



**INTERREG III Community Initiative (2000-2006)
Ex-Post Evaluation**

(No. 2008.CE.16.0.AT.016)

**Résumé les principaux résultats, conclusions et
recommandations de l'évaluation ex-post de
l'Initiative communautaire INTERREG III (2000-
2006)**

Panteia and Partners:

- EureConsult S.A. (Luxemburg)
- Policy Research and Consultancy (Frankfurt / Germany)
- GÉPHYRES EURL (Roubaix / France)
- The Radboud University (Nijmegen / The Netherlands)

Reference R20100166/30967000/RME/EGR

Zoetermeer, May 2010

The use of figures and/or text from this report is permitted if the source is clearly mentioned.

Résumé

La présente section résume les principaux résultats, conclusions et recommandations de l'évaluation ex-post de l'Initiative communautaire INTERREG III (2000-2006). Panteia a mené cette évaluation à bien pour la DG Politique régionale.

I. INTERREG III

L'Initiative communautaire INTERREG III (2000-2006) comportait cinq grandes composantes opérationnelles :

1. le volet A, « coopération transfrontalière », qui devait favoriser un développement régional intégré entre régions bordant une frontière nationale commune, intérieure ou extérieure au territoire de l'Union, terrestre ou maritime ;
2. le volet B, « coopération transnationale » appelé à contribuer au développement et à l'intégration harmonieuse du territoire de la Communauté ;
3. le volet C, « coopération interrégionale » visant à améliorer l'efficacité des politiques et outils de développement régional et de cohésion par le biais de larges échanges d'information structurés et d'un partage d'expérience ;
4. le programme ESPON (European Spatial Planning Observation Network ¹), centré sur l'observation et l'analyse des tendances en matière de développement territorial et régional en Europe, et sur la recherche relative à l'aménagement du territoire de l'UE ;
5. le programme INTERACT (INTERreg - Animation, Coordination et Transfert) établi comme instrument coopératif d'aide à la coopération territoriale financée par l'UE.

II. Evaluation ex-post d'INTERREG III

L'objectif général de l'évaluation ex-post consistait à déterminer l'impact de l'Initiative communautaire INTERREG III et à examiner, sur la base d'éléments probants, si elle avait réussi à promouvoir le développement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans une perspective de développement équilibré, durable et harmonieux de l'ensemble de la Communauté. Le propos était aussi d'aborder des questions d'ordre politique : il s'agissait d'informer toutes les parties prenantes sur le bilan d'INTERREG III et sur les leçons à en tirer pour orienter la mise en œuvre des programmes 2007-2013 de l'objectif « coopération territoriale » actuel et alimenter le débat sur l'avenir de la politique de cohésion au delà de 2013.

L'évaluation a démarré à la mi-2008. Dans un premier temps (début 2009 - mi 2009), une analyse transversale de tous les programmes INTERREG III a été menée à bien. Dans ce cadre, il a été procédé à une étude attentive de la littérature disponible, à la collecte et à l'analyse des données de base, à un examen approfondi des programmes ESPON et INTERACT ainsi qu'à la mise au point et à l'utilisation de concepts et outils analytiques d'évaluation. Dans un second temps (de la mi-2009 à la fin de l'automne la même année) les résultats de cette analyse transversale ont été complétés par l'analyse approfondie de 16 programmes choisis comme études de cas dans les trois volets d'INTERREG.

Enfin, les principaux résultats fournis par les phases précédentes de l'évaluation ont été rassemblés (fin 2009 - début 2010) pour déboucher sur une estimation des incidences d'INTERREG III et en tirer des conclusions générales. En outre, des recommandations ont été formulées concernant, à court terme, l'Objectif 3 « coopération territoriale européenne » de la période de programmation 2007-2013 actuelle, ainsi que les implications politiques de la coopération territoriale financée par l'UE au delà de 2013.

¹ En français « Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen », « ORATE », mais cet acronyme n'est plus guère usité.

III. Aperçu des principaux résultats

Réalisations du volet A

La dépense totale des 62 programmes INTERREG IIIA² s'élevait à 6,472 milliards d'euros en 2007. Le volume financier variait considérablement d'un programme à l'autre : le budget total était compris entre 0,709 million (*Gibraltar-Maroc*) et plus d'1 milliard d'euros (*Espagne-Portugal*). Les aires de coopération étaient très hétérogènes, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques géographiques et socio-économiques ou de la nature physique ou politique des frontières couvertes. Les programmes INTERREG III démarrèrent aussi à des niveaux très contrastés d'expérience et de maturité de leur tradition en matière de coopération (inscription ou non de la coopération dans un cadre juridique et portée de celui-ci; présence ou non de structures transfrontalières permanentes et leur niveau de savoir-faire).

Notre évaluation fait apparaître que, contrairement aux attentes énoncées dans les Orientations INTERREG III, une moitié seulement des programmes a concentré son action et ses ressources financières sur un nombre restreint de thèmes prioritaires. En général, la mise en œuvre de stratégies à caractère assez diffus reflétait bien la demande exprimée par les acteurs de terrain des projets approuvés. Cependant, de telles stratégies contribuèrent bien peu à un impact nettement défini, surtout dans les zones bordant une frontière intérieure de l'UE où les programmes étaient dotés d'un financement plus modeste.

Le plus souvent, les interventions du volet A se sont attachées à améliorer le développement socio-économique de leur aire de coopération, c.-à-d. l'essor des entreprises, du tourisme et des initiatives locales de développement et de création d'emplois, la R&D, l'éducation et la culture, les communications, la santé et la protection civile, de même que la promotion de la coopération entre citoyens et institutions.

L'évaluation des interventions par les douze études de cas a révélé des effets directs substantiels sur le développement socio-économique et durable des zones transfrontalières. L'investissement dans les infrastructures physiques a produit des effets directs significatifs et de plus grande portée. Les interventions ont réduit les incidences négatives sur l'environnement dans les zones transfrontalières (par exemple, par la construction de stations d'épuration des eaux usées, ou d'installations d'évacuation de déchets solides), développé des liaisons de transport transfrontalier ou éliminé des goulets d'étranglement et créé de nouvelles infrastructures consacrées à la recherche ou à l'innovation. Le plus souvent, de tels investissements en infrastructure ont été consentis par les programmes relativement mieux dotés.

Des retombées directes, immatérielles mais concrètes, propres à la coopération « légère » (c.-à-d. sans investissements), ont considérablement stimulé les mutations socio-économiques dans les zones transfrontalières. Parmi les activités de ce type de coopération, citons l'établissement de réseaux transfrontaliers, de plateformes ou groupes d'échange d'information, la conception ou la mise en œuvre d'instruments politiques spécifiques et de nouvelles techniques ou procédés, et l'élaboration conjointe d'études, de schémas directeurs ou de plans de développement. Notre évaluation du volet A a révélé l'existence, au niveau des programmes et des projets, d'un processus d'apprentissage individuel et collectif. Ces retombées ont représenté un élément important du bilan des programmes INTERREG IIIA, mais les systèmes de suivi de ces derniers n'en ont pas fait état, ce qui rend difficile une détermination précise de leur ampleur.

La performance générale du volet A fut bonne : 61% des 57 programmes évalués ont atteint, à la fin de la période 2000-2006, un niveau de profondeur et d'intensité de la coopération dont l'indice excède la valeur moyenne calculée pour l'ensemble des programmes. En général, l'expérience antérieure dans le domaine de la coopération transfrontalière n'a exercé qu'une faible influence sur cette dernière. Ceci ne signifie pas qu'une telle expérience ait été dépourvue d'intérêt;

² à l'exclusion des sous-programmes transfrontaliers « Estonie-Lettonie-Russie » et « Lettonie-Lithuanie-Belarus » du programme INTERREG IIIB Mer Baltique

simplement, elle n'a pas joué le rôle de catalyseur capable d'approfondir et d'intensifier sensiblement la coopération de la période 2000-06. Dans les rares cas où une telle influence peut être observée, les données dont nous disposons suggèrent que la durée de la coopération antérieure a moins pesé que sa maturité (qualité du cadre juridique et des structures de coopération mises en place).

Un certain nombre de facteurs ont influencé le degré de succès de la coopération dans les programmes du volet A. Certains facteurs ont nettement amélioré la performance d'ensemble de la coopération ; citons en particulier:

1. le processus conjoint et participatif de préparation et d'élaboration de la stratégie du programme ;
2. les processus décisionnels conjoints et participatifs mis en place au niveau du programme;
3. la gestion largement commune et autonome des programmes INTERREG III, recourant à une formalisation renforcée des relations entre leurs partenaires-clés.

D'autres facteurs ont joué au détriment d'une amélioration de la performance d'ensemble de la coopération du volet A. Il s'agit surtout de l'intensité variable de la coopération au niveau du projet (c.-à-d. la proportion de projets conjoints dans l'ensemble des projets d'un programme) et de la profondeur assez moyenne de la coopération au niveau du projet (c.-à-d. le niveau de sophistication et d'expérimentation dans les projets).

Réalisations du volet B

La dépense totale des 13 programmes INTERREG IIIB s'élevait à quelque 2,368 milliards d'euros en 2007. Le volume financier variait considérablement d'un programme à l'autre : il allait d'environ 6 millions d'euros (*Réunion/Océan Indien*) à 656 millions d'euros (*Europe du Nord-Ouest*). Dix programmes couvraient de très grandes portions du centre ou de la périphérie du territoire continental de l'UE27, tandis que les trois autres programmes couvraient les zones ultrapériphériques et non continentales (*Réunion - Océan Indien, Caraïbes, Açores-Madère-Canaries*).

A l'exception de ces trois derniers, les programmes du volet B ont généralement adopté des stratégies d'intervention à caractère relativement diffus, ne concentrant pas l'aide financière sur un nombre limité de sujets prioritaires. Cette dispersion n'était pas propice à l'obtention d'un impact nettement discernable dans les aires transnationales, vu la limitation des ressources financières allouées aux programmes du volet B. Les interventions de celui-ci ont surtout traité de questions touchant à la promotion de l'environnement et à la gestion efficace des ressources naturelles et du patrimoine culturel, à l'élaboration de stratégies de développement spatial et à la promotion du développement polycentrique (coopération entre les villes et entre les zones urbaines et rurales). Nos études de cas ont démontré que les effets directs sur le développement territorial des aires transnationales ont principalement résulté de l'apport de la coopération « légère » et, seulement dans des cas exceptionnels, d'une combinaison de celle-ci avec des investissements matériels substantiels (*Europe du Nord-Ouest*).

Les 13 programmes du volet B ont consacré près d'un milliard d'euros de leur dépense totale à la promotion de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles et culturelles. En général, ces questions ont été traitées par la mise au point de systèmes de suivi ou d'outils de gestion environnementale, l'élaboration de schémas directeurs, d'études et de bases de données, et par des campagnes de sensibilisation. Dans de rares cas, des investissements matériels plus substantiels ont été consentis, qui ont produit sur l'aire de coopération du programme des effets directs et de grande ampleur (par exemple, des investissements dans la gestion des systèmes hydriques et de la qualité de l'eau, dans la prévention des inondations, etc.)

Des interventions consacrées au développement de systèmes de transport efficaces et durables se sont concentrées sur divers enjeux et modes de transport (ferroviaire, routier, aérien, maritime et fluvial). Elles visaient à améliorer l'accessibilité interne et externe des aires transnationales de coopération. Des effets d'une portée significative ont été obtenus par les programmes impliquant dans ces interventions un large éventail d'acteurs des secteurs public, semi-public et privé.

Une coopération transnationale significative n'a que rarement concerné la R&D et l'innovation. Elle s'attachait la plupart du temps à promouvoir le développement urbain polycentrique et à améliorer l'accès à la société de l'information. Notre évaluation fait apparaître que les effets directs les plus substantiels ont été obtenus grâce à la mise en place de partenariats transnationaux très larges, s'étendant sur la totalité de l'aire de coopération.

Vers la fin de la période 2000-2006, la coopération du volet B avait en général atteint un très bon niveau de performance. La valeur de l'indice mesurant la profondeur et l'intensité de coopération des programmes INTERREG IIIB excède souvent de loin la moyenne calculée pour l'ensemble des programmes INTERREG III. En règle générale, l'expérience acquise dans le domaine de la coopération ne remontait pas au delà de 1997 et n'a exercé qu'une faible influence, sauf dans le cas du programme *Mer Baltique*. Ceci ne veut pas dire que cette expérience n'avait pas d'importance. Simplement, elle n'a pas joué de rôle catalyseur portant la performance générale de la coopération transnationale à un niveau supérieur à ce qui pouvait être espéré.

Un certain nombre de facteurs ont pesé sur le succès de la coopération. Parmi ceux-ci, la profondeur et l'intensité élevée de la coopération au niveau du projet a exercé l'influence la plus positive. Toutes les opérations approuvées ont impliqué une coopération entre partenaires de différents pays : les projets furent élaborés conjointement dès l'origine, puis financés et mis en œuvre conjointement, ou même dotés d'un personnel commun. Le niveau de sophistication et d'expérimentation dans les projets était élevé. Ceci caractérise plus de 60% des projets approuvés dans presque tous les programmes du volet B.

Les principaux facteurs ayant affecté la coopération du volet B en sens inverse au cours de la période 2000-2006 sont la qualité variable du diagnostic initial des besoins et problèmes communs, le caractère moins inclusif du système commun de prise de décision, et l'intégration plus faible du système commun de gestion du programme (comparée à celle des systèmes du volet A).

Les réalisations du volet C, d'ESPON et d'INTERACT

La dépense totale éligible des quatre programmes du volet C s'est élevée à 485,4 millions d'euros. A nouveau, les écarts étaient sensibles entre les budgets des différents programmes, qui allaient de 50,5 millions (*Zone Nord*) à 205,2 millions d'euros (*Zone Sud*).

Les programmes du volet C ne comportaient pas de priorités et mesures. En revanche, divers thèmes prioritaires furent définis, sur lesquels les opérations devaient favoriser un échange d'expérience et de bonnes pratiques visant à améliorer l'efficacité des politiques et instruments de cohésion et de développement régional. Parmi ces thèmes de coopération, quatre concernaient spécifiquement des activités soutenues par la politique de cohésion de l'UE : les programmes d'Objectif 1 et 2, INTERREG, URBAN et les actions innovantes. Quant au thème restant, « autres sujets appropriés pour la coopération interrégionale », il abordait un large éventail d'autres questions. Dans l'optique initiale des Orientations INTERREG IIIC, la coopération interrégionale devait surtout aborder les types d'activités soutenues par les nouvelles politiques régionales et de cohésion de l'UE. En réalité, l'accent fut pourtant moins porté sur les quatre premiers thèmes (144 opérations sur les 270 approuvées) une fois les programmes engagés.

La coopération au niveau du programme fut moins développée dans le volet C que dans les autres volets. En effet, les problèmes et besoins initiaux furent déterminés « d'en haut » (démarche dite « top-down »), et la prise de décision au niveau du programme impliquait un nombre limité de partenaires, issus pour la plupart des autorités de niveau national. Le système mis en place pour gérer les programmes était autonome mais non entièrement intégré. En revanche, la coopération au niveau du projet fut plus profonde et intense. Souvent, elle pouvait s'appuyer sur une expérience acquise en matière de coopération interrégionale au cours des périodes de programmation antérieures. Les activités des projets furent cependant moins durables que dans les deux autres volets. Toutefois, beaucoup de partenariats ont maintenu le contact entre leurs membres, ont accueilli de nouveaux partenaires ou engagé une coopération durable sur diverses questions. La coopération du volet C a également aidé à renforcer des réseaux interrégionaux.

C'est une contribution indirecte à la politique de cohésion de l'UE qui était aussi attendue du programme ESPON 2006 : pour l'essentiel, il s'agissait de développer une base cognitive et une plateforme de recherche commune sur les tendances du développement territorial européen. Les tâches de recherche assignées au programme étaient démesurées au regard de son budget (14,5 millions d'euros de dépense éligible) mais l'enthousiasme des groupes de projet transnationaux permit de mener à bien une quantité considérable de travaux. La qualité des rapports des projets d'étude fut inégale et leurs conclusions ne furent pas toujours présentées dans un style accessible. Des éléments essentiels d'une base cognitive sur l'ensemble des questions de développement territorial européen ont néanmoins été mis en place, notamment une base de données ESPON et ses outils associés. Une communauté des centres de recherche travaillant sur les mêmes questions a été établie au niveau européen ainsi que des relations étroites avec les décideurs (surtout les administrations de l'aménagement du territoire). ESPON 2006 a apporté des contributions précieuses à des documents d'une grande importance politique, tels que l'Agenda territorial de l'UE ou les troisième et quatrième rapports sur la cohésion.

Le programme INTERACT visait à accroître l'efficacité et l'efficacités des programmes INTERREG III. Sa dépense totale éligible s'élevait à 39,5 millions d'euros. Sans améliorer directement ni sur une large échelle les pratiques de gestion et de mise en œuvre des programmes INTERREG III déjà établis, INTERACT a cependant prêté son concours à l'élaboration des programmes opérationnels INTERREG III/IV récents, particulièrement dans les nouveaux Etats membres. La structure de gestion du programme était d'une complexité excessive et il a souvent fallu redéfinir les responsabilités de ses organes constitutifs. INTERACT se caractérisait aussi par une forte propension à privilégier les questions de gestion et de mise en œuvre. A l'inverse, trop peu d'attention fut portée au contenu des enjeux politiques stratégiques de la coopération territoriale (par exemple, la manière de réaliser l'intégration territoriale.)

IV. Conclusions sur l'impact général d'INTERREG III

Les Orientations INTERREG III définirent des objectifs de développement territorial vagues et des objectifs de coopération largement pertinents mais d'un optimisme excessif. Ceci a suscité à propos du potentiel d'INTERREG III des attentes manquant de réalisme et – aspect plus important pour le propos de la présente étude – n'a pas non plus aidé à apprécier si l'impact général d'INTERREG III fut réellement à la hauteur des ambitions politiques initiales.

Néanmoins, quelque 5,69 milliards d'euros de financement FEDER ont permis à l'Initiative communautaire INTERREG III de déboucher sur des réalisations et des résultats significatifs. A cet égard, notre évaluation invalide le point de vue, admis dans la littérature scientifique, selon lequel le bilan d'INTERREG III et de la coopération territoriale se serait essentiellement limité à un processus d'apprentissage individuel et collectif. Environ 12.000 réseaux et structures de coopération ont été créés. Du point de vue socio-économique, les interventions d'INTERREG III ont produit des résultats substantiels : les projets ont créé ou préservé, directement ou indirectement, 115.000 emplois existants ou à pourvoir et près de 5.800 start-up ou autres entreprises. En outre, les projets ont aidé plus de 3.900 entreprises à recourir à de nouvelles stratégies ou technologies.

En dépit des faiblesses dans les systèmes de suivi des programmes, surtout au niveau des indicateurs d'impact, notre estimation de l'impact atteint par INTERREG III permet de tirer les conclusions présentées ci-dessous.

L'impact sur le développement territorial

(1) Le volume financier et la portée géographique des programmes des volets A et B a fortement conditionné la nature et la portée des impacts obtenus (matériels ou non; au niveau local ou sur un territoire étendu). La tendance dominante se présente comme suit :

- les programmes du volet A étant intervenus avec des budgets importants sur des portions de territoire grandes, moyennes ou petites ont eu un impact plus visible et matériel sur le développement territorial que des programmes à budget moyen ou modeste intervenant sur des aires relativement vastes ;
- les programmes du volet A se concentrant sur une zone éligible plus petite avec des budgets moyens ou modestes ont eu sur le développement territorial un impact sensible, le plus souvent à caractère immatériel, et en se concentrant sur des thèmes spécifiques ou des parties de la zone;
- dans le cas des programmes du volet B, tous mis en œuvre sur de vastes aires de coopération avec un financement relativement réduit, un impact à la fois visible et matériel sur le développement territorial de sous-zones de l'aire de coopération était plus l'exception que la règle.

(2) Dans les programmes des volets A et B, les investissements matériels furent d'importants vecteurs du développement territorial, mais à condition d'avoir présenté une vraie pertinence transfrontalière ou transnationale. Des investissements substantiels ayant débouché sur des impacts matériels d'une certaine ampleur ont été le plus souvent réalisés par les programmes du volet A dotés de budgets importants ou moyens. Dans le volet B, seul le programme *Europe du Nord-Ouest*, disposant du plus gros financement, fut dans ce cas. Toutefois, la pertinence transfrontalière ou transnationale de ces interventions demeurerait, dans les deux volets, un enjeu critique. Dans le cas du volet A, des investissements limités à un côté de la frontière furent courants dans les programmes couvrant les anciennes frontières extérieures et les nouvelles frontières intérieures, et la pertinence transfrontalière de toutes les interventions n'était pas clairement démontrée. Dans le cas du volet B, cette question posait un plus grand problème encore. Dans leur grande majorité, les programmes autorisèrent les projets à ne réaliser que des investissements matériels de petite taille. Le plus souvent, ceci ne débouchait que sur des améliorations directes à caractère local et suscitait par conséquent de justes inquiétudes quant à la pertinence transnationale de l'impact.

(3) Dans les programmes des volets A et B, les résultats de la coopération « légère » influencèrent aussi le développement territorial de manière significative, mais à condition d'avoir fait émerger une capacité de réponse commune et durable aux problèmes posés dans l'aire de coopération. Dans les deux volets, ce sont surtout de tels résultats qui furent obtenus. Ils produisirent des effets directs dans les aires de coopération, aidèrent à résoudre des problèmes ou contribuèrent à mieux aborder les perspectives de développement conjoint et les questions connexes (réseaux et groupements thématiques, outils spécifiques et plates-formes d'information, nouveaux procédés ou techniques de gestion, études, plans, etc.). L'importance relative de ces résultats fut en général très grande dans le volet B; dans le volet A, tel ne fut le cas que des programmes de taille moyenne ou modeste, à maturité supérieure et plaçant la coopération au centre de leur programme d'activités. Dans les programmes du volet A où les projets conjoints ne représentaient qu'une faible part de l'ensemble des opérations – ce qui était souvent le cas aux frontières extérieures et aux nouvelles frontières intérieures – l'importance des résultats de la coopération « légère » fut moins nette.

La plupart des programmes des volets A et B abordèrent des problèmes ou des défis en matière de développement dont le traitement efficace passait par une action s'inscrivant dans la durée. Pour cette raison, un impact plus substantiel sur le développement territorial ne pouvait être obtenu qu'à condition d'orienter la coopération « légère » vers l'acquisition d'une capacité de résolution commune et durable des problèmes. De notre examen de la situation dans chaque volet il ressort qu'un renforcement du caractère durable de la coopération « légère » est nécessaire, surtout au niveau transnational, si l'on veut obtenir un impact plus significatif sur le développement territorial. Mais des efforts considérables restent aussi nécessaires dans le volet A, particulièrement dans les programmes à maturité moindre couvrant quelques frontières intérieures mais surtout des frontières extérieures et de nouvelles frontières intérieures.

(4) Les programmes du volet C ainsi qu'ESPON 2006 et INTERACT ont apporté une contribution indirecte au développement plus équilibré, harmonieux et durable de l'Union européenne et des pays tiers. Dans le cas du volet C, des résultats mitigés ont été obtenus pour améliorer l'efficacité des instruments propres aux politiques de développement régional et de cohésion. Ces politiques ont certes bénéficié des effets positifs résultant de l'intense apprentissage mutuel et du transfert d'expérience au sein des partenariats de projet. En revanche, les résultats obtenus en ce qui concerne l'objectif principal de développement, à savoir l'amélioration de l'efficacité des politiques et instruments de cohésion et de développement régional, furent inférieurs aux attentes.

La base cognitive du programme ESPON 2006 et sa plateforme commune de recherche ont apporté un éclairage significatif sur les tendances du développement territorial au niveau européen, y compris sur l'impact territorial de diverses politiques communautaires. Cependant, la contribution d'ESPON 2006 à la coopération territoriale fut limitée, faute d'accent sur l'interdépendance des régions et sur d'autres enjeux d'intérêt transfrontalier ou transnational. Le programme INTERACT a réussi à doter la communauté INTERREG d'une plate-forme commune, où les difficultés rencontrées par différents programmes furent abordées par l'échange d'expérience et de connaissance sur la coopération territoriale.

L'impact sur le progrès de la coopération territoriale

(5) Au terme de la période 2000-2006, l'Initiative communautaire INTERREG III et la démarche des programmes de voisinage n'ont pas, globalement parlant, accompli le progrès significatif initialement attendu de la coopération. Mais la profondeur et l'intensité de la coopération territoriale INTERREG III ont continué d'évoluer au cours de cette période malgré des conditions d'encadrement très hétérogènes et souvent difficiles.

(6) La plupart des programmes du volet A couvrant les anciennes frontières intérieures des Etats membres de l'UE 15 et bénéficiant d'une certaine expérience ont progressé par rapport à la période précédente. Ces programmes ont généralement amélioré la profondeur et l'intensité de leur coopération transfrontalière au niveau stratégique, grâce à des processus de programmation conjointe et participative, une gestion transfrontalière du programme largement autonome ou même totalement intégrée, et une formalisation plus poussée de leur coopération. Au niveau du projet aussi, l'intensité de la coopération était généralement élevée : les opérations approuvées étaient pour ainsi dire toutes de nature conjointe et avaient bien la coopération pour objet.

(7) En revanche, la coopération laissait davantage à désirer dans les programmes du volet A couvrant les anciennes et nouvelles frontières extérieures et plusieurs nouvelles frontières intérieures. Ceci est notamment dû à l'extrême lourdeur des procédures appliquées jusqu'en 2004 au financement communautaire des programmes bordant les frontières extérieures (combinaison des dispositifs de financement INTERREG IIIA et PHARE/TACIS-CBC ou MEDA). L'intégration partielle de ces procédures n'est intervenue qu'à partir de 2004, avec la nouvelle démarche de voisinage. Dans ces programmes, les projets conjoints étaient minoritaires, et le restèrent en raison du faible degré d'élaboration des procédures et critères applicables à la sélection des opérations.

(8) Les programmes du volet B n'ont pas amené le progrès attendu par rapport à la période de programmation précédente, mais ceci n'est pas imputable à la performance des programmes eux-mêmes. Seul l'établissement de systèmes complètement intégrés de gestion transnationale des programmes aurait pu permettre une avancée significative. Ceci n'était toutefois pas possible, faute d'instrument juridique approprié. Cependant, tous les programmes du volet B atteignirent une très forte intensité de coopération au niveau du projet, de même que, dans la plupart des cas, une profondeur et une qualité élevées de coopération.

(9) C'est l'introduction du volet C ainsi que des programmes ESPON 2006 et INTERACT qui aura représenté l'avancée la plus significative par rapport à la situation de la période 1994-1999. Le volet C a donné à la coopération interrégionale le cadre de référence plus structuré et efficace qui lui manquait encore en 2000. Il en va de même d'ESPON 2006 pour ce qui concerne la

coopération dans le domaine de la recherche sur la cohésion et le développement territorial. INTERACT, quant à lui, a introduit une nouvelle dimension coopérative au sein de la communauté INTERREG, complétant les activités des trois volets par la promotion du partage de bonnes pratiques entre programmes INTERREG.

Effets de levier et valeur ajoutée communautaire

(10) INTERREG III a produit d'importants effets de levier en termes de mobilisation d'acteurs, de meilleure compréhension interculturelle et de développement du capital social. Les 18.000 projets soutenus par INTERREG III ont directement mobilisé un million de personnes représentant environ 68.000 organismes de divers secteurs d'activité et niveaux de pouvoir dans l'Europe entière. La coopération et les échanges entre les acteurs de différents pays et profils professionnels ont amélioré de manière significative la compréhension entre les cultures et entre les secteurs. Du capital social a été accumulé grâce à l'apprentissage dont ont bénéficié les personnes et les organisations dans le cadre de la coopération au niveau du programme et du projet.

(11) Les programmes ont produit un effet de levier modeste en termes de mobilisation de fonds du secteur privé. L'effet fut le plus élevé dans le volet A (3,8% de la dépense publique) mais beaucoup plus faible dans les volets B (1%) et C (0,75%). Dans le volet A, les programmes à budget relativement réduit réussissaient mieux à mobiliser le capital privé que les programmes plus importants, qui concentrèrent davantage leurs interventions sur le développement des infrastructures physiques.

(12) INTERREG III a produit une valeur ajoutée communautaire considérable. Celle-ci a varié en raison des spécificités propres aux logiques d'intervention qui régissaient les diverses composantes de l'Initiative communautaire.

- Le volet A a renforcé et approfondi la dimension de gouvernance transfrontalière axée sur la promotion du développement socio-économique durable à la plupart des frontières entre les anciens Etats membres de l'UE. Aux autres frontières, ce processus a soit stagné (cas des anciennes frontières extérieures), soit à peine amorcé son développement (cas des nouvelles frontières intérieures et extérieures).
- On observe un profil semblable pour le volet B. En effet, le renforcement ou le développement de la dimension de gouvernance transnationale fut surtout le fait des programmes continentaux les plus expérimentés. Pour les autres programmes du volet B, deux cas se sont présentés : soit la stagnation (MEDOCC, Archimed, CADSES) soit le démarrage même du processus en raison d'une création toute récente (Açores-Madère-Canaries, Réunion-Océan Indien, Caraïbes).
- Le volet C a élargi et approfondi la coopération interrégionale existante et stimulé un échange d'expérience et de connaissance fondé sur la mise en réseau, traitant de questions très diverses et impliquant un grand nombre de collectivités territoriales.
- INTERACT a resserré les liens entre programmes et acteurs des divers volets au sein d'une large « communauté INTERREG », qui restait à constituer.
- ESPON a amélioré et élargi la connaissance relative au processus de développement territorial et repéré de nouveaux thèmes et futurs défis pertinents pour la cohésion européenne, tout en apportant des éclairages nouveaux sur le développement territorial.

V. Recommandations pour l'Objectif 3 (2007-2013)

Dans l'ensemble, le programme d'action assigné à la coopération territoriale financée par l'UE s'est élargi pour la période 2007-2013, et la portée géographique de la coopération (surtout transfrontalière et transnationale) a été modifiée. De nouveaux dispositifs de mise en œuvre ont été définis pour la coopération au sein de l'UE et pour celle impliquant les pays tiers voisins.

Nos principales recommandations pour la coopération territoriale européenne de la période 2007-2013, sont présentées ci-dessous.

(1) Les programmes transfrontaliers et transnationaux de l'Objectif 3 devraient examiner si un impact à la mesure de leurs objectifs actuels est raisonnablement à leur portée. Si tel n'est pas le cas pour certains objectifs, des modifications devraient être apportées pour s'assurer que la logique d'intervention des programmes est entièrement cohérente.

(2) Les programmes transfrontaliers et transnationaux devraient influencer les propositions de projet à venir en intervenant plus en amont de celles-ci (« gestion anticipatrice » du portefeuille de projets), afin d'obtenir un impact général plus visible.

(3) Pour tirer parti de synergies et garantir complémentarité et coordination, une interaction plus permanente et proactive devrait être établie entre les programmes transfrontaliers et transnationaux et ceux des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » ainsi que les autres programmes de l'objectif « coopération territoriale » ayant des opérations dans la même aire de coopération. La portée de cette recommandation ne se limite pas au reste de la période de programmation actuelle, mais concerne aussi la mise au point d'une démarche plus complémentaire et plus intégrée pour la période suivante.

(4) Dans la mesure du possible, les programmes de l'Objectif 3 devraient amorcer l'expérimentation de « Groupements Européens de Coopération Territoriale », le nouvel instrument de niveau communautaire, pour préparer la mise en place après 2013 de structures de gestion totalement intégrées des programmes transfrontaliers et transnationaux.

(5) Les programmes transfrontaliers et transnationaux devraient engager la préparation des programmes de coopération qui les relayeront après 2013. Ceci vaut tout particulièrement pour les programmes qui ne se sont pas encore dotés d'un schéma de développement territorial transfrontalier ou d'une vision spatiale transnationale. Ceux-ci devraient lancer un projet visant à élaborer une stratégie commune d'intégration territoriale à moyen terme, cernant les besoins les plus importants dans leur aire de coopération.

(6) La Commission européenne devrait élaborer de sa propre initiative une démarche générale plus adéquate de suivi et d'évaluation de la coopération territoriale à venir. L'enjeu est crucial, et doit être traité avant le démarrage de la nouvelle période de programmation.

(7) Le programme INTERREG IVC devrait organiser des ateliers et séminaires spécialisés et produire des publications thématiques afin d'informer les collectivités territoriales non impliquées dans la coopération interrégionale en cours. Dans le même temps, il faudrait profiter de l'occasion offerte par ces manifestations pour recueillir l'opinion des acteurs de terrain afin de mettre en perspective, grâce à leur apport, l'avenir de la coopération interrégionale après 2013.

(8) Le programme ESPON 2013 devrait examiner plus en profondeur les questions revêtant un intérêt stratégique pour la meilleure intégration des aires de coopération transfrontalières et transnationales. Ceci servirait de socle à une préparation mieux documentée des programmes de coopération territoriale à venir. En outre, le programme en cours devrait s'engager mieux et plus intensément dans le débat qui se tient dans l'UE tout entière à propos des initiatives de constitution d'ensembles de données géographiquement différenciées (mise en œuvre de la Directive INSPIRE; GMES et les initiatives s'y rapportant).

(9) Le programme INTERACT II devrait s'assurer de la qualité et de la pertinence de ses réalisations (études, publications, autres produits, services de conseil, etc.) Ceci implique de se doter d'une expérience professionnelle suffisante (personnel du programme, prestataires de service externes), mais également d'entreprendre une évaluation plus systématique des besoins auprès des utilisateurs potentiels des produits d'INTERACT.

(10) La Commission européenne devrait assurer une coordination (de la méthodologie comme du calendrier) des évaluations *in itinere* à entreprendre par les programmes de coopération. Les programmes transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux devraient également compléter leurs évaluations par l'introduction d'outils de recherche empirique qualitative et quantitative permettant de rendre compte des pratiques en cours et des problèmes propres à la coopération. Les programmes de l'Objectif 3 devraient encourager l'évaluation de projets importants (par exemple ceux dont le budget total excède 2 millions d'euros), ou impliquant un certain risque d'échec d'actions à caractère expérimental.

VI. Implications politiques pour la coopération territoriale européenne après 2013

Bien qu'une définition de référence de son contenu politique manque encore, l'objectif de cohésion territoriale inséré dans le Traité de Lisbonne, désormais ratifié, joue un rôle central dans le débat sur la politique de cohésion de l'UE au delà de 2013.

A l'avenir, la coopération territoriale européenne devrait affirmer son originalité et sa valeur ajoutée propre en renforçant son apport actif et spécifique à la réalisation de l'objectif de cohésion territoriale. En effet, cet apport ne se confond pas avec celui des autres interventions structurelles à finalité régionale de la future politique de cohésion de l'Union. Il pourrait se décomposer comme suit :

- Les coopérations transfrontalière et transnationale devraient améliorer l'intégration territoriale de leurs aires de programmation respectives. Ceci devrait être réalisé par l'atténuation ou l'élimination progressive d'obstacles qui continuent de fragmenter les échanges socio-économiques et interpersonnels entre zones de pays distincts. Des relations fonctionnelles devraient aussi être établies, intensifiées et portées à une échelle géographique plus large dans l'Union européenne entière et au-delà.
- Afin de garantir la complémentarité des diverses interventions, les programmes transfrontaliers et transnationaux devraient nouer des liens de coopération et de coordination plus étroits avec les autres interventions de l'UE mise en œuvre sur le même territoire. La Commission européenne devrait appuyer l'élaboration de stratégies macrorégionales de l'UE, telle la stratégie récemment conçue pour la région de la Mer baltique.
- Si la coopération territoriale de demain est appelée à produire des effets plus concrets et tangibles sur le développement socio-économique, des processus de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale plus intenses et durables devraient être établis. Ceux-ci devraient impliquer des organismes des secteurs public et semi-public à divers niveaux de pouvoir, mais aussi des acteurs du secteur privé et de la société civile.

Les prochains programmes ESPON et INTERACT devraient appuyer les processus mentionnés ci-dessus. Pour ce faire, ESPON pourrait favoriser le développement d'une meilleure compréhension des facteurs qui améliorent la cohésion territoriale de l'espace communautaire et une intégration des zones transfrontalières et transnationales ; INTERACT pourrait renforcer l'émergence d'une dimension coopérative du développement territorial et de la gouvernance au sein de l'UE.

Le mode actuel de définition des aires éligibles à la coopération territoriale devrait être maintenu de même que la délimitation actuelle des aires de programmation de la coopération transfrontalière et transnationale. En l'absence de variante crédible (telle la définition sur une base socio-économique « d'aires de coopération fonctionnelles »), la Commission européenne devrait aussi continuer à utiliser la nomenclature des zones administratives NUTS pour délimiter les aires de programmation futures.

Vu la diversité qui caractérise les aires de coopération transfrontalière et transnationale (ainsi que les défis d'intégration qui sont les leurs), la large gamme de thèmes et priorités pouvant être abordés par les programmes à venir devrait être maintenue. Il faudrait désormais éviter que les programmes ne mettent en œuvre avec leurs ressources financières limitées des stratégies à caractère trop large ou dispersé et éviter les thèmes dénués de pertinence, qu'il s'agisse de la demande exprimée au niveau des projets ou de l'incidence générale sur l'amélioration de l'intégration territoriale des aires de programmation concernées.

À cet effet, la Commission européenne devrait énoncer un certain nombre de principes directeurs applicables à l'élaboration des futurs programmes transfrontaliers et transnationaux et tenant compte de la spécificité de la coopération territoriale. Quelques principes de base pourraient s'appliquer, entre autres :

- les stratégies des programmes doivent aborder et réellement traiter des questions présentant une véritable pertinence transfrontalière ou transnationale ;
- ceci passe par une analyse des zones transfrontalières et transnationales qui prenne en compte le niveau d'intégration déjà atteint et détermine la manière de l'accroître ;
- lors de la programmation, les partenariats devraient être tenus de ne retenir qu'un nombre limité d'enjeux stratégiques présentant un potentiel avéré de meilleure intégration des aires de coopération transfrontalières et transnationales.

Le contenu d'un futur programme de coopération interrégionale devrait être élaboré en serrant de près les besoins des principaux acteurs de la coopération (surtout les collectivités territoriales). En même temps, les programmes doivent être conçus en intégrant des questions présentant un intérêt stratégique pour l'UE, telle la future stratégie EU 2020. Une distinction plus nette devrait être opérée entre les coopérations interrégionale et transnationale pour éviter les doubles emplois ou les chevauchements entre opérations.

A l'avenir, le processus de création de systèmes de gouvernance conjointe des programmes demeurera une quête de solutions pragmatiques conformes aux dispositifs légaux et réglementaires en vigueur dans chaque aire de programmation. La Commission européenne devrait encourager les nouveaux programmes à réunir les fonctions de gestion sous un même toit, en recourant aux Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT). A cet égard, le programme INTERACT II actuel et celui qui lui succédera après 2013 devraient fournir une aide ciblée en diffusant les expériences de gestion intégrée de programmes de coopération territoriale et en stimulant un échange direct d'expérience entre praticiens.

La Commission européenne devrait clairement définir ses attentes concernant les procédures d'évaluation et de sélection des futurs projets ainsi que la nature des opérations. Seuls des projets impliquant la coopération entre partenaires de pays différents devraient donc être admis. Comme par le passé, la qualité de la coopération au niveau du projet conditionnera fortement la nature et l'ampleur des résultats atteints. Les programmes transfrontaliers et surtout transnationaux (mais aussi interrégionaux) devraient chercher à assurer progressivement la durabilité de leurs projets, voire leur autosubsistance (c.-à-d. la garantie d'un financement propre de leur coopération) lorsque le financement de l'UE prend fin. Ceci est particulièrement important dans le cas des initiatives de coopération traitant de problèmes ou de défis du développement dont le traitement efficace passe par le déploiement d'efforts prolongés.

La Commission européenne devrait examiner si le financement de la coopération territoriale par l'UE doit être désormais alloué directement aux programmes et non pas aux Etats membres. Toutefois, une allocation directe du financement aux futurs programmes de coopération territoriale devrait recourir à une combinaison de critères socio-économiques semblable à celle appliquée aujourd'hui pour fixer les enveloppes des Etats membres.