



C.E.A.T.

Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire

14, av. de l'Eglise-Anglaise
CP 555 - CH-1001 Lausanne
tél. 021 693 41 65 - fax 021 693 41 54



IDT-HSG

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und
Tourismus

Varnbuelstr. 19
9000 St. Gallen
tel. 071 224 25 25 - fax 071 224 25 36

Evaluation finale de l'arrêté fédéral INTERREG II - Rapport de synthèse -

Mandat de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi

16 décembre 1998

1. Introduction

L'évaluation finale de l'arrêté fédéral INTERREG II a été agendée et réalisée avant le terme du programme lui-même. Il est néanmoins possible d'apprécier les premiers résultats¹ dans l'optique d'une éventuelle participation de la Confédération au programme INTERREG III de l'Union européenne (UE)².

L'évaluation intermédiaire mettait l'accent sur les stratégies de coopération transfrontalière déployées dans chacune des régions. Les prestations de la Confédération, en termes de pilotage et de coordination, ont été évaluées grâce à des entretiens réalisés avec les représentants des régions, des cantons et de la Confédération et ont été discutées au sein de groupes de travail. L'évaluation finale porte, quant à elle, sur la stratégie développée par la Confédération en matière de coopération transfrontalière et sur la cohérence entre les différents objectifs poursuivis par l'Etat. Un autre point important réside dans l'appréciation, telle que le permet l'état d'avancement du programme, des effets constatés au niveau des projets. Ces différents éléments ont été appréhendés par le biais d'un questionnaire adressé à l'ensemble des porteurs de projets et d'une analyse des documents issus de la Confédération et des cantons. Ces documents comprennent des dossiers administratifs, des comptes rendus de débats parlementaires fédéraux ainsi que des documents destinés au grand public.

Divers axes de la politique de la Confédération peuvent être identifiés qui sont importants pour la mise en œuvre de l'arrêté fédéral INTERREG II. Dans ce cadre, nous avons procédé à l'analyse de la cohérence entre les divers objectifs formulés au niveau de la Confédération ainsi qu'à l'appréciation de leur coordination avec les objectifs poursuivis par les régions et cantons, et ce dans la perspective d'un partage des tâches selon le principe de subsidiarité. La première partie du présent rapport de synthèse est consacré à l'appréciation des objectifs d'INTERREG II et des effets induits par ce programme dans différents domaines. Dans un deuxième temps, nous procéderons à la présentation des implications politico-stratégiques de cette évaluation en termes de participation à INTERREG III. Dans la troisième partie, nous formulerons quelques recommandations quant à la mise en place et au déroulement d'un éventuel programme INTERREG III.

Le but de ce rapport de synthèse est de générer une discussion des résultats de l'évaluation dans chaque région et de présenter les résultats de manière ciblée, et ce dans l'optique d'un éventuel arrêté fédéral INTERREG III.

Rappelons également que cette évaluation doit permettre d'apprécier les effets de la participation de la Confédération à INTERREG II et qu'elle privilégie par conséquent le point de vue de celle-ci, les cantons et régions se situant quelque peu en retrait.

¹ Toutefois, de nombreux projets sont encore en cours de réalisation, et certains ne sont même pas encore approuvés. C'est la raison pour laquelle cette évaluation doit être considérée, dans la perspective d'une analyse d'impacts, comme une seconde évaluation intermédiaire.

² A signaler la mise en consultation, par le Conseil fédéral, du projet d'arrêté fédéral sur la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000 à 2006 (juillet 1998), et de son rapport explicatif.

2. Les effets de la participation de la Confédération à INTERREG II

L'arrêté fédéral INTERREG II comporte deux axes principaux qui orientent les activités de la Confédération – dans le domaine de la coopération transfrontalière:

- la **politique d'intégration**,
- la **politique régionale**.

Ces deux dimensions se situent dans un champ de tensions dans lequel interviennent également d'autres éléments tels que:

- la coordination avec les *politiques sectorielles* importantes, ainsi que le prévoit l'arrêté fédéral INTERREG II,
- la coordination avec les *politiques à impact spatial*, ainsi qu'elle est exprimée à travers la participation suisse à INTERREG IIc³,
- de même que la *cohésion nationale* en tant qu'idée-force du Programme de la législature 1995 – 1999 de la Confédération.

Les effets en termes de politique d'intégration

Des enjeux à la fois de politiques intérieure et extérieure exercent une influence sur la politique européenne de la Suisse. Dans ce contexte, l'arrêté fédéral INTERREG II fait partie d'une stratégie qui place l'apprentissage de l'Autre, l'interconnaissance par-delà les frontières au centre de ses préoccupations.

L'analyse des documents montre que, au sein du Conseil fédéral, les arguments reposent essentiellement sur les aspects "intégration" de la coopération transfrontalière. En revanche, dans les débats parlementaires, ce sont les éléments de politique régionale qui dominent. Du point de vue de la Confédération, les deux objectifs peuvent être étroitement connectés. En effet, les deux politiques cherchent à trouver une réponse à des problèmes qui ont un caractère transfrontalier ou qui sont générés par le contexte transfrontalier. Néanmoins, dans les documents, on ne précise pas comment cette connexion devrait être concrètement encouragée. A cet égard, la représentation la plus répandue, aussi bien au sein des services fédéraux concernés que dans les régions, est que les effets de synergie entre objectifs de politique régionale et de politique d'intégration se développent d'eux-mêmes.

Des projets portant sur des thèmes divers sont soutenus grâce aux fonds INTERREG. De même, les groupes cibles de chaque projet sont très variés, et ce de manière à ce que de nombreuses personnes issues des régions frontalières puissent en profiter. Par ailleurs, l'analyse du questionnaire montre que la majorité des porteurs de projets sont des nouveaux venus dans le programme INTERREG. Les personnes interrogées donnent davantage de poids à la question de l'intégration qu'à celle de la plus-value régionale: une meilleure compréhension des voisins européens constitue une préoccupation dominante. En outre, on constate, parmi les personnes consultées, une similarité des attentes. INTERREG pose avant tout les bases d'une meilleure compréhension et d'une mise en réseau par-delà les frontières, éléments qui sont une condition du développement des régions frontalières.

La grande majorité des projets traversent les frontières intercantionales et, très souvent, c'est l'ensemble de la région INTERREG, ou du moins une bonne partie de celle-ci, qui est concernée. La coopération transfrontalière acquiert une certaine

³ INTERREG IIC est le volet consacré à la collaboration transnationale.

assise, ce qui conduit à l'amélioration de la qualité de la collaboration par-delà les frontières – INTERREG contribue particulièrement à ce phénomène, et ce par le biais des nombreux projets qu'il soutient. Comme les objectifs d'intégration sont dominants au niveau des projets, la maxime "ce qui est bon pour la région est bon pour la Suisse" gagne en signification. En effet, des synergies peuvent être développées entre la micro-intégration intervenant au niveau régional et la macro-intégration de la Confédération: celle-ci peut s'appuyer sur le succès des projets réalisés pour développer sa politique d'information grand public. Néanmoins, dans cette optique, il est nécessaire d'accroître la notoriété des projets ainsi que celle du programme INTERREG dans son ensemble.

Les effets en termes de politique régionale

L'arrêté fédéral INTERREG II s'inscrit dans le contexte de la nouvelle orientation de la politique régionale. Au centre des préoccupations se situent le renforcement du principe d'efficacité et le travail de collaboration au sein de grandes régions.

La politique régionale, jusqu'à présent très fortement tournée vers la péréquation financière entre régions, doit davantage être ciblée sur la compétitivité régionale. INTERREG II fournit aux régions la possibilité de mettre à profit les opportunités qui se présentent à elles et de développer leurs potentialités. De fait, l'analyse montre que la coopération transfrontalière se donne des priorités différentes selon la situation régionale initiale, et ce par le biais des projets réalisés.

Un élément important de la nouvelle orientation de la politique régionale réside dans la volonté d'œuvrer à la constitution d'entités régionales plus grandes et comparables aux régions européennes. La Confédération, dans le cadre d'INTERREG II, travaille avec de telles régions. De fait, la coopération transfrontalière a conduit à une meilleure coordination entre cantons participant à une même région INTERREG. En outre, les crédits fédéraux réservés aux mesures d'accompagnement soutiennent la constitution de lieux de coordination et s'inscrivent ainsi dans les orientations de la politique régionale.

Sur le plan régional, le programme INTERREG II constitue un complément aux activités de coopération transfrontalière existantes. Dans les régions bénéficiant d'une longue tradition de collaboration transfrontalière, le programme est utilisé à des fins de stabilisation des bases de la coopération, ainsi qu'à la réalisation de projets exemplaires. Les régions disposant d'une tradition de coopération transfrontalière moins importante attendent d'INTERREG qu'il génère des impulsions, et ce en particulier par la mise en place des structures d'information et des réseaux d'acteurs nécessaires. Les types de projets réalisés et les structures respectives des régions INTERREG reflètent ces différences.

Les effets sur la cohésion nationale

Le renforcement de la cohésion nationale constitue l'idée-force du programme de législature 1995-1999 du Conseil fédéral. La répartition des crédits fédéraux INTERREG entre les cinq régions frontalières tient compte de ce principe de base. Chaque région peut, selon ses possibilités, utiliser l'opportunité que représentent ces fonds. La clé de répartition employée prend en considération aussi bien les potentialités de la coopération transfrontalière dans une région que les obstacles à cette même coopération. Dix pour-cent des crédits fédéraux sont réservés aux mesures d'accompagnement, qui doivent permettre d'accroître la coordination entre régions et cantons. C'est au sein du Groupe d'accompagnement, auquel participent

à la fois des représentants de la Confédération et des cantons, que sont prises les décisions concernant la répartition des fonds entre les régions INTERREG.

L'analyse des questionnaires montre que le programme INTERREG n'a, jusqu'à présent, pas eu de réel impact sur les cantons de l'intérieur. A travers ses directives, l'UE circonscrit régionalement les projets qui doivent avant tout servir à atténuer les désavantages dont souffrent souvent les régions frontalières en raison de leur position marginale. Selon les évaluateurs, il n'y a cependant aucune raison de craindre que le soutien financier dispensé par le biais des fonds INTERREG lèse les cantons de l'intérieur. En effet, les montants mis à disposition sont trop faibles pour cela.

La coordination avec l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles

Le programme INTERREG permet de soutenir des projets dans de très nombreux domaines. Si l'on souhaite que ce programme contribue aux politiques importantes à la fois aux niveaux cantonal et fédéral, il est nécessaire de déployer un gros effort de coordination.

La participation de la Confédération à INTERREG doit permettre de fournir une contribution à la réalisation de tâches relevant des politiques sectorielles. Un tel objectif est formulé dans l'arrêté fédéral INTERREG II aussi bien que dans les comptes rendus des débats parlementaires. Les domaines potentiellement concernés vont de l'aménagement du territoire à une politique économique extérieure active, en passant par la politique des transports et la protection de l'environnement. Dans ce cadre, l'aménagement du territoire est considéré comme faisant partie des enjeux de politiques sectorielles relevant de la responsabilité de la Confédération.

Les enjeux liés à l'aménagement du territoire jouent un rôle important, et ce particulièrement dans les régions. Les études réalisées et les concepts élaborés dans ce domaine constituent souvent la base sur laquelle se développent des projets de coopération transfrontalière. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, le programme INTERREG agit au niveau de grandes entités régionales, alors que la coordination entre les objectifs régionaux d'aménagement du territoire et les objectifs posés par les "Grandes lignes de l'organisation du territoire" (OFAT, 1996) est laissée aux cantons. La Confédération dispose aujourd'hui, avec la Conférence pour l'organisation du territoire nouvellement instituée, d'un organe qui peut prendre en charge les travaux de coordination nécessaires.

En ce qui concerne les autres politiques sectorielles, aucune coordination entre projets n'a lieu au niveau fédéral, à quelques exceptions près où les organes de la Confédération sont sollicités. Dans le cas contraire, les services fédéraux, à partir des informations obtenues auprès des acteurs régionaux, conseillent une coordination à une large échelle spatiale. La majorité des projets sont donc orientés régionalement.

L'analyse des questionnaires adressés aux porteurs de projets met en évidence un engagement important de la part des administrations cantonales sectorielles qui travaillent à la mise en place de réseaux agissant dans des domaines spécifiques. Ces réseaux dépassent en général les frontières des cantons – respectivement des Länder, des Régions et des Départements – et contribuent à la coordination entre projets.

De la subsidiarité du programme

Le programme INTERREG recèle de grandes opportunités en termes de prise en charge subsidiaire de certaines tâches. Comme d'autres programmes initiés par les fonds structurels de l'UE, le programme INTERREG fonctionne selon le principe de subsidiarité. Cela signifie que l'objectif général du programme n'est pas censé être atteint par la mise en œuvre d'une série de mesures issues d'une planification centrale et détaillée. Au contraire, la philosophie du programme permet la réalisation de nombreux projets sectoriels, avec leurs objectifs respectifs, qui, ajoutés les uns aux autres, peuvent contribuer à l'atteinte de l'objectif général. Ce principe de subsidiarité permet aux régions de fixer leurs propres priorités.

Le principe de subsidiarité fait également partie de la tradition de la politique régionale helvétique qui a connu ses débuts avec le concept de développement régional lié à la "Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne" (LIM) et qui a été poursuivie avec "Regio Plus". L'analyse du questionnaire adressé à l'ensemble des porteurs de projets montre que chaque région INTERREG fixe, au niveau des projets, des priorités différentes. Cela concerne aussi bien les types d'acteurs mobilisés que les types de projets réalisés. Deux éléments font d'INTERREG un programme innovateur: l'impulsion donnée par la réalisation de projets pilotes et la mise en réseaux des acteurs par-delà les frontières.

3. INTERREG III: mise en perspective

La nécessité de l'aide fédérale dans le cadre d'INTERREG II est incontestée au sein des services fédéraux et cantonaux ainsi que chez les représentants régionaux concernés. L'analyse des questionnaires a mis en évidence le fait que, pour beaucoup de projets, les crédits fédéraux sont non seulement souhaitables, mais encore nécessaires. L'aide fédérale offre la possibilité à de nouveaux cercles de population des régions frontalières de participer à la coopération transfrontalière. Quelles seraient donc les conséquences d'une non-participation de la Suisse au programme INTERREG III prévu par l'UE?

Les effets sur les relations régionales extérieures de la Suisse seraient différents selon le degré de développement de la coopération transfrontalière. La micro-intégration peut s'appuyer, dans la plupart des régions, sur des institutions et des mécanismes de collaboration existants. Les régions pénalisées seraient celles qui débutent dans la coopération transfrontalière. Cependant, dans toutes les régions, les partenaires suisses verraient leur degré d'influence sur le choix des thèmes de la collaboration transfrontalière se réduire. Cela concerne avant tout la conception des programmes opérationnels qui font office de plans de développement régionaux.

La macro-intégration se trouverait dans une situation plus difficile. Une non-participation de la Confédération au programme INTERREG III constituerait un signal négatif à l'attention de l'UE, alors qu'une participation à INTERREG III soulignerait l'engagement de la Suisse en termes de politique d'intégration.

En Suisse, la collaboration au sein de grandes régions serait freinée par cette non-participation de la Confédération à INTERREG III. La coopération entre cantons, régions et Confédération perdrait là un instrument, ce qui pourrait aller de pair avec un affaiblissement des régions frontalières périphériques.

A l'opposé, quels sont les avantages stratégiques de la poursuite de l'engagement de la Confédération dans le programme INTERREG? Comme le montre le passage

d'INTERREG I à INTERREG II, la poursuite de la participation à la politique européenne de coopération transfrontalière conduit à une plus grande intégration. Les acteurs des régions frontalières sont insérés dans des réseaux techniques et politiques. Les cantons peuvent, en tenant compte de leur propre situation, agir de façon relativement indépendante. Ils ont droit à la parole au sein d'institutions transfrontalières qui disposent d'un certain pouvoir de décision (choix des projets à soutenir).

La manière dont la Confédération participe jusqu'à présent à INTERREG II permet de renforcer la cohésion nationale dans la mesure où les échanges entre cantons et régions sont plus nombreux. Ces échanges pourront encore être intensifiés et étendus aux cantons de l'intérieur. En effet, le programme INTERREG III de l'UE comprendra, outre la coopération transfrontalière, deux autres niveaux de collaboration: les collaborations transnationale et interrégionale. Cela représente pour la Suisse une augmentation des possibilités de développer une politique d'intégration cohérente sur le plan national.

La collaboration transnationale offre l'opportunité d'une meilleure coordination de l'aménagement du territoire au niveau européen, et plus particulièrement en ce qui concerne les réseaux de transports et d'infrastructures. A cette échelle spatiale, la distinction entre cantons frontaliers et cantons de l'intérieur ne se justifie plus. La coopération interrégionale doit permettre aux régions et aux villes qui partagent des problèmes et des potentialités similaires de se rencontrer pour instaurer un nouveau mode d'échange d'expériences. Il est actuellement encore difficile d'apprécier les implications de la combinaison de ces trois dimensions spatiales de la coopération. En tous les cas, INTERREG III nécessitera un aménagement en ce qui concerne le partage des responsabilités entre services fédéraux concernés (OFDE, OFAT, BI, DDIP, etc.).

4. Recommandations

Le bilan de l'application de l'arrêté fédéral INTERREG II doit globalement être considéré comme positif. Néanmoins, dans la perspective d'un éventuel INTERREG III, il est possible, dans certains domaines, d'améliorer l'efficacité du programme:

Organisation du programme: La Confédération n'a aucune influence sur le programme INTERREG III en général ni sur les programmes opérationnels régionaux. Cela ne pose pas de réel problème dans la mesure où l'UE et la Suisse fixent en principe les mêmes conditions à leur soutien; par exemple, il n'est pas possible de fournir des aides publiques qui pourraient engendrer une distorsion de la concurrence. La capacité de pilotage de la Confédération doit donc se concentrer sur les besoins internes de coordination.

Répartition des crédits: Une répartition claire des crédits entre les trois niveaux de coopération promus dans le cadre d'INTERREG III est nécessaire. Le partage des fonds destinés à la coopération transfrontalière doit être fait de façon à ce que soit encouragée la compétitivité des régions et que soient récompensés l'esprit d'initiative et l'engagement des acteurs régionaux. Mais cette répartition doit également se faire en fonction des caractéristiques régionales telles que la puissance/faiblesse économique, la topographie et le degré de développement de la coopération transfrontalière. Les critères mis en œuvre jusqu'à présent semblent de fait adaptés. Un partage des fonds qui n'auraient pas été utilisés doit être possible vers la fin du programme. De plus, une séparation claire entre les moyens destinés

au financement des projets et les fonds devant servir à un encadrement technique est également nécessaire.

Information du grand public: Le programme INTERREG offre la possibilité aux citoyennes et citoyens de participer directement, par le biais de projets pilotes, à des expériences de coopération transfrontalière. Néanmoins, une sensibilisation du large public nécessite des efforts supplémentaires d'information de façon à toucher des personnes qui ne sont pas directement concernées par le projet. Une partie des crédits fédéraux doit être employée dans ce but. Les porteurs de projets et les régions sont responsables de la diffusion de l'information liée aux projets particuliers. L'information du grand public sur des thèmes liés à la politique d'intégration peut toutefois être renforcée par des exemples marqués de succès tirés des régions frontalières.

Travail de coordination: Les deux niveaux de coopération supplémentaires introduits par INTERREG III engendrent un accroissement du travail de coordination pour la Confédération – ainsi que pour les cantons et régions. Les objectifs stratégiques de ces deux nouveaux axes de collaboration doivent être élaborés conjointement avec les cantons et les régions. Cela demande également une meilleure coordination entre les différents services fédéraux concernés (OFDE, OFAT, BI, DDIP, etc.), de même qu'une répartition claire des tâches et des rôles entre chacun.

Règles du jeu: La collaboration entre Confédération et cantons doit être affinée dans le cadre d'INTERREG III, et ce notamment en termes de subsidiarité. D'une part, la gestion des crédits devrait être décentralisée et devenir de la responsabilité principale des cantons. D'autre part, la Confédération doit, en contrepartie, accentuer ses efforts en matière d'échanges d'information, de médiation et d'animation. Dans cette perspective, la Confédération devrait être représentée au sein des organes de décision de chaque région.

5. En conclusion

Comme INTERREG III sera ciblé sur trois niveaux de coopération, la plus-value du programme en termes d'intégration n'en sera que plus élevée. En effet, à la micro-intégration promue par la coopération transfrontalière s'ajoutent les collaborations transnationale et interrégionale qui mettent l'accent sur des enjeux d'intégration supplémentaires au niveau européen. La Suisse peut donc en attendre des effets positifs. Cela concerne la planification des infrastructures à une grande échelle spatiale de même que les processus d'apprentissage qui sont liés aux échanges d'expériences interrégionaux. Selon les évaluateurs, l'adoption par le Parlement suisse d'un arrêté fédéral sur la participation de la Confédération au programme INTERREG III de l'Union européenne est donc souhaitable.