



La Suisse et la coopération territoriale européenne (CTE)

Etat : 25 février 2006

Auteurs :

Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Politique régionale et d'organisation du territoire (DSRE)

Office fédéral du développement territorial (ODT), Affaires internationales

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Direction du droit international public, Section des frontières et du droit de voisinage

Table des matières

<u>A.</u>	<u>CONTEXTE</u>	3
1.	<u>Généralités</u>	3
2.	<u>INTERREG III</u>	3
2.1.	<u>Objectifs</u>	3
2.2.	<u>Structure</u>	4
2.3.	<u>Premier bilan de la participation suisse à INTERREG III</u>	5
3.	<u>PHASE PILOTE « COOPÉRATION TRANSNATIONALE AVEC DES PROJETS LEADER+ »</u>	6
<u>B.</u>	<u>POLITIQUES EUROPEENNES ET SUISES</u>	8
4.	<u>OBJECTIF 3 DE LA FUTURE POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION (anciennement INTERREG)</u>	8
4.1.	<u>Généralités</u>	8
4.2.	<u>Avancement des négociations relatives à la politique de cohésion (état : février 2006)</u>	8
5.	<u>POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE L'UNION EUROPEENNE</u>	9
6.	<u>NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE DE LA SUISSE</u>	10
7.	<u>POLITIQUE SUISSE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL</u>	10
<u>C.</u>	<u>LA SUISSE ET LA FUTURE COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE</u>	12
8.	<u>NPR et CTE</u>	12
8.1.	<u>Consultation sur la NPR à fin 2004 – Résultats concernant la CTE</u>	12
8.2.	<u>Résultats obtenus par le groupe de travail DFE/CDEP concernant la CTE</u>	12
8.3.	<u>Message relatif à la NPR</u>	12
8.4.	<u>Arguments en faveur de l'intégration de la CTE à la NPR</u>	13
9.	<u>L'IMPORTANCE DE LA COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL SUISSE</u>	14
10.	<u>INTÉGRATION INSTITUTIONNELLE DES FORMES DE COOPÉRATION CTE AUX FRONTIÈRES SUISES</u>	15
10.1.	<u>Généralités</u>	15
10.2.	<u>Compétences des cantons aux termes de la Constitution fédérale</u>	15
10.3.	<u>Instruments juridiques internationaux</u>	16
10.4.	<u>Organismes de coopération transfrontalière</u>	17
10.5.	<u>Conséquences</u>	18
11.	<u>QUESTIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA FUTURE MISE EN ŒUVRE DE LA CTE EN SUISSE</u>	18
11.1.	<u>Principes</u>	18
11.2.	<u>Gestion</u>	18
11.3.	<u>Budget</u>	19
11.4.	<u>Phase transitoire 2007</u>	19
11.5.	<u>Compatibilité réglementaire de la Suisse avec l'UE en ce qui concerne l'objectif 3 de la nouvelle politique de cohésion</u>	20
<u>D.</u>	<u>BONS EXEMPLES DE PROJETS INTERREG III</u>	23

A. CONTEXTE

1. Généralités

La Confédération participe à hauteur de 39 millions de francs à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale INTERREG III pour la période allant de 2000 à 2006, sur la base d'un arrêté fédéral. Elle poursuit ainsi son engagement en faveur d'un renforcement de la coopération transeuropéenne, engagée sous l'égide d'INTERREG II. Les cantons travaillent déjà avec des partenaires étrangers depuis le lancement d'INTERREG I en 1991. L'initiative communautaire s'est ensuite enrichie des volets de la coopération transnationale sous INTERREG II et de la coopération interrégionale sous INTERREG III.

A travers sa participation à INTERREG, la Confédération vise à consolider la coopération transeuropéenne, à renforcer la compétitivité des régions et à optimiser la coordination de la politique d'organisation du territoire aux niveaux suisse et européen.

Le programme INTERREG III arrive à échéance à la fin de 2006. La prorogation de cet instrument doit être assurée dans le cadre de la NPR. Le message relatif à la NPR a été transmis au Parlement pour délibération.

Le présent rapport est conçu avant tout comme un complément au message pour la partie concernant la coopération territoriale européenne (CTE). Dans son message relatif à la NPR, le Conseil fédéral propose deux choses au Parlement. Premièrement, de poursuivre la CTE dans le cadre de l'objectif 3 de la politique de cohésion de l'UE pour les années 2007 à 2013, ce qui correspond à la prorogation d'INTERREG, qui a été intégré aux programmes relevant des fonds structurels (*mainstream*) et ne porte donc officiellement plus le nom d'*initiative communautaire INTERREG* dans l'UE. Deuxièmement – c'est nouveau – de soutenir des projets de coopération transfrontaliers en suivant une démarche pragmatique en dehors des instruments européens.

2. INTERREG III

2.1. Objectifs

Le message concernant la participation de la Suisse à l'initiative communautaire INTERREG III permet de dégager les objectifs suivants pour la Suisse :

Politique régionale

La promotion de la coopération régionale entre partenaires suisses et européens permet de renforcer la capacité concurrentielle des régions, donc l'attractivité de la place économique suisse en général. Permettant une participation concertée et équilibrée de l'ensemble de la Suisse, cantons de l'intérieur inclus, elle est également un élément de la politique de cohésion.

Politique d'organisation du territoire

Le Conseil fédéral a identifié, dans les «Grandes lignes de l'organisation du territoire», la coopération avec l'Europe comme une des quatre stratégies prioritaires. Une participation accrue de la Suisse signifie une défense de nos intérêts légitimes par rapport aux options retenues par l'UE et une coordination optimale de la politique d'organisation du territoire aux niveaux européen et suisse.

Politique d'intégration

Le renforcement de la coopération régionale, comprise comme une micro-intégration, est une composante essentielle de notre intégration à l'Europe. Elle est un moyen pour la Suisse et ses régions d'inscrire leurs actions dans une dimension européenne.

2.2. Structure

INTERREG III comprend les trois volets suivants¹.

La coopération transfrontalière IIIA, qui intègre des programmes couvrant les quatre régions Rhin Supérieur – Centre-Sud, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, France – Suisse et Italie – Suisse. Le volet IIIA se concentre sur le développement régional intégré des régions frontalières.

La coopération transnationale IIIB, qui recouvre 3 espaces transnationaux (dont l'Espace alpin, qui est le plus important pour la Suisse) et contribue à une intégration territoriale harmonieuse dans tout l'espace communautaire.

La coopération interrégionale IIIC, qui permet aux cantons suisses de coopérer avec des partenaires européens avec lesquels ils n'ont pas de frontière commune; elle vise à renforcer la coopération interrégionale et, ce faisant, à améliorer l'efficacité des outils et des mesures de promotion économique interrégionale.

Le volet principal du programme – la coopération transfrontalière – est réalisé de façon décentralisée. La coopération transnationale est mise en œuvre par l'ODT et la coopération interrégionale par le seco, qui assume en outre la coordination générale de la participation suisse à INTERREG. Des coordinateurs régionaux couvrant

¹ Thèmes prioritaires IIIA: le développement urbain, rural et côtier; l'esprit d'entreprise, le développement des PME (secteur touristique inclus); les initiatives locales pour l'emploi; l'intégration au marché du travail et l'insertion sociale; le partage des ressources humaines et des équipements de recherche, de développement technologique, d'enseignement, de culture, de communication, de santé et de sécurité publique; la protection de l'environnement, la promotion des sources d'énergie renouvelable et l'augmentation du rendement énergétique; des améliorations dans les transports, les réseaux et les services de télécommunications et d'information ainsi que les services de gestion de l'eau et les systèmes énergétiques; la coopération au niveau juridique et administratif; l'amélioration du potentiel des hommes et des institutions qui font de la coopération transfrontalière.

Thèmes prioritaires IIIB: l'élaboration de stratégies territoriales de développement opérationnelles à l'échelle transnationale, y compris la coopération entre les villes ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales; la promotion des systèmes de transports efficaces et durables et l'amélioration de l'accès à la société de l'information; la protection de l'environnement et des ressources naturelles, en particulier les ressources hydriques.

Thèmes prioritaires IIIC: la recherche, le développement technologique, l'esprit d'entreprise, la société de l'information, le tourisme, la culture et l'environnement; les instruments de politique régionale permettant les réseaux d'échanges d'expériences et les transferts de savoir-faire entre les Etats membres et avec les Etats tiers.

plusieurs cantons opèrent pour chaque zone de programme; ils soutiennent les promoteurs des projets transfrontaliers et gèrent les 27,6 millions de francs, débloqués par la Confédération à cet effet.

Le crédit-cadre de 39 millions de francs pour 2000-2006 (soit env. 26 millions d'euros) se répartit entre les différents volets et tâches ; 35 millions sont destinés aux projets et 4 millions pour les mesures d'accompagnement (soutien des coordinateurs INTERREG régionaux et des mesures d'accompagnement nationales et régionales).

Répartition du crédit-cadre Interreg III (2000-2006)

	Répartition par volet	Enveloppes financières
Projets		35 millions de francs
Volet transfrontalier (IIIA)	27,6 millions de francs	
Volet transnational (IIIB)	5,3 millions de francs	
Volet interrégional (IIIC)	2,1 millions de francs	
Mesures d'accompagnement		4 millions de francs
Total crédit-cadre		39 millions de francs

2.3. Premier bilan de la participation suisse à INTERREG III

Généralités

A la fin-2005, plus de 470 projets ont déjà été acceptés, épuisant 95% des ressources prévues par la Confédération. A travers ses aides, la Confédération a généré de nombreuses prestations de transfert des cantons, régions, communes et autres. Les fonds apportés par la Confédération agissent comme un catalyseur qui permet à une grande partie des projets de voir le jour.

Dans le volet IIIA (coopération transfrontalière), la Suisse a participé à 415 projets. Dans le volet IIIB (coopération transnationale), elle a participé à 45 projets, dont 37 dans la zone Espace alpin et 8 dans la zone Europe du Nord-Ouest. Dans le volet IIIC (coopération interrégionale), elle a participé à 10 projets. La Suisse a en outre activement contribué à l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE ; *European Spatial Planning Observation Network*, ESPON), qui a aussi été lancé dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III.

L'évaluation des effets d'INTERREG III, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, sera intégrée à l'évaluation finale du programme, qui sera achevée avant la fin de l'automne 2006.

Au moment de l'évaluation intermédiaire d'INTERREG III, il était encore trop tôt pour juger des effets des projets approuvés dans le cadre du programme. On peut néanmoins tirer déjà quelques leçons de la participation de la Suisse à INTERREG III. Les remarques qui suivent s'appuient sur l'évaluation intermédiaire réalisée fin 2003 par le bureau d'études INFRAS.

Objectifs et exécution d'INTERREG III

Les effets d'INTERREG III sur la coopération transfrontalière et transnationale des partenaires suisses est positive, notamment sous l'angle de l'intégration aux réseaux européens et de l'implication des cantons intérieurs.

Le programme, bien conçu, peut s'appuyer sur des réseaux existants et des acteurs expérimentés, en particulier pour le volet transfrontalier. Dans l'ensemble, INTERREG III est mis en œuvre de manière cohérente et efficiente.

La coopération entre la Confédération et les cantons est bonne, même si certains d'entre eux estiment que la Confédération intervient encore trop dans la sélection des projets.

Potentiel d'optimisation

La qualité des projets est parfois discutable. L'éventail des thèmes prioritaires est large et la valeur ajoutée transfrontalière n'est pas toujours évidente. Il est nécessaire de concentrer davantage les efforts. La NPR prévoit de soutenir en priorité les projets de CTE qui stimulent la compétitivité des régions et créent des emplois.

La dotation de la Confédération s'est révélée insuffisante. Les ressources financières fédérales ont été épuisées relativement vite, ce qui a posé à la Suisse un problème de crédibilité vis-à-vis de ses partenaires étrangers (en particulier dans le programme I-CH). Les crédits FEDER sont en moyenne six fois plus élevés que les moyens mis à disposition par la Confédération pour les zones de programme IIIA. Il s'ensuit que, pour la dernière phase d'INTERREG III, d'autres sources de financement – provenant essentiellement des cantons – sont entrées en jeu pour remplacer les ressources de la Confédération. A l'heure actuelle, plusieurs projets INTERREG bénéficient d'une contribution très restreinte, voire nulle de la part de la Confédération.

Les acteurs du secteur privé doivent être impliqués davantage dans le programme INTERREG III, mais ils considèrent que les procédures sont trop lourdes et le soutien financier insuffisant.

INTERREG est encore trop peu connu du grand public. Il faut lancer d'autres initiatives d'information et de communication.

3. PHASE PILOTE « COOPÉRATION TRANSNATIONALE AVEC DES PROJETS LEADER+ »

Leader+, l'une des quatre initiatives financées par les Fonds structurels de l'UE, a été conçue pour aider les acteurs concernés du monde rural à prendre la mesure des possibilités offertes à longue échéance par leurs régions respectives.

Leader+ encourage la mise en œuvre de stratégies originales intégrées, de grande qualité, aux fins du développement durable, et fait une large place au partenariat et aux réseaux permettant d'échanger des expériences.

A partir de la mi-2003, les projets suisses Regio Plus ont été autorisés à nouer des coopérations transnationales avec des projets LEADER+. Dans le cadre d'une phase pilote, les projets Regio Plus déjà en cours ont bénéficié d'un soutien financier,

méthodologique et matériel pour mettre en place une coopération transnationale afin d'acquérir le plus rapidement possible de l'expérience dans ce domaine.

Un service indépendant, la coordination Suisse-Leader+, a été instituée. A l'image des Unités nationales d'animation européennes et pour soutenir la participation de la Suisse au réseau LEADER, il favorise l'échange d'informations entre les acteurs locaux en Suisse et dans l'UE et propose aux partenaires suisses un encadrement pour les projets de coopération transnationale (projets pilotes LEADER+).

Une séance d'information pour les acteurs de l'espace rural suisse a été mise sur pied en avril 2003. Le vif intérêt pour les coopérations transfrontalières et transnationales a été confirmé par le nombre élevé de participants (70 personnes représentant presque 40 projets Regio Plus, ce qui correspond à près de la moitié des 89 projets Regio Plus approuvés à l'époque). La séance a été suivie d'un séminaire international d'information dans le courant de l'été 2003. Le succès fut aussi au rendez-vous, avec près de 80 participants de quatre pays.

Au bout du compte, 8 projets pilotes ont abouti, ce qui correspond à un peu moins de 10% des projets Regio Plus approuvés au début de la phase pilote.

Un rapport sur le lancement de la phase pilote de LEADER+ rassemble une synthèse et une analyse des expériences tirées de la phase pilote. Après une autre évaluation des projets pilotes intégrée à l'évaluation finale de Regio Plus, il sera possible de décider s'il convient de poursuivre ce type de coopération.

4. OBJECTIF 3 DE LA FUTURE POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION (anciennement INTERREG)

4.1. Généralités

Lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont trouvé un compromis sur les perspectives financières de l'Union européenne (2007-2013). Soumise en janvier 2006 au Parlement européen, la position du Conseil s'éloigne sensiblement des propositions faites par la Commission en juillet 2004. Ainsi, les gouvernements souhaitent que 308 milliards d'euros soient alloués à la politique de cohésion économique et sociale (contre 336 milliards proposés par la Commission). Le Conseil n'a pas remis en question les principes et les objectifs de la politique de cohésion tels que la Commission les a présentés.

La politique régionale européenne se fixe trois objectifs pour l'avenir. L'objectif 1 (Convergence) se concentre sur une politique de péréquation traditionnelle ; elle vise à soutenir en particulier les régions dont le PIB est inférieur à 75% (ou 90%) de la moyenne de l'UE. Il s'agit notamment de financer des infrastructures. Cet objectif absorbe, selon Conseil européen de décembre 2005, le gros des ressources du Fonds de cohésion, du Fonds structurel et du Fonds social (81,7%). L'objectif 2 (Compétitivité régionale et emploi) draine 15,8% des ressources. Les régions concernées sont celles de l'ancien objectif 1, qui ne correspond pas au nouvel objectif 1 (Convergence). L'objectif 2 vise avant tout des priorités économiques et écologiques. L'objectif 3 (Coopération territoriale européenne) mobilise 2,4% des ressources, soit 7,5 milliards d'euros (contre 13 milliards proposés par la Commission). La «coopération territoriale européenne» est donc intégrée à la politique de cohésion européenne générale (*mainstream*) : elle perd le statut de programme d'initiative communautaire et ne porte donc officiellement plus le nom d'INTERREG.

Le champ d'application matériel se concentre sur des priorités économiques et écologiques, mais englobe aussi la formation, la culture et la aménagement du territoire.

Les mesures prises dans le cadre de l'objectif 3 peuvent s'appliquer sur tout le territoire de l'UE ; autrement dit, le champ d'application territorial n'est pas limité.

Un système gradué de priorités correspondant aux problèmes des trois types de régions permet de coordonner les trois objectifs.

4.2. Avancement des négociations relatives à la politique de cohésion (état : février 2006)

Perspectives financières 2007 – 2013

Le projet de compromis sur les perspectives financières européennes a été rejeté par le Parlement européen en janvier 2006. Les négociations inter institutionnelles vont se poursuivre. Elles pourraient aboutir au printemps 2006. Les négociations ultérieures concernant les règlements relatifs à la politique de cohésion ne peuvent pas être bouclées avant l'adoption des perspectives financières.

Orientations stratégiques communautaires concernant la politique de cohésion

Les orientations définissent le cadre des nouveaux programmes appelés à être soutenus par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Elles servent de base aux cadres de référence stratégiques nationaux, qui fixent les priorités des programmes opérationnels. Le texte du projet peut être téléchargé sous http://europa.eu.int/comm/regional_policy. Il a été transmis au Parlement en automne 2005 pour avis et au Conseil des ministres vers le début de 2006 pour adoption. Les orientations stratégiques seront éventuellement encore adaptées après adoption des règlements relatifs à la politique de cohésion et soumises au Conseil des ministres pour approbation.

Règlements relatifs à la politique de cohésion

Dès qu'un accord aura été trouvé sur les perspectives financières 2007 – 2013, la Commission souhaite boucler au plus vite les négociations sur les règlements concernant les fonds structurels et le Fonds de cohésion, afin de laisser assez de temps pour l'élaboration des nouveaux programmes.

Programmation

Les Etats membres disposent de la majeure partie des informations dont ils ont besoin pour préparer l'élaboration des nouveaux programmes. L'élaboration des cadres de référence stratégiques nationaux et la programmation proprement dite peuvent donc en principe être lancées dans les Etats membres. La planification des programmes nécessite beaucoup de temps et les incertitudes qui grèvent la dotation financière de la politique de cohésion au-delà de 2006 auront pour effet de freiner la définition des programmes par les pays et les régions.

5. POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE L'UNION EUROPEENNE

Le processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ayant été interrompu, l'Union européenne ne dispose toujours pas de compétence en matière d'organisation du territoire. Mais la Commission européenne continuera à se préoccuper des disparités spatiales engendrées par les diverses évolutions que connaît l'Union, elle sera amenée à prendre des initiatives en faveur d'une meilleure organisation territoriale. Par ailleurs, elle ne peut ignorer que ses propres politiques ont des impacts sur le territoire de l'Union et qu'elle doit par conséquent assurer une certaine harmonisation et coordination de ses politiques.

A vrai dire elle s'est déjà penchée sur cet aspect depuis les années nonante en publiant un certain nombre de rapports qui soulignaient la nécessité de renforcer l'idée d'aménagement du territoire dans la politique régionale de l'Union, une telle démarche devant évidemment tenir compte des politiques nationales ayant des effets territoriaux (voir notamment rapport de la Commission européenne de 1995 « Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen »).

Un pas de plus dans cette direction a été franchi, lorsqu'en 1999 les Etats Membres de l'Union ont, avec l'aide de la Commission européenne, adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Ce document, sans effets juridiques contraignants, a pour objectif de développer un système urbain équilibré et polycentrique ainsi qu'une nouvelle relation ville-campagne, d'assurer une parité

d'accès aux infrastructures et au savoir, et de promouvoir le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel. Ces objectifs devaient de plus correspondre aux axes des politiques communautaires que sont la cohésion économique et sociale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, et une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Le SDEC n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'une véritable mise en œuvre. En revanche, la Commission européenne a lancé des initiatives favorisant dans le domaine du développement territorial la coopération entre Etats, plus précisément entre leurs différentes régions. Cette coopération, intitulée coopération transnationale, a été lancée par les initiatives INTERREG (INTERREG II C en 1996, et INTERREG III B en 2000). Les ministres responsables de l'aménagement du territoire ont à plusieurs reprises souligné l'importance de la coopération transnationale pour faire progresser un développement équilibré du territoire de l'Union. La Suisse a participé aussi bien à INTERREG II C qu'à INTERREG III B.

A noter par ailleurs que, grâce à INTERREG, les Etats membres de l'UE ont mis en œuvre un programme amorçant la mise en place d'un Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE, angl. "European Spatial Planning Observation Network" ESPON). Ce programme, dont l'idée avait été lancée dans le cadre des travaux liés au SDEC, a permis à des Etats non membres, comme la Norvège et la Suisse, d'y participer directement.

En 2004 également, l'élargissement de l'Union à 10 nouveaux Etats Membres a donné l'occasion aux ministres responsables de la cohésion territoriale de prendre de nouvelles initiatives. Au lieu de mettre à jour le SDEC, les ministres ont opté pour une approche intégrée du développement du territoire de l'Union. Ils ont demandé une intégration de la dimension territoriale dans les politiques communautaires, intégration qui doit tenir compte des diversités régionales, ainsi que des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Ils ont également reconnu l'importance de la coopération territoriale, tout en demandant la souplesse nécessaire dans sa mise en œuvre.

6. NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE DE LA SUISSE

s. Botschaftstext NRP.

7. POLITIQUE SUISSE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans son rapport de 1996 sur « les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse », le Conseil fédéral avait défini quatre stratégies dont l'une visait l'intégration de la Suisse dans l'organisation du territoire européen. Outre l'encouragement d'une participation active à l'organisation du territoire au niveau européen, cette stratégie souligne la nécessité de relier les villes suisses au réseau de villes européennes, de soutenir la coopération entre les régions rurales d'Europe ainsi que la coopération dans l'Arc alpin. Elle met en outre l'accent sur les espaces de contact que constituent les zones frontalières.

Les options proposées par le rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ne sont pas en contradiction avec les objectifs du SDEC. Ce dernier, document également non contraignant et publié plus tard que le rapport précité (1999), vise également le développement durable avec ses composantes

économiques, sociales et écologiques. Le SDEC contient en fait une vision identique en ce qui concerne le développement territorial souhaitable.

Par ailleurs, la politique des agglomérations, lancée en 2001, s'inscrit parfaitement dans les stratégies de la politique suisse de développement territorial pour ce qui concerne l'intégration dans l'organisation du territoire européen. La Confédération a saisi cette opportunité pour soutenir les démarches visant l'intégration dans le réseau des villes européennes. Un certain nombre de projets-modèles ont d'ailleurs été lancés concernant les agglomérations transfrontalières de Bâle, Genève et Schaffhouse, projets qui avaient notamment pour objectif de renforcer la coopération transfrontalière. Parmi les mesures en cours qui sont en adéquation avec la politique des agglomérations, il faut encore mentionner l'amélioration des raccordements de la Suisse aux réseaux ferroviaires à grande vitesse.

De leur côté, les réflexions menées en Suisse au sujet de l'avenir de l'espace rural rejoignent les préoccupations de la Commission européenne et des Etats membres de l'Union, dans la mesure où il est reconnu que cet espace est en pleine mutation et doit faire face à des défis majeurs. Une étude interne à la Confédération sur la politique de l'espace rural confirme la nécessité exprimée par les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de promouvoir la coopération entre espaces ruraux d'Europe et à l'intérieur de l'espace alpin. Elle souligne par ailleurs la compatibilité, en ce qui concerne la problématique de l'espace rural, de ces Grandes lignes avec le SDEC.

La signature de la Convention alpine, dont l'objectif est d'assurer le développement durable de l'espace alpin, contribue également à la politique suisse de développement territorial. Cet aspect est confirmé par l'un des plus importants protocoles de la convention, à savoir celui intitulé « Aménagement du territoire et développement durable » (protocole non encore ratifié).

C. LA SUISSE ET LA FUTURE COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE

8. NPR et CTE

La Confédération entend poursuivre la participation de la Suisse à la coopération territoriale européenne, et cela dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale qui est actuellement en cours d'examen au Parlement.

8.1. Consultation sur la NPR à fin 2004 – Résultats concernant la CTE

Une forte minorité des milieux consultés, qui jugeait concevable que la NPR soit également utilisée comme plate-forme pour la CTE de la Confédération, a apporté son soutien à la variante du Conseil fédéral, avec quelques réserves pour certains.

Considérant que la CTE était un instrument de la politique d'intégration, une majorité a estimé que sa réglementation devait faire l'objet d'un acte séparé. Cette argumentation découlait notamment des deux considérations suivantes :

- Tant en ce qui concerne leurs aspects matériels que leur calendrier, les activités de promotion devraient être harmonisées avec les règles européennes (CTE/objectif 3), ce que ne peuvent garantir les critères exposés dans le projet mis en consultation.
- Si le champ d'application territorial de la NPR ne couvre pas l'ensemble du territoire suisse et que cela s'applique également à la CTE, il s'ensuit une inégalité de traitement entre les cantons urbains et les cantons ruraux de la part de la Confédération. INTERREG a été jusqu'ici un instrument dans lequel tous les cantons étaient sur un pied d'égalité. Toucher à cette égalité amènerait des tensions politiques. Une limitation du champ d'application matériel entraînerait, elle aussi, une inégalité de traitement entre les cantons.

En outre, tant les représentants des cantons de montagne et des cantons ruraux que ceux des régions frontalières ont dit craindre qu'il n'y ait pas assez de fonds à disposition pour leurs régions si la CTE restait un élément de la NPR.

8.2. Résultats obtenus par le groupe de travail DFE/CDEP concernant la CTE

En été 2005 le groupe de travail NPR (GT NPR) avait le mandat d'optimiser la CTE. Il a suivi les arguments essentiels du DFE qui ont abouti à la proposition d'intégrer les instruments de promotion transfrontalière (dont INTERREG) à la NPR. La politique structurelle nationale et la politique structurelle transfrontalière se recoupent dans une large mesure sur le plan territorial et matériel. Il existe un mandat politique du Parlement pour regrouper dans une loi les divers instruments similaires. Le GT NPR préconise, dans sa grande majorité, l'intégration des instruments de promotion transfrontalière à condition que les moyens soient limités, selon la pratique en vigueur jusqu'ici, au niveau du programme pluriannuel.

8.3. Message relatif à la NPR

Dans sa note de discussion du 17 août, le Conseil fédéral suit la recommandation du groupe de travail DFE/CDEP et donne mandat de rédiger le message relatif à la NPR en y intégrant la CTE.

8.4. Arguments en faveur de l'intégration de la CTE à la NPR

Une mission de la politique régionale : promouvoir la centralité des régions frontalières

Les régions frontalières (au sens des volets A et B, qui sont les éléments principaux d'INTERREG) souffrent de désavantages liés à leur situation périphérique. Les interactions entre les centres et les régions complémentaires en sont affaiblies, voire quasiment empêchées (centralité). Si l'on n'y prend pas garde, ces désavantages peuvent devenir de graves inconvénients pour l'économie régionale. Cela concerne aussi bien les zones rurales que les régions de montagne et les agglomérations. Les potentiels qui existent de part et d'autre de la frontière nationale doivent être mis en commun pour que les régions frontalières soient moins désavantagées.

A une époque où l'innovation est un sujet de concurrence à l'échelle mondiale, la compétitivité des régions tient plus que jamais aux atouts dont elles peuvent disposer en matière d'innovation et d'apprentissage. L'accumulation, la recombinaison et l'exploitation des connaissances techniques dans une région via les rapports de communication et de coopération nécessite différents facteurs, comme la présence de banques, de hautes écoles, d'industries, d'associations, de certaines conditions institutionnelles, mais aussi – et surtout dans les régions frontalières – d'instruments jouant le rôle d'animateurs de réseau, ce qu'est précisément la CTE (INTERREG).

Dans ce sens, cette « micro-politique d'intégration » doit faire partie de la politique régionale.

Unité et transparence de la politique structurelle régionale

La logique de l'exécution et le contenu de la CTE sont semblables à ceux des autres instruments de la politique régionale. Il n'est donc pas indispensable de séparer la CTE de la NPR. La coordination avec les autres instruments n'est assurée que si la CTE continue de faire partie de la politique régionale. Il importe d'exploiter les synergies et d'intégrer les aspects internationaux à l'instrumentaire général de la politique régionale. C'est un plus du point de vue des éléments importants de la NPR que sont la coopération et la mise en réseau.

Flexibilité quant à l'investissement des moyens disponibles

D'après le projet de NPR, la Confédération souhaite, dans le domaine de la politique régionale, pouvoir pratiquer la coopération internationale de diverses manières, autrement dit avoir la possibilité de coopérer, d'une part, avec les Européens dans le cadre de l'objectif 3 de la politique de cohésion et des programmes européens (p. ex. LEADER) et, d'autre part, avec des partenaires étrangers en dehors de ces programmes. A cet égard également, la CTE fait partie intégrante de la NPR. Un engagement flexible de la Suisse est ainsi possible dans le domaine de la coopération territoriale.

Mise en oeuvre et administration

Du point de vue de l'organisation de l'exécution et de l'administration, intégrer la CTE à la NPR apporte également un plus. Il n'y a pas besoin d'une structure de financement supplémentaire, et l'on évite en outre les chevauchements dans les structures de gestion et les mesures d'accompagnement.

9. L'IMPORTANCE DE LA COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL SUISSE

La stratégie d'intégration de la Suisse dans l'organisation du territoire européen a pu être mise en œuvre de façon très concrète notamment avec la participation de la Suisse dans des programmes de coopération transnationale mis en place par la Commission européenne. Celle-ci avait tout d'abord lancé en 1996 l'initiative communautaire INTERREG II. Le volet transnational (INTERREG II C) a été introduit pour permettre des échanges d'expériences dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que dans celui de la prévention des inondations et de la lutte contre la sécheresse. La Suisse a été invitée dès le début par les Etats qui l'entourent à coopérer dans ce nouveau cadre. Des partenaires de Suisse occidentale ont pu ainsi participer à quelques projets mis en œuvre dans l'espace de la Méditerranée occidentale et Alpes latines, tandis que huit cantons de Suisse orientale coopéraient dans un projet directeur d'une étude pilote lancée par la Commission dans les Alpes orientales.

La coopération transnationale allait s'intensifier avec le lancement en 2000 d'INTERREG III (volet intitulé INTERREG III B).

Parmi les treize espaces transnationaux délimités dans le cadre d'INTERREG III B par la Commission, la Suisse décidait de coopérer dans trois d'entre eux : l'Espace alpin, l'Europe du Nord-Ouest et la Méditerranée occidentale. La priorité était donnée toutefois à l'Espace alpin dans lequel la totalité des cantons ont la possibilité de coopérer. Quinze cantons signalaient de leur côté leur intention de coopérer dans l'Europe du Nord-Ouest et trois autres en faisaient de même pour la Méditerranée occidentale.

Non seulement les cantons mais aussi des organisations non gouvernementales et des bureaux privés ont bénéficié de l'aide fédérale. Des partenaires suisses ont pu ainsi participer dans l'Espace alpin à quelques 37 projets. D'autres ont également coopéré, mais dans une moindre mesure (7 projets), dans l'espace de l'Europe du Nord-Ouest. On ne compte qu'un seul projet avec participation suisse dans la Méditerranée occidentale.

La coopération transnationale présente de façon indéniable une plus-value pour la Suisse en général, pour les cantons en particulier. En effet, elle est tout d'abord orientée non pas sur des projets de recherche, mais sur le traitement de problèmes très concrets. La mise en œuvre de projets transnationaux favorise par ailleurs la création de réseaux durables qui vont bien au-delà des frontières nationales et auxquels les cantons peuvent faire appel en fonction de leurs besoins. Les échanges d'expériences qui peuvent y être effectués permettent en outre à tous les acteurs de la coopération à la recherche de solutions pragmatiques de gagner du temps et d'épargner de l'argent. Enfin, la coopération transnationale permet à la Suisse de ne pas être mises à l'écart des démarches européennes de développement territorial qui ont parfois un caractère stratégique.

A mentionner encore les avantages que la Suisse tire de sa participation au programme ORATE (ang. *ESPON*). Non seulement la Suisse peut utiliser des données territoriales très utiles pour la poursuite de sa politique de développement territorial, mais les cartes géographiques établies dans le cadre des activités de l'UE font désormais figurer de façon systématique le territoire suisse et les données qui s'y rattachent.

10. INTÉGRATION INSTITUTIONNELLE DES FORMES DE COOPÉRATION CTE AUX FRONTIÈRES SUISSES

10.1. Généralités

Dans son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère (94.027, FF 1994 II 604), au chapitre 2 « Bases juridiques », le Conseil fédéral expose les conditions générales qui régissent, aux niveaux national et international, les compétences des cantons en matière de politique étrangère. Ces compétences relativement larges des cantons leur ont permis de participer à INTERREG III A. De notre point de vue, elles sont également propres à leur permettre à l'avenir de participer à la CTE, même si les projets du nouveau droit européen ne prévoient pas que des collectivités d'Etats non-membres de l'UE puissent participer à des partenariats transfrontaliers. INTERREG III B et C relèvent essentiellement de la compétence de la Confédération, raison pour laquelle cette question n'est pas traitée ici.

Le rapport mentionné contient, à l'annexe 2, une contribution de l'Institut suisse de droit comparé au sujet des droits de participation des pays en matière de politique d'intégration européenne en Allemagne et en Autriche. En ce qui concerne la coopération inter territoriale des cantons, les partenaires disposent de compétences considérables non seulement dans les Etats voisins, mais dans tous les Etats européens. En traiter plus concrètement dépasserait toutefois le cadre de ce chapitre.

Ces données juridiques générales concernant les cantons peuvent être résumées et actualisées comme suit.

10.2. Compétences des cantons aux termes de la Constitution fédérale

Dans l'ancienne Constitution fédérale, les compétences des cantons en matière de politique étrangère relevaient des **articles 9 et 10**, qui disposaient que les traités avec l'étranger conclus par les cantons devaient obtenir l'aval du Conseil fédéral. Aujourd'hui, elles sont régies par les **articles 55 et 56 de la Constitution fédérale** mise à jour en 1999. Les cantons peuvent toujours conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56, al. 1, Cst.). Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons (art. 56, al. 2, phr. 1, Cst.), mais ils ne requièrent plus l'aval du Conseil fédéral. Toutefois, avant de conclure un traité, les cantons sont expressément tenus d'informer la Confédération (art. 56, al. 2, phr. 2, Cst.). Inchangé est le principe selon lequel les cantons ne traitent directement qu'avec des autorités étrangères de rang inférieur, avec lesquelles ils peuvent donc, implicitement, conclure des traités ; dans les autres cas, c'est-à-dire lorsqu'il est question de conclure des traités avec des autorités centrales ou fédérales, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération (art. 56, al. 3, Cst.). Ces derniers traités sont conclus par le Conseil fédéral au nom des cantons, qui sont parties contractantes. Ce sont des traités des cantons avec l'étranger ; à ce titre, ils ne font pas partie du droit fédéral et ne sont pas publiés au niveau de la Confédération, mais au niveau des cantons. Sur le plan du droit international, toutefois, la Suisse en assume la responsabilité à l'égard des parties étrangères, même si les droits et obligations qui en découlent – autrement dit leur exécution – sont essentiellement du ressort des cantons.

10.3. Instruments juridiques internationaux

La Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (**Convention-cadre** ou **Convention de Madrid**; RS 0.131.1) constitue la base commune et générale de la coopération transfrontalière – régionale et communale – en Europe. C'est un instrument du Conseil de l'Europe. Quoique cette convention, très générale, ne modifie en rien les régimes de compétence à l'intérieur des Etats, elle encourage les Etats parties à conclure des arrangements et des accords spécifiques entre Etats. Pour rédiger ces accords, ceux-ci peuvent s'inspirer des modèles et esquisses figurant dans l'annexe à la convention, lesquels n'ont toutefois rien de contraignant.

Pour la Suisse, la Convention de Madrid est entrée en vigueur le 4 juin 1982. Les cinq pays voisins de la Suisse y ont également adhéré.

Quant au **Protocole additionnel** du 9 novembre 1995 à la Convention de Madrid (RS 0.131.11), il a pour but de renforcer la coopération régionale et communale en améliorant notamment son cadre juridique. Il contient des dispositions touchant au droit des collectivités territoriales et au droit de conclure des conventions en matière de coopération transfrontalière, à la portée juridique des décisions qui sont prises dans le cadre de ces conventions et à la personnalité juridique des organismes de coopération transfrontalière. Pour la Suisse, le protocole additionnel est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998.

Le **Protocole no 2** du 5 mai 1998 à la Convention de Madrid (RS 0.131.12) étend le champ d'application de la convention à la coopération transfrontalière entre régions et autorités locales qui n'ont pas de frontière commune avec des collectivités territoriales étrangères, en renvoyant à la convention-cadre et à son protocole additionnel, qui sont également déclarés applicables en l'occurrence. Pour la Suisse, ce Protocole no 2 est entré en vigueur le 27 mai 2003.

Le Conseil de l'Europe envisage de développer encore à l'avenir les instruments de droit international dont il dispose dans ce domaine (v. projet de convention portant loi uniforme relative aux groupements transfrontaliers de coopération territoriale).

Accord-cadre avec l'Italie

L'Accord-cadre du 24 février 1993 entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales (RS 0.131.245.4) confirme les dispositions de la Convention de Madrid et désigne les collectivités et autorités territoriales habilitées à conclure ensemble des accords sans intermédiaire. Il est le pendant bilatéral – avec l'Italie – de la Convention de Madrid.

Accord de Karlsruhe

L'Accord du 23 janvier 1996 entre le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (Accord de Karlsruhe) est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1997 ; il n'est pas publié dans le RS car il s'agit d'un traité entre des cantons et l'étranger.

L'Accord de Karlsruhe a le même but que la Convention de Madrid et ses protocoles : promouvoir et faciliter la coopération transfrontalière. Si l'un et l'autre contiennent des dispositions analogues, l'Accord de Karlsruhe est plutôt un instrument juridique entre des partenaires très proches sur les plans économique, politique et culturel. Concernant essentiellement le niveau local, il est plus détaillé que les instruments du Conseil de l'Europe et comporte des dispositions particulièrement précises touchant les groupements de collectivités publiques locales transfrontalières (statuts, organes, financement et dissolution). L'Accord de Karlsruhe peut être désigné comme une *lex specialis* de la Convention de Madrid.

Son champ d'application s'est étendu à certaines collectivités publiques allemandes depuis son entrée en vigueur, au canton de Schaffhouse depuis le 9 septembre 2002, aux cantons de Berne, du Valais, de Vaud, de Neuchâtel et de Genève dès le 15 mars 2004 et à deux régions françaises (Franche-Comté et Rhône-Alpes) à partir du 2 juillet 2004.

Eurodistricts

Lors du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, la France et l'Allemagne ont remis à l'ordre du jour l'ancienne notion de «eurodistrict». Les eurodistricts de Strasbourg-Kehl/Ortenau et la région Fribourg-Centre et Sud-Alsace sont en train de naître, mais ce concept, pour l'heure, est encore essentiellement entendu dans un sens politique. Le gouvernement de Bâle-Ville a décidé, comme le lui recommandaient les autorités fédérales dont il avait requis l'avis, d'aborder positivement et de manière pragmatique un projet visant à constituer un «Eurodistrict de Bâle». Les projets de ce genre visent à mettre en branle un processus politique et juridique découlant essentiellement de l'Accord de Karlsruhe. On ignore encore quel sera, dans les cas d'espèce, le statut juridique de ces eurodistricts.

Groupements européens de coopération transfrontalière

Un règlement de l'UE, actuellement au stade de projet, prévoit, dans le cadre de la future CTE, la mise en place de groupements européens de coopération transfrontalière (cf. chiffre 10.5 groupements transfrontaliers »).

10.4. Organismes de coopération transfrontalière

Dans toute la Suisse, il existe un réseau d'organismes de coopération régionale transfrontalière au sens le plus large du terme. La base légale, dans ce domaine, consiste dans des accords conclus entre partenaires de part et d'autre de la frontière nationale, comme c'est le cas pour la Conférence du Rhin supérieur (Oberrhein-Konferenz, ORK) ou la Conférence internationale du Lac de Constance (Internationale Bodenseekonferenz, IBK). Le rapport du Conseil fédéral de 1994 énumère, sous chiffre 4, ces organismes avec leurs activités (y compris celles se trouvant p. ex. dans les annexes 3 à 8 du rapport). Si leur organisation se base généralement sur les modèles de la Convention de Madrid ou de l'Accord de Karlsruhe, elle peut en être pourtant très différente.

Pour les organismes situés dans les zones urbaines de Genève et du Rhin supérieur, il existe, au niveau du gouvernement central (France) ou fédéral (Suisse et Allemagne) des commissions mixtes chargées de la promotion de la coopération régionale au niveau gouvernemental. La base légale à cet effet consiste dans les traités internationaux.

10.5. Conséquences

En ce qui concerne l'institution d'organismes transfrontaliers et la réalisation de projets dans ce domaine – avec ou sans l'aide financière de Bruxelles et de Berne (INTERREG ou CTE) – et dans les limites de leurs attributions, les cantons sont dotés de compétences relativement étendues. Ils ont besoin, pour ce faire, de partenaires étrangers disposant de compétences analogues.

Il est difficile de prédire lesquels des instruments juridiques internationaux que nous avons énumérés entreront en ligne de compte pour les cantons et leurs partenaires dans l'exécution de la CTE, et jusqu'à quel point. Certains de ces instruments, comme l'Accord de Karlsruhe pour le niveau communal, sont en effet assez récents et ne permettent donc guère de s'inspirer d'une pratique existante ; d'autres sont tout à fait nouveaux et, comme l'Eurodistrict, en phase de démarrage, si bien qu'ils n'ont pas encore permis d'acquérir une quelconque expérience. Mais le pilier central, à cet égard, est et reste la Convention de Madrid et ses protocoles additionnels.

Il va de soi que le Conseil fédéral continuera de soutenir le mieux possible les cantons dans ce domaine, tout particulièrement dans le cadre de la future CTE. Il continuera également d'assurer, conjointement avec les cantons, la coopération et la participation de la Suisse au développement des conditions-cadre du droit international.

11. QUESTIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA FUTURE MISE EN ŒUVRE DE LA CTE EN SUISSE

11.1. Principes

Le programme pluriannuel NPR doit toujours être élaboré en étroite coopération avec les cantons. En vertu du principe de bonne gouvernance, la NPR est une tâche commune et fonctionne selon le principe de subsidiarité. Les régions, les cantons et la Confédération sont conjointement responsables de la définition des programmes et des règles du jeu de la mise en œuvre, mais également du financement. La gestion opérationnelle est décentralisée et de nouveaux instruments entrent en application, comme les conventions de programme entre Confédération et cantons, le PPP, etc.

En vertu du principe de la « géométrie variable », les cantons doivent aussi pouvoir décider de doter leurs stratégies d'innovation d'une organisation intercantonale.

INTERREG est un instrument qui a déjà été axé jusqu'ici dans une large mesure sur ces principes modernes. Il est ainsi probable qu'une bonne part de la prochaine phase de la participation suisse à la CTE se déroulera de manière identique ou analogue à INTERREG III.

11.2. Gestion

En ce qui concerne la gestion, on peut formuler les prévisions suivantes, qui n'ont toutefois rien de contraignant :

Une différence substantielle sera toutefois que les activités de CTE ne seront pas discutées avec la Confédération séparément, mais ensemble avec les autres actions des cantons dans le cadre de la NPR.

Au titre des nouveautés, mentionnons une fois encore la possibilité, prévue dans le cadre de la NPR, de réaliser des projets de coopération avec des partenaires étrangers sans actionner les instruments de coopération transeuropéenne qui existent actuellement au niveau de l'UE. Autrement dit, les promoteurs de projets suisses peuvent, en sus de la coopération au titre de l'objectif 3, lancer un projet avec des partenaires étrangers sans avoir à passer par les structures européennes d'autorisation.

La coopération transfrontalière (volet A) sera toujours mise en œuvre de façon décentralisée à partir de 2008. Les modalités de l'application sont définies dans les conventions de programmes NPR entre la Confédération et les cantons. Les cantons doivent coordonner leur action de manière autonome, dans chaque programme transfrontalier.

La coopération transnationale sera vraisemblablement mise en œuvre par l'Office fédéral du développement territorial, même après 2008, et la coopération interrégionale par le seco.

La plate-forme de communication INTERREG ne sera vraisemblablement plus gérée séparément, mais deviendra partie intégrante du volet 3 de la NPR (système de connaissance sur le développement régional).

Durant la prochaine phase de la CTE, une structure similaire à l'actuel groupe d'accompagnement Confédération-cantons assurera le suivi de la mise en œuvre.

11.3. Budget

Le risque d'une trop grande abondance de fonds affectés à la politique régionale dans les zones frontalières va être écarté grâce à un plafond fixé dans le cadre du programme pluriannuel. Une enveloppe particulière devrait être réservée à la coopération européenne dans le cadre du premier programme pluriannuel (2008-2015) afin de faciliter la préparation des programmes de coopération. Selon le message, les moyens destinés à la CTE doivent se situer entre 6 et 10 millions de francs par année, ce qui correspond à peu près au volume des fonds qui étaient à disposition pour INTERREG III. Il convient de noter que, jusqu'ici, plus de la moitié de ces fonds ont été également investis dans les régions de montagne et l'espace rural en général.

Les volets transfrontalier et interrégional (réseaux) seront soutenus dans le cadre de la stratégie 1 de la NPR (stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée et améliorer la compétitivité dans les régions), le volet transnational dans le cadre de la stratégie 2 (synergies entre politiques sectorielles).

11.4. Phase transitoire 2007

La Confédération a renoncé à soumettre une demande de nouveau crédit Interreg III pour 2007. Les besoins en termes d'accompagnement de la fin d'Interreg III et de mise en place des nouveaux programmes devraient en effet être couverts par le reliquat du crédit-cadre encore non octroyé fin 2006. S'il s'avérait qu'effectivement, les besoins n'étaient pas couverts, un crédit supplémentaire pourrait éventuellement être demandé fin 2006.

Des projets soutenus par la Confédération pourront encore être adoptés dans le cadre d'Interreg III jusqu'en juillet 2007 (la même règle prévaut côté européen). La loi

relative à la NPR propose par ailleurs de proroger l'instrument Interreg III jusque fin 2008.

11.5. Compatibilité réglementaire de la Suisse avec l'UE en ce qui concerne l'objectif 3 de la nouvelle politique de cohésion

Principes

Dans sa politique régionale, la Suisse n'est certes pas confrontée aux mêmes défis que l'UE, notamment à celui lié à l'intégration de dix nouveaux membres économiquement moins forts. Néanmoins, l'objectif 1 « Convergence », qui suppose une politique de péréquation classique, pourrait être comparé, grosso modo, à la RPT. En substance, l'orientation de la NPR suisse est identique à celle de l'objectif 2 « Compétitivité régionale et emploi ». La participation de la Suisse à la coopération territoriale au sens de l'objectif 3 de la politique de cohésion est un complément utile à la panoplie instrumentaire de la NPR suisse.

La CTE de la Suisse passe en premier lieu par la participation à des instruments européens dans ce domaine, et notamment à l'objectif 3 de la politique de cohésion européenne. La Confédération considère cette participation, de même que la participation aux deux phases antérieures de l'initiative européenne INTERREG, comme un moyen judicieux pour atteindre divers objectifs de la Suisse déjà mentionnés dans le texte du message et dans le présent rapport. La politique européenne et la politique suisse se soutiennent mutuellement.

Quant à la participation suisse à la coopération territoriale dans le cadre de l'objectif 3, quelques questions se posent en ce qui concerne le champ d'application matériel, la participation aux groupements transfrontaliers, la compatibilité des périodes de planification et la dotation financière.

Champ d'application territorial de la CTE

Dans le cadre de la participation suisse aux instruments européens de coopération transeuropéenne, les agglomérations restent éligibles comme jusqu'ici. Dès lors, en ce qui concerne le champ d'application territorial, il y a compatibilité avec l'objectif 3 de la politique de cohésion européenne.

Champ d'application matériel

Si la nouvelle politique régionale européenne 2007-2013 prévoit certes une concentration accrue sur les projets innovants, les volets A et B conservent néanmoins un large éventail de thèmes éligibles. Le volet C comprend des objectifs et des projets (réseaux tels que ORATE et INTERACT) dont les orientations sont très diverses.

Côté européen, la concentration sur des projets innovants est moins poussée que dans le message relatif à la NPR. Une part considérable des projets encouragés au titre d'INTERREG III pourraient toutefois l'être également sous le régime de la NPR.

La Confédération et les cantons doivent assurer conjointement la compatibilité du champ d'application matériel avec l'objectif 3 de la nouvelle politique de cohésion européenne. Les cantons peuvent en l'occurrence s'engager sur des programmes et sur des projets, indépendamment de la participation de la Confédération. Ils doivent en tenir compte non seulement dans leur procédure budgétaire, mais également

dans l'établissement du programme pluriannuel et dans les travaux relatifs aux programmes pluriannuels cantonaux.

Groupements transfrontaliers GECT

Dans ses projets de règlements concernant la politique de cohésion, la Commission européenne propose une nouvelle forme juridique de coopération par-delà les frontières nationales : les groupements transfrontaliers GECT.

D'après le droit européen, la Suisse ne peut pas participer à de tels groupements, car il en va notamment de la gestion de fonds européens. Une coopération pragmatique de la Suisse avec des groupements transfrontaliers est toutefois possible par le biais d'accords.

La législation suisse empêche, elle aussi, la participation de partenaires suisses à ces groupements transfrontaliers. Il n'existe pas de base légale permettant de confier à une institution internationale la gestion de fonds suisses (décision, contrôle etc.).

Un point à noter est la faible importance de ces groupements transfrontaliers. Il s'agit en l'espèce d'un instrument facultatif, au surplus fort controversé dans les négociations relatives à la nouvelle politique de cohésion, auquel peu des programmes auront recours, même si cette forme juridique est appelée à subsister dans les règlements.

Période de planification

Dans le message concernant la NPR, le Conseil fédéral propose une période de planification de 8 ans. Dans la politique de cohésion de l'UE, la période de planification est de 7 ans. Dès lors, la coopération territoriale n'est jamais planifiée au même moment en Suisse et dans l'UE. La Suisse doit généralement planifier pendant les 7 ans sur lesquels s'étend le programme européen tout en harmonisant au fur et à mesure sa politique avec celle de l'UE. En outre, elle doit faire valoir ses intérêts auprès de l'UE au cours de l'élaboration des programmes opérationnels. D'où une planification plus complexe et plus ardue, et une accélération de la fréquence des phases de planification. Cette situation peut toutefois être gérée de façon pragmatique, tant au niveau fédéral que cantonal, au prix d'une légère augmentation des prestations à la charge des gestionnaires suisses.

voir aussi point 10.4

Aspects financiers

Dotation financière :

Dans le cadre d'INTERREG III, la situation financière se caractérisait par le fait que, dans les programmes, les fonds disponibles côté européen dépassaient toujours largement ceux qui étaient disponibles côté suisse. La dotation financière de la Confédération était calculée parcimonieusement et les fonds à sa disposition vite épuisés. Dans certaines zones de programme, cet état de fait posa à la Suisse quelques problèmes de crédibilité vis-à-vis de ses partenaires étrangers. Les crédits FEDER sont en moyenne six fois plus élevés que les moyens mis à disposition par la Confédération pour les projets du programme IIIA. Pour la dernière phase d'INTERREG III, des sources de financement alternatives, provenant essentiellement des cantons, ont commencé à remplacer les fonds de la Confédération. Aujourd'hui déjà, plusieurs projets INTERREG bénéficient d'une contribution très restreinte, voire nulle de la part de la Confédération, raison pour laquelle divers projets sont réalisés

sans aucun partenaire suisse. C'en est à tel point que, p. ex., des projets INTERREG franco-français sont avalisés. Ce problème va vraisemblablement continuer de se poser durant la prochaine phase de la participation suisse à la coopération territoriale dans le cadre de l'objectif 3.

Intentions du gouvernement fédéral allemand :

A la faveur des négociations concernant la politique de cohésion, le Gouvernement fédéral allemand a fait pression pour que – dans le cadre de la politique de cohésion (2007-2013) – les fonds destinés à la coopération territoriale au sein de l'UE soient concentrés sur les nouvelles frontières intérieures et extérieures de l'Union. Berlin voulait éviter d'investir des fonds FEDER dans la partie méridionale du pays et privilégier ses zones frontières orientales avec les nouveaux Etats membres de l'UE. Les régions suisses ont exprimé à maintes reprises leur préoccupation à ce sujet par l'intermédiaire de l'IBK et de la Conférence du Rhin supérieur. Par l'interpellation Altherr (05.3107), la Commission de politique étrangère (CPE) du Conseil des Etats a prié le Conseil fédéral de l'informer sur sa manière d'aborder le problème et de procéder dans cette affaire.

Chaque fois que l'occasion et l'opportunité s'en présente, des agents fédéraux de haut niveau et le Conseil fédéral lui-même ont attiré l'attention de leurs collègues allemands sur l'importance de poursuivre la coopération territoriale à la frontière germano-suisse. L'intention formulée dans le cadre de la NPR, à savoir de promouvoir la coopération territoriale même – s'il le faut – parallèlement aux instruments européens dans ce domaine, doit garantir à la Suisse une certaine indépendance dans le choix de ses partenaires et de ses projets de coopération.

Dans la nouvelle mouture des projets de règlements concernant la politique de cohésion 2007 - 2013, que la Commission a présentée au Parlement et au Conseil des Ministres, les vues du Gouvernement fédéral allemand n'ont pas été retenues. De plus, les Länder concernés – du Sud, du Nord et de l'Ouest – ne sont généralement pas du même avis que le gouvernement fédéral.

Les négociations entre l'Etat fédéral et les Länder n'ont toujours pas abouti sur la répartition des moyens financiers nationaux de la coopération territoriale européenne. Les dernières négociations ont échoué en janvier 2006 : le Baden-Württemberg n'accepte pas de perdre 2 millions d'euros par rapport au montant dont il disposait sous Interreg III au profit des nouveaux Länder de l'ex-RDA. Une décision pourrait intervenir avant l'été 2006. Il paraît probable que l'Allemagne investira à peu près les mêmes montants qu'auparavant sur ses frontières avec la Suisse.

La tendance de l'UE à investir ses fonds dans la politique de cohésion à l'Est, c'est-à-dire dans l'intégration des nouveaux pays membres, est cependant bien compréhensible, même du point de vue de la Suisse.

D. BONS EXEMPLES DE PROJETS INTERREG III

<http://www.interreg.ch/5E45D3BC6F384B08982A3E8CF35DE457.htm>