



Staatssekretariat für Wirtschaft
Secrétariat d'Etat à l'économie
Segretariato di Stato dell'economia
State Secretariat for Economic Affairs



Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE D'INTERREG III RÉSUMÉ

Zurich, 23 décembre 2003

Thomas von Stokar, Sarah Menegale,
Myriam Steinemann, Stephan Hammer

INTERREG III EVALUATION INTERMEDIAIRE-RESUME.DOC

INFRAS

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

AVANT-PROPOS

Le Secrétariat d'État à l'économie (seco) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont commandé en décembre 2002 une évaluation intermédiaire d'Interreg III, mandat qui a été exécuté par le bureau de recherche et de conseils INFRAS. Le but était, dans une première phase, d'examiner les perspectives financières pour les années restantes du programme, compte tenu en particulier de la répartition d'une réserve de 6,5 millions de francs. Dans une deuxième phase il s'agissait d'analyser les structures d'exécution ainsi que les points forts et les points faibles des mesures d'accompagnement destinées à soutenir l'exécution du programme. Toutefois, il était encore trop tôt pour effectuer une analyse des résultats d'Interreg.

L'évaluation intermédiaire montre que le pilier central est le volet III A, c'est-à-dire la poursuite d'Interreg sous sa forme originelle, et cela surtout dans les régions ayant une longue tradition de coopération transfrontalière. Dans ces régions, Interreg III A ne cesse de donner de nouvelles impulsions à la coopération. Mais celle-ci, grâce à Interreg, s'intensifie également dans d'autres régions où elle n'est pratiquée que depuis les années 90.

Bien que le programme III B n'ait pas pu bénéficier de structures de coopération bien établies, il a pris un très bon cours après quelques «maladies d'enfance» et il commence à prendre forme à travers des projets concrets.

Quant au «benjamin» du groupe Interreg, le programme III C, encore dans sa phase initiale, il n'a commencé à se concrétiser que tardivement, dans l'UE comme en Suisse. La coopération interrégionale qu'il cherche à promouvoir constitue, elle aussi, une variante stratégique intéressante pour les régions de Suisse.

L'évaluation intermédiaire nous a montré que la participation de la Suisse à l'initiative européenne Interreg III rencontrait un écho positif. Dans l'ensemble, nous sommes très satisfaits de l'évolution du programme au cours de ces trois dernières années. Cependant, afin d'améliorer encore les résultats d'Interreg, nous nous servons des informations dont nous disposons grâce à l'excellent travail fourni par INFRAS et procéderons à quelques corrections dans la seconde partie du programme. Il incombe maintenant au seco et à l'ARE de faire passer dans la réalité les conclusions pratiques de ces constats. Nous remercions d'ores et déjà les cantons et les régions de nous apporter leur concours dans cette entreprise.

L'équipe Interreg du seco et de l'ARE, Berne, le 15 décembre 2003.

RÉSUMÉ

POINT DE LA SITUATION ET BUT

En vertu d'un arrêté fédéral, la Confédération participe à hauteur de 39 millions de francs à l'initiative commune européenne Interreg III destinée à promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale durant les années 2000 à 2006. Elle poursuit ainsi son engagement en faveur d'un renforcement de la coopération transfrontalière, comme elle l'avait fait dans le cadre d'Interreg II A. Interreg III a permis de nouveaux apports à la coopération transnationale (volet III B) et interrégionale (III C). Par cet engagement, la Confédération veut contribuer à intensifier la coopération européenne, à accroître la compétitivité des régions et à améliorer la coordination de la politique d'organisation du territoire aux niveaux suisse et européen. Les objectifs prioritaires de la Suisse se rapportent à la politique d'intégration, à la politique régionale et à la politique d'organisation du territoire. L'initiative doit, tout d'abord, renforcer les relations entre les régions européennes et les cantons suisses et tendre à ce que les cantons et régions de Suisse accordent une importance accrue à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Interreg III doit ensuite contribuer à promouvoir la compétitivité et le développement durable dans les régions, ainsi qu'à maintenir un peuplement décentralisé pour sauvegarder la qualité de l'habitat. Enfin, Interreg a pour troisième objectif de renforcer les liens entre le Schéma de développement de l'espace communautaire SDEC et les grandes lignes de l'organisation du territoire en Suisse.

La présente évaluation intermédiaire a été établie entre décembre 2002 et décembre 2003, sur mandat du seco; le travail a été effectué en collaboration avec le seco, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et le groupe d'accompagnement Interreg. Son objectif premier est d'indiquer ce que la Suisse peut améliorer pour la seconde partie du programme Interreg III et les éventuels programmes qui lui succéderont. Il s'agit notamment d'évaluer les perspectives financières, les structures d'exécution et la mise en œuvre en Suisse, mais également de procéder, si possible, à une évaluation sommaire des premiers résultats du programme. Un autre point important consiste à évaluer les effets sur Interreg des plus récents développements de la politique régionale et de la politique d'organisation du territoire en Suisse.

Pour réaliser cette évaluation intermédiaire, il a fallu analyser des documents concernant le programme Interreg, recueillir des données sur les projets et leur financement, et effectuer plus de 50 interviews de personnes impliquées en Suisse et à l'étranger.

LE POINT SUR CE QUI A ÉTÉ RÉALISÉ EN SUISSE

La Suisse participe à des projets relevant des trois volets du programme (III A, III B et III C).

Pour ce qui est de l'exécution d'Interreg III au niveau de la Confédération, les offices compétents sont essentiellement le seco, avec la responsabilité des volets A et C, et l'ARE, en charge du volet B. Ce sont les cantons qui sont en premier lieu compétents pour la mise en oeuvre du volet A; la Confédération a la compétence de la mise en oeuvre des volets B et C.

C'est le volet III A (coopération transfrontalière) qui sollicite la majeure partie des moyens financiers: la Confédération engage 22,5 des 39 millions de francs à disposition. Côté suisse, tous les cantons frontaliers sont associés au programme, dans chacune des régions concernées. Fin juillet 2003, 77% des moyens financiers affectés à Interreg par la Confédération étaient déjà utilisés, ce qui indique un taux d'utilisation deux fois plus important en Suisse que dans l'UE (37%). Dans les quatre régions concernées par le programme Interreg III A (Alpes rhénanes-Lac de Constance-Haut-Rhin, Rhin supérieur Centre-Sud, France-Suisse et Italie-Suisse), 244 projets ont été approuvés, dont le coût total représente un montant de 183 millions de francs.

Pour la coopération transnationale (III B), la Confédération met à disposition 4,3 millions de francs. A la différence du volet III A, le volet III B est ouvert à tous les cantons suisses. La Suisse participe à des projets se déroulant dans les régions de l'Arc alpin, de l'Europe du nord-ouest et de la Méditerranée occidentale. Interreg III B, lancé comme un nouveau volet du programme, a exigé un certain temps de mise en train. En 2003, Interreg III B a pris son essor et trouve, même dans les cantons de l'intérieur, un écho de plus en plus favorable. Fin juillet 2003, 84% des fonds de la Confédération destinés au volet III B d'Interreg étaient utilisés.

Le volet III C (coopération interrégionale), qui permet la coopération entre des régions qui ne sont pas voisines, a démarré plus tard que les autres volets. En juillet 03, la Suisse participe définitivement à deux projets. La prochaine décision concernant des projets supplémentaires aura lieu en janvier 04. Pour ce volet, la Suisse a mis à disposition 1,7 million de francs; le taux d'utilisation des fonds était de 15% à fin juillet 2003.

Dans l'ensemble, la participation suisse à Interreg III se développe avec grand succès compte tenu des moyens que la Confédération met à disposition. Le taux d'utilisation des fonds – plus élevé que celui de l'UE dans tous les programmes – pourrait toutefois causer

quelques problèmes à moyen terme, dans la mesure où les partenaires suisses risquent d'avoir de la peine à financer leur participation vu qu'ils ne reçoivent plus que de faibles contributions – voire aucune contribution du tout – pour de nouveaux projets.

Dans certaines régions participant à Interreg III A, les moyens financiers étaient déjà pratiquement épuisés au printemps 2003. C'est pourquoi, d'entente avec l'ARE, le seco a puisé dans la réserve de 6,5 millions de francs afin de mettre à disposition du groupe d'accompagnement Interreg et des cantons une première tranche de 50% destinée à certaines de ces régions. La clé de répartition entre les différents volets et les régions bénéficiaires a été conservée comme à l'origine. Une décision doit être prise d'ici à la fin de 2004/début 2005 quant à l'octroi définitif de l'ensemble de la réserve.

APPRÉCIATION

Interreg III fournit une contribution importante à la coopération transfrontalière et transnationale

La participation de la Suisse à Interreg III correspond aux objectifs déclarés de la Confédération en matière de politique d'intégration, de politique régionale et de politique d'organisation du territoire. Mais c'est incontestablement l'intégration qui vient en tête de ces objectifs, et cela pour la plupart des acteurs. Interreg fournit en l'occurrence une contribution importante au renforcement et à la consolidation de la coopération transfrontalière et transnationale. Ses apports au développement de la coopération interrégionale ne peuvent encore être évalués. Les objectifs liés à la politique régionale et à l'organisation du territoire sont perçus comme de moindre importance. Interreg s'intègre néanmoins de manière cohérente à la politique régionale et à la politique d'organisation du territoire de la Confédération. Les moyens financiers à disposition étant toutefois limités, on ne peut guère en constater les effets dans le domaine de la politique régionale.

Une concentration accrue d'Interreg III A sur la NPR (Nouvelle Politique Régionale), comme le propose le seco, est plausible; mais cela impliquerait une focalisation accrue sur la question de la compétitivité et, vraisemblablement, une autre focalisation – d'ordre territorial – sur les zones rurales. Le fait de définir de telles priorités, côté suisse, n'aurait guère de chances d'être bien accueilli par les cantons et les régions voisines. Par ailleurs, cela ferait perdre de l'importance aux objectifs de la politique d'intégration, qui ont été jusqu'ici au premier plan.

Vu la brièveté de la période sur laquelle on pourrait l'apprécier, il est encore trop tôt pour vouloir juger de l'apport du volet III B, portant sur des questions d'organisation du territoire, aux objectifs de la politique en la matière.

Interreg III est bien rodé

Le programme est bien voire très bien rodé en Suisse et, avec les volets III B et III C, il devrait dorénavant inclure également les cantons de l'intérieur. La coopération est intensive et se déroule à un niveau plus élevé que pour Interreg II.

Le volet III A peut s'appuyer sur des réseaux bien établis et des acteurs expérimentés, ce qui a accéléré la réalisation des projets. Le développement du volet III B a pris du temps, faute de pouvoir s'appuyer sur des structures de coopération préexistantes. Aujourd'hui, en revanche, de nombreux projets avec participation suisse ont été approuvés. L'ARE n'a pas pu mener à bien les projets dits stratégiques, qui seraient importants pour la mise en œuvre du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

Le volet Interreg III C, qui a démarré tardivement, doit d'abord se faire connaître. Il permet également aux cantons non frontaliers de s'associer au programme. L'apport supplémentaire qu'il représente est encore difficile à évaluer vu la modicité des moyens financiers et l'important investissement nécessaire à la mise en place des structures du programme. Quant à la coopération avec les pays partenaires et l'UE, la plupart des intéressés, de part et d'autre, la jugent très positive.

Interreg III est globalement appliqué avec cohérence et efficience

La mise en œuvre du programme Interreg III peut être jugée globalement positive. La coopération entre les cantons, les organes régionaux de coordination et la Confédération est dans l'ensemble efficiente, ciblée et peu gourmande en ressources.

La nouvelle répartition des compétences entre les deux offices fédéraux, seco et ARE, en ce qui concerne Interreg III implique une structure d'exécution un peu plus complexe. La répartition des tâches et les modalités de la coopération n'étaient parfois pas tout à fait claires ou étaient trop compliquées. Ces problèmes, qui ne sont toutefois pas substantiels, ont été identifiés par les deux offices fédéraux et ont déjà pu être partiellement résolus. Le fait que la Suisse n'est pas membre de l'UE nécessite des structures d'exécution séparées, ce qui implique pour les secrétariats et les promoteurs de programme des procédures un peu plus complexes et certains coûts. Tous les intéressés soulignent cependant que les frais supplémentaires découlant de la structure d'exécution propre à la Suisse sont loin d'être à

la proportion de ceux, onéreux et fort controversés, liés à la structure mise en place dans l'UE.

Du point de vue des pays voisins de la Suisse, il serait souhaitable de pouvoir assurer le financement des projets via une caisse commune à l'UE et à la Suisse.

Bonne coordination verticale entre responsables et promoteurs de projets

Entre la Confédération, les cantons, les organes régionaux de coordination et les promoteurs de projets, la coopération et l'harmonisation sont bonnes, voire excellentes.

En ce qui concerne la décentralisation du volet III A d'Interreg, quelques cantons estiment que des améliorations sont encore nécessaires au chapitre de la coopération entre la Confédération et les cantons. L'autonomie accrue des cantons dans l'exécution d'Interreg III ne correspond manifestement pas toujours à ce que certains cantons attendent de la répartition des tâches. De leur point de vue, la Confédération exerce, directement ou indirectement, par les sièges qu'elle occupe au sein des organes de direction, une influence trop importante sur le choix et le contenu des projets.

Le soutien aux promoteurs de projets par les organes régionaux de coordination (III A) et la Confédération (ARE) est dans l'ensemble jugé positif. Les promoteurs de projets du volet B sont très satisfaits du soutien opérationnel fourni par l'ARE. Quant au nouveau volet Interreg III C, les cantons manquent encore d'informations.

Un manque d'unité dans le controlling

Les exigences de la Confédération en matière de controlling n'étant pas définies de manière détaillée, certains coordinateurs régionaux ne sont pas très au clair quant à la forme sous laquelle ils doivent fournir les données requises par la Confédération. D'où la présentation disparate des rapports annuels à ce sujet.

Un travail d'information et de communication est encore nécessaire

La population est très peu informée sur le programme Interreg. Les mesures nationales d'accompagnement – communication et information – s'adressent en premier lieu aux participants et aux promoteurs potentiels de projets Interreg. Le site internet, principal instrument de communication, jugé utile, complet et donnant un bon aperçu du programme dans son ensemble, paraît toutefois se prêter assez mal à l'information du grand public. La mise en place des mesures régionales d'accompagnement est assez inégale. Les séances d'information organisées dans les régions l'ont été surtout durant la phase initiale

d'Interreg III. Vu la quasi-impossibilité d'approuver de nouveaux projets du fait du rapide épuisement des moyens financiers pour le III A, le niveau d'information du public est resté relativement faible dans les régions. Le but de ce travail d'information du grand public, selon le seco, est non seulement de pouvoir lancer de nouveaux projets, mais encore d'accroître les connaissances sur Interreg et la notoriété du programme.

Perspectives financières

L'UE offre aux régions voisines un soutien financier sensiblement plus important que la Confédération. La participation de la Suisse aux programmes étant intensive compte tenu de ses ressources financières, les fonds mis à disposition par la Confédération seront bientôt épuisés et ne permettront plus de soutenir de nouveaux projets (contrainte du régime «N+2» en vigueur dans l'UE). Il est plausible que les cantons augmentent leurs contributions, mais aussi – et plus vraisemblablement – que la Suisse ne participe plus (aussi substantiellement) à de nouveaux projets durant la seconde phase d'Interreg III A. Faisant fortement obstacle à la participation de partenaires suisses, cette évolution remettrait en cause le but même des programmes France-Suisse et Italie-Suisse, où la participation de partenaires suisses est indispensable. Il est possible que la Suisse ne fournisse plus que des contributions symboliques aux projets communs de manière à ce que les pays voisins puissent utiliser tous les moyens financiers que l'UE destine à ces programmes. En conséquence, ces projets n'auront plus grand-chose à voir avec la finalité du programme Interreg. De la même manière pour le volet III B, les moyens financiers pour la seconde phase du programme suffiront à peine. Pour le volet III C les crédits seront épuisés moins rapidement.

Les acteurs privés ne sont pas encore suffisamment associés à Interreg III et la procédure d'approbation suscite parfois des critiques

Lors de l'évaluation d'Interreg II par la Confédération, des critiques avaient déjà été formulées quant à une concentration excessive sur les administrations publiques et les institutions proches d'elles. De même, Interreg III n'a guère réussi à toucher le secteur privé, pour lequel les difficultés d'accès – longueur des procédures, faible indemnisation financière – restent un obstacle trop important.

Les projets approuvés au titre d'Interreg III couvrent un large champ thématique, avec certains centres de gravité dans les régions bénéficiaires. Cette diversité de thèmes prête à quelques critiques; dans les programmes opérationnels, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur des thèmes choisis.

Aucune appréciation des projets n'a pu être faite dans le cadre de l'évaluation intermédiaire. Certains interlocuteurs ont estimé que la qualité des projets et la procédure de sélection étaient parfois insatisfaisantes: les priorités ne seraient pas assez bien définies et la procédure manquerait de transparence. L'épuisement rapide des fonds, côté suisse, pourrait s'avérer un inconvénient en ce sens que, si l'on considère le programme sur toute sa durée, les projets choisis n'ont pas été forcément les projets de meilleure qualité. Il aurait sans doute été plus judicieux pour la Suisse d'être plus restrictive dans sa pratique en matière d'approbations, en vouant une attention particulière à la qualité des projets. Mais cela aurait peut-être heurté les intérêts des pays voisins en les exposant au risque de ne pas pouvoir utiliser totalement les fonds prévus (régime N+2).

Interreg III renforce et approfondit la coopération transfrontalière et transnationale

Pour ce qui est des effets du programme, on ne peut porter pour l'instant qu'un jugement sommaire et très général. Il y a cependant de bonnes raisons de penser qu'Interreg III renforce et approfondit la coopération transfrontalière et transnationale. Plusieurs projets sont propices à la poursuite et à l'élargissement de la coopération entre les partenaires. Une série de projets devraient aussi se maintenir après l'échéance du programme. Sans contribution de la Confédération, la Suisse devrait participer aux projets de coopération au coup par coup, et probablement dans une mesure bien moins importante que jusqu'ici. Il est assez évident que la contribution de la Confédération est, pour la plupart des cantons, une puissante incitation à une participation plus active. Au stade de la présente évaluation intermédiaire, il n'est pas possible d'en dire plus en ce qui concerne la coopération interrégionale.

RECOMMANDATIONS

Dans l'optique de la seconde phase d'Interreg III et d'un éventuel programme qui lui succéderait, l'évaluation intermédiaire aboutit aux recommandations suivantes:

- › Vu le rôle important de la contribution fédérale pour des financements supplémentaires dans les régions, le soutien beaucoup plus important que l'UE accorde à Interreg et le rapide épuisement des fonds côté suisse, une contribution fédérale plus substantielle se justifierait pour INTERREG IV.
- › En raison du taux d'utilisation élevé observé en Suisse, il conviendrait de rechercher, dans les cantons et les régions, des stratégies financières optimales et des alternatives de financement pour la seconde phase du programme.

- › Il n’y a, à l’heure actuelle, aucune nécessité de redistribuer les moyens financiers provenant de la réserve entre les différents volets et programmes.
- › Dans le cadre des mesures d’accompagnement nationales et régionales, la communication devrait tendre à associer au programme un cercle plus large d’acteurs, et notamment d’institutions du secteur privé. Le programme étant mal connu, il conviendrait également de remédier à cette lacune par un travail de communication destiné à informer le grand public sur certains projets. Il faudrait à cet égard une action commune, ou du moins coordonnée, entre la Confédération, les cantons et les organes régionaux de coordination.
- › Dans la réalisation du programme, il s’agit de remédier aux lacunes constatées, si ce n’est déjà fait, en veillant à :
 - › une coopération plus étroite entre le seco et l’ARE;
 - › une définition plus claire des compétences et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons;
 - › la fixation, par la Confédération, d’exigences claires et uniformes en matière de controlling ou une meilleure intégration du controlling au niveau des programmes;
 - › l’amélioration de la documentation centrale sur les projets (p. ex. liste des projets);
 - › la révision de la stratégie des mesures d’accompagnement, d’une part en la focalisant plus clairement sur les besoins des promoteurs de projets, d’autre part en ciblant l’information sur un plus large public au moyen d’exemples de projets;
 - › une définition claire des contributions financières de la Confédération et des exigences à l’égard des cantons de manière à ce que les régions bénéficiaires soient traitées le plus équitablement possible;
 - › la prise en compte expresse, dans les plans budgétaires cantonaux, des dépenses prévues pour Interreg.
- › Il peut être judicieux d’axer davantage les contributions fédérales à Interreg III sur la NPR (Nouvelle Politique Régionale). Toutefois, pour INTERREG IV, une délimitation matérielle et territoriale strictement conformée à la NPR serait difficilement acceptable sur le plan politique et s’achopperait à des problèmes de mise en œuvre. Il serait possible, pourtant, d’envisager des alternatives pouvant produire des synergies, p.ex. par le biais d’une coopération entre la Confédération et les régions dans l’élaboration des programmes opérationnels ou de taux échelonnés pour les contributions de la Confédération.
- › Dans le volet III B, le lancement de projets stratégiques par l’ARE n’a pas encore eu lieu. Ce volet étant encore peu connu et assez difficile à comprendre, les séances d’information sur les projets qui sont prévues revêtent une importance particulière.

- › Pour le volet III C, l'intensification de l'information et un soutien plus actif de la part du seco sont deux points très importants, car ce volet, nouveau et peu connu, ne bénéficie que de contributions relativement modestes.