurs financiers. Cela est logique d'un point de vue du contrôle de la réalité des informations fournies mais cela peut entraîner un risque de déconnexion avec la mise en œuvre du contenu du projet en ayant une vision principalement de contrôle des dépenses et des indicateurs.

Il convient de noter également que les plans de charge des deux équipes ne coïncident pas (si l'on fait abstraction des tâches communes qui sont également très consommatrices en temps de travail) car elles n'interviennent pas au même moment. L'instruction est très sollicitée en début de programmation et au fur et à mesure du taux de programmation, elle devrait être moins présente. Les opérations de contrôle de premier niveau sont, elles, en croissance et devront s'intensifier fortement. Il y aura donc ici *un réel enjeu de coordination et de capacité à se suppléer entre les deux pôles, comme l'indiquent les termes du PO, malgré la séparation fonctionnelle sur les tâches d'instruction et de contrôle.*

Quand le rythme de programmation le permettra, il conviendra de veiller à progressivement permettre aux instructeurs d'appuyer les tâches de contrôle ou certaines actions transversales de l'Autorité de gestion.

*D'autres programmes INTERREG décentralisent plus les tâches de contrôle, voire les externalisent. Pour mémoire, la Commission préfère a priori la méthode du Rhin supérieur avec une internalisation des contrôles mais sa position peut évoluer dans le cadre de la prochaine période de programmation.*

#### Quelques pistes d'optimisation :

- *Une mutualisation encore plus importante de tâches qui ont un intérêt transversal comme la communication et la capitalisation organisée par le Secrétariat conjoint et alimentée par le contrôle des indicateurs effectué par l'Autorité de gestion. Par exemple, il semble pertinent de charger 1 ou 2 personnes exclusivement de la question des indicateurs, de la capitalisation et de la communication. Cela éviterait une approche exclusivement de contrôle des indicateurs et aiderait à mieux valoriser les effets des projets (ce qui est une demande des porteurs) et dégagerait du temps pour les contrôleurs. Cette préconisation est bien sûr liée aux moyens d'assistance technique disponibles ;*
- *Le maintien de la spécialisation par OS des instructeurs se posera au fur et à mesure de l'atteinte de leurs objectifs de programmation. Le cas échéant prévoir :*
  - *de transférer le temps disponible pour l'instruction sur d'autres OS ;*
  - *ou de renforcer l'accompagnement des porteurs sur l'OS de spécialisation ;*
  - *ou de soutenir les contrôleurs (pour le suivi des indicateurs par exemple).*
- *Pour INTERREG VI, étudier si la séparation fonctionnelle entre l'instruction et le contrôle de premier niveau reste pertinente (car si elle donne des gages d'indépendance du contrôleur par rapport à l'aide au montage effectuée par l'instructeur, elle produit nécessairement des doublons ou des pertes d'information) et l'intérêt de décentraliser plus les contrôles de 1<sup>er</sup> niveau.*

27. *Les moyens humains à disposition des autorités du programme (Secrétariat conjoint et Autorité de gestion) sont-ils adaptés ? Si non, sur quels postes et pour quelles compétences pourraient-ils être complétés ?*

Il s'agit ici d'analyser la cohérence (adéquation entre les moyens et les objectifs) des actions d'assistance technique du programme.

L'effectif actuel (ne tenant pas compte des changements de personnel réguliers) en équivalent temps plein (ETP) est de 14,8 (en tenant compte de la création en cours) :

- 4,8 ETP Secrétariat conjoint (dont 1 à partir de janvier 2018)
- 1 ETP microprojet instruction et contrôle
- 5 ETP Autorité de gestion – contrôle
- 3 ETP gestion financière, assistance, management, pilotage
- + 1 poste en cours de création

Les partenaires du projet assistance technique se sont mis d'accord sur un montant d'ETP de 15,5. Les entretiens avec toutes les parties prenantes ont montré quelques besoins complémentaires qui ne pourront être satisfaits que par des ressources humaines supplémentaires ou une autre organisation des travaux au sein de l'équipe INTERREG et/ou avec les partenaires du programme. Cette question de l'organisation des travaux fera l'objet de l'évaluation spécifique de l'axe E.

Ces besoins complémentaires touchent notamment :

- Les tâches de *communication et de capitalisation* qui sont notamment portées par deux agentes de l'équipe, dans le cadre de leurs missions transversales, avec des appuis spécifiques des autres agents. Compte tenu de l'importance de ce sujet, même avec la sélection d'un cabinet spécialisé en appui, il nous semble nécessaire de dédier un poste complet à ces fonctions ;
- Le travail *d'aide à l'émergence et à la formalisation des projets* et la présence sur le terrain de l'équipe INTERREG pourrait être renforcés. L'équipe INTERREG a également signalé *quelques outils (guide sur la saisie des dépenses etc.) qui pourraient être rédigés* ou dont la diffusion pourrait être améliorée si les ressources humaines étaient plus importantes ;
- Ce point concerne également *la base Synergie CTE* qui est considérée comme permettant un bon suivi financier par le service INTERREG (mais que certains porteurs interrogés trouvent assez datée et peu ergonomique). Elle pourrait être plus efficiente pour, par exemple, l'agrégation des données en vue des demandes de capitalisation faite par les autorités allemandes ou le CGET ;
- Les instructrices mettent aussi en avant le manque de temps pour cumuler de façon efficiente les tâches d'instruction et les tâches transversales qui leur sont confiées ;
- Les contrôleurs aimeraient avoir également plus de temps pour réfléchir aux procédures, les affiner, voire comment les alléger, les simplifier.
- *Les porteurs de projet en cours de réalisation auraient besoin d'un appui plus fort à la mise en œuvre* pour les aider à tenir les délais, produire les résultats, les justificatifs nécessaires avant que les contrôleurs ne vérifient les dépenses.

**Préconisation :**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Discuter avec les partenaires du projet Assistance technique de la possibilité d'étoffer encore un peu les effectifs du Secrétariat conjoint pour consacrer plus de temps aux tâches de communication et de capitalisation.</i></li></ul> |
|--|

*28. Les moyens prévus pour la mise en œuvre du programme ont-ils été déployés de façon optimale ?  
Quel a été l'impact des moyens mis en œuvre par le programme sur les premières réalisations des projets observées ?*

Il s'agit ici de répondre à la question de l'utilisation efficiente des moyens du programme, c'est-à-dire à l'adéquation entre les moyens/ressources et les objectifs de l'assistance technique qui sont de délivrer une programmation sûre et efficace.

Les entretiens avec le service INTERREG précisent notamment que

- Au second semestre 2015, beaucoup d'énergie a été investie dans l'instruction des premiers dossiers, afin de disposer d'un taux de programmation et de réalisation suffisant en 2018 ;
- Les efforts de communication sont reconnus mais avec le besoin de plus y consacrer des moyens, ainsi que sur la capitalisation ;
- Le logiciel SYNERGIE-CTE n'a pas été déployé suffisamment tôt, si bien que certains projets ont dû retarder leur démarrage mais aujourd'hui il est considéré comme suffisamment ergonomique (avis non partagé cependant par certains porteurs interrogés) ;
- Les contrôleurs ont été confrontés à un stock de demandes important et le programme est encore en attente des contrôles de niveaux supérieurs pour s'étalonner complètement ;
- La procédure des microprojets a fait l'objet de longs débats. Suivant les microprojets, même au sein du même territoire, l'Eurodistrict est plus ou moins impliqué ;
- Les contrôleurs financiers ont poursuivi le principe de la *Bagatellgrenze* déjà en vigueur lors de la programmation précédente : si une toute petite dépense est trop longue à contrôler, ils ne la certifient pas. Ceci va dans le sens de l'efficience.

### Conclusion pour les questions 27 et 28 :

Globalement, par rapport à la période de programmation précédente, le PO a doublé son rythme de programmation tout en restant à peu près constant au niveau des effectifs d'instruction, ce qui témoigne d'un gain d'efficacité important.

Les partenaires et les porteurs de projet sont globalement satisfaits de l'exécution des tâches par l'équipe INTERREG.

Le PO Rhin supérieur est un programme qui internalise fortement les tâches de contrôle de premier niveau (au contraire d'autres programmes qui les décentralisent ou externalisent).

Il reste une marge pour le recrutement de 0,5 ETP supplémentaire par rapport au projet d'assistance technique. Les moyens ne sont pas suffisants si l'on souhaite augmenter le suivi des projets et intensifier les tâches de communication et de capitalisation mais les partenaires du projet d'assistance technique font face à des contraintes budgétaires.

Des enjeux forts d'optimisation des moyens sont à prendre en compte avec la montée en flèche attendue des opérations de contrôle et de certification et de l'assistance à la mise en œuvre des projets.

#### Préconisations :

- *Plus généralement, au niveau des moyens, anticiper la charge de travail induite par la concomitance pendant plusieurs années de INTERREG V et INTERREG VI ;*
- *Pour faciliter les travaux d'instruction et de contrôle, poursuivre le travail de simplification de la remontée des justificatifs, voire d'exclusion de certaines dépenses (à l'exemple des dépenses dites de « bagatelle ») telles que les petits frais de déplacement, dont le contrôle est très chronophage ;*
- *Veiller à ce que les instructeurs, qui verront progressivement leurs OS se programmer, puissent épauler les contrôleurs en accompagnant plus les porteurs et partenaires de projet en cours de réalisation et éviter ainsi le sentiment de retrait de l'instructeur du dossier qu'il a contribué à programmer ;*
- *Voir si une spécialisation par OS des contrôleurs serait un gain en termes d'efficacité par rapport aux inconvénients que cela provoque pour la répartition de la charge de travail ;*
- *Pour INTERREG V et sûrement plus pour INTERREG VI, organiser le partage des tâches entre les partenaires et le Secrétariat conjoint pour la communication, la génération et l'accompagnement de projets sur le terrain (voir questions 18 et 23) ;*
- *Si l'on veut éviter qu'INTERREG VI prenne du retard, il faudra élaborer les outils et les règles dès que le cadre européen sera connu. A cette fin, l'Autorité de gestion mais aussi les partenaires du programme devront être suffisamment disponibles.*

## IV. Tableau des préconisations par question évaluative

Questions évaluatives	Constats	Préconisations
<b>1-2</b> <b>Logique d'intervention du programme</b>	<p>Il n'y a pas d'évolution significative du contexte socio-économique.</p> <p>Les deux événements politiques en France et en Suisse n'ont pas impacté négativement la stratégie de programmation</p> <p>Le programme INTERREG s'articule de manière exemplaire avec les stratégies transfrontalières à l'échelle du Rhin supérieur.</p> <p>La future période de programmation 2021-2027 est en cours de discussion</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maintenir la logique d'intervention actuelle jusqu'à l'examen formel du cadre performance.</li> <li>2. Tenir compte de l'avancement des axes prioritaires pour la participation aux discussions relatives à la prochaine période de programmation.</li> </ol>
<b>3</b> <b>Taux de programmation</b>	<p>Le taux de programmation est légèrement en avance sur ses prévisions de démarrage.</p> <p>L'avancement différencié entre axes a nécessité la mise en place de mesures spécifiques.</p> <p>Tous les objectifs spécifiques (OS) du programme opérationnel (PO) sont couverts par un ou plusieurs projets.</p> <p>Le paiement effectif aux projets représente 10% du FEDER programmé.</p> <p>La contribution aux indicateurs est globalement satisfaisante.</p> <p>La programmation globale de 55 projets et 18 microprojets à fin 2017 devrait permettre au programme d'atteindre les valeurs intermédiaires du cadre de performance pour l'année 2018 et d'avancer quant aux valeurs cibles pour 2023.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Il n'y a pas besoin, à l'heure actuelle, de modifier les objectifs financiers et qualitatifs du programme.</li> <li>4. Poursuivre le travail de ciblage stratégique mis en œuvre par le plan d'action pour la programmation stratégique (PAPS) sur les OS et les indicateurs les plus en souffrance.</li> </ol>
<b>4</b> <b>Pertinence des indicateurs de réalisation</b>	<p>Difficulté à s'approprier certains indicateurs.</p> <p>Plus de flexibilité nécessaire sur les valeurs cibles et besoin d'une négociation avec la Commission européenne (indicateur IS J).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Ne pas remettre en cause les indicateurs de réalisation (sauf valeur du IS J) mais affiner certaines interprétations des valeurs à fournir.</li> <li>6. Renforcer la sensibilisation et l'accompagnement des porteurs sur la question des indicateurs et de la contribution des projets aux objectifs spécifiques.</li> <li>7. Favoriser la prise en compte d'autres aspects pour la mesure de la qualité des projets.</li> <li>8. Pour Interreg VI, Réfléchir à la manière de mesurer les indicateurs communs spécifiques aux projets INTERREG et de plus long terme.</li> </ol>
<b>5</b>	<p>Les projets à l'échelle du Rhin supérieur contribuent plus intensément aux indicateurs, ainsi que les projets durables et d'infrastructures ;</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Affiner l'interprétation des indicateurs spécifiques IS B et IS I.</li> <li>10. Garder la mixité des projets (infrarégional/régional et grand/petit).</li> </ol>

<b>Caractéristiques communes des projets qui ont une forte contribution aux indicateurs de réalisation</b>	<p>Les projets de réseau ont souvent de bonnes valeurs d'indicateurs car ils réunissent beaucoup de partenaires et d'utilisateurs. Mais ce n'est pas une preuve de qualité ni de durabilité.</p> <p>Les microprojets contribuent moins aux indicateurs de réalisation mais ils sont cependant de qualité comme cela peut être le cas pour les autres projets.</p> <p>Certains indicateurs sont plus compliqués à affiner.</p>	
<b>6</b> <b>Technique des appels à projets (AAP)</b>	<p>Les appels à projets permettent de concentrer les efforts sur certains indicateurs.</p> <p>Pas de souhait de ne fonctionner qu'en mode AAP.</p> <p>Crainte relative d'une « autonomisation » du secteur académique par le biais d'AAP spécifiques.</p> <p>Charge de travail particulière pour le Secrétariat conjoint.</p>	<p>11. Garde la mixité de sélection : AAP et en continu.</p> <p>12. Veiller à ce que toutes les parties prenantes des AAP restent conscientes des règles de gestion d'INTERREG.</p> <p>13. Nécessité d'une capacité suffisante en ressources humaines du Secrétariat conjoint pour accompagner les AAP.</p>
<b>7</b> <b>Technique des microprojets</b>	<p>Le taux de programmation est d'un 1/3.</p> <p>Le formulaire de demande est simplifié.</p> <p>Le principe des microprojets est soutenu par tous les acteurs.</p> <p>Certaines parties prenantes trouvent encore la procédure complexe.</p> <p>La contribution aux valeurs de certains indicateurs est assez faible pour les microprojets.</p> <p>Pas de souhait d'une plus forte dévolution de compétences aux Eurodistricts.</p>	<p>14. Essayer de simplifier encore plus la mise en œuvre des microprojets dans le cadre de la réglementation actuelle et communiquer sur les simplifications réalisées et à venir auprès des porteurs potentiels.</p> <p>15. Accompagner les micro-projets pour que leurs actions touchent un plus grand nombre d'utilisateurs.</p> <p>Pour INTERREG VI :</p> <p>16. Faire remonter les souhaits de simplification pour la préparation de la prochaine période de programmation.</p> <p>17. Mettre en exergue la spécificité des microprojets qui pourrait figurer dans le règlement européen de la coopération territoriale européenne et le règlement du FEDER.</p>
<b>8</b> <b>Technique des AMI</b>	<p>Les Appels à manifestation d'intérêt (AMI) donnent les informations nécessaires au Secrétariat conjoint et au Groupe de travail.</p>	<p>18. Garder la technique des AMI</p> <p>19. Essayer de réduire les délais des AMI</p>
<b>9</b> <b>Blocage de la programmation</b>	<p>La technique du blocage de la programmation est efficace.</p>	<p>20. Conserver la possibilité de bloquer la programmation de certains axes (en attendant une éventuelle révision de la maquette financière après la revue de performance de 2019).</p>
<b>10</b>	<p>Les opérations de communication ont été articulées avec le PAPS.</p>	<p>21. Revoir le site internet.</p> <p>22. Prendre un prestataire spécialisé pour accompagner le Secrétariat conjoint.</p> <p>23. Renforcer le ciblage de la communication sur des acteurs spécifiques.</p>

<b>Actions de communication</b>	Les partenaires apprécient la communication du programme mais souhaitent qu'elle soit optimisée sur les actions et les outils. Nécessité de moyens humains renforcés.	24. Etudier la possibilité de spécialiser un poste sur les tâches de communication et de capitalisation.
<b>11 PAPS</b>	Le PAPS est une méthode de pilotage efficace et satisfaisante.	25. Maintenir le PAPS comme un outil stratégique de programmation et l'orienter au fur et à mesure de l'avancée de la programmation sur les outils et méthodes de suivi de la mise en œuvre des projets.
<b>12 Qualité des projets</b>	Les projets sont bien de qualité. Certains projets pourraient plus contribuer à la qualité du programme s'ils pouvaient émarger à plusieurs OS.	26. Etudier la possibilité donnée aux projets d'intégrer quelques actions relevant d'un autre objectif spécifique si cela améliore la qualité du projet tout en prenant en compte les contraintes liées à cette souplesse plus importante en termes de respect des règles de concentration thématique ou de rattachement aux catégories d'intervention ou encore de proratisation des actions par rapport aux différents indicateurs de réalisation auxquels se rattacherait le projet.
<b>13-14 Evaluation de la qualité des projets</b>	6 conditions d'éligibilité existantes. Parmi eux, les critères de qualité transversaux ne sont pas suffisamment mis en valeur. Des membres du Groupe de travail qui souhaiteraient être plus informés en amont sur les idées de projet. Un besoin de renforcement des travaux de capitalisation et de communication sur la qualité des projets.	27. - Mieux mettre en valeur auprès des partenaires institutionnels dans la phase de sélection, la contribution des projets aux quatre critères d'éligibilité transversaux et aux développements transfrontaliers affichés dans le PO. 28. - Entamer un travail de capitalisation auprès des porteurs de projet pour recenser toutes les contributions de qualité qu'ils génèrent en cours de vie de leur projet afin de dégager, si possible, soit de nouveaux indicateurs communs, ou du moins une typologie d'effets qui ne seraient pas ou mal mesurés actuellement. 29. - Réaliser ensuite une action de communication/valorisation pour mettre en lumière les impacts des projets que le programme a du mal à évaluer. 30. - Préparer dès maintenant l'évaluation d'impact en relevant plus finement les critères de qualité des projets et leur contribution directe et indirecte aux développements transfrontaliers et aux indicateurs de résultat. 31. - Essayer d'associer plus tôt les membres du Groupe de travail dans les idées de projet pour qu'ils puissent contribuer à améliorer la qualité des projets présentés. 32. - Assurer un suivi post programmation et de capitalisation des projets plus poussé (par la création d'un poste spécifique au sein de l'AG, sous réserve des crédits disponibles, ou au en se servant du relais des organes et instances de la coopération transfrontalière ?).
<b>15 Répartition géographique des projets</b>	Le programme opérationnel ne comporte pas d'objectif d'équilibre territorial et de critère de représentativité géographique des projets. Les partenaires incitent les projets à avoir une approche la plus large possible du partenariat et proposent activement des partenaires dans leurs territoires respectifs. Le risque est de privilégier les projets d'envergure régionale au détriment de projets très concrets dans les zones frontalières (ex : coopération entre administrations voisines), qui pourraient paradoxalement toucher plus de personnes.	33. Agir sur la génération de (micro)-projets locaux pour assurer une mixité entre les projets à grande envergure régionale et les projets à portée locale afin que chaque type de projets contribuent par ses spécificités à la mise en œuvre de la coopération transfrontalière. 34. Essayer de faire encore plus participer les partenaires suisses en tenant compte des spécificités de chaque projet. 35. Essayer de mieux mettre en valeur l'impact territorial des projets à grande échelle géographique. 36. Améliorer de façon générale la visibilité des effets des projets pour les citoyens.

<b>16</b>  <b>Renouvellement des porteurs et partenaires</b>	<p>Phénomène de fatigue des porteurs et partenaires actuels.</p> <p>Le renouvellement n'est pas en soit un critère de qualité.</p> <p>Importance d'assurer la pérennité des partenariats mais l'innovation dans les actions présentées au titre du PO.</p>	<p>37. Mieux accompagner les partenaires actuels pour qu'ils réussissent leur sortie du programme et la pérennisation de leur réseau (recherche d'aides financières, de partenaires etc.) ;</p> <p>38. Encourager les porteurs et partenaires à associer de nouveaux membres dans leurs consortiums autour d'actions innovantes par rapport à celles ayant déjà bénéficié d'une aide du programme ;</p> <p>39. Cibler des cercles et types de partenaires n'ayant pas encore bénéficié de crédits INTERREG pour élargir le champ d'intervention du PO.</p>
<b>17</b>  <b>Pistes pour améliorer la qualité des projets</b>	<p>Certains porteurs potentiel pourraient être plus accompagnés en amont et en cours de réalisation de leur projet pour bénéficier de bonnes pratiques d'autres projets ou programmes.</p> <p>Capitaliser et communiquer plus.</p>	<p>40. Mieux capitaliser sur les critères de qualité d'un projet et sur les points positifs et négatifs rencontrés en amont et en cours de vie des projets ;</p> <p>41. Cibler les points de difficulté rencontrées par les porteurs et partenaires en phase de préparation de leur demande et en cours d'exécution (cf. questions 19 à 21) et apporter des réponses opérationnelles ;</p> <p>42. Plus accompagner les porteurs sur le suivi technique de leur projet pour contribuer à une mise en œuvre de qualité et conforme à la programmation ;</p> <p>43. Encourager les porteurs à mutualiser (comme c'est le cas par exemple de projets portés par l'université de Strasbourg et ses partenaires) ou à externaliser leur gestion administrative et financière ;</p> <p>44. Aider les porteurs à pérenniser leur projet à la sortie du programme ;</p> <p>45. Veiller à ce que le programme attache autant d'importance à la qualité de la mise en œuvre des projets qu'au respect des règles d'intervention du PO en donnant plus de moyens humains et/ou en étudiant les possibilités de décentralisation, voire d'externalisation, de certaines tâches de contrôle si le gain de temps et d'efficacité est garanti et la sécurité du programme maintenue.</p>
<b>18</b>  <b>Participation de partenaires au programme</b>	<p>Il n'y a pas de nouveaux partenaires institutionnels.</p> <p>De nombreuses initiatives pour impliquer plus les partenaires actuels.</p>	<p>46. Pour faciliter l'accompagnement des bénéficiaires et la génération de projets, essayer de plus formaliser et optimiser la répartition des rôles entre les partenaires, les instances de la coopération transfrontalière et le secrétariat conjoint ;</p> <p>47. Mieux communiquer vers l'extérieur sur les rôles respectifs des acteurs du programme INTERREG ;</p> <p>48. Echanger plus fréquemment entre les groupes d'experts de la CRS et les référents des objectifs spécifiques au secrétariat conjoint.</p> <p>49. Poursuivre les formations <i>Train The Trainers</i> et les enrichir avec des échanges sur les bonnes pratiques d'accompagnement.</p>
<b>19</b>  <b>Relations porteurs/AG/SC</b>	<p>Porteurs et partenaires très majoritairement satisfaits de leurs relations.</p> <p>Nombreux outils mis en place.</p> <p>Parfois des différences de culture administrative.</p> <p>Les délais de traitement des demandes de versement semblent long.</p>	<p>50. Poursuivre le travail de mise à disposition d'outils à l'attention des porteurs et partenaires (dans la limite des ressources RH disponibles au sein du service INTERREG)</p> <p>51. Gagner du temps d'appui là où cela est possible (ex : RDV en amont qui fait économiser l'échange de versions successives, comme cela se pratique pour certains projets)</p> <p>52. Essayer d'accélérer le versement des fonds UE ; concentrer les moyens sur les premières demandes de versement des projets pour éviter de reproduire des erreurs, et ainsi gagner du temps dans le contrôle des demandes suivantes.</p>

<p><b>20</b></p> <p><b>Principales difficultés des porteurs</b></p>	<p>Difficulté du cofinancement.</p> <p>Nécessité d'un accompagnement poussé.</p> <p>Nécessité d'une organisation interne adaptée à la gestion de projets européens.</p> <p>Souhait de simplifications de certaines règles de gestion.</p>	<p>53. Individualiser plus l'accompagnement</p> <p>54. Renforcer les explications collectives</p> <p>INTERREG VI :</p> <p>55. Négocier avec la Commission européenne</p> <p>56. Anticiper</p> <p>57. Simplifier</p>
<p><b>21</b></p> <p><b>Expérience des porteurs</b></p>	<p>Le manque d'expérience n'est pas la raison principale de l'abandon d'un projet, lié plutôt à un problème financier.</p>	<p>58. Voir préconisations 19 et 20</p>
<p><b>22</b></p> <p><b>Participation d'un Etat non membre</b></p>	<p>Le programme est bien adapté à la participation de la Suisse.</p> <p>La participation d'acteurs suisses renforce la qualité des projets.</p> <p>Tous les partenaires suisses disent être très bien accompagnés par la Regio Basiliensis.</p>	<p>59. Le cas échéant, recommander à certains partenaires de projet de se partager les rôles de management et de donner une fonction technique aux partenaires de projet suisses.</p>
<p><b>23</b></p> <p><b>Organisation géographique du Secrétariat conjoint</b></p>	<p>Organisation géographique pertinente pour les membres du Groupe de travail.</p> <p>Elle nécessite une forte capacité en ressources humaines.</p> <p>Collaboration avec les territoires existe mais peut être renforcée.</p> <p>Des relais existants sur place.</p>	<p>60. Conserver la double spécialisation et l'accent mis sur la spécialisation par OS</p> <p>61. Mieux définir la mission du référent territorial tout en prenant en compte la problématique des moyens</p> <p>62. Par exemple, partager sa veille sur un territoire avec les partenaires institutionnels locaux en continuant à les aider à prendre le relais localement et en participant à des événements existants sur place</p>
<p><b>24-25</b></p> <p><b>Collaboration Secrétariat conjoint / Groupe de travail et fonctionnement des instances</b></p>	<p>Le groupe de travail souhaite plus d'informations sur les projets en cours d'instruction.</p> <p>Satisfaction globale sur le fonctionnement de l'Autorité de gestion malgré des tensions ponctuelles.</p> <p>Le Groupe de travail et le Comité de suivi fonctionnent bien.</p> <p>Le Comité de suivi aborde assez peu les projets dans le détail et se concentre plus sur le pilotage stratégique du programme.</p>	<p>63. Comme pour les récents appels à manifestations d'intérêt, être plus communicant avec le groupe de travail sur les idées de projet en cours, sans ouvrir de débat sur le fond de ces idées pas encore arrivées à maturation.</p> <p>64. Donner la possibilité aux porteurs de projet candidats de présenter leur projet en 5 minutes devant le groupe de travail et de répondre aux remarques même si, en raison de critères d'équité, cette possibilité devrait être laissée à tous les porteurs.</p> <p>65. Assurer un travail plus important de suivi de la réalisation technique des projets (dans la limite des ressources disponibles).</p> <p>66. Consacrer un point de l'ordre du jour à la présentation des réalisations de certains projets en cours ou terminés, sur place ou en présence des bénéficiaires ou à défaut en utilisant les outils de communication du projet (ex : vidéo, site) et le rapport de livrable.</p> <p>67. Inviter à cette occasion la presse pour valoriser le programme INTERREG</p> <p>68. Illustrer les propos sur l'avancement qualitatif du programme (tableaux indicateurs) par des exemples de réalisations en face des valeurs cibles</p>

<p><b>26</b></p> <p><b>Relations Secrétariat conjoint / Autorité de gestion</b></p>	<p>Les relations sont efficaces.</p> <p>Des points d'optimisation possibles.</p> <p>Une interrogation possible sur les partages de tâches entre l'instruction et les contrôles.</p>	<p>69. Une mutualisation encore plus importante de tâches qui ont un intérêt transversal comme la communication et la capitalisation organisée par le Secrétariat conjoint et alimentée par le contrôle des indicateurs effectué par l'Autorité de gestion. Par exemple, il semble pertinent de charger 1 ou 2 personnes exclusivement de la question des indicateurs, de la capitalisation et de la communication. Cela éviterait une approche exclusivement de contrôle des indicateurs et aiderait à mieux valoriser les effets des projets (ce qui est une demande des porteurs) et dégagerait du temps pour les contrôleurs. Cette préconisation est bien sûr liée aux moyens d'assistance technique disponibles ;</p> <p>70. Le maintien de la spécialisation par OS des instructeurs se posera au fur et à mesure de l'atteinte de leurs objectifs de programmation.</p> <p>71. Pour INTERREG VI, étudier si la séparation fonctionnelle entre l'instruction et le contrôle de 1<sup>er</sup> niveau reste pertinente et/ou l'intérêt de décentraliser plus les opérations de contrôles de 1<sup>er</sup> niveau.</p>
<p><b>27-28</b></p> <p><b>Moyens humains des autorités du programme</b></p>	<p>Les moyens humains sont proches de la limite fixée dans le projet d'assistance technique.</p> <p>Des besoins complémentaires sont notés.</p>	<p>72. Discuter avec les partenaires du projet Assistance technique de la possibilité d'étoffer encore un peu les effectifs du Secrétariat conjoint pour consacrer plus de temps aux tâches de communication et de capitalisation.</p> <p>73. Plus généralement, au niveau des moyens, anticiper la charge de travail induite par la concomitance pendant plusieurs années de INTERREG V et INTERREG VI ;</p> <p>74. Pour faciliter les travaux d'instruction et de contrôle, poursuivre le travail de simplification de la remontée des justificatifs, voire d'exclusion de certaines dépenses (à l'exemple des dépenses dites de « bagatelle ») telles que les petits frais de déplacement, dont le contrôle est très chronophage ;</p> <p>75. Veiller à ce que les instructeurs, qui verront progressivement leurs OS se programmer, puissent épauler les contrôleurs en accompagnant plus les porteurs et partenaires de projet en cours de réalisation et éviter ainsi le sentiment de retrait de l'instructeur du dossier qu'il a contribué à programmer ;</p> <p>76. Voir si une spécialisation par OS des contrôleurs serait un gain en termes d'efficacité par rapport aux inconvénients que cela provoque pour la répartition de la charge de travail ;</p> <p>77. Pour INTERREG V et sûrement plus pour INTERREG VI, organiser le partage des tâches entre les partenaires et le secrétariat conjoint pour la communication, la génération et l'accompagnement de projets sur le terrain (voir questions 18 et 23) ;</p> <p>78. Si l'on veut éviter qu'INTERREG VI prenne du retard, il faudra élaborer les outils et les règles dès que le cadre européen sera connu. A cette fin, l'autorité de gestion mais aussi les partenaires du programme devront être suffisamment disponibles.</p>

## V. Comparaison avec d'autres programmes

Afin de compléter l'analyse, le groupe de pilotage évaluation a choisi d'approfondir certains points en interrogeant des programmes impliquant des partenaires français, allemands et suisses, sous la forme d'un questionnaire (16 réponses) et de 13 entretiens<sup>28</sup>. Il est à noter que chaque PO a ses spécificités que ce soit en nombre d'Etat partenaires, de taille géographique, d'organisation des instances etc. et que donc les éléments de comparaison recueillis doivent être pris avec la mesure nécessaire.

### A. Vue d'ensemble

Nom du programme	avec un Etat non membre de l'UE	Budget total en millions d'euros	Taux de programmation fin 2017	Taux de certification fin 2017 (sans AT)	Atteinte prévisible des valeurs cibles	Taux de sélection en comité de suivi
V A Deutschland - Nederland	non / nein	443,0	77,65%	16,45%	oui / ja	95%
V A Freistaat Sachsen – Tschechische Republik	non / nein	189,0	90,45%	14,67%	oui / ja	75%
V A Alpenrhein Bodensee Hochrhein	oui / ja	80,2	87,00%	10,00%	oui / ja	95%
V A Deutschland - Dänemark	non / nein	121,3	62,00%	14,00%	oui / ja	95%
V A Grande Région - Großregion	non / nein	223,0		0,04%	non / nein	78%
V A Amazonie (PCIA)	oui / ja	20,1	30,00%	1,80%	n.a.	n.a.
V A Océan Indien	oui / ja	74,0	30,00%	3,70%	oui / ja	80%
V A POCTEFA France Espagne Andorre	oui / ja	279,0	80,00%	0,00%	oui / ja	50%
V A France-Wallonie-Vlaanderen	non / nein	283,0	97,00%	n.a.	en partie / teilweise	75%
V A Alcotra France Italie	non / nein	233,0	53,00%	n.a.	oui / ja	57%
V A France Suisse	oui / ja	103,0	50,00%	n.a.	en partie / teilweise	n.a.
V A Oberrhein	oui / ja	210,6	52,10%	6,00%	oui / ja	100%

La programmation dans le Rhin supérieur a un taux de programmation inférieur par rapport à d'autres programmes dont certains frôlent la fin des crédits disponibles. Néanmoins, INTERREG V n'a réellement démarré qu'en 2016 dans le Rhin supérieur ; il s'agit donc d'un décalage dans le temps. Le pilotage stratégique par le biais d'appels à projets thématiques couplé à la sélection continue a aussi favorisé une programmation équilibrée et progressive dans le temps. Les programmes les plus avancés ont désormais peu de marges de manœuvre pour orienter les projets et pour certains ont programmé l'ensemble de leur maquette à l'aide de quelques appels à projets.

La plupart des programmes pensent atteindre les valeurs cibles des indicateurs, les autres négocient déjà avec la Commission pour en modifier quelques-unes. Seule une partie des programmes accompagne les projets dans le suivi des indicateurs, à l'occasion des opérations de contrôle ou rapports de livrables.

En majorité, comme dans le Rhin supérieur, la plupart des programmes INTERREG A accompagnent les projets de manière rapprochée pour ne présenter que des demandes abouties et de qualité au comité de suivi. Le taux de sélection peut être plus bas (1 sur 2 ou 2 sur 3) dans le cadre des appels à projets de certains programmes comme Espagne-France-Andorre (POCTEFA) car les consortiums de projet n'ont pas la possibilité d'améliorer leur demande en cours de route.

<sup>28</sup> Voir liste des personnes interrogées en annexe

Nom du programme	Sélection continue	Appel à projet	Appel à manifestation d'intérêt	Délais fixes pour le dépôt d'un projet dans tous les objectifs	Micro-projets	Possibilité de choisir 1 objectif principal et 1 secondaire	Coûts simplifiés
V A Deutschland - Nederland	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	Ausnahme / exception	oui / ja
V A Freistaat Sachsen – Tschechische Republik	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	Ausnahme / exception	oui / ja
V A Alpenrhein Bodensee Hochrhein	oui / ja	non / nein	oui / ja	non / nein	oui / ja	oui / ja	oui / ja
V A Deutschland - Danmark	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	non / nein	Ausnahme / exception	oui / ja
V A Grande Région - Großregion	non / nein	oui / ja	oui / ja	non / nein	oui / ja	Ausnahme / exception	
V A Amazonie (PCIA)	oui / ja	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja
V A Océan Indien	oui / ja	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	non / nein	
V A POCTEFA France Espagne Andorre	non / nein	oui / ja	non / nein	oui / ja	non / nein	non / nein	oui / ja
V A France-Wallonie-Vlaanderen	non / nein	oui / ja	non / nein	non / nein	oui / ja	oui / ja	
V A Alcotra France Italie	non / nein	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	oui / ja
V A France Suisse	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	non / nein	n.a.	n.a
V A Oberrhein	oui / ja	oui / ja	oui / ja	non / nein	oui / ja	non / nein	oui / ja
V B Interreg Espace Alpin	non / nein	oui / ja	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	n.a
V B Espace Atlantique	non / nein	oui / ja	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja
V B Méditerranée	non / nein	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja	oui / ja
V B Europe du Sud-ouest SUDOE	non / nein	oui / ja	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja
Interreg Europe	non / nein	oui / ja	non / nein	non / nein	non / nein	non / nein	oui / ja

La majorité des programmes interrogés trouvent que la combinaison de la sélection continue et des appels à projets est la meilleure option, même s'ils ne l'ont pas choisi ainsi. Certains ont fixé des dates de dépôt communes à toutes les priorités afin de pouvoir comparer les projets à un instant T, sur la base d'une notation. Le Rhin supérieur est un des programmes qui oriente le plus précisément ses appels à projets, pour contribuer à une programmation de qualité et équilibrée entre les priorités.

Plusieurs programmes allemands autorisent les projets à inclure des actions qui contribuent à un objectif secondaire en plus de l'objectif principal, en enregistrant tout sur l'objectif principal. Il s'agit plutôt d'exception autorisées aux projets jugés intéressants que de pratiques généralisées.

## B. Les bonnes pratiques utiles pour le Rhin supérieur

A la demande du groupe de pilotage de l'évaluation, les évaluateurs ont approfondi 4 points précis en recherchant de bonnes pratiques.

### Pour générer et accompagner des projets

Les situations de départ sont différentes d'un territoire à l'autre. Certains programmes anciens disent ne pas avoir besoin de faire de publicité et que les porteurs de projet candidatent spontanément en sélection continue comme aux appels à projets. Les programmes qui ont des objectifs spécifiques plus larges et moins de priorités différentes (ex : Allemagne-Pays-Bas) n'ont pas besoin de s'adresser aux porteurs de projet de manière ciblée pour atteindre leurs objectifs. Lorsque cela s'avère nécessaire, d'autres programmes organisent des tournées (Roadshows) ou des ateliers thématiques pour donner envie de monter un projet INTERREG.

*Tous les programmes organisent un accompagnement des porteurs de projet en amont du dépôt de la demande finale, le plus souvent en collaboration avec les partenaires de leur programme.*

Dans l'espace POCTEFA (Espagne France Andorre), le porteur de projet commence par rencontrer le partenaire de son territoire qui l'encourage à développer son projet s'il est compatible avec la stratégie du programme. Ainsi, le Secrétariat conjoint ne voit que les projets déjà potentiellement éligibles, grâce au premier filtre par les territoires. *Une partie de l'assistance technique finance l'animation territoriale par les partenaires institutionnels* qui recrutent éventuellement des personnes supplémentaires. Ce système peut fonctionner si les partenaires territoriaux sont formés et ont un intérêt à améliorer la qualité des projets.

C'est le cas puisqu'ils doivent défendre et prioriser les projets dans les instances de préparation du comité de suivi. La situation du POCTEFA est spécifique du fait de la loi espagnole qui interdit de modifier ou améliorer une candidature. Cependant, les partenaires institutionnels et organes du programme remotivent les candidats retoqués lorsque le projet semble intéressant pour le territoire et les aident à déposer une nouvelle candidature.

D'autres programmes font coopérer les partenaires et le Secrétariat conjoint de manière moins institutionnalisée. Dans la Grande Région, le Secrétariat conjoint et les autorités partenaires qui le souhaitent peuvent faire des instructions conjointes et prévoient de mieux accompagner les projets programmés pour qu'ils réalisent effectivement leurs objectifs. Cela permet parfois d'obtenir des informations sur certains porteurs (défaillance économique, changement de compétences...). De même, les partenaires du programme du Lac de Constance (ABH) sont en principe le premier interlocuteur des candidats et les accompagnent en lien avec le Secrétariat conjoint (RP Tübingen).

Une autre solution est que les *référénts territoriaux du Secrétariat conjoint travaillent directement dans les territoires*. Par exemple, les managers de projet du programme INTERREG A Allemagne / Pays-Bas ont leur bureau dans les Eurorégions, repérées par les acteurs locaux. Dans ce cas précis, les managers de projet n'ont pas de spécialisation thématique car il n'y a que 3 objectifs spécifiques. De même, le Secrétariat conjoint informe les candidats à Besançon (F) et à la Chaux-de-Fonds (CH) dans le cadre du PO France-Suisse.

Le Secrétariat conjoint du programme ABH organise un entretien obligatoire de 1 heure et demie avec le porteur de projet lorsque son pré-formulaire est validé. Cet entretien conditionne la réussite de la demande mais aussi de la mise en œuvre du projet. L'objectif est de réduire les risques potentiels et d'anticiper les questions. Ainsi, le porteur de projet est informé personnellement des obligations qu'il aura à respecter pour le montage et la mise en œuvre du projet. L'information reçue est donc mieux comprise car adaptée au projet. Le programme ABH a pu constater que cet entretien fait réellement gagner du temps par la suite.

Une présence plus forte dans les territoires plus petits pourrait favoriser l'émergence de projets plus localisés mais également de qualité mais comme l'aire géographique du Rhin supérieur est plus petite que pour d'autres programmes, la plus value d'une organisation plus décentralisée reste à mesurer.

Une autre bonne pratique identifiée consiste à systématiser l'entretien avec le porteur du projet avant l'élaboration de sa demande complète pour parler non seulement de la demande mais aussi de la gestion administrative du projet donc avant la réunion kick-off qui intervient après la programmation du projet.

Ces 2 suggestions posent nécessairement la question des moyens du Secrétariat conjoint et des partenaires.

### Pour favoriser la participation des entreprises

On distingue 3 types d'objectifs qui peuvent être combinés concernant les entreprises :

- La recherche appliquée et la coopération entre les acteurs économiques et de la recherche ;
- La création à court terme de valeur ajoutée pour les petites entreprises grâce à des coopérations transfrontalières ;
- La participation des entreprises à la cohésion sociale territoriale.

Plusieurs programmes ont déjà atteint leurs valeurs cibles des indicateurs relatifs à l'implication des entreprises dans les consortiums de projet, mais ces valeurs cibles étaient peu élevées, entre 10 et 25. De plus, il est difficile de comparer car les programmes n'ont pas tous choisi les mêmes indicateurs communs du FEDER (CO26, CO28, CO29, CO41, CO01, CO02, CO03, CO04, CO05).

Si on compte également les partenaires associés, les programmes recensent jusqu'à 500 entreprises impliquées actuellement. Ainsi, la valeur cible de l'indicateur IC28 (CO26) « nombre d'entreprises coopérant avec des organismes de recherche » est particulièrement ambitieuse dans le Rhin supérieur : 2 059, dont déjà 1 272 programmés.

L'équipe d'évaluateurs a interviewé plusieurs programmes ayant mené des actions ciblées en direction des entreprises. Tous les interlocuteurs conviennent que la démarche INTERREG est compliquée, longue et peu attractive (financement limité en raison de la réglementation des aides d'Etat, concurrence d'autres dispositifs, inadéquation des objectifs de coopération avec les questions de concurrence...) pour les entreprises. Ils ont donc cherché à faciliter les démarches et valoriser la coopération transfrontalière du point de vue de la rentabilité économique.

Le programme INTERREG V Allemagne-Pays Bas a décliné ses priorités en 5 initiatives stratégiques qui ciblent des domaines précis (ex : cogénération) et demandent des précisions supplémentaires pour pouvoir apprécier la qualité technique des projets (ex : évaluation des émissions de CO2 économisées, intérêt pour les entreprises). Des projets-cadres font émerger des petits projets très concrets avec une procédure simplifiée et raccourcie, plus accessible aux entreprises. Des centaines d'entreprises participent aux projets INTERREG.

De plus, les acteurs locaux du développement économique (services de développement économique communaux, associations d'entrepreneurs par branche, conseillers en subventions publiques plutôt que les chambres de commerce qui couvrent un territoire plus large...) sont de vrais multiplicateurs :

- Ils sont partenaires de projets-cadres qui accompagnent des projets économiques (ex : développement d'un prototype, création d'un partenariat entre entreprises pour se positionner sur un secteur) dans la phase du montage, de la sélection mais aussi de la mise en œuvre administrative ;
- Ils peuvent participer à des projets et y intégrer des entreprises comme partenaires associés ou cofinanceurs en début mais aussi en cours de projet ;
- Ils sont membres d'un conseil économique qui fait la promotion d'INTERREG ;
- Ils valorisent INTERREG auprès de leurs propres clients et publics, sans que cela ne leur demande du travail supplémentaire.

Le programme INTERREG V Allemagne-Danemark a également atteint la valeur cible des entreprises partenaires cofinanceurs (25) et une centaine d'entreprises partenaires associées. Les partenaires ont été désignés dès la demande de subvention. La position de partenaire associé permet aux entreprises de s'impliquer dans le projet, d'en recueillir des bénéfices. Un partenaire associé renonce à percevoir du FEDER et évite ainsi la gestion administrative associée.

Les entreprises viennent par 3 biais : la communication ciblée du programme (extrêmement synthétique et attractive, par ex : une carte postale ou page web), les représentants du monde économique, les autres partenaires des projets (fortement incités à améliorer leur demande en recherchant des entreprises partenaires).

Il convient *d'élargir le réseau des multiplicateurs à des acteurs peut-être plus locaux et directement en contact avec les entreprises*. La mise en place de *projets cadres* simplifiant les démarches des entreprises participantes comme dans le programme INTERREG Allemagne-Pays-Bas est également une piste à explorer.

#### Pour améliorer le système d'indicateurs

Les autres programmes sont confrontés à trois types de problèmes :

- Constat que quelques valeurs cible seront difficilement atteintes du fait de la programmation mais aussi de la réalisation des projets ;
- Constat que les indicateurs de réalisation ne renseignent pas suffisamment sur la qualité des projets ;
- Difficulté à partager des définitions des indicateurs.

Plusieurs programmes préparent ou mènent leur évaluation d'impact et en espèrent beaucoup.

Les programmes INTERREG V POCTEFA et France Flandres ont édité un *guide pour les porteurs de projet* donnant des définitions précises des indicateurs. Ils sont particulièrement actifs dans le suivi de la mise en œuvre des projets sur le terrain.

#### Pour faciliter la justification et le contrôle des dépenses

Il est difficile de comparer les situations puisqu'elles dépendent aussi des droits nationaux concernés.

Tous les programmes utilisent les méthodes de coût simplifié (notamment le forfait de frais de structure), avec des options différentes et des difficultés variables.

4 programmes allemands ont été interrogés spécifiquement sur leurs justificatifs de dépenses de personnel. 3 ne rencontrent pas de problème, sauf éventuellement pour le travail à temps partiel.

Seul le programme ABH est confronté aux réticences des partenaires allemands dans la transmission de données personnelles (à priori selon les mêmes modalités que dans le Rhin supérieur).

*Le programme Allemagne-Pays-Bas a mis en place une justification des coûts de personnel qui ne part pas du salaire réel mais de barèmes de rémunération par métier*. De plus, ils ont fait le choix de ne vérifier les contrats de travail qu'à l'occasion des contrôles et non au moment des demandes de versement.

Il conviendra de vérifier si cette méthode est acceptée par la Commission européenne lors des premiers audits. De plus elle est difficilement transférable dans un contexte de fortes disparités salariales entre la France, la Suisse et l'Allemagne.

## VI. Annexes

- Liste des documents exploités et liste des structures interrogées
- Projet d'évaluation
- Résultats du questionnaire aux porteurs et partenaires de projet