

Management Summary

« Evaluation de la participation de la Suisse aux programmes de CTE dans le cadre de la NPR »

Contexte et enjeux

La Suisse participe depuis 1992 à la Coopération territoriale européenne (CTE), soit depuis la première période de programmation. Via ces programmes de promotion INTERREG, l'Union européenne promeut des projets régionaux ou transfrontaliers qui favorisent le développement régional à travers les frontières. Afin de favoriser l'émergence de dynamiques de développement, en particulier dans les cantons frontaliers et ceci via des projets de collaborations avec les régions européennes voisines, une participation financière de la Suisse a été approuvée. Dans les faits, il ne s'agissait pas d'une approbation, mais d'une participation par projet. Depuis 1995, elle est organisée et soutenue financièrement par la Confédération. Les expériences lors des programmes précédents ont toujours été considérées comme précieuses, les évaluations montrant toujours une image globalement positive. Cependant, tous les programmes précédents ont fonctionné selon des modèles d'organisation différents.

En 2008, afin d'assurer la continuation du soutien de la Confédération à INTERREG, dans un contexte en évolution et au regard de nouvelles conditions politiques (RPT¹ notamment), INTERREG a été intégré dans la nouvelle politique régionale (NPR), politique placée sous la responsabilité du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Avec ce transfert, les conditions d'utilisation des fonds fédéraux INTERREG ont changé. Alors qu'INTERREG poursuivait auparavant essentiellement des objectifs de politique de coopération, l'approche de la NPR, axée sur la croissance, est dorénavant déterminante. En effet, la NPR a pour but la promotion économique des régions de montagne, des espaces ruraux et des régions frontaliers. Elle se concentre sur les systèmes de création de valeur, l'entrepreneuriat et la capacité d'innovation.

L'intégration d'INTERREG à la NPR permet un développement économique intégré non seulement à l'intérieur de la Suisse, mais aussi au regard d'espaces fonctionnels qui dépassent les frontières suisses. Toutefois, comme les programmes INTERREG, qui consistent en des coopérations avec les Etats voisins européens, comportent des exigences précises, les spécificités de la collaboration transfrontalière sont à prendre en compte dans la mise en oeuvre de la NPR (cf. Art. 6, Al. 4, Loi fédérale sur la politique régionale).

L'objet de la présente évaluation, exigée par la Loi sur la politique régionale et faisant partie du processus stratégique en vue de la prochaine période de programmation NPR 2016+, concerne donc les parties de la NPR qui ont trait aux programmes de la CTE. Ceci comprend la participation de 20 cantons à quatre programmes transfrontaliers INTERREG IV A (Alpes rhénanes–Lac de Constance–Haut-Rhin, France-Suisse avec ses deux sous-régions du Bassin lémanique et de l'Arc jurassien, Italie-Suisse et Rhin supérieur), la participation à deux programmes transnationaux INTERREG IV B (North West Europe et Alpine Space), ainsi que la participation au programme interrégional INTERREG IV C, à URBACT (projets de coopération pour des problématiques urbaines), à ESPON (observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) et à INTERACT (programme cadre favorisant les échanges d'expériences).

L'évaluation considère ces programmes comme parties intégrantes de la NPR et ceci aussi bien du point de vue du contenu des projets, des activités et des effets que du point de vue de l'organisation des processus de mise en oeuvre, des structures et des finances. Elle propose donc une vue d'ensemble du point de vue de la NPR et pas une évaluation de chaque programme. Elle comporte deux parties:

¹ Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

une partie relative au bilan, avec une analyse des effets et des processus de mise en oeuvre et une partie prospective, qui, sur la base du bilan, formule des recommandations pour des aménagements de la future participation de la Suisse aux programmes de CTE.

Bilan : analyses des effets et des processus de mise en oeuvre

Globalement, bien qu'INTERREG ait été intégré dans la NPR, l'analyse de la mise en oeuvre montre que deux différents systèmes subsistent, avec leurs rationalités et leurs mécanismes propres. INTERREG s'appuie sur des structures bien établies, qui se sont développées au cours des vingt dernières années. Du côté de la NPR, de nouvelles structures ont dû être pensées et construites. Les cantons et les régions ont conservé des objectifs différents pour INTERREG et la NPR et par conséquent aussi d'autres attentes. La coordination entre les deux systèmes s'est opérée à un niveau formel, voire rédactionnel; elle s'est faite presque exclusivement sur des questions opérationnelles. Une approche cohérente a été obtenue de cette manière. Au niveau stratégique, l'échange a la plupart du temps fait défaut. Dès lors, les synergies potentielles entre les stratégies régionales et transfrontalières n'ont jusqu'ici pas été activées; des renforcements mutuels n'ont pas été recherchés. Notons que les difficultés de la communication verticale (entre le SECO et les cantons) n'ont pas été propices à un rapprochement volontariste des systèmes. Remarquons enfin que cinq ans ne constituent pas une période suffisante pour assurer un rapprochement réussi de deux systèmes différents.

Du point de vue des **outputs**, l'analyse des dernières années montre une bonne mise en oeuvre des programmes de CTE du côté suisse. Le taux d'utilisation des fonds est le plus élevé de la NPR (en comparaison avec les programmes NPR cantonaux et intercantonaux). Seuls les programmes INTERREG IV B-NWE, INTERREG IV-C et URBACT ont connu des difficultés. Le potentiel de (nouveaux) projets INTERREG reste élevé, entre autre parce que des objectifs autres que ceux de la NPR (croissance) sont couverts par les programmes: cela est possible dans INTERREG IV-A grâce à la flexibilité des contreparties financières cantonales; dans INTERREG IV-B grâce à une flexibilité thématique plus large (parce que ses projets sont aménagés de manière vaste; qu'ils portent avant tout sur la coordination et parce qu'il est en conséquence ancré dans le volet 2 de la NPR). Toutefois, les responsables des différents programmes soulignent que la flexibilité reste insuffisante pour participer à tous les domaines qui ont été initialement identifiés comme pertinents dans chaque programme de coopération.

La **contribution des projets INTERREG à la croissance économique régionale** varie entre les programmes. Leurs chaînes d'effets peuvent démontrer une contribution sur le fond aux objectifs de la NPR. Ils montrent la plupart du temps des impacts directs sur les facteurs de localisation et donc des impacts indirects sur la compétitivité régionale: ils contribuent entre autres à l'amélioration des conditions-cadres (relations de confiance), à la réduction de faiblesses locales, au renforcement d'avantages locaux (relatifs à la zone frontière), à la résolution de problématiques communes. De cette manière, ils renforcent l'attractivité locale et contribuent (indirectement) à la compétitivité régionale. Il est rare que des impacts quantitatifs sur l'économie régionale (valeur ajoutée, emplois, etc.) soient attribués à un projet INTERREG spécifique; de tels impacts sont plutôt considérés comme des effets indirects et de long terme. Ce constat est tout à fait comparable avec l'analyse des effets des projets NPR cantonaux. Ainsi, les projets INTERREG contribuent de manière importante à l'activation des potentiels des régions frontières, en particulier dans les espaces fonctionnels intégrés (Bâle, Genève, Haut-Rhin, etc.), et permettent d'activer des dynamiques de croissance économique au sens de la NPR qui dépassent les frontières nationales.

En ce qui concerne la **mise en oeuvre**, il est important de noter que la question du déséquilibre financier entre les soutiens suisses et ceux des partenaires européens à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) est devenue source de fortes tensions dans le cadre des discussions avec la Commission européenne. Bien que les cantons apportent aussi une contribution financière, les

moyens cumulés à disposition des partenaires suisses restent inférieurs à ceux des partenaires européens. De plus, en raison des principes de la NPR, les moyens suisses ne peuvent pas être utilisés de manière aussi flexible que les fonds européens. En outre, les décalages dans les calendriers des instruments suisse et européen constituent des difficultés; les incertitudes par rapport au contenu concret de la NPR après 2016 se font sentir dans l'actuelle élaboration de la nouvelle programmation d'INTERREG. Lors de l'actuelle période de programmation INTERREG, les problèmes liés à ces décalages dans les calendriers ont cependant pu être gérés, bien que cela ait généré un surcroît de travail administratif (rapports, coordination avec les nouveaux programmes de mise en oeuvre NPR, etc.).

En résumé, les défis posés par l'interaction entre INTERREG et la NPR s'expliquent d'une part par des différences dans la largeur de leurs éventails thématiques et, d'autre part, dans des différences dans leurs modalités de mise en oeuvre.

Eléments pour envisager les futurs développements

Les objectifs d'une réforme sont d'apporter des améliorations à certains chantiers (éventails thématiques différents, calendriers différents, rapprochement insuffisant d'INTERREG et de la NPR, etc.) et de conserver les avantages obtenus jusqu'ici (appropriation d'INTERREG par les cantons, orientation-effets, etc.). Pour cela, certaines conditions doivent être créées ou améliorées, afin que la NPR puisse obtenir les effets escomptés dans les régions transfrontalières, régions aux contraintes bien spécifiques.

L'évaluation examine trois variantes pour la participation future de la Suisse aux programmes de CTE: (i) l'achèvement de la participation aux programmes CTE, (ii) la continuation de la participation dans le cadre de la NPR, mais ceci avec des conditions adaptées, (iii) la continuation de la participation hors du cadre de la NPR, avec une nouvelle base légale. L'option du statu quo, c'est-à-dire une continuation sans adaptations et optimisations, n'est pas retenue. L'insatisfaction envers la situation actuelle ainsi que le bilan dressé exigent une réaction.

Variante 1: fin de la participation de la Suisse aux programmes de CTE

Fondamentalement, il existe un clair signal de toutes les parties prenantes à INTERREG en faveur d'une continuation de la participation aux programmes de CTE. La poursuite de la participation est appuyée d'une part par des arguments techniques (plus-value pour les cantons frontières grâce à des projets spécifiques, un bon effet-levier financier, utilisation de synergies, échanges de savoirs, etc.) et d'autre part par des arguments politiques. Un retrait partiel de quelques programmes du « paquet » actuel des programmes de CTE avec participation suisse est en principe envisageable, mais ceci constituerait un signal politique négatif. Au regard de l'expérience des cinq dernières années, la question d'une sortie ou d'une transformation ne se pose que pour INTERREG IV-B Europe du Nord-Ouest, INTERREG IV-C et INTERACT. En résumé, une continuation est recommandée, afin de pouvoir continuer de bénéficier d'impulsions pour le développement régional via la collaboration transfrontalière.

Variante 2: INTERREG dans une NPR adaptée

Dans cette variante, INTERREG reste une partie intégrante de la NPR, mais en procédant à des ajustements organisationnels, procéduraux et structurels afin d'optimiser leur interaction. Fondamentalement, la loi fédérale sur la politique régionale comporte une large marge de manoeuvre pour procéder à des adaptations et cela sans que des modifications législatives doivent être apportées. A notre sens, un changement des volets NPR offre le plus grand potentiel d'amélioration. En effet, les conditions du volet 1 (mise en oeuvre de la NPR cantonale) ne répondent pas en tout point aux exigences d'une mise en oeuvre transfrontalière de la NPR.

Créer un volet propre à INTERREG ou réunir tous les programmes INTERREG dans le volet 2 de la NPR permettrait de prendre en compte de manière plus ciblée les exigences de la collaboration transfrontalière et, de cette manière, d'améliorer les effets économiques souhaités dans les régions frontalières. Tout d'abord, l'éventail thématique pourrait être étendu dans une mesure similaire à celle d'INTERREG IV-B (d'ores et déjà dans le volet 2). Deuxièmement, les conditions de mise en oeuvre d'INTERREG pourraient être conçues de manière plus spécifique (par exemple avec un programme de mise en oeuvre propre, avec une conformation au calendrier de l'UE). Cela permettrait de mieux utiliser les potentiels de développement spécifiques au transfrontalier et de procéder à une nécessaire concentration des moyens financiers en collaboration avec les partenaires européens et cela pour chaque domaine du programme. Cette manière de faire permettrait aussi en principe d'intégrer plus fortement le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), que ce soit structurellement, financièrement ou encore dans le contenu. Le DFAE considère actuellement la collaboration transfrontalière comme prioritaire. Hormis les changements possibles dans les volets de la NPR, des optimisations sont recommandées dans les conditions de mise en oeuvre, pour rendre la collaboration plus satisfaisante pour chaque partenaire. Ceci concerne particulièrement la concertation horizontale au sein des cantons (en particulier à un niveau stratégique) ainsi que la communication verticale entre les cantons et le SECO, afin de favoriser une convergence d'INTERREG et de la NPR.

Variante 3: sortie de la NPR et nouvelle base légale pour INTERREG

Certains responsables INTERREG plaident pour une solution hors-NPR et pour un transfert dans une nouvelle base légale. Comme il n'y a pas d'autre loi pouvant jouer ce rôle, une nouvelle loi fédérale serait nécessaire. Celle-ci devrait être conçue comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Pour ce qui est de la mise en oeuvre opérationnelle, des structures idoines devraient être mises en place au niveau de la Confédération; au niveau des cantons, les structures existantes pourraient être utilisées. Administrativement et au niveau du contenu, la loi pourrait être pensée en fonction des exigences de l'UE. En couvrant les champs thématiques des programmes INTERREG, la loi permettrait une collaboration optimale avec les partenaires européens. La question de savoir si, hors NPR, un budget comparable serait disponible est incertaine. Etant donné que la probabilité d'un transfert des moyens NPR (consacrés à INTERREG) en faveur d'INTERREG hors NPR est faible, de nouvelles sources de financement devraient être trouvées.

La variante d'une nouvelle base légale nécessite une procédure législative (nouvelle loi INTERREG, modification de la NPR) qui implique quelques questions. Il est dès lors central de se questionner sur les fondements concrets d'une sortie de la NPR. Tout d'abord, INTERREG a pu être bien mis en oeuvre; ensuite, les éléments de contexte, qui ont à l'époque plaidé pour une intégration d'INTERREG dans la NPR, n'ont pas changé. La RPT joue ici un rôle tout particulier, puisqu'elle couvre quelques tâches que l'UE considère comme relevant de la « politique régionale ». D'autres de ces tâches sont couvertes en Suisse par d'autres politiques sectorielles ou par des politiques de services publics (infrastructures, couverture des besoins de base, etc.). Dans ce contexte, une orientation de fond sur la croissance économique demeure nécessaire pour justifier l'existence de la NPR, y compris la partie INTERREG.

Conclusions et recommandations

Le changement de paradigme (croissance plutôt que cohésion) de la politique régionale a été mis en oeuvre aux échelles cantonale, intercantonale et transfrontalière. Pour chacune de ces échelles, l'adaptation à ce nouvel objectif a posé des problèmes. Pour INTERREG, l'intégration dans la NPR a eu pour conséquence de compliquer sa mise en oeuvre; le nouveau cadre n'offre pas des conditions optimales. Certaines pistes ont été trouvées pour s'adapter à ce nouveau contexte. Mais celles-ci relè-

vent de solutions de court ou de moyen terme. Elles ne constituent pas des bases de travail solides pour atteindre sur le long terme les objectifs de la NPR dans les régions frontalières.

De nécessaires optimisations peuvent être obtenues avec les variantes 2 et 3 ci-dessus. Toutes deux présentent des potentiels d'amélioration proches. Un facteur décisif les différencie: l'éventail des thèmes possibles. En restant dans le cadre de la NPR, des concessions sont possibles. Néanmoins, l'accent sur le critère de la croissance économique est de rigueur dans une politique sous la responsabilité du SECO et est soumis au regard de la RPT. L'intégration de cofinancements d'autres départements fédéraux (par exemple le DFAE) peut éventuellement élargir l'éventail thématique. Avec une nouvelle base légale, l'éventail des thèmes pourrait éventuellement être très large et donc être adapté aux besoins spécifiques de chaque région en matière de coopération transfrontalière.

La mesure dans laquelle la Suisse désire soumettre la coopération transfrontalière à des objectifs de croissance économique est une question politique. La présente évaluation n'est pas en mesure de répondre à cette question, puisqu'elle se concentre sur des questions relatives à la mise en oeuvre et aux effets. Ces considérations étant soumises à des objectifs politiques, une clarification des objectifs fondamentaux que la Suisse se fixe pour la participation aux programmes de CTE serait préalablement nécessaire.

Dans ce contexte, l'évaluation recommande un soutien d'INTERREG dans le cadre légal d'une NPR clairement adaptée. Cette recommandation s'appuie en particulier sur les trois arguments suivants:

- Premièrement, INTERREG a une claire orientation de politique régionale.
- Deuxièmement, les évaluateurs voient dans la recherche de synergies entre INTERREG et la NPR un objectif souhaitable dans l'intérêt d'un développement régional cohérent aux échelles locale, cantonale et transfrontalière.
- Troisièmement, dans sa stratégie Europe 2020, l'UE s'achemine vers un recentrage des thèmes de ses fonds structurels. Il sera alors important, aussi du point de vue de la NPR, que les acteurs disposent de suffisamment de marge de manoeuvre dans le cadre d'INTERREG pour définir conjointement des axes stratégiques adaptés aux potentiels spécifiques de chaque région.

Le principal avantage d'une nouvelle base légale serait d'offrir une éventuelle orientation thématique plus large. Toutefois, comme cet élargissement thématique peut partiellement être obtenu dans le cadre de la NPR, cet avantage est relativisé. De plus, une nouvelle base légale impliquerait beaucoup plus d'efforts et comporterait de nombreuses incertitudes. Sur la base de ces considérations, il est recommandé de conserver le cadre de la NPR, à condition que des adaptations importantes soient apportées à la NPR. En utilisant la marge de manoeuvre offerte par le cadre légal, les spécificités et les exigences particulières d'INTERREG (collaboration avec les partenaires européens) peuvent être mieux prises en compte.

Au final, après les réticences et les discussions de ces dernières années, l'objectif de ces ajustements est de définir un cadre propice à la collaboration. Il serait souhaitable que les adaptations de la NPR permettent de se diriger vers une plus grande ouverture et des interactions plus fortes entre les acteurs de la NPR et d'INTERREG, afin que toutes les parties prenantes, en particulier les régions et les cantons, en retirent une plus-value.