

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Office fédéral du développement territorial ARE

RAPPORT

**EVALUATION FINALE
INTERREG III SUISSE**

**ST-GALL,
30 SEPTEMBRE 2006**

EVALUATION FINALE INTERREG III SUISSE

**POUR LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (SECO)
DIRECTION DE LA PROMOTION ÉCONOMIQUE**

RAPPORT FINAL, 30 SEPTEMBRE 2006

AUTEURS:

KLAUS-DIETER SCHNELL IDT-HSG
BARBARA PFISTER GIAUQUE C.E.A.T.

AVEC LA COLLABORATION DE:

RICHARD HUMMELBRUNNER ÖAR
DORIS WIEDERWALD ÖAR
MARK REINHARD C.E.A.T.
ROLAND SCHERER IDT-HSG
KUNO SCHEDLER IDT-HSG
CURDIN DERUNGS IDT-HSG
JÜRIG SANDMEIER IDT-HSG

ADRESSES

**INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN
UND
TOURISMUS (IDT-HSG), UNIVERSITÄT ST.
GALLEN
DUFOURSTRASSE 40A
CH-9000 ST. GALLEN**

**TEL. +41 71 224 25 30
FAX +41 71 224 25 36
E-MAIL: KLAUS-DIETER.SCHNELL@UNISG.CH
HTTP://WWW.IDT.UNISG.CH**

**COMMUNAUTÉ D'ÉTUDES POUR
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE C.E.A.T. – EPFL
PJ - STATION 9
CH-1015 LAUSANNE**

**TEL. +41 21 693 41 59
FAX +41 21 693 41 54
E-MAIL: BARBARA.PFISTER@EPFL.CH
HTTP://CEAT.EPFL.CH**

Résumé

Contexte et objectifs

Entre 2000 et 2006, la Confédération a participé à hauteur de 39 millions de francs à l'initiative communautaire européenne INTERREG III sur la base d'un arrêté fédéral, afin de soutenir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. L'évaluation finale doit maintenant permettre de rendre compte de l'utilisation de ces fonds et de tirer le bilan des réalisations.

A l'avenir, la promotion de la coopération transfrontalière se fondera sur de nouvelles stratégies (nouvelle politique régionale suisse, stratégies de «croissance et innovation» et de «développement durable» de l'UE). L'évaluation doit donc également examiner l'orientation stratégique afin de permettre la prise de décisions fondées pour la planification des prochaines phases d'INTERREG.

L'évaluation met l'accent sur l'analyse des effets. Elle s'intéresse aux prestations directement fournies par le programme (output), à leur mise à profit par les différents groupes-cibles (outcome) et aux effets à long terme (impact).

Le soutien

Selon la banque de données du SECO, la Suisse a participé, jusqu'au 14 juin 2006, à 492 projets dans le cadre d'INTERREG III, représentant un coût global de 586.9 millions de francs. La Confédération a soutenu 465 de ces projets par des subventions INTERREG pour un montant de 32.5 millions de francs. Le coût total des projets ayant bénéficié de subventions INTERREG de la Confédération dans les trois volets a été financé à hauteur de 240.8 millions de francs par l'UE (43%), de 216.5 millions de francs par les partenaires étrangers (39%) et de 103.8 millions de francs (18%) par la Suisse. Dans les trois volets, ce sont les acteurs publics qui dominent. La participation des entreprises est freinée par le niveau des coûts des transactions et les lourdeurs administratives.

La plus grande partie du soutien fédéral aux projets d'INTERREG III est consacrée aux quatre programmes régionaux du volet A, qui ont la plus grande pratique en matière de coopération transfrontalière. Il convient ici de préciser que les moyens alloués n'ont de loin pas suffi à couvrir les demandes des porteurs de projets. Malgré les craintes exprimées lors de l'évaluation intermédiaire, on n'a pas assisté à un arrêt total des projets incluant une participation suisse car les moyens fédéraux manquants ont été en partie compensés par un recours plus important aux ressources propres et en partie par une participation accrue des cantons.

D'une manière générale, la régionalisation de la mise en œuvre des programmes du volet A s'est avérée profitable. Toutefois, la collecte et l'échange de données concernant la mise en œuvre entre les organes de pilotage et le SECO ne sont toujours pas clairement réglés, ce qui a à nouveau compliqué l'analyse des effets.

Les effets du programme INTERREG

Sur le plan des effets, INTERREG III est un programme transversal qui met l'accent sur l'intégration (microintégration). Son premier effet est de permettre aux acteurs de faire connaissance et de créer ainsi un climat de confiance. Une fois celui-ci instauré, INTERREG peut fonctionner comme instrument au service de l'économie régionale ou de l'aménagement du territoire. Les réseaux transfrontaliers soutenus par INTERREG III ont généralement une

structure interdisciplinaire et travaillent de manière pragmatique à la recherche de solutions. Les composantes d'INTERREG liées à la politique d'intégration prennent incontestablement une grande importance pour la coopération transfrontalière en général et jouent ainsi un rôle fondamental dans la réalisation des objectifs de politique régionale ou d'aménagement du territoire.

L'analyse montre que les effets des programmes INTERREG sur les économies régionales portent essentiellement sur l'amélioration des conditions-cadre (création «d'eurocompétences», échange d'expériences, mise à profit de complémentarités, développement de savoirs communs et, surtout pour IIIA, avantages en terme de taille ou de coûts et initiatives faitières). Si l'on a moins constaté d'impulsions en faveur de la croissance, ce fait est généralement dû au manque de moyens financiers. En outre, aucune aide INTERREG ne peut être octroyée au développement d'infrastructures dont on pourrait attendre des effets directs. De plus, la participation des PME se heurte à des obstacles importants (aides plafonnées en raison du droit de la concurrence, lourdeurs administratives).

Il en va de même en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire: le développement de stratégies nécessite l'engagement de toute une palette d'acteurs. INTERREG joue un rôle central en la matière, en veillant à ce que tous se connaissent et travaillent dans un climat de confiance. Les collaborations fonctionnant déjà depuis longtemps dans le cadre du volet IIIA ont permis la conclusion d'accords et le lancement d'activités concrètes. Dans les volets IIIB et IIIC, le dialogue entre spécialistes et les échanges de savoirs étaient au premier plan. La contribution aux objectifs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire a été plutôt indirecte et préparatoire, en raison d'une moins longue coopération et de la petite taille des structures. A la fin de la période du programme, des projets stratégiques ont été lancés afin, notamment, de donner une direction à la nouvelle période de planification. En outre, la participation à INTERREG a ouvert à la Suisse la porte du programme ESPON, dans le cadre duquel des questions d'aménagement du territoire à l'échelle européenne ont été traitées en vue d'un examen au plan politique.

L'analyse des effets constate, surtout pour les programmes IIIA, que, vu la faiblesse des moyens mis à disposition par la Confédération, le nombre et la taille des projets soutenus sont moins importants que ce qu'aurait permis un engagement financier accru de la Suisse. Les effets de leviers dus aux moyens fédéraux engagés qui ont été effectivement constatés sont dus avant tout aux exigences élevées liés à l'obligation de cofinancement. Mais ces exigences peuvent en même temps empêcher le lancement de projets ou en restreindre l'ampleur. Les faibles moyens financiers de la Confédération ont par ailleurs pour conséquence d'empêcher la réalisation de certains projets, essentiellement dans des programmes binationaux comme Italie-Suisse. Vers la fin du programme, certains projets ont été réalisés bien que les moyens fédéraux eussent déjà été largement épuisés. La raison en est principalement le fait que les cantons ont pris part au financement, mais sans pouvoir ni vouloir compenser la totalité du désengagement fédéral. Dans certains cas, les porteurs de projets ont eux-mêmes pris une part plus importante au financement. D'une manière générale, l'effet de levier par rapport aux moyens privés peut être jugé plutôt insignifiant.

Recommandations pour la participation aux futurs programmes européens de coopération territoriale

1. Tenir compte du caractère particulier de la coopération territoriale européenne

Ne pas réduire la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale à des objectifs de politique régionale ou économique. Orienter en ce sens les programmes cantonaux de mise en œuvre ainsi que les mesures d'accompagnement de la NPR (p. ex. groupe d'accompagnement, contrôle).

2. Définir des standards uniformes pour la mise en œuvre des programmes INTERREG

Définition de standards fédéraux uniformes pour la mise en œuvre des programmes transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, pour corriger les déficits dans le traitement des données entre les organes compétents aux différents niveaux et pour permettre un contrôle systématique de l'efficacité. Il serait judicieux de réglementer les domaines suivants de manière uniforme:

- la mise en œuvre et le controlling des finances (p. ex. standards pour l'établissement de rapports relatifs aux projets);
- la mesure de l'efficacité (p. ex. indicateurs de base plus évaluation qualitative, à l'instar du contrôle de l'efficacité appliqué dans l'évaluation finale).

La coordination nécessaire pourrait être assurée par la Confédération (p. ex. SECO) ou dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux.

3. Renforcer l'efficacité des aides en matière de politique économique et régionale

Formuler plus explicitement les objectifs de politique économique dans le sens de la NPR dans le cadre des travaux actuels. Faciliter la participation des entreprises et encourager les partenariats public-privé au sein des projets. Relier les programmes NPR de la Confédération et des cantons aux programmes de pays voisins en matière de compétitivité régionale et d'emploi et mettre en réseau les groupes d'acteurs concernés.

4. Etablir des budgets équilibrés

Adapter les contributions suisses aux différents programmes dans une perspective d'équilibre et afin d'éviter des disparités trop criantes. Combiner les moyens de la Confédération et des cantons en gardant la possibilité de varier les parts respectives d'un programme à l'autre.

5. Soutenir l'avènement de régions transfrontalières et transnationales en Europe

Porter le débat sur la création de grands espaces de coopération (découlant de coopérations bilatérales) pour traiter des thèmes précis, processus jugé de plus en plus nécessaire, notamment dans la coopération avec la France, l'Allemagne et l'Autriche. Favoriser l'engagement des cantons ainsi que les activités de sensibilisation et de conseil de la Confédération.

6. Coopérer et coordonner davantage entre cantons

Les cantons devraient considérer l'accroissement des harmonisations et des collaborations mutuelles comme une occasion de coopérer plus efficacement sur le plan transfrontalier, transnational et interrégional avec les pays voisins et d'agir (meilleurs flux d'information, participation à l'échange de savoirs et d'expériences). La Confédération peut y contribuer en renforçant activement la capacité des cantons à coopérer (p. ex. gestion des connaissances en matière de coopération territoriale).

7. Renforcer la coopération entre les services cantonaux

Optimiser l'harmonisation entre les services cantonaux de l'économie, des relations extérieures, de l'aménagement du territoire, etc. Intégrer les services cantonaux de

l'économie et de l'aménagement du territoire, entre autres, à l'élaboration des nouveaux programmes INTERREG et associer les acteurs transfrontaliers à la mise au point des programmes cantonaux de mise en œuvre de la politique régionale.

8. *Conserver les organes de coordination régionale et, si nécessaire, les réactiver*

Conserver les organes de coordination existants et, le cas échéant, leur donner les moyens d'assumer de nouvelles fonctions, par exemple mettre en relation les porteurs de projets, organiser le transfert de savoirs et créer des réseaux avec les organisations économiques et les entreprises.