

Projet de rapport final

Evaluation intermédiaire du Programme INTERREG II - Rhin supérieur Centre-Sud

à l'intention

du groupe de pilotage de l'évaluation d'INTERREG II

EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG
Basler Str. 19
D-79100 Freiburg

Ruggero Schleicher-Tappeser, Andreas Höllinger
Roland Scherer, Marco Schroeder

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts-,
Struktur- und Regionalforschung (SIASR-HSG)
Dufourstr. 48
CH-9000 St. Gallen

Alain Thierstein, Klaus-Dieter Schnell

Cabinet Denny Consultant
42, rue Geller
F-67000 Strasbourg

Evelyne Denny

Table des matières

1. Introduction et synthèse des résultats.....	1
2. Mandat et méthode	4
2.1 Les objectifs de l'évaluation	4
2.2 Méthodologie et phasage	5
3. Etat de la programmation	7
3.1 Objectifs et indicateurs	7
3.1.1 La structuration des objectifs	7
3.1.2 Description des indicateurs du programme	7
3.2 Structure actuelle du programme	8
3.2.2 La situation dans les différentes lignes de programme.....	10
4. Bilan intermédiaire.....	15
4.1 L'atteinte des objectifs	15
4.1.2 L'atteinte des objectifs dans les lignes de programme	16
4.1.3 L'atteinte des objectifs du programme opérationnel	19
4.1.4 Le Programme opérationnel dans le cadre des fonds structurels.....	19
4.2 Comparaison entre les résultats et les moyens.....	20
4.3 Evaluation de la mise en oeuvre.....	20
5. Propositions de modification	25
5.1 Propositions de modification des objectifs et des indicateurs.....	25
5.2 Propositions de modification de la programmation.....	26
5.3 Propositions de modification des procédures	27
6. Recommandations pour l'évaluation finale.....	30

1. Introduction et synthèse des résultats

La présente évaluation intermédiaire, à mi-parcours du Programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud, doit être comprise comme une aide constructive en vue de la poursuite des travaux jusqu'à la fin du programme. Elle s'appuie avant tout sur l'auto-évaluation des responsables impliqués au niveau des projets, au niveau des domaines d'action et au niveau du programme lui-même. Au-delà de la production de ce rapport, la démarche partenariale retenue a permis un dialogue intense et fructueux. Dans la région du Rhin supérieur, comme ailleurs, les activités de coopération transfrontalières ne sont pas tâche facile. Elles se heurtent à de nombreux obstacles notamment administratifs, culturels et linguistiques et ne peuvent être comparées à des activités conduites à l'intérieur des frontières. Pour la plupart des personnes associées au processus d'évaluation, les progrès réalisés au cours des dernières années sont importants et les Programmes INTERREG I et II ont permis des avancées notoires. La coopération transfrontalière est un processus intensif d'apprentissage. L'évaluation intermédiaire a été conçue comme étant partie intégrante d'un tel processus où l'ensemble des partenaires ont été invités à une réflexion sur leur pratique. Les nombreuses remarques critiques et propositions qui suivent s'inscrivent dans une logique de perfectionnement de cette dernière.

Le déroulement du programme

L'option retenue en matière de programmation a consisté à s'adapter à l'existence d'une grande diversité de projets émanant d'INTERREG I, mais également de nouveaux acteurs. Cette option a prévalu à celle consistant à remplir un programme cohérent établi au préalable. A ce jour, la moitié environ du budget communautaire a été affectée. L'affectation des fonds par domaine d'action est variable. La recherche de nouveaux projets n'a pas été jugée prioritaire à ce jour par les responsables du programme bien que la nécessité commence à se faire sentir d'être plus actif dans ce domaine. La possibilité d'adapter la dotation initiale des différents domaines d'action à l'offre émanant des porteurs de projets est fortement souhaitée. Conformément aux priorités fixées par les responsables du programme, les partenaires financiers publics et les projets de grande taille dominant. Seuls trois pour cent du budget sont consacrés à des projets pour lesquels la contribution communautaire est inférieure à 100.000 ECU.

L'atteinte des objectifs

A ce stade il est difficile de se prononcer sur l'atteinte des objectifs, dans la mesure où de nombreux projets viennent à peine de commencer. Toutefois

les attentes à cet égard sont en général fortes. On peut s'attendre également à ce que la plus-value transfrontalière soit élevée, bien qu'elle soit difficile à mesurer et que dans un certain nombre de cas les effets escomptés soient à long terme. De nombreux projets en sont encore au stade de la résolution des problèmes de démarrage et font parfois ici un apprentissage difficile de la coopération transfrontalière. Les acquis dans ce domaine s'inscriront néanmoins dans la durée. De toute évidence, les réseaux de coopération qui se construisent survivront à INTERREG.

L'atteinte des objectifs dans les différents domaines d'action est jugée forte sur la base des projets adoptés à ce jour, à l'exception des domaines "Télécommunication" (IV.2) et des thèmes "Santé / Social" (V).

Du fait de la hiérarchie des objectifs entre le programme et les domaines d'action, ceux du programme sont bien couverts via les lignes de programme, sous réserve peut-être de l'objectif consistant à "surmonter les problèmes de développement spécifiques dans le respect des contraintes sociales et d'environnement".

Par rapport aux objectifs des fonds structurels, celui du partenariat n'est pas entièrement pris en compte. Les partenaires économiques et sociaux ne sont pas représentés dans le Comité de suivi, ce qui peut expliquer que les objectifs soient faiblement atteints dans le domaine d'action V.

La mise en oeuvre

Des difficultés de mise en oeuvre du programme sont apparues. Certaines d'entre elles semblent plus faciles à lever, d'autres sont connues de longue date, dont : l'imprécision des critères d'éligibilité des projets et des conditions requises pour accéder aux fonds, les difficultés à faire aboutir les conventions particulières, la longueur de la procédure d'adoption des projets en raison des difficultés à réaliser les montages financiers, ainsi qu'une procédure financière jugée complexe, lourde et à risques.

Propositions

Les propositions concrètes pour la poursuite des travaux émanent des participants au processus d'évaluation dans le cadre des débats organisés à leur intention.

Les propositions concernant les critères d'évaluation du programme et des projets, en vue de l'évaluation finale, ont été formulées par les consultants.

Les propositions en matière de programmation consistent à :

- renforcer l'information et le conseil aux porteurs de projet potentiels

- veiller davantage aux impacts à long terme des projets
- une meilleure utilisation des effets de synergie entre les projets
- assurer un accompagnement plus soutenu des projets.

Les propositions concernant les procédures portent sur :

- une clarification des critères d'éligibilité des projets et une meilleure communication sur cet aspect
- une simplification, une standardisation et une assistance pour la mise au point de la convention particulière
- la recherche de toute urgence d'une solution pour le préfinancement de la dernière tranche, ainsi qu'une simplification de la procédure financière
- une clarification avec les services compétents de la Commission sur la question de l'éligibilité des dépenses et la mise à disposition de cette information aux porteurs de projets
- la constitution d'un fonds pour la coopération transfrontalière en vue d'assurer la fluidité des cofinancements et en tant qu'outil de financement des projets au-delà d'INTERREG.

Des recommandations en vue de l'évaluation finale sont formulées à partir de l'expérience de l'évaluation intermédiaire.

2. Mandat et méthode

2.1 Les objectifs de l'évaluation

L'initiative communautaire INTERREG II est une suite donnée au succès des premiers programmes INTERREG de 1991 à 1993. L'objectif d'INTERREG II est de renforcer la coopération transfrontalière de part et d'autre des frontières extérieures et intérieures de l'Union Européenne. INTERREG II a été doté d'environ 2,9 milliards d'ECU, dont 24,5 millions destinés au Programme Rhin supérieur Centre-Sud.

Dans le cadre de toutes les initiatives communautaires, les gestionnaires des programmes sont tenus d'effectuer sous leur propre responsabilité une évaluation de leur programme. Elle comprend une évaluation intermédiaire et une évaluation finale. A partir d'un certain volume financier leur conduite doit être confiée à des évaluateurs externes, c'est le cas du Programme Rhin supérieur Centre-Sud. Dans sa lettre du 24.2.97, le président du Comité de suivi a confié l'évaluation intermédiaire à un groupement de bureaux d'études trinational composé d'EURES - Institut für regionale Studien Europa (Freiburg), du Cabinet DENNY Consultant (Strasbourg) et du SIASR (St. Gallen) . Un cahier des charges leur sert de cadre de référence.

Le cahier des charges assigne des objectifs précis à l'évaluation intermédiaire. Ces objectifs peuvent se résumer en 4 types de questionnements portant sur :

- la cohérence des objectifs entre les différentes lignes de programme
- l'atteinte des objectifs du programme
- l'efficience
- et l'efficacité.

Les différents niveaux du programme ont été analysés en fonction de cette grille, à savoir, le niveau du programme, le niveau des lignes de programme (domaines d'action), ainsi que celui des projets. Les relations entre les différents niveaux ont été étudiés du point de vue des contenus et des procédures. L'évaluation a également porté sur les indicateurs destinés à mesurer les effets du programme et des différents projets. Des propositions ont été formulées en vue d'une meilleure adéquation de ces indicateurs aux besoins de l'évaluation finale.

Tous les objectifs de l'évaluation n'ont pu être pris en compte au stade de l'évaluation intermédiaire du Programme Rhin supérieur Centre-Sud, l'analyse des impacts étant prématurée pour des projets en phase de lancement. En étroite concertation avec les mandataires, l'accent a été mis sur les points suivants :

- analyse de la structuration des objectifs en fonction de critères tels que la cohérence, l'intégralité, l'existence de conflits d'objectifs, de modifications des objectifs ou des groupes cibles ;
- évaluation des mesures de suivi et de vérification des objectifs au sein des projets et proposition d'indicateurs ;
- identification des besoins en matière de gestion du programme et formulation de propositions visant l'amélioration des procédures.

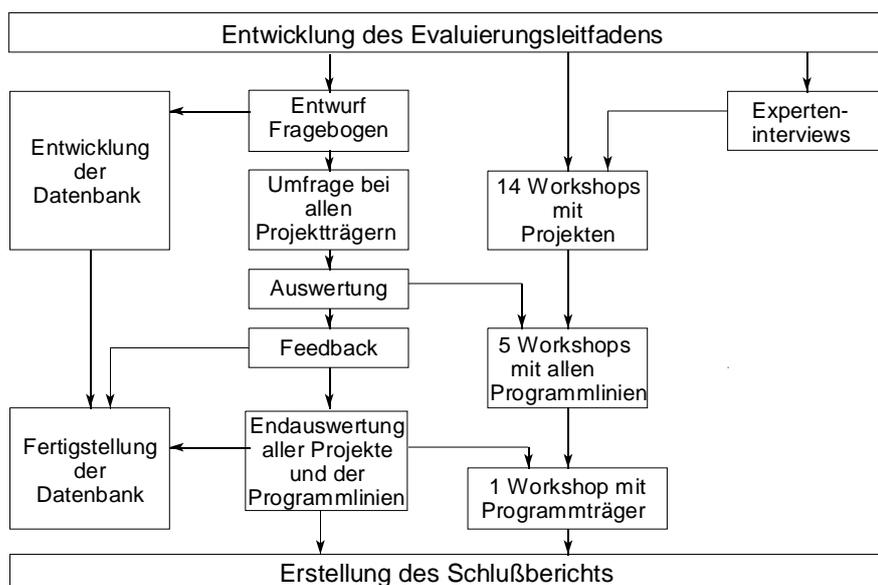
L'évaluation intermédiaire a également porté sur les impacts de la coopération entre les 2 programmes INTERREG II à savoir Rhin supérieur Centre-Sud et PAMINA.

Un des objectifs principaux de l'évaluation intermédiaire a consisté à organiser une démarche d'auto-évaluation auprès des responsables du programme et des projets. La méthodologie a été adaptée à cet objectif.

2.2 Méthodologie et phasage

L'évaluation intermédiaire du Programme Rhin supérieur Centre-Sud a été conçue et conduite en tant que processus participatif et partenarial. Les porteurs de projets et les partenaires du programme ont été invités à participer à une démarche d'auto-évaluation animée par des experts indépendants. L'auto-évaluation correspond à un choix méthodologique fortement affirmé. Elle a permis de susciter d'intenses échanges et confrontations entre les responsables du programme et les porteurs de projets dans le cadre d'ateliers consacrés à une sélection de projets, d'ateliers consacrés aux lignes de programme, et d'un atelier sur le programme lui-même. Cette approche interactive a permis de développer les contacts et une évaluation réciproque. Les 17 ateliers auxquels ont participé plus de 100 personnes ont constitué la pièce maîtresse du dispositif d'auto-évaluation. Ils ont été particulièrement riches en échanges, d'autant plus que les porteurs de projets étaient assurés que le rapport d'évaluation les concernant leur serait soumis pour validation.

Le schéma ci-dessus rend compte des différentes étapes de la démarche d'évaluation intermédiaire. Elle a porté dans un premier temps sur les projets, puis sur les lignes de programmes (domaines d'action) et enfin sur le programme opérationnel en tant que tel.



Le rapport qui suit est une synthèse des résultats de l'évaluation intermédiaire du Programme Rhin supérieur Centre-Sud. Les fiches projets et l'évaluation des lignes de programme figurent en annexe. Ces dernières sont également disponibles en base de données ACCESS.

3. Etat de la programmation

3.1 Objectifs et indicateurs

3.1.1 La structuration des objectifs

La structuration des objectif du Programme INTERREG est conçue de façon hiérarchique, l'objectif de premier niveau étant l'article 130A du traité de l'Union Européenne qui vise la réduction des écarts de développement entre ses différentes régions et la promotion d'un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union en vue du renforcement de sa cohésion économique et sociale. Au deuxième niveau figurent les objectifs des Fonds structurels. L'initiative communautaire INTERREG s'appuie sur les Fonds structurels, des sous-objectifs concrets lui sont assignés. Le Programme opérationnel Rhin supérieur Centre-Sud a été conçu de façon à s'inscrire dans cette hiérarchie des priorités. Ses objectifs propres, concrétisés dans les différents domaines d'actions ont été validés par la Commission. Leur cohérence est ici confirmée. Le corps de l'évaluation intermédiaire porte sur la contribution des projets aux objectifs des domaines d'action et du programme dans son ensemble. La pertinence et la faisabilité / "opérationnalité" de objectifs que se fixent les projets est également analysée.

3.1.2 Description des indicateurs du programme

Cette évaluation intermédiaire a pour objectif d'analyser le travail effectué, d'établir des propositions d'amélioration et de préparer l'évaluation finale. Les indicateurs du programme ont été examinés afin de vérifier leur pertinence par rapport aux objectifs du programme. Selon la méthode d'évaluation proposée par l'Union Européenne les indicateurs doivent permettre d'évaluer les effets à court, moyen et long terme, à savoir, les réalisations (offre ou output), les résultats (demande) et les impacts (outcome). Ces trois niveaux peuvent être illustrés à partir de l'exemple de la création d'une instance de conseil tel que les Infobest (réalisation) : les entretiens qui peuvent être dénombrés (la demande), constituent un moyen pour atteindre une intégration transfrontalière, qui est le but à long terme (impact). Cet impact peut seulement être généré à long terme. Il va falloir l'évaluer après que le projet se soit déroulé pendant quelques années. En répertoriant les indicateurs du programme d'après leur capacité à couvrir les différentes périodes, on constate que la liste est incomplète. Les responsables de programme ont essentiellement proposé des indicateurs quantitatifs. Ce type de données peut être aisément collectés. De plus les données quantitatives, (par exemple le nombre de demandes de conseil et d'information traitées), peuvent être un bon indicateur de la qualité de l'offre ou de la mesure dans laquelle l'offre est acceptée. Un nombre important de demande peut permettre de présupposer

que les échanges transfrontaliers vont s'intensifier. Il faut toutefois veiller à ce que les aspects qualitatifs et à long terme ne seront pas négligés. C'est la raison pour laquelle de nouveaux indicateurs ou des indicateurs complémentaires sont proposés dans le tableau qui se trouve dans les annexes du rapport.

3.2 Structure actuelle du programme

3.2.1 La programmation

Mi avril 1997, 12.266.018 ECU étaient affectés aux domaines d'action I à V. Environ la moitié du budget reste donc disponible d'ici la fin du programme. Le degré d'affectation varie selon les domaines d'action comme le fait apparaître le tableau ci-dessous. L'évaluation intermédiaire ne porte toutefois que sur les projets adoptés jusqu'en novembre 1996. La liste des projets entrant dans le champ de l'étude a été établie avec les responsables du programme et figure en annexe.

	I	II	III	IV	V
Budget en ECU	2.458.000	4.424.000	7.375.000 1.228.000	2.458.00	6.145.000
Affecté en %	98,6	19,3	I: 44 II: 10,3	31,4	16,2

Environ 23 % du budget a été consacré à des investissements, 38 % à des frais de personnel et 39 % à des frais de fonctionnement.

Les co-financeurs publics et les grands projets dominant

Le tableau suivant montre la répartition du budget selon la taille des projets.

Volume financier des projets en ECU	< 100.000	< 500.000	< 1.000.000	> 1.000.000
% du budget communautaire	3	29	47	21

Seulement 3 % du budget est consacré à des projets dont la contribution est inférieure à 100.000 ECU, alors que 21 % des fonds sont affectés à quelques projets de très grande taille. 16,5 % de la dotation communautaire est consacrée aux trois plus grands projets, à savoir ITADA, CENTRE et Euro-Institut.

Les 2/3 des fonds sont attribués à des projets de 100.000 à 1.000.000 d'ECU. Sur ce point le Programme Rhin supérieur Centre-Sud se différencie du Programme PAMINA où les projets sont de plus petite taille et où aucun projet ne dépasse le million d'ECU.

Le tableau suivant montre la structure du cofinancement par niveau. La plupart des projets sont cofinancés par les niveaux II et III. La participation des communes et des organisations privée est plus rare.

Niveau I : national	9
Niveau II : canton, Land, région	21
Niveau III : Regionalverband, Kreis, Département.	14
Niveau IV : commune	15
Niveau V : para-étatique (chambres)	5
Niveau VI : associations	9
Niveau VII : entreprises	4

La décision de ne pas privilégier uniquement les petits projets et de promouvoir les partenariats publics a été en grande partie prise dans la région. Il s'agissait d'éviter la dispersion des moyens dans des actions de portée limitée et de les concentrer vers des projets de plus grande taille dont le rayonnement transfrontalier s'étendrait à l'ensemble de la région.

Concernant la participation privée les réticences ne portent pas sur la participation de relais tels que les organisations de la Regio, mais plutôt sur le soutien apporté à des entreprises privées. Les prescriptions communautaires limitent d'ailleurs également l'accès au fonds à des entreprises privées. Les avis des responsables du programme sont parfois divergents sur ce point, les représentants suisses, par exemple, souhaitent associer davantage de partenaires privés à l'avenir.

Les domaines d'action fixent les orientations générales

La sélection des projets peut se faire dans une logique de programme ou dans une logique de projet. Dans le premier cas le programme est construit en fonction d'un certain nombre de priorités politiques et l'attribution des fonds est effectuée en fonction de critères également imposés aux porteurs de projets. Dans le deuxième cas le programme constitue un cadre de référence dont les orientations sont exprimées en fonction de l'offre de projets existante. Le choix d'un projet relève, au cas par cas, d'une décision politique dans le cadre des instances qui ont une légitimité de choix. La démarche est, dans ce cas, moins lisible pour l'intervenant extérieur.

Dans le cadre du Programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud l'attribution des fonds est davantage effectuée en fonction de l'offre de projets. Cela peut résulter du fait que, contrairement au Programme PAMINA, il n'existe ici qu'une amorce de perspective commune de développement.

Dans le cadre d'une telle lecture du programme, ce dernier offre des orientations générales plutôt que de constituer un outil de pilotage rigide. Il en résulte que la priorité n'a pas consisté à initier systématiquement des projets de nature à remplir les lignes de programmes et à rechercher des porteurs de projets en conséquence, mais davantage à s'adapter à la diversité de l'offre existante. Dans cette logique, la répartition des fonds entre les différentes lignes de programme doit pouvoir être adaptée aux besoins en cours de programme afin de pouvoir :

- pallier à l'insuffisance de projets dans certains domaines d'action
- tenir compte de nouvelles propositions de projets jugées significatives et porteuses
- prendre en compte des projets qui ne relèvent pas *stricto sensu* d'un seul domaine d'action
- s'adapter à un changement des priorités politiques.

La construction du programme semble davantage résulter d'un pragmatisme qui tient compte de la grande diversité des situations et des aspirations de la région plutôt que d'une recherche de cohérence de programmation. Une évaluation qui s'en tiendrait aux prescriptions du programme, perdrait ici une partie de ses critères. La pertinence des choix politiques qui ont motivé la sélection des projets n'entre pas dans le cadre de cette étude.

3.2.2 La situation dans les différentes lignes de programme

L'évaluation de chacune des lignes de programme figure en annexe à ce document. Seuls figurent ici les principaux résultats des différents ateliers. Les tableaux portent sur les projets adoptés en avril 1997. Sont présentés leurs budgets et leur part respective du budget dans les différents domaines d'action.

Domaine d'action 1 : Structures et prestations de services liées à la coopération transfrontalière

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la ligne
1.01	Secrétariat du conseil de la Regio	152.000	6,2
1.02	InFobest Vogelgrün	380.000	15,5
1.03	Secrétariat de la Conférence du Rhin Supérieur	491.625	20,0
1.04	EURO-Insitut	784.000	31,9
1.08	Infobest Palmrain	330.000	13,4
1.09	Infobest Kehl	285.000	11,6
TOTAL		2.422.625	98,6

En résumé :

- 98,6% du budget sont affectés
- il s'agit de projets qui requièrent un soutien public à long terme. A l'exception de l'EURO-Institut il est difficilement envisageable que le résultat de leurs activités couvrent leurs besoins financiers
- les bénéficiaires des leurs activités sont essentiellement les citoyens et des administrations.

Domaine d'action II : Aménagement du terriotire, environnement et espace rural

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la ligne
2.01	Cadre d'orientation	75.000	1,7
2.44	Eaux souterraines	780.000	17,6
2.47	Forêts	276.103	6,2
total		1.131.103	25,6

En résumé :

- la plus grande partie du budget est consacrée à des projets de recherche en environnement
- il est difficile de trouver des projets spécifiques à l'espace rural
- les objectifs en environnement sont également atteints via des projets relevant d'autres domaines d'action.

Domaine d'action III : Economie, formation Professionnelle et transports

III.1

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la ligne
1.13	Euro-Info	410.000	5,6
3.01	Passeport vacances trinational	40.101	0,5
3.04	Réseau de prestations de services (Chambres de métiers)	237.799	3,2
3.09	Habsburger	128.342	1,7
3.108	Carte touristique	12.853	0,2
3.11	Liaison ferroviaire Freiburg Colmar	66.000	0,9
3.113	Atlas de loisirs	120.000	1,6
3.114	Quatre villes, trois pays, une destination	192.633	2,6
3.118	Route verte	61.540	0,8
3.119	Passeport vacances trinational (suite)	121.220	1,6
3.12	Mattfeld-Lange Erlen	500.000	6,8
3.126	Regiodemocentre	306.245	4,2
3.13	Lucelle	716.624	9,7
3.31	Neuwiller	338.612	4,6
3.35	Centre	1.055.000	14,3
Total		4.306.969	58,4

III.2

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la ligne
3.112	Micro 3	51.300	4,2
3.120	Coopération entre les hôpitaux	75.000	6,1
3.87	Croix-Rouge	712.074	58,0
Total		838.374	68,3

En résumé

Le domaine d'action III est l'illustration des priorités du programme. La situation se présente de façon très différente d'une action à l'autre :

- dans l'action III.1 "Economie et transports" il reste encore environ 42 % de la dotation communautaire
- dans l'action III.2 "Formation professionnelle", par contre, il ne reste plus que 8 % de la dotation initiale. Le projet MS 3.82 (Croix Rouge), absorbe à lui tout seul 82 % des moyens prévus pour la formation professionnelle
- la programmation au sein du domaine d'action III est très hétérogène, tant du point de vue du contenu des projets que de leur budget
- les objectifs en matière de transports n'ont été atteints que de manière très partielle
- la plupart des projets de l'action III.1 concerne le secteur du tourisme
- parmi le cofinanceurs, les collectivités locales et régionales sont fortement impliquées. La participation d'acteurs privés tels que des entreprises, des associations et des organisations parapubliques telles que les Chambres professionnelles est également ici plus forte que dans les autres domaines
- les projets en matière de formation professionnelle portent sur la formation, mais aussi sur la constitution d'un savoir commun et sur l'échange d'information, alors que dans le domaine de l'économie et des transports l'accent est mis sur l'information et la communication.

Domaine d'action IV : Recherche, enseignement et télécommunications

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la Igne
4.01	Publication vers les métiers de l'enseignement supérieur	15.700	0,6
2.22	ITADA	2.231.697	90,8
4.02	Fluorescence	324.000	13,2
Total		2.571.397	104,6

En résumé :

- le projet ITADA initialement affecté au domaine d'action II a été transféré dans le domaine d'action IV.1, " Recherche et enseignement", ce qui a eu pour conséquence un dépassement de plus de 100 % de la dotation initiale, alors qu'aucun projet n'a été retenu dans le domaine d'action IV.2 "Télécommunications". La dotation du domaine d'action IV a été légèrement

dépassée, ce qui nécessitera un ajustement de la répartition initialement prévue

- pour des raisons de contenu, le projet ITADA n'a pas tout à fait sa place dans cette ligne
- il n'a pas été possible de trouver des projets dans le domaine des télécommunications. Les objectifs initiaux sont aujourd'hui "dépassés par la réalité" et doivent être réexaminés
- l'ensemble des personnes consultées a estimé qu'il est nécessaire de poursuivre la coopération entre les écoles et les universités.

Domaine d'action V : Santé, Affaires sociales, culture et éducation

N	Projet	Contribution UE (ECU)	% par rapport au budget de la ligne
1.05	Lieu transfrontalier d'information et d'animation pour les jeunes	217.500	3,5
5.01	Personnes âgées	531.250	8,6
6.04	Regio-vhs	132.000	2,1
6.37	Echanges scolaires	86.200	1,4
6.38	Echanges d'enseignant	28.600	0,5
Total		995.550	16,2

En résumé :

- 80 % des fonds sont encore disponibles
- il existe de nombreux projets de petite taille
- il manque des projets dans le domaine de la santé (le projet concernant à la coopération entre les hôpitaux de Sélestat et d'Offenbourg relève du domaine d'action III)
- il n'y a pas de cofinancement émanant d'entreprises, ni de la part d'association.

4. Bilan intermédiaire

4.1 L'atteinte des objectifs

4.1.1 L'atteinte des objectifs dans le cadre des projets

L'évaluation de l'atteinte des objectifs dans les différents projets est présentée en annexe. L'accent est ici mis sur la plus-value transfrontalière apportée par les projets de manière générale. Cette plus-value transfrontalière est toutefois difficile à cerner, dans la mesure où il s'agit, la plupart du temps, d'impacts de type qualitatifs. Au stade actuel, seuls les résultats peuvent faire l'objet d'une évaluation intermédiaire, dans la mesure où les projets ne sont pas suffisamment avancés pour mesurer leurs impacts réels (précision lexicale : un résultat, ou "*Ergebnis*" en allemand est un "*impact*" en langue anglaise - à ne pas confondre avec un "impact" en français qui révèle un objectif). L'évaluation de "l'impact" (au sens français du terme) relève de l'évaluation finale. Des propositions pour la préparation de cette dernière figurent au point 6.

La plus-value transfrontalière des projets est en général forte, même si des réserves ont pu être formulées à l'encontre de certains d'entre eux. Certaines personnes ont estimé que les budgets affectés à un certain nombre de grands projets étaient disproportionnés par rapport au nombre de bénéficiaires ou par rapport à l'amélioration de la coopération transfrontalière qui doit en résulter. Les avis ne sont toutefois pas unanimes, ce qui ne permet pas de présenter ici un jugement d'ensemble. Une telle prise de position serait d'ailleurs prématurée au stade d'une évaluation intermédiaire. De nombreux projets n'ont réellement démarré que depuis peu en raison des difficultés rencontrées pour la mise au point de la convention particulière et pour l'obtention des premiers financements. La mise en œuvre du programme a été ralentie de ce fait, et les résultats intermédiaires ne permettent pas de se prononcer sur les impacts à long terme. Cela est d'autant plus vrai que la coopération transfrontalière ne se développe que très lentement et qu'une longue préparation est nécessaire avant que les groupes de projets ne soient réellement opérationnels. Depuis la convention particulière jusqu'aux problèmes de langue, en passant par les problèmes de compétences respectives, les problèmes à résoudre sont nombreux. Il en résulte néanmoins, au-delà des projets eux-mêmes, des réseaux de coopération qui s'inscriront dans la durée. Certains partenaires annoncent d'ores et déjà leur volonté de continuer leur coopération après INTERREG et ont des perspectives de financement de leur action. Il s'agit là d'un effet secondaire tout à fait significatif au sens de la démarche INTERREG. Dans de tels cas, l'importance d'un investissement initial ne se mesure pas uniquement par

rapport aux résultats immédiats d'un projet, mais à la manière dont la coopération transfrontalière se développe et permet d'initier de nouvelles actions.

4.1.2 L'atteinte des objectifs dans les lignes de programme

Après la tenue des ateliers sur les projets, des groupes de travail ont été consacrés à chacune des lignes opérationnelles du programme. Il s'agissait ici pour les responsables du programme et pour une sélection de représentants des projets, d'évaluer dans quelle mesure les objectifs étaient atteints et de discuter des propositions d'amélioration pour le travail à venir. Les résultats de l'évaluation des projets ont servi de base de discussion.

Domaine d'action 1 : Structures et prestations de services liées à la coopération transfrontalière

L'atteinte des objectifs est en général jugée forte par les participants à l'atelier sur cette ligne de programme ainsi que par les participants à l'atelier sur le programme lui-même. Il semble toutefois que la satisfaction des administrations et du public soit plus forte que celle des entreprises privées, bien que ces dernières ne constituent pas la cible prioritaire. Selon les responsables du programme - qui sont également les bénéficiaires des projets qu'ils ont retenus - ces résultats très positifs sont imputables à la conception des projets en fonction des objectifs du programme et au fait qu'ils bénéficient déjà un certaine durée de vie. Les projets relevant de ce domaine d'action sont considérés comme structurants pour la coopération transfrontalière dans son ensemble et pour les actions conduites dans d'autres domaines d'action. La question controversée s'est toutefois posée de savoir si la logique du programme était adaptée au financement d'une institution de coopération transfrontalière.

Domaine d'action II : Aménagement du territoire, environnement et espace rural

Les participants à l'atelier consacré à cette ligne de programme ont considéré que les objectifs étaient bien atteints, bien que leur formulation soit assez générale. Il s'agit d'objectifs poursuivis de longue date dans d'autres instances et qui auraient été atteints de toutes façons. Le programme INTERREG a néanmoins joué un rôle d'accélérateur de la coopération. Les différents projets étant très récents, il n'est pas encore possible de se prononcer sur leurs résultats respectifs.

L'objectif consistant à développer une vision commune de l'aménagement s'exprime à deux niveaux :

- celui du Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire de l'ensemble de la région du Rhin supérieur,

- celui du concept de développement transfrontalier de l'agglomération de Bâle. D'autres initiatives à l'échelle de sous-espaces sont jugées les bienvenues.

Il a été signalé que le projet ITADA, bien que relevant du domaine d'action V, contribue aux objectifs de cette ligne. Par contre, il s'est avéré difficile d'identifier des projets pertinents répondant aux problématiques spécifiques de l'espace rural, sachant que le FEOGA est, par ailleurs, un instrument financier plus approprié à cet égard. Dans le domaine de l'environnement, il a été signalé qu'il existe de nombreuses initiatives hors INTERREG, bien que l'émergence de projets transfrontaliers se heurte à des conflits d'intérêts.

Domaine d'action III : Economie, formation professionnelle et transports

L'atteinte des objectifs dans le domaine d'action III est jugée globalement très bonne. Les objectifs de "renforcement des avantages liés à la situation frontalière" et de "développement du tourisme" ont été particulièrement bien pris en compte selon les participants à l'atelier. Par contre ils ont estimé que les projets retenus à ce jour contribuaient peu à "l'ouverture du marché du travail". Cela peut être lié au fait que les objectifs des projets soient, par ailleurs, très ciblés. Un manque a été constaté dans le domaine des transports où un seul projet a été adopté. Les projets à venir dans ce domaine devraient permettre de renforcer la popularité des transports public et d'en assurer la mise en réseau.

Les nombreux projets touristiques apporteront une contribution sensible à la valorisation de la situation frontalière et à l'atteinte des objectifs dans le domaine de la promotion touristique de la région. Les responsables de ces projets ne se sentent toutefois pas très à l'aise dans le domaine d'action III. Les impacts de leurs actions sont souvent plus difficiles à cerner et ont également un caractère socio-culturel, dont l'évaluation ne se mesure pas avec des critères économiques.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les projets entrant dans le champ de l'évaluation apportent une contribution forte aux objectifs du domaine d'action. Selon les représentants des projets et les responsables du programme, il en est de même des projets adoptés en avril 1997. Ils signalent, de plus, que les projets se complètent mutuellement.

Domaine d'action IV : Recherche, enseignement et télécommunications

Les objectifs de domaine d'action IV sont clairement formulés mais considérés comme n'étant que très moyennement atteints. Par contre il a été estimé que des projets relevant d'autres domaines d'action contribuent à l'objectif de coopération entre les institutions de recherche et d'enseignement, c'est notamment le cas du projet sur la formation des maîtres et du projet de recherche en agriculture. Dans le cadre des Programmes INTERREG, il a toujours été très difficile de promouvoir la coopération entre les universités qui

semblent peu réceptives à la possibilité de trouver ici des fonds pour la réalisation d'actions communes. Trois types d'obstacles ont pu être identifiés : le problème du cofinancement, la lourdeur de la procédure et le caractère universaliste de leur orientation. La coopération en matière de recherche conduite dans le cadre du projet ITADA est considéré comme faisant exception, bien que ce projet se situe un peu en marge des préoccupations du domaine d'action IV et contribue davantage aux objectifs du domaine d'action II auquel il a été affecté.

Le secteur des télécommunications est resté complètement en friche. Il s'agit d'une activité fortement dépendante des réglementations nationales. Même l'objectif 5 concernant le maillage transfrontalier n'a pas été couvert à ce jour bien que l'on puisse imaginer des contributions régionales significatives (par exemple sous forme de mise en réseau d'acteurs et de présentations thématiques communes dans le cadre d'Internet). Les participants à l'atelier ont considéré que les objectifs en matière de télécommunications ont été "rattrapés par la réalité" et doivent être rediscutés.

Domaine d'action V : Santé, affaires sociales, culture et éducation

Des objectifs assez généraux tels que la promotion du bilinguisme et le développement de la coopération entre institutions du secteur social sont considérés comme étant bien atteints. Par contre les objectifs à caractère économique sont peu atteints.

L'atteinte des objectifs dans ce domaine d'action a également été discutée dans le cadre de l'atelier sur le programme opérationnel. Les objectifs des domaines d'action V et II.2 (Espace rural) sont considérés comme étant les moins bien atteints (à l'exception ligne IV.2 "télécommunications" qui n'a donné lieu à aucun projet). Cela vaut particulièrement pour le secteur de la santé où, contrairement à la culture, il existe encore peu de traditions de coopération. Les remarques qui suivent s'appliquent tout particulièrement à la ligne V.

L'atteinte des objectifs dans les domaines d'action est handicapée par les problèmes fondamentaux suivants :

- il existe des imprécisions sur les critères d'éligibilité des projets et notamment sur les impacts attendus, sachant que l'orientation générale est de caractère économique. La question régulièrement posée est celle de l'impact structurel possible des projets et des manifestations à caractère culturel. L'existence de ces imprécisions limite l'émergence de nouveaux projets et peut être décourageante pour les porteurs de projets potentiel en amont de la demande de concours ;
- les réglementations nationales sont des obstacles à la coopération transfrontalière, notamment dans le domaine de la santé où la coopération en est encore à ses prémices et où les objectifs s'avèrent difficiles à

atteindre (par exemple concernant la possibilité de se faire soigner dans le pays voisin). Contrairement au domaine culturel, les projets ne peuvent pas s'appuyer ici sur des contacts et des réalisations antérieures.

- il existe des domaines où la concurrence transfrontalière est encore forte, notamment dans le secteur économique et plus particulièrement en ce qui concerne l'implantation d'entreprises.

4.1.3 L'atteinte des objectifs du programme opérationnel

Les participants au dernier atelier consacré au Programme opérationnel ont considéré que les objectifs 1, 2 et 3 étaient fortement à très fortement atteints, à savoir respectivement "surmonter les problèmes de développement spécifiques", "création d'une identité transrégionale 'Rhin supérieur' " et "cohérence de l'organisation en vue de la prise de décisions communes". L'objectif 4 "remédier aux déficits résultant de la situation transfrontalière et combler les lacunes sur le plan des infrastructures" est considéré comme étant faiblement atteint. Les avis divergent en ce qui concerne l'objectif 5 "garantir le développement durable dans le respect des nécessités écologiques et sociales".

Certains de ces objectifs déclinés en sous-objectifs dans le cadre des domaines d'action sont difficiles à atteindre, notamment ceux relevant du domaine d'action V (voir aussi l'évaluation des lignes de programme en annexe). Les objectifs sociaux et dans le domaine de l'environnement sont peu pris en compte.

L'expérience des personnes impliquées dans le Programme et dans les projets démontre que la coopération transfrontalière est un exercice difficile. Depuis la différence de cadre institutionnel jusqu'au problème de langue, les handicaps sont nombreux. Il ne faut pas sous-estimer pour autant les acquis d'INTERREG. De nombreux projets ont pu voir le jour ou sont en cours de gestation, et de nombreux partenaires aboutissent à des actions communes. Des relations se sont nouées et ont été approfondies de part et d'autre de la frontière. Certains partenaires envisagent de nouvelles formes de collaboration. Les bases de la coopération mises en place sont acquises.

4.1.4 Le Programme opérationnel dans le cadre des fonds structurels

L'initiative communautaire INTERREG est financées dans le cadre des fonds structurels. La contribution respective de chacun des fonds aux différents domaines d'action fait l'objet d'un accord entre la région et la Commission Européenne.

Ce montage financier, dans lequel doivent s'inscrire les projets, et où chaque fonds a ses prérogatives propres, est d'une mise en oeuvre complexe au niveau des domaines d'action.

Les objectifs du programme opérationnel sont cohérents par rapport à ceux des Fonds structurels. C'est également le cas des objectifs des domaines d'action.

Dans la pratique il existe des problèmes concernant les projets culturels. L'objectif cadre pour les programmes INTERREG est l'article 130 A du Traité de l'Union, il vise notamment la cohésion sociale, alors que l'orientation des objectifs des fonds structurels est essentiellement économique. Des projets culturels transfrontaliers, même quand ils s'agit d'actions uniques, sont susceptibles d'apporter une contribution forte à la cohésion d'une région transfrontalière. La coopération entre les écoles par exemple est très significative à cet égard. Le fait que de tels projets ne puissent être directement argumentés du point de vue économique, et les interprétations semble-t-il très divergentes des directives communautaires par les maîtres d'ouvrage, laisse la porte ouverte à des décisions parfois jugées arbitraires.

Depuis 1993 quatre principes généraux renforcés régissent les fonds structurels. L'un d'entre eux concerne le partenariat et prévoit son extension "aux organismes compétents, y inclus... les partenaires économiques et sociaux...". Ces derniers sont peu représentés dans les instances du Programme Rhin supérieur Centre-Sud.

4.2 Comparaison entre les résultats et les moyens

La comparaison entre les résultats et les moyens mis en oeuvre est difficile au stade de l'évaluation intermédiaire. Seuls les tous premiers résultats sont mesurables dans la plupart des projets. Leurs impacts ne pourront être appréhendés qu'au stade de l'évaluation finale.

La relation entre les moyens et les résultats des grands projets fait l'objet de controverses. Leurs impacts couvrent l'ensemble de la région et la concentration de moyens permet d'éviter la dispersion des efforts. Dans la mesure où une grande partie du budget leur est affectée, une attention toute particulière devra être portée à leurs impacts effectifs au stade de l'évaluation finale.

4.3 Evaluation de la mise en oeuvre

Dans les paragraphes suivants sont restituées les appréciations, les critiques et les difficultés rencontrées par les porteurs de projets et les responsables consultés dans le cadre des questionnaires, des ateliers et des entretiens

avec les experts. Des propositions d'amélioration ont également été formulées.

L'imprécision des critères d'éligibilité des projets

L'une des difficultés rencontrée par la plupart des maîtres d'ouvrage résulte de l'imprécision des critères d'éligibilité des projets. Ils signalent également leur difficulté à formuler les indicateurs qui permettront de mesurer le succès de leur projet. Ils estiment que les informations qui leur ont été fournies étaient souvent partielles, ce qui a nécessité plusieurs reformulations de demandes de concours et de nombreux retards. Dans la plupart des réponses aux questionnaires ils signalent des difficultés dues à leur manque de connaissance de la procédure de demande de concours. Il est vrai que les responsables du programme se gardent ici une marge de manoeuvre afin de pouvoir réagir au cas par cas. Pour les maîtres d'ouvrage le manque de lisibilité des critères est source d'irritation.

La nécessité d'établir une demande de concours bilingue est vécue comme très contraignante et occasionne des coûts très en amont des projets. La question se pose de savoir si le bilinguisme est justifié dans le cadre d'un programme international.

Au début, deux demandes de concours étaient exigées pour de projets relevant des deux programmes (PAMINA et Rhin supérieur Centre-Sud), ce qui représentait un véritable parcours du combattant. Il a été remédié à cette situation depuis lors. Une seule demande de concours adressée au Secrétariat du siège de l'action est désormais suffisante.

La convention particulière : un accouchement au forceps

Les porteurs de projets sont tenus d'établir une convention particulière de cofinancement signée par tous les partenaires. Il se passe souvent des mois jusqu'à ce que chacun des partenaires ait intégré ses propres contraintes et apposé sa signature. Il en résulte une importante perte de temps qui retarde le démarrage des projets et suscite beaucoup d'amertume. Pour les premiers projets adoptés dans le cadre du programme INTERREG II, il a fallu attendre jusqu'à huit mois avant que le projet de convention ne soit disponible.

Une telle convention n'est pas nécessaire en Allemagne, ni en Suisse, alors qu'en France elle est une condition d'accès aux fonds publics. Les premiers fonds ne pouvant être versés avant la signature de la convention par l'ensemble des partenaires, le démarrage des projets a souvent été retardé et les travaux d'intendance administrative ont absorbé une grande partie du temps des maîtres d'ouvrage au détriment de l'action.

Selon les responsables du programme, un projet de convention très standardisé est désormais disponible et devrait faciliter le travail des maîtres d'ouvrage. Le secrétariat de PAMINA organise des journées d'information et d'aide à la rédaction des conventions. Une telle assistance pourrait également être proposée dans le Programme Rhin supérieur Centre-Sud.

Les consultants chargés de l'évaluation intermédiaire ont eux-même fait la douloureuse expérience du mauvais fonctionnement du système de conventionnement, ce qui prouve que même entre les responsables du programme la signature de la convention nécessite des mois, ce qui occasionne d'importants décalages des règlements.

De long délais d'adoption des projets

Il s'est passé jusqu'à 19 mois de délais entre le dépôt d'une demande de concours et l'adoption d'un projet. Les délais sont particulièrement importants pour les projets relevant des deux programmes et devant être adoptés par deux Comités de suivis. Une difficulté supplémentaire résulte du fait que les attestations de cofinancement doivent être fournies avant même que les projets ne puissent être examinés. Bien que soient ainsi évités les projets non viables par manque de cofinancement, en fin de programme cette obligation joue en défaveur des maîtres d'ouvrage qui sont dépendant des calendriers de réunions politiques pour bénéficier de telles attestations. Le fait que dans les réponses aux questionnaires le problème du cofinancement figure parmi ceux le plus souvent évoqués, plaide en faveur de l'attestation.

Une procédure financière complexe et risquée

Le déroulement de la procédure financière est l'un des aspects qui a fait l'objet du plus grand nombre de critiques par les personnes consultées. Le problème qui s'est révélé avec le plus d'acuité est celui du financement de la dernière tranche qui, selon les prescriptions communautaires, n'entre en vigueur qu'à la fin du programme et non pas à la fin d'un projet. Pour certains d'entre eux le délai est de six années, ce qui est jugé inadmissible. Dans le cadre d'INTERREG I, la Région Alsace a assuré ce préfinancement à ses propres frais. Aucune solution satisfaisante n'a été trouvée à ce jour pour INTERREG II.

Une autre difficulté résulte de l'imprécision des critères d'éligibilité des dépenses. Les maîtres d'ouvrage souhaiteraient des éclaircissements à cet égard. Ils s'inquiètent notamment du risque de devoir rembourser des fonds en fin de projet. Le fait que les frais de personnels ne puissent être pris en compte que dans le cadre de conditions très restrictives accentue la difficulté de financement de projets dans lesquels des partenaires publics sont

impliqués. Pour un certain nombre d'administrations la participation à des projets transfrontaliers occasionne un surcroît de travail qui ne peut être compensé par le financement de postes de travail spécifiques.

Les financements communautaires ont en général 10 à 12 mois de retard. Il existe 11 échelons à franchir au sein de la Commission avant que les fonds ne soient versés à la caisse commune, ce qui entraîne des lourdeurs en matière d'intendance.

La Landeskreditbank à Stuttgart (L-Bank), qui fait office de caisse commune, a imposé un certain nombre de conditions à ses propres versements. C'est ainsi qu'elle a décrété qu'elle n'effectuerait aucun paiement avant d'avoir elle-même touché les montants prévus au titre des 3 fonds, quel que soit le fonds sur lequel émerge un projet. De même elle a imposé un système de conventionnement qui prévoit qu'elle ne verse les fonds communautaires qu'après les versements des autres partenaires financiers. Il semble également que ses compétences n'aient pas été clairement définies et qu'elle s'attribue le rôle de vérificateur des comptes, ce qui n'est, en principe pas de son ressort. Pour de nombreux observateurs et partenaires d'INTERREG, les dispositions imposées par la L-Bank sont à son avantage exclusif au détriment des projets. Son système d'auto-rétribution pour la gestion des fonds est jugé peu transparent. Il s'est avéré, dans le cadre de l'évaluation intermédiaire, que les responsables du programme n'attachent pas la même importance au mauvais fonctionnement de la procédure financière que les maîtres d'ouvrage. Il semblerait que certains problèmes soient en voie de trouver une solution. L'expérience, à ce jour, a toutefois fortement déconsidéré le programme.

La coopération a un coût

Une évaluation sommaire fait apparaître que le coût des réunions du Groupe de travail et du Comité de suivi s'élève à environ 300.000 DM par an (groupe de travail 12 réunions * 18 participants * 1.000 DM, Comité de pilotage 2 réunions * 30 participants * 1.500 DM). Cela représente en cinq ans un coût d'environ 600.000 ECU, sans compter les frais de secrétariat.

Pour apprécier les frais effectifs de gestion du programme il faudrait tenir compte de ceux qui sont occasionnés au sein des projets. Selon les réponses aux questionnaires, la part moyenne de temps consacré à la gestion des projets est évaluée à 21 %, ce que les maîtres d'ouvrage considèrent comme étant une charge lourde à très lourde. Cela représente, du moins pour les premières années où les difficultés de démarrage sont nombreuses, un coût s'élevant à plusieurs millions d'ECU.

A titre de comparaison, la Commission Européenne fixe une limite de 3 % du budget à l'aide technique. La coopération transfrontalière est coûteuse, c'est

une dimension qui doit être prise en compte. Des efforts devraient être entrepris pour réduire au maximum l'écart entre les coûts de la coopération et les coûts d'une action conduite à l'intérieur des frontières.

D'INTERREG I à INTERREG II

D'INTERREG I à INTERREG II, il apparaît qu'un important processus d'apprentissage a été réalisé, ses bénéfices dépasseront le cadre du programme.

Dans la gestion du programme et des projets une expérience a été acquise, tant du point de vue administratif que de celui des contenus. INTERREG I a permis d'initier des projets, dans le cadre d'INTERREG II, les procédures administratives ont été rodées et améliorées. Il a été largement souligné qu'en raison de l'investissement nécessaire pour mettre au point de telles procédures et pour développer les réseaux de coopération, il faudrait pouvoir raisonner sur une échelle de temps supérieure à cinq ans, d'où les nombreuses questions qui se posent sur la possibilité de financer la coopération transfrontalière au-delà d'INTERREG II.

5. Propositions de modification

La suite du rapport porte sur des propositions concernant les indicateurs, puis sur des proposition d'amélioration en matière de pilotage du programme. Le destinataire de chaque type de suggestion est mentionné (par ex. UE, région). Les propositions qui sont formulées ici sont le reflet des opinions majoritairement exprimées dans les ateliers. Leurs avantages ou éventuels inconvénient n'ont pas été testés.

5.1 Propositions de modification des objectifs et des indicateurs

Les indicateurs proposés par les responsables du programme ont été évoqués dans le chapitre 2.1.2. Pour vérifier l'atteinte des objectifs pendant la durée restante du programme et pour préparer l'évaluation finale, "l'opérationnalité" des objectifs des axes a été examinée. Un objectif "opérationnalisable" doit être formulé de façon suffisamment concrète pour qu'il soit possible de vérifier s'il a été atteint. Si, dans le cadre de l'évaluation des axes ou des projets, l'opérationnalité des objectifs est jugée insuffisante, ceci ne remet pas en question l'objectif ou le projet en eux-mêmes. Une mauvaise "opérationnalité" veut seulement dire que la mission n'a pas été définie de façon suffisamment concrète.

L'évaluation des indicateurs a pour but de vérifier s'ils permettent d'appréhender les effets d'un projet et s'ils sont adaptés aux objectifs. Dans un grand nombre de cas les indicateurs ont été jugés incomplets. Cela ne remet pas en cause un projet, mais porte un jugement sur l'adéquation entre un indicateur et l'effet qu'il est sensé mesurer.

Les indicateurs proposés par les consultants se veulent adaptés aux objectifs des différents domaines d'action, suffisamment concrets pour être mesurés, mais aussi assez généraux pour être applicables à l'ensemble des projets.

Le tableau d'indicateurs par domaine d'action doit donc être considéré comme une proposition et un outil de travail. Des indicateurs pour les projets en ont été déduits. Une telle approche permettra un minimum de cohérence dans l'évaluation finale de projets très différents. Le tableau peut être utile aux responsables du programme ainsi qu'aux futurs maître d'ouvrage. Dans certain cas il peut servir à améliorer, remplacer ou compléter les indicateurs existants. Il n'est pas conseillé de remplacer tous les indicateurs ou d'appliquer le tableau dans son intégralité, car dans la plupart des cas ont été proposés plus d'indicateurs que nécessaire.

5.2 Propositions de modification de la programmation

Les propositions formulées par les personnes consultées dans le cadre du questionnaire, des ateliers sur les domaines d'action et sur le programme, ainsi que dans le cadre des entretiens d'experts sont résumées ci-dessous.

Animation du territoire : région

L'atelier consacré au programme a permis de mettre l'accent sur la nécessité d'intensifier la promotion et l'information sur le programme en direction des porteurs de projets potentiels. Cette proposition n'a toutefois pas fait l'unanimité. Pour certaines personnes les efforts consentis dans ce sens sont suffisants. Selon les évaluateurs il serait important que le programme puisse trouver davantage d'écho au niveau communal. C'est notamment le cas pour la Suisse où INTERREG bénéficie essentiellement aux cantons. La mobilisation des acteurs et le conseil à des maîtres d'ouvrage potentiels peut favoriser l'émergence de projets de qualité qui permettent d'atteindre les objectifs peu desservis à ce jour. A titre d'exemple, il a été suggéré d'informer le Groupe de travail Santé / Drogue de la Conférence du Rhin de l'existence de moyens et de la possibilité de monter des projets dans le cadre du programme.

Des impacts plutôt que des contenus : UE/région

Une proposition forte de l'atelier sur le programme a consisté à sélectionner les projets, en fonction de l'impact escompté plutôt qu'en fonction des contenus. Une telle orientation permet une gestion du programme en parfaite adéquation avec les objectifs poursuivis. Les consultants apportent leur soutien à cette proposition. Elle permet de libérer le temps consacré par les maîtres d'ouvrage au suivi des procédures et des contenus au profit de l'action.

Un programme fédérateur et trois sous-programmes ? : région

En prévision d'un possible INTERREG III, une proposition porte sur la substitution des deux programmes distincts de la région par un programme-cadre couvrant une région "fédérale" du Rhin supérieur. La "région" serait subdivisée en trois sous-régions de programme.

La discussion sur ce point ne repose ni sur la genèse des deux régions du programme actuel ni sur leurs différences. Une telle restructuration serait toutefois très lourde à mettre en oeuvre et ses possibles bénéfices seraient limités si elle ne résulte pas d'un consensus politique. Dans la mesure où un changement structurel nécessite une longue préparation, les consultants

estiment qu'elle serait inadaptée à l'échelle de temps d'un programme INTERREG. Par contre ils estiment qu'il serait intéressant d'engager dès à présent une réflexion sur le cadre le plus approprié à la poursuite des nombreuses actions en cours et à venir, même si dans le cadre de INTERREG II, des changements n'auraient plus de sens.

La coopération entre les projets : région

Dans le domaine d'action I, où, en raison de l'épuisement des fonds, la définition de nouvelles priorités en matière de programmation ne se pose plus. Les efforts s'orientent désormais vers une mise en synergie des projets et des structures. Dans la mesure où la contribution communautaire à ces projets est forte, l'optimisation des moyens matériels et humains est jugée particulièrement importante. Elle pourrait, par exemple, être recherchée entre le Conseil de la Région et l'Infobest Palmrain. Ce type de proposition pourrait être appliquée à l'ensemble du programme notamment en perspective de la fin de la contribution communautaire. Selon les consultants, les responsables du programme qui bénéficient d'une vision d'ensemble sur les projets, pourraient, dans la mesure du possible et de leurs moyens, susciter l'échange d'expérience et la coopération entre les projets et, si possible, promouvoir des financements communs.

L'accompagnement des projets : région

Un renforcement de l'accompagnement des projets permettrait leur mise en synergie et de réduire leur difficultés. Le soutien pourrait, par exemple, prendre la forme d'une désignation d'un responsable par domaine d'action, au sein du programme, des Infobest ou des groupes de travail de la Conférence du Rhin supérieur. L'objectif consisterait à passer d'un contrôle formel des contenus à un accompagnement stimulant dans la résolution de questions difficiles.

5.3 Propositions de modification des procédures

Les propositions concernant l'amélioration des procédures ont également été formulées par les personnes consultées dans le cadre de la démarche d'évaluation intermédiaire.

Faciliter les demandes de concours : région

De nombreux maîtres d'ouvrage signalent des délais importants avant le démarrage effectif des projets. Davantage de précision concernant les critères d'éligibilité des projets apporterait déjà une amélioration sensible. C'est la raison pour laquelle les responsables du programme, ont suggéré dans le

cadre de l'atelier tenu à Bâle, que soit élaborée une liste de critères susceptible d'apporter une réponse aux porteurs de projets. Une clarification de la Commission est toutefois nécessaire à cet égard.

La procédure de demande de concours serait facilitée si les formulaires pouvaient être établis dans une seule langue.

Faciliter la préparation de la convention particulière ; région

Une accélération de la procédure de conventionnement permettrait de faciliter le démarrage des projets. C'est la raison pour laquelle des améliorations doivent être étudiées au cas par cas. Une comparaison avec d'autres régions frontalières pourrait être utile. Des pistes de réflexion portent sur une standardisation encore plus poussée de la convention qui pourrait être combinée avec une convention-cadre fixant les règles de base. Une autre proposition consiste à formaliser la procédure de signature avec des systèmes de délégation à des niveaux hiérarchiques inférieurs. Il a été suggéré d'informer très tôt les maîtres d'ouvrage de la nécessité de mettre en place la convention afin qu'ils puissent s'y préparer avec leurs partenaires, par exemple en fixant à l'avance des dates de réunions. Ces réunions pourraient en partie être accompagnées par des représentants du programme.

Le financement de la dernière tranche : UE/région

L'image du programme serait valorisée et la situation de nombreux projets serait améliorée si l'épineux problème du préfinancement de la dernière tranche était réglé rapidement.

De l'avis des maîtres d'ouvrage et des consultants, la meilleure solution consisterait à ce que ce préfinancement soit assuré par une seule structure. La prise en compte de la charge d'intérêts dans les budgets permettrait d'anticiper les difficultés, sans pour autant régler le problème, dans la mesure où cela obligerait les maîtres d'ouvrage à engager des négociations souvent difficiles avec les banques. Certains maîtres d'ouvrage assurent le préfinancement, d'autres n'en ont pas les moyens. Une telle situation est contradictoire avec la logique d'un programme de soutien à des projets.

Par ailleurs la Commission devrait accélérer, simplifier et raccourcir sa procédure financière et la rendre plus transparente.

Clarifier le problème de l'éligibilité des dépenses

Le fait que les frais de personnels ne puissent être pris en compte que de façon restrictive a été considéré comme un handicap. La question de savoir à quelles conditions de telles dépenses sont éligibles a souvent été posée dans le cadre des ateliers. Une clarification est ici nécessaire.

La valorisation du temps de tous les partenaires impliqués dans les projets permettrait une meilleure prise en compte de leurs compétences et de s'assurer de leur engagement, notamment dans la difficile période de lancement des projets.

De façon générale, l'imprécision des critères d'éligibilité des dépenses est source d'inquiétude pour de nombreux maîtres d'ouvrage qui craignent devoir rembourser à la fin des projets une partie importante et imprévisible des montants perçus. Une liste de critères ou des précisions explicites devraient impérativement être mis à disposition par la commission.

Un fonds pour la coopération transfrontalière

Un fonds interrégional pour le développement de la coopération transfrontalière, permettrait de résoudre la plupart des problèmes évoqués, à savoir, les problèmes de conventionnement, ceux liés au financement de la dernière tranche et les problèmes de cofinancement multiple. Un tel fonds pourrait constituer un embryon pour le financement des projets au-delà d'INTERREG II. Cette proposition a également été formulée dans le cadre de l'atelier sur le programme et a été saluée par les participants.

6. Recommandations pour l'évaluation finale

Une évaluation ex-post des projets financés dans le cadre des fonds structurels est prévue en fin de programme. Cette évaluation ne pourra être effectuée qu'à partir de l'an 2000. Afin d'en faciliter la conduite, elle devrait être préparée suffisamment tôt en collectant dès à présent des informations sur les impact (outcome) de chaque projet et du programme dans son ensemble. Les indicateurs proposés (cf chapitres 5.1 et annexes) pourront servir de base pour un suivi des projets. La prise de données (notamment quantitatives) sera effectuée de façon quantitative. Concernant, par exemple une instance d'information telle que les Infobest, un comptage du nombre de personnes venant s'informer et un sondage périodique seront effectués parmi les personnes venant s'informer régulièrement. Dans un projet transfrontalier de formation professionnelle, un seul questionnaire devrait permettre de révéler combien de participants au projet ont réussi à trouver un emploi après une certaine période de temps.

Le suivi ("monitoring") des projets devrait normalement être effectué en régie par les maîtres d'ouvrages. En cas de défaillance il pourraient être conseillés par les responsables du programme. On pourrait également envisager une assistance par les Infobest ou par l'Euro-Institut. Les responsables du programme auront pour mission de vérifier si des systèmes de suivi ont été mis en place dans le cadre des projets.

Concernant les contenus des projets, l'évaluation finale devrait mettre l'accent sur :

- l'effectivité de chaque projet et du programme dans son ensemble (analyse de la mise en oeuvre)
- l'atteinte des objectifs de chaque projet et du programme dans son ensemble (comparaison des objectifs avec les impacts)
- l'efficience de chaque projet et du programme (comparaison des impacts avec les moyens).

Au-delà de ces questions fondamentales, l'évaluation finale du programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud devrait porter sur des questions plus spécifiques. La "valeur ajoutée transfrontalière" des projets et du programme sera particulièrement intéressants à examiner. De plus, une attention particulière devrait être donnée aux différences possibles entre les projets portés par le privé, les communes et autre partenaires publics. Dans cet esprit, le rayonnement géographique de chaque projet sera examiné. Les zones d'influence peuvent être analysés, par exemple selon l'origine des demandeurs pour l'instance d'information ou pour les projets de formation. L'analyse des zones de rayonnement peut aussi révéler des différences

intéressantes entre les projets. A ce niveau-là il faudrait faire une distinction entre les différentes catégories de maître d'ouvrage et la taille des projets.

INTERREG II est une initiative communautaire dans le cadre des fonds structurels de l'Union Européenne. Dans l'évaluation finale la relation entre le programme et ces fonds devra être examinée afin de vérifier si leurs modalités spécifiques de mises en oeuvre ne constituent pas des obstacles pour le programme INTERREG. Cela concerne notamment les projets culturels qui ne répondent pas aux objectifs des fonds structurels mais dont la plus-value transfrontalière peut être importante.

Finalement, le programme INTERREG II devrait être examiné avec le souci de vérifier si les objectifs de l'Union Européenne ont été atteints.