

Message

relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006

du 17 février 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période de 2000 à 2006, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral visant à en assurer le financement et vous proposons de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 février 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss

Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

40262

Condensé

La Commission européenne (CE) a annoncé pour la période 2000–2006 une troisième initiative INTERREG, dont l'objectif central est de stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré. Par le présent message, le Conseil fédéral propose de libérer un crédit-cadre de 39 millions de francs pour promouvoir la participation suisse à cette nouvelle initiative communautaire. Il estime en effet qu'il est important de disposer rapidement d'une base financière permettant de concrétiser l'offre de coopération de la Suisse et ceci malgré le fait que les dispositions d'exécution pour l'initiative INTERREG III n'ont pas encore été définitivement arrêtées par la CE.

Avec INTERREG III, la CE annonce clairement son intention de poursuivre son engagement en faveur d'un développement de la coopération transfrontalière en Europe, impulsions déjà données avec ses deux premières initiatives (INTERREG I: 1991–1993 et INTERREG II: 1994–1999). La CE entend également étendre son action régionale à deux autres axes de coopération:

- La collaboration transnationale qui a pour objectif de promouvoir et de concrétiser, au moyen de projets, les lignes directrices de l'organisation du territoire en Europe telles qu'elles sont notamment formulées dans le premier projet de Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Cette coopération s'exerce sur des espaces contigus plus grands que ceux de la coopération transfrontalière.
- La coopération interrégionale qui entend promouvoir la réalisation de projets développés en partenariat entre des régions et localités d'Europe qui partagent des potentialités ou des problèmes similaires. Cette possibilité de coopération est offerte à l'ensemble des régions européennes, qu'elles soient frontalières ou intérieures. En Suisse, elle intéresse également la Suisse centrale et le canton de Fribourg. Elle leur permettra de partager avec leurs partenaires européens leur savoir-faire et leur expérience et de réaliser en commun des projets de développement.

L'annonce de la nouvelle initiative INTERREG et l'amorce par l'Union européenne d'une nouvelle politique d'organisation du territoire interpellent directement la Suisse, particulièrement au titre des politiques suivantes:

- 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 également un moyen pour la Suisse et ses régions d'inscrire leurs actions dans une dimension européenne.
- Politique régionale; la promotion de la coopération régionale entre partenaires suisses et européens permet de renforcer la capacité concurrentielle des régions et donc l'attractivité de la place économique suisse en général. Elle est également un élément de la politique de cohésion, en permettant une participation concertée et équilibrée de l'ensemble de la Suisse, cantons de l'intérieur compris.
- 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 entre organisation du territoire aux niveaux européen et suisse.

Rappelons que la Suisse a déjà été associée aux deux premières initiatives INTERREG qui avaient pour objectif de développer une coopération entre régions frontalières intra- et extracommunautaires. La Confédération n'a pas participé à INTERREG I. Par contre pour INTERREG II (période 1995-1999), les Chambres fédérales avaient approuvé, en mars 1995, un crédit-cadre de 24 millions de francs. Jusqu'à la fin de l'année 1998, ce programme d'impulsion s'est développé avec succès et une évaluation, réalisée par des experts indépendants et dont la synthèse est annexée au présent message, tire un bilan globalement positif de cette première phase d'exécution. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est important de continuer cette action au-delà de l'an 1999 et de garantir ainsi une participation active de la Suisse et de ses régions au développement de la coopération transfrontalière en Europe.

Le soutien proposé de la Confédération à ces activités de coopération nécessitera un crédit-cadre de 39 millions de francs, dont 35 millions seront affectés au financement de la participation suisse aux projets INTERREG III et 4 millions à des mesures d'accompagnement. Vu la prolongation de l'initiative communautaire sur une période plus longue (7 ans) et son extension à la coopération transnationale et interrégionale, ce crédit permettra à la Confédération de maintenir un rythme continu pour la participation de la Suisse aux projets INTERREG.

Ce message et les projets d'arrêtés fédéraux ont été préparés en étroite collaboration avec un groupe de travail Confédération-cantons, constitué avec l'appui de la Conférence des gouvernements cantonaux. Soumis à consultation de septembre à novembre 1998, ce projet ainsi que le montant du crédit-cadre proposé ont été unanimement acceptés par les cantons, les partis politiques, les organisations faîtières de l'économie et les autres organisations intéressées.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation en Europe

L'objectif de cohésion économique et sociale, soit la volonté de réduire les écarts entre les diverses régions de la Communauté, a été introduit, en 1986, dans l'Acte unique européen et confirmé comme objectif essentiel dans le Traité sur l'Union européenne, ratifié en 1993. Cette politique, servie par divers instruments de politique régionale, a été appliquée depuis une dizaine d'années par l'Union européenne (UE). Afin d'améliorer encore la coordination stratégique de cette politique, les Etats membres, avec l'appui de la Commission européenne (CE), ont récemment décidé d'activer les travaux en vue de l'adoption d'un concept commun d'organisation du territoire européen.

111 La politique d'organisation du territoire de l'UE

La politique d'organisation du territoire fait référence à la gestion, par le système politique, des problèmes d'aménagement qui se présentent dans l'agencement spatial du territoire. Au sens strict, cette politique ne comprend que l'aménagement du territoire et la politique régionale. L'aménagement du territoire, avec ses instruments spécifiques, va essentiellement agir dans le sens d'un usage approprié du territoire, alors que la politique régionale, avec ses mesures directes de promotion socio-économique, va encourager une certaine décentralisation. Au sens large, la politique d'organisation du territoire inclut les activités à incidence spatiale issues des politiques sectorielles.

Pour qu'une politique d'organisation du territoire soit opérationnelle, il faut donc que l'aménagement du territoire et la politique régionale aient atteint un certain niveau de maturité qui leur permette de se coordonner et de coopérer de manière efficace. C'est pratiquement le cas en Suisse, du fait du développement historique de ces deux politiques. Par contre, au niveau de l'UE, une priorité a toujours été accordée au cours de ces vingt dernières années à la politique régionale. Ce n'est que dernièrement qu'on assiste à un certain rééquilibrage.

Bien que ne disposant d'aucune compétence en matière d'aménagement du territoire, l'Union européenne a lancé en 1989 une réflexion sur le développement de l'espace communautaire¹. Celle-ci a été poursuivie par les Etats membres, au sein du *Comité de développement spatial* (dans lequel siègent les responsables au niveau national de l'organisation du territoire), avec l'appui de la CE. Cet exercice a débouché sur l'adoption d'un projet officiel de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)².

¹ Commission des Communautés européennes: «Europe 2000: les perspectives du développement du territoire communautaire», Bruxelles, 1991, et «Europe 2000+: coopération européenne pour l'organisation du territoire», Bruxelles, 1994.

² SDEC: «Schéma de développement de l'espace communautaire», projet complet adopté à la réunion informelle des Ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'UE, Glasgow, 8 juin 1998.

Le SDEC vise trois objectifs, à savoir:

- la cohésion économique et sociale ;
- le développement soutenable ;
- une compétitivité équilibrée du territoire européen.

Il fait état de quatre priorités politiques sur le territoire européen:

- un système de villes plus équilibré et polycentrique, ainsi qu'une nouvelle relation ville-campagne;
- l'accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances;
- la gestion prudente et le développement du patrimoine naturel et culturel de l'Europe;
- un cadre pour une politique territoriale intégrée.

Ce premier projet de SDEC souligne également la nécessité d'impliquer dans ce processus les Etats voisins extérieurs à l'Union. Un document final devrait être adopté courant 1999 et pourrait aboutir à un agenda européen de développement territorial intégré.

112 Les instruments de la politique régionale et de cohésion de l'UE

112.1 Aperçu

Des moyens financiers toujours plus conséquents ont été affectés par l'UE à sa politique de cohésion économique et sociale, au moyen des quatre fonds structurels³. Pour la période 1994-1999, la dotation des fonds structurels s'est élevée à 154,5 milliards d'Ecus (prix 1994), soit plus du tiers du budget communautaire. 90 % de cette dotation sont réservés aux programmes d'initiatives nationales qui satisfont à des objectifs régionaux ou couvrant toute la Communauté (p. ex., objectif n° 1: régions en retard de développement, objectif 2: zones en déclin industriel, etc.).

9 % des fonds structurels, soit 14 milliards d'Ecus, ont été affectés aux initiatives communautaires. Ces initiatives doivent contribuer à résoudre des problèmes qui ont une incidence communautaire particulière. Proposées par la CE et soumises à une large consultation, ces initiatives aboutissent à des programmes élaborés par les régions européennes et approuvés par la CE. Pour la période 1994-1999, 13 initiatives ont été lancées par la CE, dont INTERREG.

Enfin, la CE peut, sur sa propre initiative, proposer des actions innovatrices destinées à ébaucher des politiques nouvelles par une approche expérimentale à l'échelle européenne. Pour la période 1995-1999, près de 400 millions d'Ecus ont été alloués pour quatre axes d'actions prioritaires. Ces actions innovatrices sont financées par le FEDER, sur la base de son article 10⁴.

³ Il s'agit du fonds européen de développement régional (FEDER), du fonds social européen (FSE), du fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (FEOGA-O) et de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

⁴ JO 1998 L 185

112.2 Caractéristiques de la coopération régionale européenne

Dans le cadre de sa réflexion sur l'organisation du territoire européen, l'UE a reconnu que la coopération régionale européenne était un des moyens privilégiés pour favoriser une évolution du territoire qui n'engendre pas trop de contrastes et de ruptures entre les grandes zones du continent. Dans le cadre du présent message, la «*coopération régionale*» sera comprise comme un dénominateur commun pour les trois formes de coopération suivantes⁵:

- la *coopération transfrontalière* qui se caractérise par le développement de relations fonctionnelles (et éventuellement institutionnelles) entre entités régionales et locales qui sont voisines le long de la frontière. Cette coopération de proximité porte sur de nombreux domaines et implique aussi bien les acteurs privés que publics. Elle relève avant tout de la compétence des autorités régionales et locales. Du point de vue de l'UE, cette coopération participe à la construction d'un espace européen cohérent en fluidifiant les relations par-delà les frontières nationales intra- ou extracommunautaires.
- la *coopération transnationale* se caractérise surtout par des rapports fonctionnels entre Etats, avec l'implication des régions concernées, sur un sujet spécifique et par rapport à des espaces contigus plus grands que pour la coopération transfrontalière. Il ne s'agit toutefois pas de relations interétatiques, mais bien plutôt de relations supra-régionales. Pour certaines politiques, par exemple pour les réseaux de communication ou d'infrastructure, pour l'aménagement du territoire ou pour la protection de l'environnement, une stratégie cohérente et des moyens d'action doivent être développés sur des espaces supra-régionaux, en collaboration avec les Etats et les régions. Contrairement à la collaboration transfrontalière, la coopération transnationale relève avant tout de la compétence des autorités nationales.
- la *coopération interrégionale* s'exprime au travers de relations fonctionnelles, d'apprentissage et d'échanges de connaissances entre régions qui partagent des potentialités ou des problèmes communs. Cette possibilité de coopération est offerte à l'ensemble des régions qu'elles soient frontalières ou intérieures. Les domaines d'intervention sont multiples (problématique des agglomérations, amélioration de l'accès des PME au marché européen, ...), les acteurs aussi.

112.3 Actions de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière

La réalisation de l'Union économique et monétaire en Europe entraîne la disparition progressive des frontières. Consciente de la situation périphérique des régions frontalières au sein des Etats membres et dans l'Europe en général, la CE a identifié, à la fin des années quatre-vingt, la problématique transfrontalière comme une de ses priorités d'action. L'objectif est de permettre à ces régions de surmonter les handicaps liés à leur localisation et de tirer profit des avantages du marché unique.

⁵ En Suisse, la coopération régionale ne comprend pas la collaboration transnationale.

Fort de son droit d'initiative, la CE a lancé, en 1990, la première initiative INTERREG (période 1991–1993), dotée d'un milliard d'Ecus⁶. Plébiscitée, cette première initiative a été prolongée par un second programme intitulé INTERREG IIA et pour la période 1994–1999. La CE a octroyé au total 2,6 milliards d'Ecus pour 60 programmes opérationnels transfrontaliers. Par rapport à la première initiative, INTERREG IIA a permis une avancée significative des politiques et des actions transfrontalières en Europe, car sa mise en œuvre a été mieux ciblée et davantage coordonnée. Son champ d'application au niveau matériel et partenarial a été également élargi.

112.4 Actions de l'UE en faveur de la coopération transnationale

En 1996, la CE a décidé de compléter l'initiative INTERREG IIA par un volet intitulé INTERREG IIC consacré à la coopération transnationale sur le thème de l'organisation du territoire et doté d'une contribution communautaire de 413 millions d'Ecus pour la période 1997–1999. 14 programmes opérationnels ont été entretemps approuvés, auxquels s'ajoutent cinq actions innovatrices financées au titre de l'article 10 du FEDER.

Les objectifs d'INTERREG IIC se concentrent sur des thématiques liées à l'organisation du territoire et doivent notamment déboucher sur les actions prioritaires suivantes qui sont susceptibles d'intéresser la Suisse:

- actions de promotion des transports multimodaux;
- promotion des liaisons aériennes entre aéroports régionaux au bénéfice des régions périphériques;
- actions d'aménagement, de valorisation et de protection des espaces affectés par des handicaps territoriaux permanents et de gestion des espaces naturels;
- mesures pour un développement durable des zones de montagne;
- promotion du transfert de technologie et des réseaux de coopération, de la recherche et de l'éducation supérieure et des centres de technologie, de la création de systèmes d'information au bénéfice en particulier des régions périphériques.

Les aires de coopération transnationale en matière d'organisation du territoire, retenues au titre d'INTERREG IIC ou de l'article 10 du FEDER, doivent comprendre des espaces géographiquement continus couvrant en principe le territoire ou une partie du territoire de trois Etats, dont obligatoirement de deux Etats membres.

112.5 Actions de l'UE en faveur de la coopération interrégionale

Ne disposant pas d'une tradition aussi longue que la coopération transfrontalière, cette forme de collaboration est développée depuis une dizaine d'années par l'UE,

⁶ Voir message du 26 octobre 1994 relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II (IF 1995 I 313)

⁷ Contrairement à INTERREG I, l'initiative communautaire INTERREG II a été scindée en trois volets:

- volet A: coopération transfrontalière
- volet B: achèvement des réseaux énergétiques (volet qui ne concerne pas la Suisse)
- volet C: coopération transnationale dans le domaine de l'organisation du territoire.

sous la forme d'initiatives communautaires et d'actions innovatrices. A ce titre, l'UE vise deux objectifs:

- renforcer sa politique de cohésion économique et sociale en permettant à des institutions publiques ou à des privés d'échanger leurs connaissances et de réaliser des projets sur des problématiques communes;
- consolider sa politique d'intégration, en permettant, par exemple, à des régions ou des villes de l'intérieur de participer, avec d'autres partenaires, à des projets de dimension européenne.

Parmi d'autres initiatives de coopération interrégionale, l'initiative RECITE⁸ retient plus particulièrement notre attention car elle couvre un large champ d'intervention. La CE a lancé les initiatives RECITE I (1991–1994) et II (1997–1999) dont l'objectif est de promouvoir la coopération entre régions et villes de l'Union (coopération interne). RECITE I, qui a abouti à l'exécution de 36 programmes, a permis d'accélérer les transferts de savoir-faire entre les régions et de réaliser des économies d'échelle en développant des projets communs ou en cherchant à résoudre des problèmes analogues. 56 projets, essentiellement axés sur le développement des PME, ont été récemment adoptés dans le cadre de RECITE II (dotation: 110 millions d'Ecus).

113 **Réforme des fonds structurels et perspectives pour la future initiative communautaire de coopération régionale**

La politique de cohésion économique et sociale de l'UE est programmée sur une période de cinq ans. L'actuelle planification se termine à fin 1999. C'est pourquoi la CE a publié, en 1997, dans son Agenda 2000⁹, et, en mars 1998, dans son projet de réforme des fonds structurels¹⁰, ses propositions pour une nouvelle politique de cohésion économique et sociale pour la période 2000–2006. L'objectif reste le même, soit réduire les écarts de développement entre les régions européennes, mais les méthodes changent et se rapprochent de certaines priorités de la nouvelle politique régionale en Suisse, à savoir: renforcer la compétitivité des régions par des instruments incitatifs, décentralisation et subsidiarité, partenariat, organisation renforcée du territoire. Une augmentation du budget en faveur de la politique de cohésion (275 milliards d'Euros) est annoncée pour permettre, entre autres, une intégration progressive des six pays candidats au sein de l'Union.

Le projet de réforme des fonds structurels, présenté par la CE le 18 mars 1998, stipule expressément que le nombre d'initiatives sera réduit de treize à trois et qu'une *«initiative communautaire en matière de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré»* sera proposée pour la période 2000–2006 (INTERREG III¹¹). Du point de vue de la CE, l'initiative de coopération de-

⁸ RECITE = «Regions & Cities for Europe»

⁹ «Agenda 2000», Chapitre Cohésion économique et sociale, CE, 16 juillet 1997

¹⁰ «Propositions de règlements pour les fonds structurels entre 2000 et 2006», CE, 18 mars 1998

¹¹ Pour des raisons de commodité, cette initiative communautaire sera désignée sous le terme générique «INTERREG III», bien que la CE ne lui ait pas encore attribué cette dénomination officielle.

meure une de ses principales possibilités d'action directe qui concentre le plus de valeur ajoutée en termes d'intégration, de partenariat et de subsidiarité.

Les dispositions d'exécution pour cette nouvelle initiative ne seront adoptées par la CE qu'en 1999. Il est toutefois déjà annoncé que sa dotation financière sera doublée (6 à 7 milliards d'Euros) par rapport à INTERREG II et sa mise en œuvre simplifiée. Les orientations finales du SDEC pourraient servir, entre autres, de fil conducteur pour l'exécution de cette nouvelle initiative, en particulier au titre de la coopération transnationale. La CE propose également de prolonger, pour la période 2000-2006, son programme d'actions innovatrices financé par l'article 10 du FEDER. Elle entend y consacrer 0,7 pour cent de la dotation annuelle des fonds structurels. Ces actions innovatrices de la CE pourront intégrer certains projets de coopération régionale.

12 Point de la situation en Suisse

121 Développements récents de la politique d'organisation du territoire

Dès le début, la politique suisse d'organisation du territoire a eu pour objectif central de permettre une «décentralisation concentrée» sur l'ensemble du territoire. Cette politique, esquissée dans les années septante, a connu récemment un nouveau développement, sous l'impulsion de deux politiques, soit la nouvelle orientation de la politique régionale¹², et les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»¹³. Ces dernières définissent un ensemble de stratégies servant d'orientation générale à l'aménagement du territoire et à la politique régionale. Quatre priorités politiques ont été identifiées par le Conseil fédéral:

- aménager le milieu urbain et constituer un réseau des villes suisses (en liaison également avec l'espace rural);
- soutenir le développement adapté de l'espace rural, en fonction de sa diversité;
- ménager la nature et le paysage;
- intégrer la Suisse dans l'Europe.

Les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ont introduit un changement d'optique au niveau de l'approche du territoire. Elles reconnaissent que les régions suisses ont des interdépendances avec les régions proches des pays voisins, que les centres urbains suisses font partie d'un réseau de villes européennes, que les lignes ferroviaires nationales doivent être interconnectées avec le réseau européen.

A la différence du SDEC (cf. ch. 111), l'axe européen, du fait de la non-intégration de la Suisse, est naturellement une priorité nationale. L'objectif est de participer activement à la définition de la politique d'organisation du territoire en Europe et de garantir ainsi un lien étroit entre les politiques et les projets développés au niveau national et européen.

¹² Message du 28 février 1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale (FF 1996 II 1080)

¹³ FF 1996 III 526 ss

Dès le début, la Suisse a participé activement aux différentes actions de coopération régionale engagées au niveau européen, que ce soit dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'OCDE ou de l'UE. Notre propos se concentrera toutefois sur les actions récentes, issues de l'UE et auxquelles la Suisse a été associée.

122.1 Dans le domaine de la coopération transfrontalière

122.11 Aspects généraux

Avec plus de 1800 kilomètres de frontières communes avec quatre Etats membres de l'UE, quinze cantons frontaliers et six des huit plus grandes agglomérations situées à proximité de la frontière, la Suisse a un intérêt évident à s'engager pour la coopération transfrontalière. Dans ce souci, le Conseil fédéral a, dans le cadre de son rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, du 7 mars 1994¹⁴, confirmé sa volonté de soutenir le développement de cette coopération, car elle est un élément de la politique régionale et de la politique d'intégration de la Confédération, qui doit donc assumer sa responsabilité en la matière. Il entend agir essentiellement à deux niveaux. D'une part, il continuera à interpréter de manière libérale les dispositions de la constitution qui permettent aux cantons de conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence. Ce sont donc les cantons qui de fait déterminent en premier lieu la configuration des relations transfrontalières et il leur appartient d'utiliser la marge de manoeuvre dont ils disposent. D'autre part, le Conseil fédéral contribuera à améliorer les conditions-cadres pour le développement de la coopération transfrontalière, notamment par le biais des instruments multilatéraux du Conseil de l'Europe.

Le rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 faisait part d'autres lignes de force qui ont abouti aux résultats suivants:

- institution d'un Service fédéral d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière, auprès de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères. Créé en 1994, ce service conseille les cantons, les organismes transfrontaliers et les offices fédéraux sur de nombreuses questions juridiques et autres relatives à ce domaine;
- loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, décidée par le Conseil fédéral le 15 décembre 1997¹⁵ et actuellement en cours d'approbation auprès du Parlement;
- arrêté fédéral, du 8 mars 1995, relatif au financement des activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période 1995–1999¹⁶.

L'initiative INTERREG, présentée par la suite, doit donc être perçue comme un moyen parmi d'autres de promouvoir et de concrétiser cette coopération régionale de proximité. Elle a toutefois l'avantage de fixer un cadre précis d'intervention et une systématique de mise en œuvre (élaboration et approbation de programmes régio-

¹⁴ FF 1994 II 604

¹⁵ FF 1998 I 953

¹⁶ FF 1995 I 313

naux, puis réalisation de projets concrets), ainsi que de mettre à disposition des moyens financiers conséquents.

122.12 Participation suisse à l'initiative communautaire INTERREG

Bien que non-membre de l'UE, la Suisse a été associée dès le début à ce programme européen. Dans le cadre de la première initiative INTERREG, plusieurs cantons ont participé à la réalisation de projets transfrontaliers. Pour INTERREG IIA, le Conseil fédéral a proposé un crédit-cadre de 24 millions de francs au Parlement qui l'a accepté, le 8 mars 1995. La Suisse est ainsi associée à la réalisation de cinq programmes régionaux qui couvrent l'ensemble de ses frontières extérieures (cf. carte en annexe 1). Il s'agit des programmes Rhin Supérieur Centre-Sud, Alpes rhénanes-lac de Constance-Rhin supérieur, Franche-Comté/Suisse, Rhônes-Alpes/Suisse et Italie/Suisse.

Du crédit-cadre de 24 millions de francs décidé par le Parlement, 90 %, soit 21,6 millions, ont été réservés pour financer la participation suisse à des projets transfrontaliers. A fin décembre 1998, 184 projets ont obtenu une aide fédérale, auxquels s'ajoutent les projets annoncés pour le programme Suisse-Italie (cf. tableau 1). Ils représentent un volume global d'investissement de 115,9 millions de francs. La participation financière de la CE et des régions étrangères est de 80,7 millions de francs et celle de la Suisse de 35,2 millions. L'aide fédérale allouée (13,5 millions de francs) correspond à 38,4 % de la participation financière suisse à ces projets.

Tableau 1

Crédits fédéraux INTERREG IIA octroyés (état au 31 décembre 1998)

Programmes	Quotas régionaux	Crédits octroyés*	Taux d'utilisation en pour-cent	Nombre de projets
1. Rhin Supérieur Centre-Sud	4 370 000	4 269 570	97.7	29
2. Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein	4 560 000	2 147 471	47.1	45
3. Suisse/France-Franche-Comté	3 970 000	2 267 956	57.1	51
4. Suisse/France-Rhône-Alpes	3 500 000	3 309 502	94.6	40
5. Suisse/Italie	5 200 000	4 107 610	79.0	47
Valais/Vallée d'Aoste	950 000	644 485	67.8	7
Valais-Tessin/Piémont**	1 270 000	1 254 000	98.7	12
Tessin-Grisons/Lombardie**	2 140 000	1 800 000	84.1	19
Bolzano/Tyrol du Nord	840 000	409 125	48.7	9
Totaux	21 600 000	16 102 109	74.5	212

Source: OFDE, décembre 1998

* le tableau ci-dessus mentionne uniquement les crédits fédéraux INTERREG IIA, à l'exclusion des autres cofinancements que ce programme a contribué à mobiliser.

** les chiffres indiqués en italique pour les programmes du Piémont et de la Lombardie sont provisoires et basés sur une estimation. Les projets concernés n'ont fait l'objet en l'état que d'une déclaration de principe de l'OFDE.

Le solde du crédit-cadre de la Confédération, 2,4 millions de francs, a été réservé pour des mesures d'accompagnement, soit:

- le soutien à des organismes régionaux chargés de la coordination, de l'appui et du suivi;
- la mise en place d'un échange de connaissances et d'informations, en particulier la réalisation de séminaires nationaux ou régionaux, de diverses publications et séances d'information;
- et la réalisation de mandats externes pour l'évaluation intermédiaire et finale.

Dès 1995, un groupe d'accompagnement, formé de représentants d'offices fédéraux et de délégués régionaux et cantonaux, a été constitué et a pour mission d'accompagner, en tant qu'instance consultative, l'exécution de l'arrêté fédéral et de procéder à un échange régulier d'informations et de connaissances entre les différents partenaires suisses à l'initiative communautaire INTERREG IIA.

122.13 Evaluation de l'arrêté fédéral INTERREG IIA

Avec la nouvelle orientation de la politique régionale de la Confédération, l'évaluation est devenue une tâche permanente qui est accomplie avec méthode et selon un ordre de priorité établi. Pour son programme INTERREG IIA, la Confédération a mis en place, d'entente avec le groupe d'accompagnement Confédération-cantons, le dispositif suivant d'évaluation:

- dans un premier temps, une expertise intermédiaire a été réalisée dont l'objectif central était de qualifier la mise en œuvre de l'arrêté fédéral afin d'en améliorer l'exécution. Les résultats de cette évaluation intermédiaire ont été annexés au rapport explicatif présenté lors de la procédure de consultation;
- une évaluation finale a été également réalisée et ceci de manière anticipée, afin de fournir au Parlement des informations de premier ordre lui permettant de décider du suivi de l'initiative INTERREG en Suisse. La synthèse de cette évaluation finale, réalisée par des experts indépendants, est annexée au présent message (cf. annexe 2).

L'évaluation finale présente deux types de résultats; tout d'abord, les effets de la participation de la Confédération à INTERREG II, puis des recommandations pour la mise en œuvre d'INTERREG III. Ce dernier chapitre ne sera d'actualité que lorsque les dispositions d'exécution relatives à INTERREG III seront élaborées, conformément au programme de mise en œuvre annoncé dans ce message (cf. ch. 231).

Le Conseil fédéral, sur la base des conclusions de l'évaluation finale, retient particulièrement les éléments d'appréciation suivants de la participation de la Confédération à INTERREG II:

- l'objectif central de son intervention, qui était de promouvoir la participation suisse à cette initiative européenne, se vérifie. Contrairement à INTERREG I, toutes les régions frontalières de la Suisse participent activement à ce programme et aux idées dont il est porteur. Selon les évaluateurs, l'aide fédérale était nécessaire et n'a pas été contestée au sein des services fédéraux, régionaux et cantonaux;
- l'action conjuguée des cantons et de la Confédération a été perçue de manière très positive par la CE et par les Etats et régions limitrophes de la Suisse qui se sont résolument engagés dans la voie de la coopération transfrontalière. Elle a

certainement contribué à renforcer l'intégration de la Suisse, en permettant aux acteurs régionaux, mais aussi fédéraux, d'être davantage présents au sein des réseaux européens politiques et techniques et de défendre ainsi les intérêts législatifs de notre pays;

- au niveau régional, plusieurs projets importants au niveau économique et social ont été réalisés avec INTERREG II. La coopération entre cantons s'est également renforcée et s'est enrichie autour d'objectifs centraux et de projets communs;
- d'un point de vue interne, l'exercice quotidien de la coopération transfrontalière dans le cadre d'INTERREG a certainement permis d'activer le fédéralisme coopératif et de renforcer la cohésion nationale. Au titre des relations entre la Confédération et les cantons, l'exercice INTERREG IIA a permis une mise en pratique du principe de subsidiarité, dans un esprit de dialogue continu et une volonté commune d'apprentissage.

D'une manière générale, ce bilan d'application est donc positif, mais ne doit pas occulter le fait que pour certains domaines de mise en oeuvre d'INTERREG, de nouvelles orientations doivent être apportées. Le Conseil fédéral se rend compte de ces problèmes et y apportera une attention toute particulière dans le cadre de l'exécution.

122.2 Dans le domaine de la coopération transnationale

Avant le lancement d'INTERREG IIC, des démarches de coopération transnationale avaient déjà été engagées. C'est ainsi que la Suisse participe depuis 1995 à un groupe de travail international mis sur pied par les ministres de l'aménagement du territoire d'Allemagne, de Belgique, de France, du Luxembourg et des Pays-Bas pour établir un plan de mesures afin de prévenir les inondations dans le Bassin du Rhin et de la Meuse. Cette coopération a été par la suite intégrée dans l'initiative communautaire susmentionnée. La Suisse, représentée par l'Office fédéral de l'économie des eaux, y participe uniquement en qualité d'observateur et ce sur demande.

Dans le cadre d'INTERREG IIC, la Suisse a reçu une invitation de coopération de la part de la France pour un espace transnational dénommé «Méditerranée occidentale – Alpes latines» auquel sont associés l'Italie et l'Espagne. Le programme opérationnel qui s'y rapporte a été adopté par la CE en août 1998 et une contribution communautaire de 14,52 millions d'Ecus a été libérée pour un investissement global de 24,44 millions d'Ecus (environ 40 mio. CHF).

Au titre des actions innovatrices soutenues par l'article 10 du FEDER, la CE a également retenu cinq programmes de coopération transnationale, dont le projet «Espace alpin». La Suisse a été invitée par l'Autriche à participer à cet espace transnational auquel sont également associés l'Allemagne et l'Italie. L'espace en question ne concerne en réalité que les Alpes orientales. Le programme opérationnel a été approuvé par la CE en mars 1998. Le montant prévu de la contribution communautaire s'élève à 5 millions d'Ecus pour un investissement total de 10 millions d'Ecus (plus de 16 mio. CHF).

En l'état, la participation suisse à ces deux programmes opérationnels se limite au strict minimum. Pour le projet «Espace alpin», la participation suisse est coordonnée par l'aménagiste cantonal du canton des Grisons. Les cantons de la Suisse orientale

(ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR et TG) et la Confédération (Office fédéral de l'aménagement du territoire/OFAT, Office fédéral du développement économique et de l'emploi/OFDE) y participent. Pour le programme «Méditerranée occidentale – Alpes latines», des discussions avec des régions tant françaises qu'italiennes sont en cours sur la participation concrète de la Suisse.

122.3 Dans le domaine de la coopération interrégionale

La participation suisse à la coopération interrégionale est récente et encore embryonnaire. Cet état de fait s'explique en partie par un développement récent de ce type d'actions et par leur origine multiple. Au titre des initiatives communautaires, en particulier pour RECITE, seule une participation est connue, soit celle de la ville de Genève au titre du projet Eurocités, débuté en 1991. Il s'agit d'un programme d'échange d'informations et de développement de projets-pilotes entre une trentaine de villes européennes. Ce programme s'est depuis considérablement développé et a abouti à la constitution d'une organisation indépendante ayant un secrétariat permanent à Bruxelles et qui compte 67 villes partenaires. Son rôle premier est de donner une «voix aux villes» dans l'arène de la politique européenne.

D'une manière plus générale, on observe que les agglomérations suisses sont confrontées à des problèmes comparables à ceux de nombreuses agglomérations européennes (implantation des places de travail au centre, habitat dans la périphérie, important trafic pendulaire, concentration des problèmes sociaux, . . .). L'intégration des villes suisses dans les réseaux européens de coopération interrégionale permettrait à ces dernières:

- d'échanger des informations, de partager leur expérience et leur savoir-faire dans des domaines tels que les transports, l'environnement, la cohésion sociale, la promotion économique. Les villes suisses pourraient ainsi bénéficier de l'expérience de villes qui, parce qu'elles ont été confrontées plus tôt aux problèmes urbains, disposent aussi d'une plus large expérience quant à leur résolution;
- de faire entendre leur voix dans les domaines de la politique européenne les concernant.

L'intérêt de la Suisse pour une coopération interrégionale au niveau européen ne se limite pas qu'aux villes mais s'étend aux cantons et aux grandes régions, par exemple l'Espace Mittelland, et aux régions rurales et de montagne qui pourraient ainsi partager leur expérience et leur savoir-faire avec d'autres régions européennes.

13 Enjeux pour la Suisse

131 Idée-force

Pour la période 2000–2006, la mise en œuvre d'une politique d'organisation du territoire européen et la promotion de la coopération régionale sont deux stratégies prioritaires de la future politique de cohésion économique et sociale de l'UE (cf. ch. 113). Aussi bien pour le SDEC que pour INTERREG III, la CE, mais aussi les Etats membres, soulignent l'importance d'impliquer les Etats tiers voisins. La Suisse est donc directement interpellée. En termes de politique d'organisation du territoire et de politique régionale, mais aussi en vue de l'intégration européenne, il est impé-

rieux que la Suisse soit associée et participe à ce programme de l'UE et ceci à tous les niveaux (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale). Pour l'UE, associer la Suisse à ces projets est un enjeu certes important mais non vital car elle dispose de moyens politiques et financiers suffisants pour réaliser sa propre politique de cohésion. Avec les arrêtés fédéraux proposés, la Suisse peut ainsi manifester clairement sa volonté de coopération.

132 Politique d'intégration européenne

Le processus classique d'intégration qui tend à donner davantage de moyens financiers et de possibilités d'action à l'UE est contrebalancé par un mouvement vers les régions qui tend à rapprocher le citoyen des relais complémentaires. L'initiative de coopération régionale, proposée par la CE, est un des moyens pour permettre aux régions d'inscrire leurs actions dans une dimension européenne.

La coopération transfrontalière renforce les liens entre les régions d'Europe et les cantons suisses. Elle contribue également à fortifier, dans une optique d'intégration européenne, la perception qu'ont les cantons et les régions de la Suisse de l'importance de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Ce faisant, elle œuvre en faveur d'un rapprochement graduel des institutions et des politiques suisses de celles de l'UE et cela jusqu'au moment où, les conditions intérieures et extérieures étant remplies, le Conseil fédéral décidera de l'opportunité de réactiver la demande d'adhésion. Il faut souligner à cet égard que seule l'adhésion est de nature à permettre à la Suisse de faire valoir au niveau communautaire les objectifs et les lignes directrices de ses politiques structurelles et régionales, comme, par exemple, dans le cadre des décisions budgétaires qui sont prises par le Conseil des Ministres et le Parlement européen portant sur l'affectation des fonds structurels et de cohésion en faveur de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

133 Politique d'organisation du territoire

Les objectifs et les priorités de politique d'organisation du territoire formulées par les Etats membres de l'UE dans le SDEC sont très proches de ceux arrêtés par le Conseil fédéral au titre des «*Grandes lignes de l'organisation du territoire*», bien que les espaces concernés soient différents, à savoir pour le SDEC, tout le territoire de l'Union, pour les grandes lignes, uniquement celui de la Suisse. Ce qui manque actuellement, c'est un lien entre ces deux politiques et des mécanismes communs de collaboration et de coordination. Les Etats membres et la CE ont à de multiples occasions souligné l'importance d'impliquer dans le processus du SDEC les pays voisins extérieurs à l'UE. Ainsi, la Suisse a été officiellement invitée en 1998 à donner son avis sur le projet officiel de SDEC¹⁷.

L'engagement suisse sera toutefois essentiellement concrétisé par une participation aux initiatives communautaires, en particulier INTERREG qui, par son volet transnational, permet l'élaboration de programmes de coopération entre l'UE et ces pays. Ces programmes constituent une des premières phases de la mise en œuvre du

¹⁷ Avis communiqué le 18 septembre 1998 par le chef du Département fédéral de justice et police

SDEC. Ils correspondent également au niveau le plus approprié pour intégrer les politiques sectorielles. Les projets opérationnels issus de la coopération transnationale se présentent notamment sous la forme suivante:

- évaluation de situations données dans un espace transnational bien défini, afin de dégager ensuite des options politiques applicables à cet espace (p. ex., résoudre des problèmes de congestion de trafic sur des axes de communication transnationaux, tout en examinant les effets sur le territoire des propositions formulées);
- établissement de stratégies transnationales qui prennent mieux en compte les intérêts régionaux face aux intérêts nationaux ou face aux options du SDEC (p. ex., la mise en valeur du patrimoine alpin);
- mise en place de réseaux permettant non seulement l'échange de données de tous ordres, mais aussi de réagir en temps réel à des situations surgissant à l'intérieur d'un espace transnational (p. ex., réseau d'alarme concernant les dangers naturels).

Toutes ces mesures permettront en réalité à la Suisse en tant qu'Etat, mais également aux cantons de participer directement et de plein droit à l'élaboration de stratégies transnationales. Bien que la coopération transnationale s'adresse formellement aux Etats membres, les acteurs principaux en sont les régions et les cantons. En effet, lors de la définition des espaces et l'établissement des programmes opérationnels, ce sont eux qui ont fait les principales propositions relatives à la définition des thèmes et des mesures. Les administrations centrales avaient principalement pour tâche de mener les négociations et d'assurer la coordination.

134 Politique régionale

Le 21 mars 1997, le Parlement a adopté le projet de nouvelle orientation de la politique régionale¹⁸. L'arrêté fédéral INTERREG IIA, qui a été adopté avant l'entrée en vigueur de cette réorientation, s'en inspire toutefois. Cette nouvelle politique a été articulée autour de l'idée-force suivante: *promouvoir la capacité concurrentielle et le développement durable des régions ainsi que le maintien de la qualité de l'habitat décentralisé*.

Permettre à la Suisse de participer à la future initiative communautaire de coopération régionale répond à deux objectifs centraux de la politique régionale. Tout d'abord en terme de développement économique, la Suisse, entourée des pôles européens les plus dynamiques, se doit de promouvoir cette coopération régionale afin de renforcer la compétitivité de la place économique en général et des régions en particulier. En période de déficits croissants des finances publiques, cette collaboration avec des partenaires étrangers, dans tous les domaines et à tous les niveaux, est à même de garantir la cohérence et de contenir les coûts des investissements publics et privés.

La cohésion nationale qui est un thème central du programme de législature 1995–1999 et qui représente un enjeu constant pour le Conseil fédéral, sera renforcée par une telle mesure. En promouvant, essentiellement sous l'angle financier, mais aussi dans un souci de coordination et d'échange d'expériences, la participation des cantons et des régions à l'initiative communautaire de coopération régionale, la Confé-

¹⁸ FF 1996 II 1080

dération garantit une participation équilibrée et concertée de l'ensemble de la Suisse, cantons de l'«intérieur» compris.

La nouvelle orientation de la politique régionale stipule d'autre part que la Confédération entend davantage se consacrer à promouvoir la compétitivité et l'intégration des grandes régions de la Suisse. La présente proposition au Parlement constitue une mesure qui est directement destinée à ces régions. Ces activités régionales sont encore récentes dans notre pays. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de réserver une part des moyens financiers requis à des mesures d'accompagnement (cf. ch. 24).

14 Les résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est soldée par un soutien unanime aux deux arrêtés fédéraux. Les milieux intéressés se sont félicités aussi bien de la participation de la Suisse à la future initiative de la CE sur la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale que de la date rapprochée du message aux Chambres fédérales, afin que les cantons, les régions et la Confédération entrent en action aussitôt que les prescriptions de l'UE seront connues et que les programmes entreront dans la phase de réalisation prévue à partir de l'an 2000.

En tant qu'acteurs principaux de la coopération transfrontalière menée jusqu'ici, les cantons ont souligné qu'ils escomptaient poursuivre en priorité cette forme de coopération. Cela dit, il ressort de tous les avis que les axes de coopération transnationale et interrégionale auront également à l'avenir leur importance pour notre pays. Le premier axe afin de traiter les problèmes d'organisation et de développement du territoire en concertation avec les pays voisins dans le cadre de plus grands espaces, et le second pour que les cantons qui ne sont pas frontaliers puissent également coopérer ultérieurement avec les régions européennes.

Le crédit cadre requis – 39 millions de francs – a bénéficié d'un large soutien dans son ampleur comme dans sa répartition (projets: 35 millions; mesures d'accompagnement: 4 millions). Conformément à leurs priorités, les cantons demandent à la Confédération de répartir les moyens financiers sur les trois axes de coopération.

Dans leurs avis, les milieux intéressés ont consacré beaucoup de place aux questions relatives à la réalisation future de la participation suisse à l'initiative. En effet, la CE a annoncé l'entrée en vigueur de ses propres lignes directrices pour l'été 1999 seulement. Vu qu'il faudra garantir aux cantons et aux régions suisses une participation aussi harmonieuse que possible, il n'est pas encore possible de définir les règlements d'exécution de la Confédération dans le cadre de ce projet au Parlement.

Toutefois, les milieux intéressés estiment dans leur majorité que la Suisse doit, en même temps que la CE, mettre rapidement à disposition un crédit-cadre afin de pouvoir participer à la future initiative transfrontalière, transnationale et interrégionale de l'UE. S'agissant de l'inconnue que représente encore la réalisation à venir, les prises de position (des cantons en particulier) indiquent que ce problème peut être réglé de façon à ce que le Conseil fédéral n'élabore et ne promulgue pas seul la future ordonnance d'exécution. Il convient plutôt d'agir:

- en concertation avec le groupe de travail Confédération-cantons qui a déjà donné satisfaction dans l'élaboration des arrêtés fédéraux et du rapport explicatif, en veillant surtout à réglementer clairement la répartition des tâches entre la

Confédération et les cantons dans le domaine de la coopération transnationale et interrégionale;

- de lancer ensuite une nouvelle procédure de consultation sur un projet d'ordonnance auprès de ses principaux destinataires, à savoir les cantons.

2 Partie spéciale

21 Aperçu

Le Conseil fédéral recommande de libérer des moyens financiers supplémentaires pour promouvoir la participation suisse aux programmes, projets et actions innovatrices de coopération régionale à réaliser dans le cadre de la future initiative communautaire INTERREG III. Bien que les principes d'exécution de ces programmes communautaires n'aient pas encore pu être arrêtés par la CE, le Conseil fédéral estime qu'il est important de disposer le plus tôt possible d'une marge de manœuvre financière permettant de clarifier l'offre de la Suisse et de donner une impulsion à sa participation à INTERREG III.

Le crédit-cadre proposé tient compte des besoins évalués ainsi que de la situation précaire des finances fédérales. Son allocation sera étroitement liée aux priorités politiques et aux besoins de la Suisse et sera graduée en fonction de la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers. Enfin, comme pour l'action fédérale en faveur de l'initiative INTERREG IIA, l'application de cette mesure est temporaire et fera l'objet d'une évaluation systématique, ce qui permettra de déterminer régulièrement l'opportunité de cette intervention de la Confédération. ◦

22 Cadre d'intervention

Sur la base de son «Agenda 2000» et de ses «propositions de règlements pour les fonds structurels entre 2000 et 2006»¹⁹, la CE a fait part de ses intentions générales pour promouvoir la coopération régionale en Europe. Tout comme pour les initiatives INTERREG IIA et C, la pratique en Suisse sera donc étroitement liée aux modes d'application retenus par la CE, en raison de son statut d'invité extérieur. Toutefois, la Suisse conserve une certaine marge d'interprétation qui lui permet d'adapter l'action proposée à ses contingences administratives et financières.

221 Schéma d'action pour une politique territoriale intégrée

Ce cadre, bien que provisoire, comporte trois démarches:

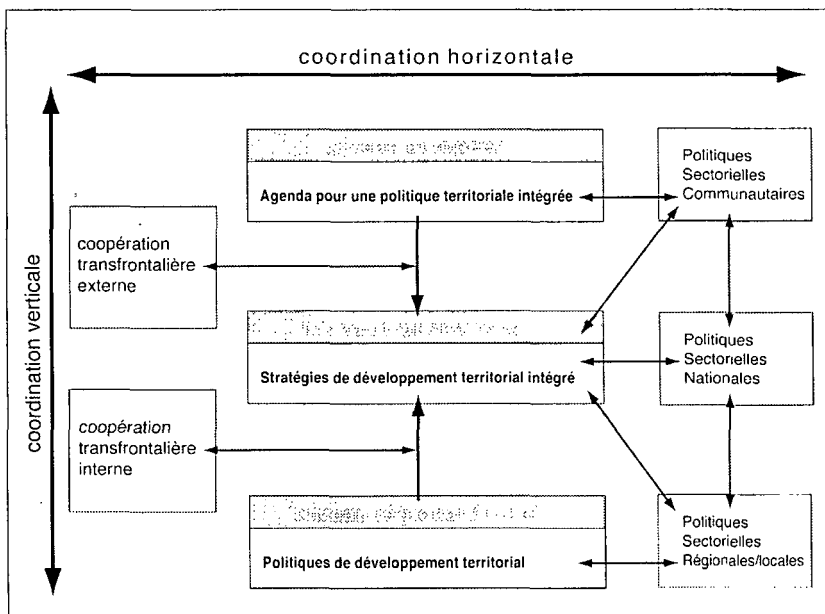
1. l'intégration géographique qui stipule que dans un contexte européen les stratégies peuvent être appliquées à trois niveaux différents, suivant la taille et la portée des enjeux: soit le niveau européen, le transnational ou le régional/local;
2. la coordination horizontale qui est nécessaire pour mettre en œuvre des politiques multisectorielles;

¹⁹ Voir notes 9 et 10

- la coordination verticale entre plusieurs niveaux administratifs qui permet de garantir une complémentarité entre les politiques appliquées par des niveaux administratifs différents mais qui concernent une même aire géographique.

Tableau 2

Système d'intégration²⁰



Ce cadre européen d'intervention démontre qu'il y a une logique d'action et que les projets engagés au titre de la coopération transnationale, transfrontalière ou interrégionale sont, d'une manière générale, coordonnés et répondent à des besoins d'opération adaptés aux structures politiques et aux réalités socio-économiques.

Comme postulé dans les grandes lignes de l'organisation du territoire et dans la nouvelle orientation de la politique régionale, la Confédération peut entièrement prendre à son compte ce schéma d'intervention. Il suppose toutefois une participation et une action coordonnée de la Suisse à tous les niveaux. Il sous-entend aussi une flexibilité dans l'intervention, une action régionale de coopération transfrontalière pouvant par exemple déboucher sur un projet transnational ou interrégional, et inversement. Cette flexibilité devra également se manifester au niveau des territoires, un espace transnational intégrant de fait des zones frontalières et des régions ou des localités participant à des projets interrégionaux.

²⁰ SDEC, p. 71

Les responsabilités principales pour la mise en œuvre d'INTERREG III seront réparties entre Confédération (transnational) et cantons et régions (transfrontalier et interrégional) en fonction de leurs compétences pour chaque domaine de coopération. C'est pourquoi une partie importante de l'exécution doit être attribuée au niveau des cantons et des régions. En réalisant INTERREG III comme partie intégrante de sa politique régionale, la Confédération doit toutefois s'assurer que ses propres objectifs seront atteints et que la mise en œuvre sera rendue plus efficace.

C'est pourquoi, dans le cadre de l'ordonnance d'exécution, la Confédération devra élaborer ensemble avec les cantons des critères pour la répartition et l'usage des moyens financiers. Ceux-ci devront prendre en compte les intérêts régionaux, mais aussi nationaux. Pour INTERREG II, les quotas régionaux et les critères de répartition ont été déterminés par le groupe d'accompagnement. Il est envisagé de recourir à la même démarche partenariale pour INTERREG III. Enfin, le programme d'évaluation de la Confédération, comme pour INTERREG IIA, sera maintenu et le système de controlling sera renforcé, ceci afin de garantir une meilleure allocation à court et moyen terme des crédits.

223**Coordination au niveau fédéral et collaboration entre Confédération et cantons**

Comme le constate l'évaluation finale d'INTERREG IIA (cf. ch. 122.13 et annexe 2), il faut renforcer la coordination stratégique au niveau fédéral, car les deux nouveaux axes de coopération engendrent des besoins supplémentaires de coordination. Une telle recommandation est déjà mise en œuvre au niveau fédéral notamment par la récente constitution d'un groupe de travail pour la coopération européenne au sein de la Conférence de l'organisation du territoire de la Confédération (COT). Ce groupe constitué de six offices fédéraux est chargé de diverses tâches d'information, de coordination et d'animation et doit en référer régulièrement à la COT. Il a, entre autres, pour mission de coordonner les stratégies de la Confédération en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale avec les politiques développées au sein de l'UE et dans ses Etats membres.

Ce nécessaire renforcement de la coordination au niveau horizontal entre les services fédéraux doit être complété par une collaboration plus intense avec les régions et les cantons. Les premières mesures ont été prises sous couvert du programme fédéral en faveur d'INTERREG IIA (ordonnance soumise à la consultation des cantons, constitution d'un groupe d'accompagnement). D'autres suivront, comme précisé dans le chapitre suivant.

23**Modes d'intervention et principes d'utilisation du crédit-cadre****231****Mise en œuvre du programme fédéral**

Il serait prématuré de fixer de manière détaillée les dispositions d'exécution de la Confédération, car les critères définitifs d'intervention de la CE ne seront connus qu'au cours du second semestre de 1999. Toutefois suite aux avis formulés dans le

cadre de la consultation, particulièrement de la part des cantons, le Conseil fédéral tient à préciser ce qui suit:

- l'ensemble des règles d'application seront fixées dans le cadre d'une ordonnance d'exécution du Conseil fédéral. Cette ordonnance ne pourra être finalisée que lorsque la CE aura émis ses lignes directrices pour INTERREG III. Une telle publication n'est pas attendue avant le début du second semestre de 1999;
- le projet d'ordonnance proposé au Conseil fédéral sera élaboré en étroite collaboration avec le groupe de travail Confédération-cantons, qui a déjà été étroitement associé à la préparation du présent message et des projets d'arrêtés fédéraux. Les évaluations présentées par les experts indépendants seront un des éléments de référence pour préparer les règles d'application INTERREG III;
- le projet d'ordonnance sera également soumis à la consultation des principaux intéressés, à savoir les cantons. En fonction du calendrier annoncé par la CE, cette procédure pourrait intervenir jusqu'à la fin de l'année 1999.

232

Coopération transfrontalière

Dans l'UE, mais aussi en Suisse, la collaboration transfrontalière demeure l'axe prioritaire de développement de la coopération régionale. Les avis exprimés lors de la consultation ne font que renforcer ce point de vue. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime nécessaire de confirmer en l'état qu'une partie importante des moyens requis pour le crédit-cadre doit être réservée à la promotion de la coopération transfrontalière. Il entend ainsi maintenir le rythme de réalisation tel qu'il l'avait initié avec son action d'impulsion en faveur d'INTERREG IIA.

Les premières informations fournies par la CE sur son mode d'exécution des actions transfrontalières au titre d'INTERREG III laissent supposer que le cadre d'intervention sera plus ou moins identique à celui de l'initiative précédente. Toutefois, une simplification du système de mise en œuvre est envisagée, par un partage plus clair des responsabilités entre les différents intervenants. La Confédération entend agir de même en décentralisant les tâches d'exécution au niveau des régions et des cantons et en simplifiant et rationalisant, dans la mesure de ses moyens, le processus décisionnel et administratif. En contrepartie de cette gestion simplifiée et décentralisée, les régions et les cantons devront rendre compte systématiquement de l'utilisation des moyens fédéraux. Le dispositif de contrôle, en comparaison avec INTERREG IIA, devra être donc modifié. La Confédération participera au comité régional de suivi de chaque programme INTERREG ou disposera d'un droit de participation équivalent. Le processus d'évaluation mis en place pour la précédente initiative sera conservé et demeurera de la compétence de la Confédération. Le groupe d'accompagnement Confédération-cantons sera maintenu et garantira ainsi le nécessaire échange de connaissances entre les partenaires institutionnels suisses à INTERREG III.

Au niveau des projets, une décentralisation signifie que les décisions d'octroi ne seront plus de la compétence de la Confédération, mais des cantons ou des régions. Cette décentralisation sera toutefois liée au respect de certaines conditions dictées par les pratiques communautaires et fédérales: par exemple au titre de l'évaluation, de l'information du public, du champ d'application, de la coordination avec les politiques sectorielles et du respect des règles de concurrence.

INTERREG III sera certainement un axe important de promotion de la coopération transnationale. La Confédération et les cantons doivent donc y participer pour intégrer le territoire suisse dans les stratégies européennes d'aménagement. Le champ d'application pour cette coopération est vaste. La Confédération et les cantons devront, dans le cadre de l'élaboration des programmes opérationnels ou actions pilotes de coopération transnationale, fixer des priorités précises qui devront, entre autres, garantir que l'engagement suisse soit conforme aux politiques touchées. C'est ainsi que devront avant tout être retenus les thèmes suivants:

- intégration de la Suisse dans les réseaux européens de communications, de transports et d'énergies;
- rapports entre ville et campagne;
- aménagement du territoire et protection de l'environnement;
- développement économique (p. ex., tourisme, transfert et valorisation des savoir-faire et des technologies, etc.)
- formation et recherche (p. ex., constitution de réseaux entre les HES et les instituts de recherche universitaires actifs au niveau d'un espace transnational);
- sauvegarde et promotion du patrimoine culturel.

La participation financière de la Confédération à ces actions transnationales dépendra des secteurs d'engagement, la part fédérale étant prépondérante pour des politiques relevant de sa compétence ou présentant des intérêts confédéraux. Par contre pour des domaines où les compétences sont partagées ou essentiellement de nature cantonale, le financement de la partie suisse devra être représentatif de cette répartition des tâches.

La consultation a démontré que des collectivités publiques suisses, mais aussi des privés, sont intéressés à développer avec des partenaires européens des actions de coopération interrégionale. La CE entend promouvoir la coopération interrégionale par deux instruments:

- *par la future initiative communautaire INTERREG III*; dans les espaces transnationaux issus de la coopération du même nom, des projets de coopération interrégionale (entre villes, entre ville et campagne, entre régions rurales, entre secteurs public et privé, etc.) pourront être réalisés. Ils auront pour objectif d'initier entre les partenaires un échange de connaissances et de savoir-faire et de permettre la réalisation commune de certains projets. Les modalités de mise en oeuvre de cette coopération seront définies conformément aux principes d'application de la coopération transnationale.
- *par des actions innovatrices qui seront lancées dans le cadre de l'article 10 du FEDER*. De tels programmes de coopération interrégionale, similaires à l'initiative RECITE, seront certainement proposés par la CE. Afin de permettre à des partenaires suisses de s'associer à de telles actions qui ne se limitent pas à des espaces transnationaux, mais qui couvrent l'ensemble du territoire de l'UE, il est important de prévoir cette marge de manœuvre au niveau fédéral.

24 Mesures d'accompagnement

241 Introduction

Dans le cadre du programme fédéral en faveur d'INTERREG IIA, les mesures d'accompagnement proposées ont constitué une valeur supplémentaire par rapport à INTERREG I, car elles ont permis la création, voire le renforcement dans chaque programme transfrontalier des coordinations régionales (entre les cantons). Elles ont également contribué à un échange régulier et continu d'informations et de connaissances entre les partenaires suisses à cette initiative communautaire. Elles ont enfin débouché sur une démarche systématique d'évaluation qui a pu être coordonnée avec le dispositif prévu du côté européen. L'évaluation finale confirme, voire renforce ces constats, en recommandant pour INTERREG III un renforcement des activités d'information et d'animation.

L'intention du Conseil fédéral est de maintenir ses mesures d'accompagnement et de leur attribuer, comme pour INTERREG IIA, 10 % des moyens sollicités, soit 4 millions de francs pour la période 2000–2006. Un tel projet a, par ailleurs, fait l'objet d'une large approbation dans le cadre de la consultation.

242 Actions communes au titre de la coopération régionale

Ces mesures ont pour but de rendre plus efficace la participation de la Suisse à INTERREG III et d'en améliorer la transparence. Trois types d'actions sont essentiellement envisagés:

- *création et exploitation d'une plate-forme d'échanges d'informations et d'expériences.* Lors de la planification et de la réalisation des programmes et des projets bénéficiant d'un soutien au titre d'INTERREG III, il est possible d'acquérir une précieuse expérience. Afin de permettre un transfert quasi permanent de savoir-faire et d'expérience entre les responsables de ces activités, au niveau national, régional, cantonal et local et au niveau des porteurs de projet et autres intéressés, il convient de mettre sur pied un réseau qui favorise cet échange. Dans la mesure du possible, ce réseau devrait être également ouvert à des contacts internationaux dans le cadre de l'UE. C'est à ce prix seulement qu'on obtiendra des effets de synergie et de diffusion, sans lesquels le programme ne pourra pas remplir sa fonction d'incitation.
- *mise en place d'un dispositif d'évaluation continue de l'action de la Confédération* dans son ensemble et d'un controlling des programmes et des projets en particulier. Ce dispositif devrait permettre d'apprécier de manière globale la valeur ajoutée de cet instrument et de corriger, à court et moyen terme, sa mise en œuvre. Il serait également envisageable d'instaurer, comme le prévoit la CE dans son projet de «*réforme des fonds structurels*», une réserve de performance, qui devrait être significative, au moins 10 % des crédits attribués sur la base des quotas régionaux, et qui serait seulement attribuée à mi-parcours aux programmes les plus performants, déterminés sur la base d'une expertise intermédiaire.
- *soutien à certaines actions ponctuelles et ciblées;* on pense en particulier à de nécessaires campagnes d'information et de sensibilisation pour promouvoir la participation de divers acteurs publics et privés en Suisse aux nouveaux programmes de coopération transnationale et interrégionale. Certaines de ces actions pourraient porter sur l'ensemble du territoire ou sur des régions particulières.

Ces différentes activités feront l'objet de mandats externes, entre autres soumis à l'avis du groupe de travail Confédération-cantons. La Confédération financera l'essentiel de ces activités d'accompagnement.

243 Actions spécifiques au titre de la coopération transfrontalière

Comme pour INTERREG IIA, le Conseil fédéral entend poursuivre son soutien aux coordinations régionales qui, du fait de la décentralisation envisagée et du dispositif permanent de contrôle et d'évaluation qui y est lié, devraient assumer des tâches d'exécution encore plus importantes. Les coordinations régionales suivantes sont actuellement en activité:

- programme Rhin Supérieur Centre-Sud: la Regio Basiliensis;
- programme Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: le canton de Saint-Gall;
- programme Franche-Comté/Suisse: la Communauté de travail du Jura;
- programme Rhônes-Alpes/Suisse: le canton de Vaud.

Ces instances régionales ont permis d'instaurer une coordination plus efficace entre les cantons et des pratiques administratives plus performantes. Elles ont contribué de manière dynamique à l'animation transfrontalière en organisant avec leurs partenaires étrangers des conférences de presse, des séminaires, des séances d'information et en mobilisant de nombreux acteurs socio-économiques régionaux.

Les cantons ou les régions sont responsables de la mise en œuvre de ces activités transfrontalières. Ils peuvent s'adresser à la Confédération qui peut prendre en charge une partie des dépenses liées aux actions régionales susmentionnées. Dans le cadre d'INTERREG IIA, la Confédération a octroyé des aides financières représentant 50 % des coûts à charge de la partie suisse, ce qui impliquait une prestation financière au moins équivalente de la part des organes régionaux ou cantonaux. Cette pratique sera réexaminée dans le cadre des travaux préparatoires pour l'ordonnance du Conseil fédéral.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Sur le plan de la Confédération

311 Conséquences financières

Compte tenu de l'extension du champ d'application de l'initiative INTERREG III (nouveaux domaines: coopérations transnationale et interrégionale) et de l'importante augmentation attendue de la contribution communautaire (environ 3 milliards d'Ecus pour 1994–1999; 6 à 7 milliards d'Euros annoncés pour 2000–2006) et vu les résultats intermédiaires de l'application de l'arrêté fédéral INTERREG IIA, les besoins financiers ont été évalués à 39 millions de francs, répartis sur sept ans (2000–2006), ce qui représente 5,57 millions par année.

Pour les raisons susmentionnées, c'est un crédit-cadre global de 39 millions de francs qui est proposé, qui se répartit entre les deux domaines d'intervention suivants:

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| – participation à des projets | 35 millions de francs |
| – mesures d'accompagnement | 4 millions de francs |

Dans la mesure où la réalisation de la majorité des projets est liée à une action entre partenaires étrangers et suisses et donc à des contraintes de coordination administrative et décisionnelle, les crédits annuels ne pourront être répartis de manière linéaire sur la période 2000–2006. C'est pour cette même raison qu'il est prévu dans le projet d'arrêté fédéral de financement que la Confédération puisse contracter des engagements particuliers jusqu'au 1^{er} juillet 2007, ceci afin de permettre que les projets qui auront été approuvés par la CE à la date-butoir du 31 décembre 2006 puissent être encore décidés par la Confédération.

Les dépenses pour cette mesure générale sont à la charge des ressources générales de la Confédération. De modestes moyens financiers seront prévus dans le budget 2000 et dans le plan financier 2001. Les paiements les plus importants seront effectués par la suite, essentiellement à la fin de la période concernée et ceci afin d'éviter un chevauchement avec les crédits de paiement pour INTERREG IIA. Les paiements pourront s'étaler sur quelque neuf ans, à partir de l'an 2000.

312 Frein aux dépenses

Le présent projet est soumis aux dispositions de l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution, et doit être adopté à la majorité de tous les membres dans chaque conseil.

313 Effets sur l'état du personnel

De par ses nouveaux axes de coopération, INTERREG III implique pour les principaux offices fédéraux concernés, à savoir l'OFDE et l'OFAT, des tâches supplémentaires pour la mise en œuvre des arrêtés fédéraux et donc un besoin complémentaire en personnel. Ce renforcement en personnel pourrait être opéré à moyen terme dans le cadre des efforts de réorganisation actuellement menés au sein de l'administration fédérale.

32 Sur le plan des cantons et des régions

La nouvelle initiative INTERREG III équivaut pour la Suisse à une extension du champ d'application matériel et géographique et à une période plus longue de mise en œuvre. Par rapport à INTERREG II, l'engagement financier de la Suisse devra être encore plus marqué. Etant donné que l'aide fédérale ne couvrira qu'une partie des coûts à charge de la partie suisse, l'application de cet arrêté fédéral va certainement occasionner une charge financière supplémentaire pour les maîtres d'œuvre des projets et pour les autorités publiques concernées (en particulier les cantons, au titre de la coopération transfrontalière). Il n'est toutefois pas possible de chiffrer en l'état ses conséquences financières. Il faut également remarquer que la pratique de subventionnement de la Confédération sera différente suivant le type de coopération concerné (transfrontalier, transnational ou interrégional) et aura donc des répercussions financières distinctes pour les cantons et les régions.

Les cantons disposent actuellement des capacités en personnel nécessaires à l'application de l'arrêté fédéral INTERREG IIA. Toutefois, si la participation des cantons

devrait être intensifiée au titre d'INTERREG III, ceci aurait certainement des conséquences sur leurs capacités en personnel.

4 Programme de la législature

Bien que le présent projet d'arrêté fédéral ne soit pas expressément mentionné dans le programme de législature 1995–1999²¹, il correspond pleinement aux objectifs de la période législative en cours. Mentionnons l'idée-force n° 1 (Renforcement de la cohésion nationale), l'objectif 34 (Traits essentiels de l'aménagement du territoire/Programme de réalisation) et l'objectif 35 (Réorientation de la politique régionale). Il satisfait également à l'idée-force retenue pour les relations internationales, en permettant d'étayer par des mesures de politique intérieure les objectifs en matière de politique étrangère.

5 Relation avec le droit européen

Les modalités de la participation à cette action européenne sont essentiellement réglées par le droit communautaire. Les arrêtés fédéraux proposés, qui devraient promouvoir la participation suisse à ce programme européen, équivalent à un rapprochement des pratiques d'encouragement suisse et communautaire.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral de portée générale proposé se fonde en premier lieu sur la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère. En effet, le soutien à une participation suisse à la coopération régionale en Europe constitue un élément essentiel de la politique d'intégration et donc de la politique extérieure.

Cet arrêté fédéral repose également sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, et l'article 22^{quater} de la constitution fédérale. Aux termes de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution, la Confédération est habilitée à édicter des prescriptions pour assurer l'existence économique des régions et peut prendre des mesures en vue de protéger et de maintenir l'activité économique. Le genre et la nature des mesures mises en oeuvre pour atteindre l'objectif fixé relèvent en principe de la compétence du législateur fédéral. Il suffit que ces mesures, d'une part, paraissent justifiées du point de vue de l'intérêt politique général et que, d'autre part, elles aient pour but et soient à même de pallier la menace économique qui pèse sur les régions en question. Les mesures qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent répondre aux exigences de la subsidiarité et de la proportionnalité; c'est ce que l'on entend par l'expression «s'il le faut» figurant à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution.

L'article 22^{quater} de la constitution attribue aux cantons la compétence d'aménager le territoire. Pour ce faire, ils doivent appliquer les principes que la Confédération a élaboré par voie législative. Il charge en outre la Confédération d'encourager et de

²¹ FF 1996 II 289

coordonner les efforts des cantons et de collaborer avec eux. C'est particulièrement le cas lorsque des mesures prises soit par la Confédération soit par les cantons ont des effets au-delà de la frontière ou lorsque des mesures prises dans les Etats limitrophes ont des effets sur le territoire suisse.

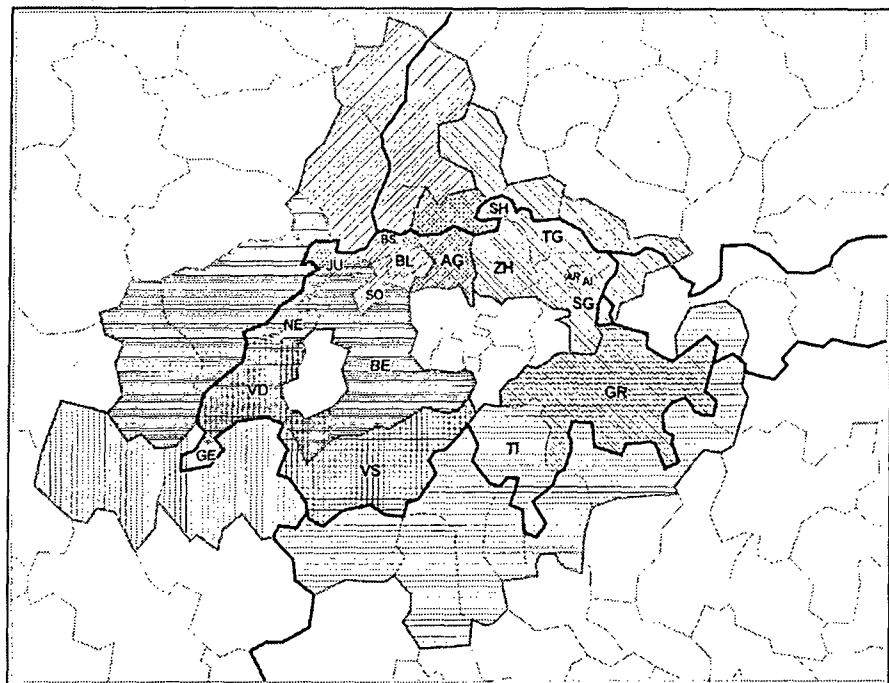
62 Forme de l'acte à adopter

Il a déjà été mentionné dans le message du Conseil fédéral à propos d'INTERREG II que si une telle mesure devait être renouvelée, voire institutionnalisée, elle devrait, le cas échéant, se fonder sur une base légale formelle. Cette condition est satisfaite avec la présente proposition. Etant donné le caractère temporaire de cette mesure, la base légale revêt la forme d'un arrêté fédéral de portée générale.

L'arrêté de crédit, qui ne contient pas de règles de droit, doit revêtir la forme de l'arrêté fédéral simple, conformément à l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils²²; en tant que tel il n'est pas sujet au référendum.

40262

Programmes régionaux INTERREG II avec participation suisse



© OFDE 1998

LÉGENDE

-  Oberrhein Mitte-Süd
-  Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein
-  Franche-Comté-Suisse
-  Rhône-Alpes-Suisse
-  Italia-Svizzera

Carte des régions INTERREG II auxquelles la Suisse est associée

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 résultats²³ dans l'optique d'une éventuelle participation de la Confédération au programme INTERREG III de l'Union européenne (UE)²⁴.

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.

²³ 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.

²⁴ 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 (juillet 1998), et de son rapport explicatif.

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.

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 IIC²⁵,
- de même que la *cohésion nationale* en tant qu'idée-force du Programme de la législation 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

²⁵ INTERREG IIC est le volet consacré à la collaboration transnationale.

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 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 IN-

TERREG 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 puis-

sance/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.

Arrêté fédéral

Projet

relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère;

vu les art. 22^{quater} et 31^{bis} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 17 février 1999¹,

arrête:

Art. 1 Principe

La Confédération encourage, pendant la période de 2000–2006, la participation suisse aux programmes, projets et actions innovatrices de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale réalisés dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III et de l'article 10 du Fonds européen de développement régional (FEDER)².

Art. 2 Financement

L'Assemblée fédérale fixe le crédit-cadre par arrêté fédéral simple.

Art. 3 Rapport

Le Conseil fédéral fait rapport annuellement à l'Assemblée fédérale sur la libération et l'utilisation des crédits alloués.

Art. 4 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 5 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale, il est sujet au référendum facultatif.

² Il a effet jusqu'au 31 décembre 2006.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

40262-A1

¹ FF 1999 2439

² JO 1988 L 185

Arrêté fédéral

Projet

sur le financement de mesures visant à promouvoir la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000–2006

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 2 de l'arrêté fédéral du . . .¹ relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période de 2000 à 2006;

vu le message du Conseil fédéral du 17 février 1999²,

arrête:

Art. 1

Afin de financer des mesures visant à promouvoir la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), un crédit-cadre de 39 millions de francs au plus est octroyé pour la période de 2000 à 2006.

Art. 2

¹ Le crédit cadre est réparti comme suit:

	En mio. de fr.
a. Participation à des projets	35
b. Mesures d'accompagnement	4

² Le Conseil fédéral peut procéder à des ajustements mineurs dans cette répartition.

Art. 3

Les engagements particuliers peuvent être contractés jusqu'au 1^{er} juillet 2007.

Art. 4

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

40262-A2

¹ RS . . . ; RO . . . (FF 1999 2474)

² FF 1999 2439

Message relatif à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000-2006 du 17 février 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.016
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.04.1999
Date	
Data	
Seite	2439-2475
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 786

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.