

94.091

Message

relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période de 1995 à 1999

du 26 octobre 1994

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

Nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral en faveur de la promotion des activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période de 1995 à 1999.

Nous vous proposons en outre de classer les interpellations parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|-----------|--|
| 1993 | P | ad 92.313 | Politique d'aide aux cantons financièrement faibles
(N 17. 6. 93, CER, E 21. 9. 93) Point 4 |
| 1993 | P | 93.3488 | Politique concernant les régions frontalières
(N 17. 12. 93, Caccia). |

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

26 octobre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Dodis



Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral vous propose d'approuver un crédit-cadre de 24 millions de francs, réparti sur les années 1995 à 1999 et destiné à promouvoir les activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II. L'objectif d'une telle mesure d'encouragement est de permettre aux partenaires suisses à ces programmes régionaux de coopération transfrontalière de disposer d'un soutien financier analogue à celui accordé par l'Union européenne et par les Etats membres aux régions européennes limitrophes de la Suisse.

Dotée du plus gros budget – environ 1,8 milliard de francs – alloué aux initiatives communautaires pour la période de 1989 à 1993, l'initiative INTERREG vise à revitaliser les économies des zones situées aux frontières internes et externes de l'Union européenne et à promouvoir une coopération plus intense entre les régions situées de part et d'autre des frontières nationales. De l'avis général, les autorités concernées au niveau européen et dans les Etats membres ont évalué d'une manière très positive la mise en œuvre de cette première initiative. Au vu des succès obtenus, l'Union européenne a décidé de lancer une seconde initiative, intitulée INTERREG II, pour la période de 1994 à 1999.

L'initiative INTERREG s'appliquant également aux frontières externes de l'Union européenne, les frontières communes de la Suisse avec les trois Etats membres voisins sont donc couvertes par cinq programmes régionaux INTERREG de coopération transfrontalière. Pour la période de 1991 à 1993, la Commission européenne a engagé l'équivalent de 46 millions de francs pour l'exécution des projets prévus dans ces programmes. Quatorze des seize cantons frontaliers de la Suisse participent avec leurs régions européennes voisines à ces programmes INTERREG I, et leur contribution globale aux projets a été évaluée à près de 6,7 millions de francs. Différentes raisons expliquent la modicité de la participation suisse à cette première initiative, mais la cause principale est le relatif isolement partenarial et financier des principaux acteurs de la coopération transfrontalière en Suisse, à savoir les cantons.

Le Conseil fédéral est convaincu que, fort de l'appui de la Confédération et des enseignements tirés de cette première expérience, les partenaires suisses à de tels programmes régionaux seront en mesure de participer pleinement à la deuxième initiative INTERREG.

Deux raisons principales motivent le Conseil fédéral à proposer cette mesure d'encouragement:

- du point de vue de la politique d'intégration, le renforcement de la coopération transfrontalière, comprise comme une intégration régionale, s'inscrit dans un mouvement de rapprochement graduel vers l'Union européenne. Dans le même temps, elle permet de donner une assise intérieure à l'objectif stratégique de la politique d'intégration. Enfin, la participation fédérale garantit une coordination minimale de la coopération à toutes les frontières de notre pays;*
- elle s'inscrit dans la nouvelle définition du mandat de la Confédération en matière de politique régionale. Limitée auparavant aux petites entités régionales assumant*

des tâches de coopération intercommunale, la politique régionale de la Confédération devra à l'avenir accorder davantage d'importance aux grandes régions, dans un souci d'efficacité et de rentabilité. Le soutien de la Confédération à la coopération transfrontalière satisfait également aux objectifs traditionnels de péréquation et de cohésion qui caractérisent la politique régionale au niveau fédéral.

Ce projet d'arrêté fédéral est une offre faite par la Confédération aux régions frontalières afin qu'elles développent leurs relations avec leurs voisins. Les cantons choisiront les projets qu'ils entendent soumettre à l'autorité fédérale pour une demande de cofinancement. Même en cas de décisions négatives de la Confédération, les cantons disposeront de toute liberté d'action pour réaliser ces projets à leurs propres frais avec leurs partenaires étrangers et avec le soutien de l'Union européenne.

Ce projet d'arrêté fédéral a été annoncé dans le rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère. Il permet de donner suite à de nombreuses interventions parlementaires ainsi qu'à différentes propositions de divers organes, dont les cantons frontaliers.

Le soutien fédéral aux activités de coopération transfrontalière nécessitera un crédit-cadre de 24 millions de francs, dont 21,6 millions seront affectés au cofinancement de la participation suisse à des projets INTERREG II et 2,4 millions à des mesures d'accompagnement. L'état actuel des finances fédérales et les perspectives dans ce domaine impliquent un soutien modéré de la Confédération, qui se traduit comme il suit:

- l'application de cette mesure est limitée dans le temps et fera l'objet d'une évaluation systématique;*
- le champ d'application à raison de la matière est limité de manière à ce que l'aide fédérale se borne à donner une impulsion aux projets de coopération;*
- l'application de cet arrêté fédéral devra garantir le respect du principe d'additionnalité.*

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

111 La coopération transfrontalière des cantons et des régions de la Suisse

La coopération avec nos voisins étrangers a de tout temps joué un rôle important pour les cantons limitrophes et les régions frontalières. Après la Deuxième Guerre mondiale et notamment au cours de ces dernières décennies, elle s'est d'abord développée de façon réjouissante dans les centres urbains de Bâle et de Genève. Suite à la croissance économique, il s'est avéré nécessaire de surmonter la séparation en développant de plus en plus la collaboration politique, économique, culturelle et scientifique. A cette fin, les régions ont intensifié leurs efforts de chaque côté de la frontière. Cette coopération s'est exprimée tout autour de la Suisse sous diverses formes, allant de simples contacts à des obligations et des droits contractuels, au sein d'institutions communes au niveau régional et communal, entre collectivités publiques et organisations privées. La participation de la Suisse au marché intérieur européen aurait entraîné une nouvelle progression de la coopération transfrontalière.

Le rejet de l'Accord sur l'EEE, le 6 décembre 1992, a fait des relations extérieures des cantons un thème important de la politique intérieure. Dans les cantons limitrophes notamment, on en a appelé à une intensification de la coopération transfrontalière, celle-ci revêtant une importance accrue du fait de la non-adhésion de la Suisse à l'EEE et des désavantages qui peuvent en découler en particulier pour les régions frontalières. Cette constatation a également donné lieu à plusieurs interventions parlementaires et diverses prises de position au sein du Groupe de contact Confédération-cantons; elle a également engendré le Cahier des résolutions du 6 juillet 1993 du Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France, qui demande au Conseil fédéral des mesures visant à promouvoir les efforts des cantons frontaliers (cf. ch. 13).

En réponse à ces requêtes, notamment au postulat du député au Conseil des Etats Onken du 16 décembre 1992 (92.3525 Politique étrangère. Latitude laissée aux cantons), le Conseil fédéral a, par décision du 7 mars 1994, présenté au Parlement son rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère¹⁾. Le rapport indique les bases juridiques, décrit la situation actuelle et expose les perspectives. Il s'appuie essentiellement sur une enquête du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) effectuée auprès des cantons auxquels on a notamment demandé de formuler des propositions concrètes à l'intention de la Confédération. Dans ses conclusions, le Conseil fédéral envisage entre autres de soumettre au Parlement, cette année encore, un message relatif à un arrêté fédéral visant à promouvoir les activités transfrontalières des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative INTERREG II de l'Union européenne (UE).

¹⁾ FF 1994 II 604

112 L'initiative communautaire INTERREG

112.1 Cadre général

Dans le contexte de la politique de cohésion économique et sociale menée par l'Union européenne, la Commission peut proposer aux Etats membres, en raison de leurs intérêts particuliers, des actions régionales²⁾ non couvertes par les plans de développement adoptés dans le cadre des objectifs prévus par les fonds structurels³⁾. Baptisées *initiatives communautaires*, ces actions sont destinées à compléter les diverses politiques de l'UE par des interventions spécifiques visant principalement la reconversion des zones en déclin industriel, la promotion de la coopération transfrontalière, ainsi que l'amélioration des infrastructures dans les régions périphériques et en retard de développement. Pour la période de 1989 à 1993, ces initiatives ont bénéficié d'environ 9 pour cent de la dotation globale affectée aux fonds structurels, soit de quelque 5 milliards d'ECUS.

Dans ce message, on distinguera *les programmes des projets* de coopération transfrontalière. Sous le terme de programme, on se référera à des conceptions globales de développement de la coopération transfrontalière, élaborées par les partenaires régionaux et reconnues par les instances nationales et communautaires. Les projets seront compris comme des réalisations concrètes faisant partie intégrante des programmes et qui en garantissent la bonne exécution.

112.2 Objectifs, moyens et perspectives

112.21 Grandes lignes

Dotée du plus gros budget – environ 1 milliard d'ECUS (1,8 mia. de fr.) – alloué aux initiatives communautaires pour la période de 1989 à 1993, l'initiative INTERREG entend revitaliser les économies des zones situées aux frontières internes et externes de l'Union européenne et promouvoir une coopération plus intense entre les régions situées de part et d'autre des frontières nationales.

Applicable initialement, à l'instar des autres initiatives communautaires, aux régions d'objectifs 1 (régions les moins développées), 2 (régions subissant un déclin industriel) et 5b (zones agricoles et rurales) éligibles à l'assistance des fonds structurels, l'initiative INTERREG a pu être également étendue aux autres régions frontalières de l'UE. De ce fait, presque toutes les frontières communes de la Suisse avec des Etats membres sont couvertes par des programmes INTERREG (cf. ch. 113).

Les programmes INTERREG couvrent trois types d'action: la mise en œuvre conjointe de programmes transfrontaliers, la promotion des relations entre institutions publiques, associations privées et organismes des zones frontalières, et la mise en place de structures institutionnelles communes. L'éventail des mesures qui peuvent faire l'objet d'aides est par conséquent très large. Nous citerons à titre

²⁾ Voir article 11 du règlement CEE n° 4235/88 (JOCE L 374/1).

³⁾ Les fonds structurels se composent du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

d'exemples: le développement rural, l'approvisionnement local en eau, en gaz, en électricité et en télécommunications, l'amélioration des transports et des systèmes de communication entre les zones frontalières, la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur, la création et le développement d'organisations commerciales, de groupes de planification, de conseils et autres, ayant pour but d'encourager les relations transfrontalières dans les domaines économique et social, le développement du tourisme et, enfin, la prévention et le contrôle de la pollution.

Il revient aux régions frontalières européennes qui souhaitent bénéficier de l'initiative INTERREG de présenter à la Commission européenne, par l'intermédiaire de leur gouvernement central, des propositions détaillées de programmes opérationnels. Ceux-ci font l'objet d'un financement conjoint des autorités nationales et régionales et de la Commission. Quant aux bénéficiaires publics ou privés de ces programmes, ils adressent leurs projets, dans chaque Etat membre, aux autorités régionales compétentes.

Pour chaque programme, un Comité de suivi a été institué; il se compose de représentants des régions, des Etats membres et de la Commission. Il se réunit une ou deux fois par année et sa tâche principale est de garantir une exécution cohérente et coordonnée du programme de coopération à tous les échelons.

112.22 Evaluation de l'initiative INTERREG I

Dans le cadre des comités de suivi, mais aussi par le biais d'un travail continu d'évaluation par des experts extérieurs, la Commission a pu très rapidement disposer d'éléments d'appréciation sur la mise en œuvre de ces programmes.

Sur la base des résultats de cette évaluation permanente, le Conseil Européen, réuni en décembre 1992 à Edimbourg, a, dans ses considérations sur la future politique de cohésion de l'Union, expressément cité le programme INTERREG comme l'un des principaux domaines pour la nouvelle programmation.

Dans sa communication du 16 juin 1993 sur l'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels, la Commission constate que

les programmes mettant en œuvre des initiatives communautaires sont en général l'un des éléments les plus appréciés à l'échelon local des interventions structurelles de la Communauté. Cela est particulièrement vrai pour INTERREG. (...) INTERREG I a contribué à amener les régions frontalières qui y ont participé à adopter une approche commune, et par conséquent plus efficace, de l'action politique en matière de développement⁴⁾.

C'est là un élément particulièrement important dans le contexte de l'achèvement du marché unique et dans la perspective de l'Union économique et monétaire. De plus, l'application du principe du partenariat, qui implique une concertation étroite entre la Commission européenne et toutes les autorités compétentes au

⁴⁾ Communication de la Commission du 16 juin 1993 sur l'avenir des initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels (non publiée au JOCE). Cette communication a été soumise à consultation et ne constitue pas un ensemble de propositions formelles.

niveau national, régional ou local, a permis aux intérêts régionaux et locaux d'être directement pris en compte dans les programmes et a rapproché du même coup l'UE des citoyens. La Commission ajoute encore que,

au vu du succès de cette initiative, il se dégage aujourd'hui un large consensus en faveur de la poursuite d'activités du type de celles relevant d'INTERREG I⁵⁾.

112.23 Principes et moyens prévus dans le cadre de l'initiative INTERREG II

Pour la période de 1994 à 1999⁶⁾, seules cinq à six initiatives communautaires du type de celles réalisées au cours de la période précédente seront maintenues, dont INTERREG. 12 milliards d'ECUS, soit près de 20 milliards de francs, devraient être engagés par l'UE pour financer les programmes qui seront réalisés dans le cadre de ces initiatives. INTERREG demeurera en soi l'initiative la plus importante. La Commission propose un triplement de sa dotation actuelle, qui était jusque-là d'un milliard d'ECUS.

Aux yeux de la Commission, l'initiative communautaire INTERREG II doit, en ce qui concerne la coopération aux frontières internes de l'UE, permettre de continuer à mettre l'accent sur les mesures propres à créer et à renforcer durablement l'ossature d'une action de coopération favorisant le développement économique. Cette deuxième initiative prolongera l'action entreprise avec INTERREG I et son champ d'application devrait être analogue.

Consciente de l'intérêt de cette coopération pour les régions situées aux frontières externes, la Commission entend procéder de la même manière qu'avec INTERREG I, c'est-à-dire laisser une grande marge de manœuvre aux régions européennes en matière de conclusion d'accords de coopération avec des régions voisines de pays tiers. Théoriquement, des dépenses des fonds structurels hors du territoire communautaire sont exclues pour des raisons juridiques, même dans le cas où il en résulterait un avantage économique direct pour la région communautaire contiguë. En pratique, la contribution communautaire profite indirectement aux régions partenaires de pays tiers (cf. ch. 113.1). Les pays de l'AELE participant à l'EEE, dont l'Autriche, sont également considérés comme des pays tiers.

113 L'initiative INTERREG en Suisse

113.1 Participation suisse à l'initiative INTERREG I

La plupart des cantons frontaliers⁷⁾ n'ont pas attendu le lancement de l'initiative communautaire INTERREG pour collaborer avec les régions voisines, mais tous soulignent le rôle moteur que joue ce programme dans la réalisation de projets

⁵⁾ cf. note 4.

⁶⁾ cf. note 4.

⁷⁾ En 1993, on dénombrait seize cantons frontaliers en Suisse: Zurich, Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura.

concrets de coopération. En octroyant des moyens substantiels pour la coopération transfrontalière et en fixant des délais de réalisation pour les projets, INTERREG a donné une nouvelle impulsion à cette politique.

Suite à sa décision de juillet 1990 de lancer une telle initiative, la Commission a invité les Etats membres à lui présenter dans les six mois suivants des propositions de programmes de coopération. Toutes les régions européennes situées aux frontières internes et externes de l'Union étant éligibles, les régions voisines de la Suisse ont cherché à élaborer un programme de coopération avec leurs partenaires helvétiques habituels. De ce fait, toutes les frontières communes de la Suisse avec les trois Etats membres voisins sont couvertes par cinq programmes INTERREG de coopération transfrontalière (cf. annexes 1 et 2). Ces programmes portent sur un vaste territoire transfrontalier (plus de 88 000 km²) et touchent une large population (plus de 12 millions d'habitants), dont près de la moitié de la population suisse.

La contribution communautaire totale à l'initiative INTERREG I a été d'environ un milliard d'ECUS, soit près de 1,8 milliard de francs. Pour les projets d'origine communautaire prévus dans les cinq programmes relatifs à la Suisse, la Commission a libéré des crédits d'engagement, pour la période de 1991 à 1993, de 46 millions de francs au total. Cette contribution équivaut à une prise en charge par la Commission d'un tiers des coûts totaux budgétés pour les cinq programmes précités (cf. annexe 3). L'allocation communautaire pour chaque programme est fonction de trois facteurs principaux: le niveau de développement socio-économique des régions communautaires concernées (cas du programme italien, qui obtient une large couverture communautaire car il intègre des régions éligibles aux autres mesures de politique régionale de l'UE), l'importance et la qualité du programme présenté (cas du programme franco-germano-suisse, qui s'inscrit dans un processus continu de coopération), et le type des projets proposés (soutien limité aux infrastructures, aide proportionnelle à la capacité financière du maître d'œuvre). En fonction des critères susmentionnés, la Commission octroie une contribution variant de 30 à 50 pour cent des coûts totaux des projets. Les partenaires suisses profitent indirectement du soutien financier de la Commission, dans la mesure où la contribution communautaire réduit les dépenses totales à charge des maîtres d'œuvre et allège ainsi la participation financière suisse.

Quatorze des seize cantons frontaliers suisses (à l'exception de Zurich et des Grisons) participent à des activités transfrontalières dans le cadre d'INTERREG I. Suite à une enquête auprès de responsables cantonaux, il a été possible de quantifier de manière globale la participation financière des partenaires suisses à la réalisation de projets INTERREG I (cf. annexe 4). De 1991 à 1993, la contribution suisse aux projets INTERREG I a été approximativement de 6,7 millions de francs pour un volume d'investissement global de 32,9 millions. La contribution communautaire à ces projets atteint près de 12,1 millions, le solde, soit 14,1 millions, étant couvert par les partenaires étrangers. Cet apport modeste des partenaires suisses, en comparaison des montants engagés par la Commission, s'explique par les raisons suivantes:

- l'initiative INTERREG s'adresse prioritairement aux régions frontalières de l'UE. Ce sont donc essentiellement ces régions qui ont défini les objectifs et projets des premiers programmes. On constate toutefois que, dans les régions

transfrontalières où existe une longue pratique de la coopération, les régions européennes ont été beaucoup plus soucieuses de présenter des projets communs avec leurs partenaires suisses (cas des régions allemandes);

- comparativement aux coûts globaux budgétés dans les cinq programmes INTERREG I concernant la Suisse (environ 140 mio. de fr.), la partie affectée à des projets transfrontaliers entre des régions européennes et des cantons suisses ne représente environ qu'un quart du volume global et des engagements de la Commission. Cette constatation est révélatrice de la politique poursuivie par la plupart des régions européennes, qui a été de favoriser, dans le cadre d'INTERREG I, le développement de leurs propres structures au détriment d'actions concertées de coopération. Consciente de cet état de fait, la Commission précise, pour la mise en œuvre d'INTERREG II, qu'il ne s'agit pas de réaliser des projets en ordre dispersé de part et d'autre de la frontière, mais de continuer à mettre l'accent sur les mesures propres à créer et à renforcer durablement l'ossature d'une action de coopération favorisant le développement économique. A cet effet, la Commission a prévu d'assurer une meilleure coordination des projets INTERREG avec les autres mesures opérationnelles de politique régionale de l'UE;
- contrairement à leurs voisins qui ont pu tabler sur une contribution communautaire couvrant la moitié des coûts de leur programme, les cantons n'ont pu compter sur aucun soutien financier de la part de la Confédération qui leur aurait permis de consolider leurs projets;
- les régions européennes ont disposé d'un délai très court (six mois) pour présenter un programme opérationnel à leur gouvernement central et à la Commission. Les cantons suisses partenaires à ces programmes ont eu des délais encore plus brefs pour se déterminer quant à leur participation à certains projets. Un tel engagement constituait, pour la plupart des cantons concernés, un nouveau domaine d'intervention. Vu la situation précaire des finances publiques, il n'a pas été possible d'allouer d'importants moyens à cette nouvelle tâche;
- la réalisation de projets de coopération transfrontalière se heurte à de nombreux obstacles et contingences qui en retardent régulièrement l'exécution. Les raisons suivantes sont avancées: multiplicité des acteurs, manque d'harmonisation dans les calendriers d'exécution, dépendance envers des décisions nationales ou régionales, problèmes de financement et de répartition des quotas, etc. Les principaux intéressés reconnaissent toutefois que tous ces problèmes peuvent être résolus à moyen, voire à long terme, et qu'ils correspondent à des «maladies d'enfance» de cette coopération naissante.

113.2 Perspectives d'INTERREG II

L'UE triplera son engagement financier pour cette seconde initiative, ce qui équivaudra à un montant de 3 milliards d'ECUS (5,2 mia. de fr.) réparti sur une période un peu plus longue (5 ans) que pour la première initiative. On peut donc s'attendre raisonnablement à un doublement de l'engagement financier de la Commission, ce qui devrait entraîner une augmentation proportionnelle du volume des investissements prévus dans les programmes régionaux.

Comme ce fut le cas pour la première initiative, les régions sont en train de concevoir leur nouveau programme transfrontalier, qui devra être soumis dans un délai très bref aux gouvernements centraux et à la Commission. Il n'a pas été possible d'établir une liste des projets qui pourraient être réalisés lors de cette deuxième phase, car les programmes sont actuellement en élaboration et doivent être négociés entre les différents partenaires. De son côté, la Commission ne devrait publier qu'en juin de cette année ses directives quant au champ d'application de cette nouvelle initiative.

Pour les cantons et régions frontaliers de la Suisse, les besoins en matière de coopération sont très importants et fort divers. Le rejet du traité sur l'EEE a encore accentué ces besoins en maintenant la frontière géopolitique dans son rôle de filtre, alors que l'activité économique actuelle s'inscrit dans une dynamique de globalisation et d'intégration.

La participation suisse à INTERREG II sera plus importante que lors de la première initiative, pour les raisons suivantes:

- grâce à la mesure d'encouragement proposée dans ce message, les cantons et régions pourront accéder à un partenariat de qualité avec les régions voisines car ils seront à même de proposer leurs projets;
- les régions communautaires devront davantage compter sur leurs partenaires suisses pour réaliser des projets de coopération et la Commission entend veiller à cet aspect, en assurant une meilleure coordination entre ses divers instruments de politique régionale;
- avec INTERREG I, les régions étrangères et suisses ont appris à travailler ensemble. Les réseaux sont à présent en place et les compétences et possibilités de chacun sont connues. La réalisation de projets INTERREG II en sera facilitée. A noter que la plupart des cantons participent déjà aux comités de suivi institués par la première initiative;
- plusieurs projets réalisés grâce à la première initiative pourront être poursuivis avec le soutien d'INTERREG II. A ces réalisations s'ajoutent de nombreux nouveaux projets qui n'ont pu être pris en compte dans les premiers programmes, faute de moyens financiers.

113.3 Politiques sectorielles et coopération transfrontalière

Une intensification de la coopération transfrontalière satisfait non seulement à des objectifs de politique d'intégration et de politique régionale, mais concourt également à la réalisation de tâches sectorielles.

113.31 Transports privés et publics

Des cas de collaboration transfrontalière en matière de transports peuvent être signalés sur presque tout le pourtour de la Suisse. La coopération englobe un large éventail de possibilités. Les travaux peuvent porter sur des projets de tracés routiers ou ferroviaires (concertation, planification), sur des questions de desserte, d'horaires ou d'exploitation, voire sur des problèmes de tarifs ou de gestion.

Des questions d'ordre réglementaire ou légal sont aussi fréquemment soulevées. Les cantons intéressés ne sont pas toujours en mesure de résoudre les problèmes directement, car la Confédération ou les Etats voisins exercent bon nombre de prérogatives en matière de transports ou de planification.

Il existe plusieurs exemples de collaboration bien connus du public et qui ont été réalisés sous couvert de l'initiative INTERREG:

- les études de tracés, lancées par la Communauté de Travail du Jura (CTJ), pour améliorer les lignes existantes entre la Suisse romande et la France;
- l'étude d'une union tarifaire des transports publics dans la Regio (Rhin supérieur) et l'analyse du potentiel des aéroports régionaux;
- dans la région du lac de Constance, le développement des franchissements routiers du Rhin et l'étude des problèmes relatifs aux transports combinés, au transit alpin et à la navigation aérienne;
- les projets de transport dans le Chablais ou sur la rive sud du Léman, dans le cadre du Conseil du Léman.

113.32 Aménagement du territoire

La naissance d'un espace économique européen comptant plus de 370 millions d'habitants implique pour notre pays, et tout particulièrement pour les régions frontalières, une intensification des relations économiques, culturelles et scientifiques avec les Etats et régions limitrophes. Afin de profiter au mieux de ces nouveaux développements, il est indispensable de coordonner plus étroitement les politiques d'aménagement et les politiques sectorielles menées de part et d'autre de la frontière.

Au vu des interpénétrations croissantes, l'élaboration de programmes transfrontaliers de développement régional permet des ajustements, des harmonisations et des coopérations qui satisfont aux préoccupations d'aménagement du territoire de la Confédération. Les effets transfrontaliers de projets et de mesures ayant une incidence spatiale (par exemple les infrastructures de transport, les installations d'approvisionnement en énergie) doivent être pris en compte dans les plans d'aménagement aux niveaux local, régional et national. Les études menées dans le cadre d'INTERREG constituent une base précieuse pour répertorier et apprécier ces effets sous un angle transfrontalier.

A cette fin, de premières expériences ont pu être menées avec INTERREG I. Ainsi le projet «Modèle de structure commune pour le Hochrhein», auquel le canton d'Argovie est associé, prévoit d'élaborer un projet transfrontalier de planification régionale qui devra servir d'étude de base pour le plan directeur cantonal et pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération. On attend également les résultats du projet «Expérience et mise en place d'un système transfrontalier d'informations spatiales», auquel le canton de Schaffhouse participe et qui devrait faciliter par la suite la réalisation d'études transfrontalières aux niveaux des régions, des cantons et de la Confédération.

113.33 Protection de l'environnement et du paysage

L'environnement n'a pas de frontières et constitue donc un domaine classique de la coopération transfrontalière. Dans les zones frontalières, on constate de plus en plus que les solutions à des problèmes d'ordre environnemental nécessitent une coopération transfrontalière. La Suisse, de par sa situation géographique et sa taille, partage de nombreux écosystèmes avec ses voisins.

Dans le domaine de l'environnement, les sujets de coopération transfrontalière pour la Suisse sont la protection des eaux (lac Léman, lac de Constance, lacs nord-italiens et tessinois, Rhin), la protection de la nature et du paysage (par exemple l'Espace Mont-Blanc), la gestion des déchets, la protection en cas de catastrophe, l'échange d'informations et les prises de position dans le cadre d'études d'impact pour des projets dans les zones de frontière.

La coopération transfrontalière en matière d'environnement peut être illustrée par plusieurs exemples, tel l'Espace Mont-Blanc. En 1990, les ministres de l'environnement de l'Italie, de la France et de la Suisse ont pris une initiative pour la protection et la promotion d'un développement durable et respectueux de l'environnement de l'Espace Mont-Blanc. En 1991, ils ont institué une «Conférence transfrontalière Mont-Blanc» (CTMB). En 1992, la CTMB a été mandatée par les ministres pour préparer le lancement de projets pilotes sur:

- la revitalisation des pâturages et le soutien à l'agriculture de montagne, notamment par le biais de paiements directs;
- les actions communes pour la sauvegarde des milieux sensibles;
- la promotion du tourisme extensif doux;
- la stratégie commune pour les transports internationaux privilégiant le trafic combiné rail-route, compatible avec la protection de l'environnement.

Ces quatre thèmes seront abordés dans trois zones-pilotes transfrontalières et seront partiellement financés par le biais d'INTERREG.

113.34 Education et science

Les hautes écoles suisses bénéficient d'une longue tradition de coopération internationale. Ces dernières années, l'engagement en faveur d'une plus grande mobilité universitaire – sur le plan national, au-delà des frontières régionales et à l'échelle internationale – s'est accru à divers niveaux: ratification des conventions universitaires du Conseil de l'Europe et de l'Unesco par la Suisse en 1991, participation aux programmes de formation et de recherche, négociations bilatérales en matière d'équivalences avec les pays voisins dans le domaine de la formation supérieure et contrats de coopération conclus entre les universités. On s'emploie ainsi à créer une zone européenne dans le domaine de l'éducation et de la science.

Les exemples ci-après illustrent le renforcement de la collaboration transfrontalière des hautes écoles:

Les universités et les hautes écoles du Rhin supérieur (Fribourg-en-Brisgau, Bâle, Strasbourg, Karlsruhe et Mulhouse) ont constitué le 19 octobre 1989, une *Fédération européenne des universités du Rhin supérieur*, dans l'optique de promou-



voir et de faciliter leur collaboration dans tous les domaines de la formation et de la recherche. On a préconisé et en partie concrétisé depuis lors certains projets (échanges de scientifiques et d'étudiants ainsi que de personnel technique et administratif, reconnaissance mutuelle des formations, réalisation de projets scientifiques communs, etc.). Certains de ces projets sont intégrés au programme transfrontalier INTERREG du Rhin supérieur.

Un accord poursuivant des objectifs semblables a été signé le 25 septembre 1990 par les conférences universitaires de la région Rhône-Alpes et de la Romandie. La *Convention transfrontalière universitaire Rhône-Alpes* concerne douze grandes écoles françaises et six hautes écoles suisses romandes.

12 Arguments en faveur d'un engagement de la Confédération pour la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative INTERREG II

121 Du point de vue de la politique d'intégration

Le Conseil fédéral a rappelé, dans son message du 24 février 1993 consécutif au rejet de l'Accord EEE⁸⁾, que les cantons restent libres de conclure des accords régionaux en certaines matières, dans les limites imposées par les articles 9 et 10 de la constitution. Tout en étant prêt à tenir compte des intérêts des cantons frontaliers, le Conseil fédéral entend maintenir, dans l'intérêt de l'équilibre interne de la Confédération, l'unité de sa politique d'intégration. Les cantons non frontaliers ne doivent en effet pas se trouver désavantagés par rapport aux cantons frontaliers.

Dans ce contexte, les arguments suivants militent en faveur d'une participation des cantons à la coopération transfrontalière lancée par l'UE et, dès lors, d'un soutien financier de la Confédération.

D'abord, les relations entre les cantons frontaliers et les régions voisines sont fortement influencées par le processus d'intégration européenne. Ces relations sont l'expression, à l'échelle régionale, d'une politique communautaire plus proche du citoyen. Ayant un rôle significatif à jouer dans la construction européenne, les régions doivent l'exercer en défendant leurs intérêts et leurs compétences.

Rappelons par ailleurs que l'adhésion à l'UE constitue l'objectif stratégique de notre politique d'intégration comme le Conseil fédéral l'a réaffirmé dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90⁹⁾. Cet objectif est dicté par le fait que la Suisse plonge ses racines profondes dans l'Europe et qu'elle lui est étroitement liée. Le renforcement de nos relations avec l'UE, par le biais de cette intégration régionale que représente la coopération transfrontalière, s'inscrit dans un mouvement de rapprochement graduel vers l'UE et limite du même coup le saut qualitatif que représentera l'adhésion. La promotion de la coopération régionale transfrontalière est une mesure rencontrant un écho positif auprès de la population et des cantons suisses.

⁸⁾ FF 1993 I 757

⁹⁾ FF 1994 I 150

Enfin et surtout, la participation des cantons suisses à l'initiative INTERREG II devrait contribuer à la dynamique des économies cantonales et, partant, avoir des retombées positives sur l'ensemble de l'économie suisse.

122 Du point de vue de la politique régionale

122.1 Situation actuelle et perspectives de la politique régionale

La politique régionale que mène actuellement la Confédération est issue d'une «conception de développement général de l'économie dans les régions de montagne» élaborée au début des années septante. Elle vise, par l'application de mesures spécifiques – dont l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM) – à diminuer l'écart entre les conditions de vie dans les régions économiquement faibles et dans les régions économiquement fortes, ainsi qu'à assurer un peuplement adéquat des diverses parties du pays. Conçue comme une tâche commune à tous les niveaux de l'Etat, cette politique

a heureusement contribué à réduire le risque d'une Suisse divisée, formée d'une part d'agglomérations surpeuplées et d'autre part, de régions périphériques et de montagne qui dépériraient. De nouvelles mesures sont néanmoins requises pour que la Suisse de demain présente un tissu économique et social équilibré.¹⁰⁾

Un tel constat a amené le Conseil fédéral à prévoir, dans son rapport sur le programme de la législature 1991–1995, une nouvelle définition du mandat de la Confédération dans le domaine de la politique régionale et à proposer au Parlement un train de mesures à cet effet.

Ces travaux sont en cours au Département fédéral de l'économie publique. La conception de la future politique régionale est en cours de définition. Sur cette base, le Conseil fédéral proposera au Parlement de revoir les mesures actuelles et d'envisager le lancement de nouvelles actions.

A l'avenir, la politique régionale de la Confédération accordera davantage d'importance aux grandes régions, alors qu'elle s'intéressait jusqu'à présent à la coopération au sein de petites entités régionales (régions assumant des tâches de coopération intercommunale et de promotion économique). Certains cantons cherchent aujourd'hui déjà à créer des entités leur permettant de maintenir leur capacité concurrentielle. Pour la Confédération, il s'agit également des entités territoriales dans lesquelles il lui incombe d'élaborer des programmes pour des régions eurocompatibles, ainsi que des territoires dans lesquels certaines de ses tâches infrastructurelles peuvent encore être décentralisées, notamment en respectant des critères de rentabilité. Une harmonisation réciproque des idées concrétisées avec les activités cantonales s'imposera pour l'accomplissement de telles tâches.

Au-delà de cette coordination interne, un tel objectif peut être également atteint par le biais de la coopération transfrontalière, qui sous-entend des ajustements, des harmonisations et des collaborations au titre de différentes politiques menées ou appliquées par des régions voisines dans divers Etats. En période de déficits

¹⁰⁾ FF 1992 III 81

budgetaires croissants, une concertation transfrontalière dans tous les secteurs et à tous les niveaux est indispensable pour garantir la cohérence et contenir le coût des investissements publics de part et d'autre de la frontière.

Le Conseil fédéral entend toutefois éviter une dérive de la politique régionale en limitant en principe la durée des nouveaux programmes et en les soumettant à un contrôle systématique d'efficacité.

Seuls des groupes de cantons, autrement dit de grandes régions, sont touchés par les programmes INTERREG. Même si certains projets sont finalement réalisés au sein de petites entités territoriales, la présente proposition au Parlement constitue une mesure qui est également destinée à ces régions. Par rapport à la coopération intercommunale encouragée durant une vingtaine d'années avec l'aide fédérale, les activités intercantionales dans le domaine du développement sont généralement plus récentes. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose, dans son message, de réserver une part des moyens disponibles aux mesures d'accompagnement (par exemple, soutien à des organismes intercantonaux de coordination). Sans avoir pour objectif une nouvelle régionalisation, la Confédération veut que les organismes intercantonaux examinent de manière détaillée et à brève échéance, sur mandat des cantons, les programmes et les projets INTERREG. C'est pourquoi INTERREG s'inscrit de façon optimale dans la future conception de la politique régionale du Conseil fédéral.

122.2 La coopération transfrontalière en tant qu'instrument de politique régionale

De tout temps, l'existence de la frontière a modelé le développement économique, social et culturel des régions et villes frontalières. Cet environnement transfrontalier s'est toutefois progressivement modifié du fait de la nécessaire ouverture des acteurs économiques suisses aux marchés et possibilités de coopération offerts par des partenaires étrangers, dont les régions frontalières. Renforcé par les objectifs de l'UE en matière d'intégration du marché européen et de cohésion économique et sociale, ce nouveau contexte implique que la réflexion et l'action sur le développement socio-économique des régions frontalières ne doivent plus se concentrer sur la seule question des zones-frontières nationales, mais s'inscrire également dans le cadre d'une action plus globale sur l'espace transfrontalier.

L'intégration graduelle de la Suisse dans l'espace européen, comme le laisse présager l'objectif stratégique à moyen et à long terme de politique extérieure du Conseil fédéral, suppose qu'un jour les régions frontalières formeront avec leurs voisins étrangers des espaces économiques fonctionnels (cf. annexe 5).

Trois des quatre régions européennes économiquement les plus fortes, à savoir la Lombardie, la région Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg, ont des frontières communes avec notre pays. En approfondissant la coopération transfrontalière avec de tels voisins, les cantons et régions de la Suisse se créent davantage de possibilités de développer leurs économies et de rechercher certaines complémentarités.

Récemment encore, les dix cantons dits «de l'intérieur» étaient peu intéressés par cette coopération ou en étaient exclus. Comme le montrent l'enquête réalisée auprès de tous les cantons dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, ainsi que diverses interventions parlementaires, ces cantons s'intéressent de plus en plus, suite au vote négatif sur l'EEE, aux activités de coopération interrégionale.

Fort de cet état de fait et conscient de l'intérêt que la coopération transfrontalière et interrégionale revêt pour notre économie, le Conseil fédéral a jugé important, pour les raisons qui suivent, d'élargir à ce domaine le mandat de politique régionale de la Confédération.

La coopération transfrontalière revêt, à divers égards, une dimension particulière pour la politique régionale au niveau fédéral, dans la mesure où celle-ci doit satisfaire d'une part à un objectif de péréquation et d'autre part à une fonction de cohésion. En tant qu'instrument de péréquation, une telle mesure fédérale d'encouragement permettra aux cantons et régions de participer aux programmes transfrontaliers INTERREG avec les mêmes moyens que leurs partenaires européens, qui peuvent compter sur le soutien financier des fonds structurels européens en plus des moyens nationaux et régionaux libérés pour ces programmes. En échelonnant le taux des contributions fédérales en fonction de divers critères de pondération, dont l'indice de la capacité financière des cantons, la Confédération tiendra également compte d'une clé de répartition interne de son allocation qui privilégiera les projets réalisés dans des régions économiquement plus faibles. Cela est particulièrement important pour les cantons et régions qui n'ont pas les ressources financières nécessaires, comparativement à d'autres, pour participer pleinement à cette coopération.

La politique régionale doit satisfaire par ailleurs à un objectif de cohésion économique interne au niveau fédéral. La promotion de la coopération transfrontalière permettra aux économies régionales concernées de dynamiser leurs structures socio-économiques et d'inscrire leur développement dans un contexte régional dépassant le seul cadre national.

En promouvant, essentiellement sous l'angle financier mais également dans un souci de coordination (soutien fédéral à des unités intercantionales de coordination, de suivi et d'information pour la coopération transfrontalière), les efforts des cantons et des régions dans le domaine de la coopération transfrontalière, la Confédération satisfait à d'autres principes de la politique régionale qui tendent à favoriser autant que possible les initiatives des entités situées en aval et à concevoir la politique régionale comme une tâche commune des pouvoirs publics à tous les échelons. Dans ce sens, l'intervention de la Confédération respectera le principe de subsidiarité, indissociable de notre fédéralisme actif.

13 Interventions parlementaires, et propositions ou avis des cantons

Dans le cadre de son rapport du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, le Conseil fédéral a proposé de classer les interventions parlementaires suivantes:



- motion Mühlemann du 18 juin 1991 (91.3187 Intégration européenne. Soutien à la politique des régions frontalières);
- motion Spielmann du 7 décembre 1992 (92.3489 Favoriser la présence des cantons sur la scène internationale);
- postulat Epiney du 9 décembre 1992 (92.3501 Droit à la différence des minorités) Points 1, 3;
- postulat Onken du 16 décembre 1992 (92.3525 Politique étrangère. Latitude laissée aux cantons);
- motion Schüle du 11 mars 1993 (93.3102 Renforcement de la coopération régionale transfrontalière);
- motion du Groupe radical-démocratique du 18 mars 1993 (93.3140 Renforcement de la coopération régionale transfrontalière).

Plusieurs de ces interventions demandaient au Conseil fédéral une analyse des moyens à sa disposition pour soutenir plus efficacement les efforts de coopération transfrontalière des cantons et des régions.

Le présent projet permet au Conseil fédéral de donner suite aux requêtes présentées par diverses interventions parlementaires et à celles de cantons, à savoir:

La *motion Caccia* du 7 octobre 1993 (93.3488 Politique concernant les régions frontalières), acceptée comme postulat, chargeait le Conseil fédéral de préparer un projet d'arrêté visant à mettre en place une nouvelle politique concernant les zones frontalières et d'examiner la possibilité d'instituer un fonds de compensation.

L'*initiative du canton du Valais* du 8 décembre 1992 (92.313), acceptée le 3 mai 1993 comme *postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national* (ad 92.313 Politique d'aide aux régions financièrement faibles), demande notamment, de façon explicite, au Conseil fédéral et aux Chambres de soutenir financièrement la participation des cantons limitrophes aux programmes européens transfrontaliers de type INTERREG. Dans sa réponse du 7 juin 1993, le Conseil fédéral a fait part de son intention d'exposer, dans le rapport en réponse au postulat Onken fondé sur une enquête du DFAE et après examen des intérêts en jeu, les perspectives quant aux possibilités de participation de la Confédération à la politique régionale transfrontalière.

Le 8 septembre 1993, le Conseil fédéral a décidé de suivre une démarche identique en réponse au *Cahier des résolutions du Groupe de concertation des cantons limitrophes de la France*. L'une des sept résolutions adressées au Conseil fédéral mentionne expressément l'initiative INTERREG dans la requête suivante:

Pour, d'une part, placer les cantons frontaliers sur un pied d'égalité avec leurs partenaires d'outre-frontière qui bénéficient d'un large soutien de la CE et, d'autre part, afin de favoriser l'intégration régionale, le Groupe de concertation invite la Confédération à soutenir la concrétisation des politiques de coopération transfrontalière.

L'enquête effectuée par le DFAE auprès des cantons a notamment donné les résultats suivants: un soutien financier des cantons par la Confédération dans le cadre de projets transfrontaliers (en principe au titre des programmes INTER-

REG) est sollicité expressément par une très large majorité des cantons frontaliers et par le Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France. Cette aide financière attendue de la Confédération en faveur des projets INTERREG ne devrait toutefois pas avoir pour conséquence de restreindre la compétence des cantons en matière de décision. Il conviendrait également de préconiser une solution limitant autant que possible les charges administratives, afin de ne pas freiner la dynamique nécessaire à la coopération.

Cette question a également été discutée à plusieurs reprises au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, les cantons frontaliers ayant aussi souhaité un cofinancement par la Confédération.

Vu les résultats de la consultation des cantons et pour donner suite aux interventions précitées, le Conseil fédéral a annoncé le présent projet de message dans le rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère.

14 Attitude des milieux concernés quant à une participation à l'initiative INTERREG

Dans la mesure où les cantons ont déjà été consultés sur l'intérêt de l'initiative INTERREG pour leur politique de coopération transfrontalière et qu'une large majorité d'entre eux se sont exprimés favorablement, il a été décidé, en se référant à l'ordonnance du 17 juin 1991¹¹⁾ sur la procédure de consultation, de ne pas soumettre ce projet à une large procédure de consultation. Cette décision répond également aux vœux des cantons et des associations économiques de réduire, dans la mesure du possible, le nombre de consultations.

Ce projet a toutefois été présenté à diverses occasions aux autorités cantonales, au Groupe de contact Confédération-cantons, à la Conférence des chefs cantonaux de l'économie publique, à la Commission consultative pour le développement économique régional, ainsi que lors d'une journée d'information à Bâle, le 9 février 1994, organisée par le Bureau de l'intégration et l'OFIAMT.

2 Partie spéciale

21 Contenu et modalités d'une participation fédérale aux programmes et aux projets INTERREG

211 Aperçu

Le Conseil fédéral recommande de libérer des moyens supplémentaires pour promouvoir les activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II. Cette mesure d'encouragement constitue un acte important pour la poursuite des objectifs de la politique d'intégration et de la politique régionale de la Suisse. Après le rejet de l'Accord sur l'EEE, ce soutien vise également à remédier aux conséquences attendues de la non-intégration, qui se manifestent particulièrement dans les

¹¹⁾ RS 172.062

régions frontalières. Cette aide fédérale répond aux attentes et aux besoins exprimés à diverses occasions par les cantons frontaliers.

Le crédit-cadre proposé tient compte des besoins évalués ainsi que de la situation précaire des finances fédérales. L'aide fédérale proposée entend donner une impulsion aux projets de coopération transfrontalière. L'application de cet arrêté fédéral devra en outre garantir le respect du principe d'additionnalité qui stipule que l'aide fédérale est complémentaire aux efforts financiers des politiques sectorielles de la Confédération, des cantons et des communes, mais ne les remplace pas. Enfin, l'application de cette mesure est temporaire et fera l'objet d'une évaluation continue, ce qui permettra de déterminer en tout temps l'opportunité du soutien fédéral.

212 Champ d'application

Le soutien financier de la Confédération ne sera accordé qu'à des projets et travaux réalisés en application des programmes régionaux transfrontaliers élaborés et adoptés conformément à l'initiative communautaire INTERREG II. Trois types d'actions de coopération transfrontalière sont visés dans le cadre de cette mesure d'encouragement:

- la conception et la mise en œuvre conjointes de programmes transfrontaliers;
- la réalisation de projets visant à améliorer le flux d'informations et de connaissances de part et d'autre de la frontière, entre régions frontalières et entre institutions publiques et organisations privées;
- la mise en place de structures institutionnelles et administratives communes pour soutenir et encourager la coopération (cf. ch. 214).

Le champ d'application à raison de la matière de cet arrêté fédéral se limite donc à des projets de type organisationnel, à des études et à des conceptions, ainsi qu'aux travaux préliminaires nécessaires à la réalisation de projets d'infrastructures transfrontalières. Dans la mesure où ces projets concernent le domaine général de la coopération transfrontalière, mais aussi l'étude de problèmes spécifiques de part et d'autre de la frontière, le Conseil fédéral renonce à établir une liste exhaustive afin de pouvoir agréer des projets nouveaux ou novateurs.

Le soutien fédéral ne pourra être accordé à des projets de réalisation, de rénovation ou d'exploitation d'infrastructures. Le financement de tels projets doit être assuré par les voies habituelles et selon la répartition des compétences entre les communes, les cantons et la Confédération. On ne peut certes ignorer que la réalisation d'infrastructures transfrontalières est partie intégrante de cette forme de coopération, mais leur financement est souvent déjà réglé dans le cadre de l'application d'autres politiques. A ce titre, il convient de souligner la complémentarité qui existe entre le soutien limité de la Confédération aux projets INTERREG et les deux instruments complémentaires de financement suivants:

- les crédits d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) qui permettent déjà, dans les régions frontalières alpines et de l'Arc jurassien, un cofinancement par la Confédération de certains types de projets d'infrastructures (équipement et achat de zones industrielles, infrastructures de transport, de santé, de formation, etc.). Pour les régions économiquement

faibles, l'aide en matière d'investissements peut donc servir de mesure complémentaire au financement de certains projets;

- les crédits de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) qui s'est récemment déclarée disposée à étudier les possibilités de prêts pour le financement de gros projets suisses d'infrastructure et d'environnement (au minimum 10 millions de francs), porteurs d'un intérêt communautaire, donc transfrontalier. Plusieurs projets sont à l'étude, dont l'extension de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et la réalisation d'un RER transfrontalier dans la *Regio* (Rhin supérieur). De par sa bonne renommée sur le marché des capitaux, la BEI est en mesure d'offrir des conditions de prêts intéressantes.

Enfin, ce soutien fédéral de durée limitée se prêterait mal à une mesure d'encouragement pour des réalisations d'infrastructures, car celles-ci s'inscrivent dans une longue durée et nécessitent de longs délais de planification, de décision et d'exécution, particulièrement lorsque plusieurs autorités étrangères sont concernées.

L'aide fédérale ne devra pas déroger au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans ce sens, elle ne pourra être octroyée pour des projets poursuivant un but commercial.

Les bénéficiaires de l'aide fédérale sont les organismes publics ou privés suisses qui participent financièrement à des projets INTERREG II s'inscrivant dans le champ d'application de cet arrêté fédéral. Dans la mesure où ils s'associent à la réalisation d'un projet particulier de coopération transfrontalière, tous les cantons suisses, même ceux de l'intérieur, peuvent bénéficier du soutien fédéral.

213 Principes d'utilisation du crédit-cadre

L'engagement de la Confédération interviendra en deux phases distinctes. D'abord, et parallèlement à la procédure d'approbation des programmes régionaux INTERREG II du côté européen, les cantons et régions suisses soumettront le même *programme* à une procédure identique au niveau fédéral. La Confédération, en fonction du champ d'application susmentionné, déterminera un *engagement financier global* pour chaque programme. Cet engagement sera *provisoire*, afin de permettre par la suite des modifications de faible amplitude dans l'allocation des crédits. Cette première phase durera trois à quatre mois. Par la suite, les cantons concernés informeront périodiquement la Confédération de l'exécution globale du programme et lui notifieront dans les plus brefs délais les modifications intervenues.

Dans un deuxième temps, les cantons ou groupes de cantons présenteront deux fois par an les *projets* qu'ils entendent soumettre à la Confédération pour un *octroi définitif* de subventions. Le crédit-cadre de la Confédération sera libéré au fur et à mesure de l'adoption de ces projets.

Le maître d'œuvre d'un *projet* transfrontalier devra obligatoirement transmettre sa demande d'aide à la Confédération, par l'intermédiaire du ou des cantons concernés (en cas de projet intercantonal). Le ou les cantons intéressés formuleront un préavis à l'intention de la Confédération.

Conçue comme une mesure d'impulsion, l'aide fédérale ne devra pas excéder la moitié de la participation globale des partenaires suisses à un projet transfrontalier. L'octroi d'une contribution sera donc subordonné dans tous les cas à une prestation financière au moins équivalente qui sera fournie par le requérant ou par des tiers.

Les projets présentés à la Confédération par les cantons ou groupes de cantons seront évalués en fonction des critères suivants:

- importance du projet pour le développement de la coopération transfrontalière. A ce titre, ces projets devront bénéficier à la population locale et devront être compatibles avec les prescriptions relatives à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire;
- situation financière du ou des maîtres d'œuvre;
- indice de la capacité financière du canton, lorsque celui-ci est maître d'œuvre d'un projet.

L'aide fédérale ne doit pas remplacer les contributions de la Confédération allouées au titre d'autres politiques (protection de l'environnement, formation continue, aménagement du territoire, etc.). Pour garantir une allocation rationnelle des ressources, le service fédéral responsable devra donc s'assurer auprès des offices fédéraux concernés que le projet présenté ne fait pas l'objet d'un autre subventionnement fédéral. Cette question pourra être réglée par l'entremise de la Commission de coordination en matière de politique régionale, qui regroupe, depuis 1975, 25 offices fédéraux et qui pourrait être, si nécessaire, élargie à d'autres offices.

Le Conseil fédéral réglera les modalités d'application de cet arrêté fédéral dans une ordonnance dont le projet sera soumis à la consultation des cantons intéressés.

214 Mesures d'accompagnement

Les participations ponctuelles de divers partenaires suisses à des programmes communautaires ou à d'autres actions internationales réalisées à ce jour, par exemple dans le domaine des programmes de recherche et d'éducation (COMETT, COST, EUREKA) ou pour les mesures de promotion en faveur des PME (EURO-INFO Centres), ont montré sans ambiguïté qu'il convient d'accorder une grande attention à l'application du programme à l'intérieur du pays.

Au titre de la coopération transfrontalière, et plus particulièrement pour les programmes INTERREG, les cantons frontaliers sont les principaux partenaires de ces conceptions interrégionales. Dans ce contexte, le canton suisse, à titre individuel, ne peut être considéré comme un interlocuteur de poids face à des régions communautaires qui abritent l'équivalent de notre population nationale. Afin de présenter à leurs partenaires communautaires une politique concertée de coopération, les cantons partenaires d'un même programme INTERREG devraient donc s'organiser. De tels regroupements d'intérêts ont déjà été opérés dans différentes régions de la Suisse, mais ils en sont à des stades opérationnels très différents et certains se trouvent encore dans une phase initiale.

Il n'est ni dans l'intention, ni de la compétence du Conseil fédéral d'inciter à la création d'entités supracantonales regroupant des cantons frontaliers partenaires d'un même programme de coopération. Il peut en revanche encourager la désignation dans chacune de ces régions d'un organisme intercantonal assurant la coordination, le suivi et l'information en matière de coopération transfrontalière. Hormis leurs tâches d'harmonisation et de communication entre les cantons et avec les partenaires étrangers, ces services devraient également contribuer à la tâche importante qu'est l'information de la population locale et d'autres milieux directement intéressés aux activités de coopération transfrontalière (communes, associations économiques, investisseurs privés, instituts de formation, etc.). Pour toute la durée de validité de cet arrêté fédéral, la Confédération pourra envisager de prendre en charge une partie des dépenses de ces organismes intercantonaux. Les coûts pris en compte seront calculés en fonction des frais engagés pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière INTERREG, ainsi que des dépenses relatives à la coordination et au suivi des projets soutenus par la Confédération au titre de cet arrêté fédéral.

Par contre, la Confédération n'entrera pas en matière sur un subventionnement de services cantonaux existants ou à créer de coopération transfrontalière, dans la mesure où cela relève de la compétence des cantons.

Dans le cadre de ces mesures d'accompagnement en Suisse, il est également prévu d'instaurer un dispositif d'évaluation continue et ex post des programmes et des projets INTERREG soutenus par la Confédération.

3 Incidences

31 Conséquences pour la Confédération

311 Effets financiers

Les exemples concrets de participation des cantons à l'initiative INTERREG I (cf. annexe 4) et plus particulièrement les programmes les plus avancés, soit ceux du Rhin supérieur, de la Franche-Comté et du lac de Constance, ont fourni une base de calcul permettant d'extrapoler les besoins financiers de l'ensemble des cantons qui envisagent de participer pleinement aux projets à réaliser dans le cadre d'INTERREG II. Compte tenu de l'augmentation de la contribution globale de l'UE à l'initiative INTERREG II, les besoins financiers pour cette mesure d'encouragement ont été évalués à 24 millions de francs, répartis sur cinq ans (1995-1999), soit à 4,8 millions par année. Ce crédit-cadre se répartit de la manière suivante entre les deux domaines d'intervention prévus:

Affectation des crédits	(En millions de francs)
Participation à des projets INTERREG II	21,6
Mesures d'accompagnement	<u>2,4</u>
Total	24,0

Dans la mesure où la réalisation des projets est liée à l'engagement de diverses autorités étrangères, ces crédits ne pourront se répartir de manière linéaire sur la période de 1995 à 1999, les dépenses les plus importantes étant prévues pour les années 1998 et 1999. Le crédit-cadre proposé permet de garantir un échelonnement judicieux des subventions fédérales en fonction des dépenses. Pour cette même raison, les paiements pourront s'étaler sur quelque huit ans, à partir de 1995.

Les dépenses pour cette mesure spéciale sont à la charge des ressources générales de la Confédération. Elles ne figurent pas dans le plan financier de la législature 1993-1995, car de telles dépenses n'étaient pas prévisibles en 1991. Des moyens financiers seront prévus dans le budget 1995, dans le plan financier 1996 et dans les perspectives 1997-1998.

312 Répercussions sur l'effectif du personnel

Cette proposition n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération.

32 Conséquences pour les cantons et les communes

Dans la mesure où la Confédération octroie une contribution maximale de 50 pour cent de la participation suisse à la réalisation de projets INTERREG II, l'application de cet arrêté fédéral occasionnera une charge financière équivalente aux maîtres d'œuvre de ces projets. Cela ne devrait toutefois poser aucun problème puisque les projets faisant l'objet d'une demande de soutien auprès de la Confédération auront été décidés et présentés par le ou les cantons intéressés. L'application de cet arrêté fédéral ne devrait pas entraîner d'augmentation de l'effectif du personnel au niveau des instances cantonales.

33 Autres conséquences

Conçu essentiellement comme une mesure de politique d'intégration et de politique régionale, cet arrêté fédéral joue également un rôle non négligeable pour l'application de diverses politiques sectorielles de la Confédération et des cantons (par exemple pour l'aménagement du territoire, les transports, la protection de l'environnement et du paysage).

La coordination des politiques de la Confédération qui déploient des effets régionaux a été l'objet d'une étude de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, soumise à l'appréciation de la Commission de gestion du Conseil national. Certaines recommandations de la Commission, sur lesquelles le Conseil fédéral s'est prononcé fin août, pourraient avoir des conséquences sur la coordination entre la politique régionale et les politiques sectorielles au niveau fédéral. Pour l'instant, les directives du Conseil fédéral du 26 novembre 1986 en matière de coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale restent applicables.

L'exécution de cet arrêté fédéral pourrait soulever de nombreuses questions quant à la coordination entre les politiques sectorielles et la politique régionale. Conscient de cet état de fait, le Conseil fédéral entend instaurer une collaboration étroite entre les offices fédéraux et cantonaux concernés.

4 Programme de la législature

Au titre de la politique d'intégration, cette nouvelle mesure est conforme à l'objectif 12 du programme de la législature qui précise, entre autres, que «le Conseil fédéral présentera les dossiers utiles à l'examen permanent de la situation en matière d'intégration, indépendamment de l'accord sur l'EEE proprement dit et de ses conséquences»¹²⁾.

Le présent arrêté fédéral s'inscrit dans un ensemble de mesures de politique régionale, tel qu'il figure dans le rapport sur le programme de la législature 1991-1995 au titre de l'objectif 35 qui vise à favoriser le développement équilibré des régions, considérées comme une entité économique et un cadre de vie¹³⁾.

5 Rapports avec le droit européen

L'initiative INTERREG II s'inscrit dans les politiques communautaires visant à renforcer la cohésion économique et sociale. Elle doit aider les régions frontalières à se préparer au marché unique, principalement en améliorant la coopération entre les régions situées de part et d'autre d'une frontière nationale, mais aussi en stimulant l'économie des zones frontalières extérieures à l'UE. Le renforcement de la coopération en Europe ainsi que la promotion d'une Europe des régions sont des objectifs déclarés de la politique suisse d'intégration. La mesure proposée représente un apport à la réalisation de ces objectifs.

Les modalités de la participation à l'initiative INTERREG sont réglées par le droit communautaire. L'arrêté fédéral proposé, qui devrait favoriser une participation large et active des cantons et régions suisses à cette initiative, équivaut à un rapprochement des pratiques d'encouragement suisse et communautaire.

A maintes reprises, l'UE a confirmé que l'initiative INTERREG était ouverte aux régions frontalières des pays tiers. Elle a également été informée de la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre une telle mesure d'accompagnement et a souligné à cette occasion l'intérêt que présente cette action concertée pour la promotion de la coopération transfrontalière en Europe.

¹²⁾ FF 1992 III 46

¹³⁾ FF 1992 III 85

6 Bases juridiques**61 Constitutionnalité**

L'arrêté fédéral proposé se fonde sur la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère. En effet, le soutien à la coopération transfrontalière des cantons et régions constitue un élément essentiel de la politique d'intégration et donc de la politique extérieure.

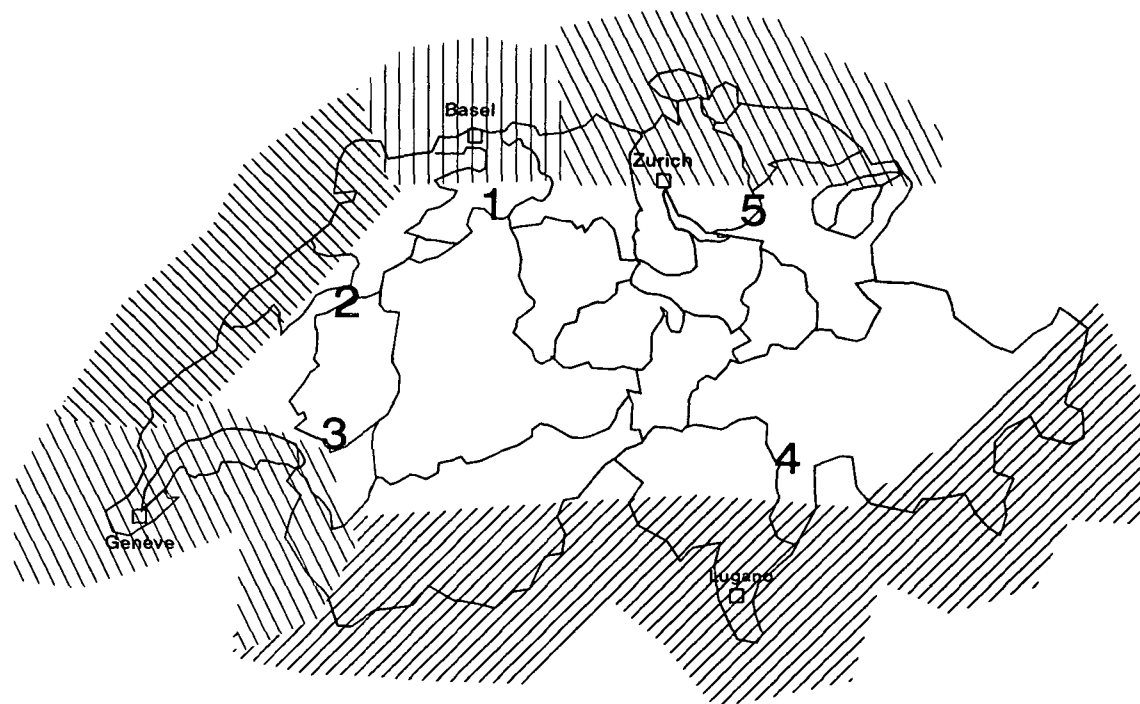
62 Forme de l'acte à adopter

Le crédit-cadre peut être voté sous la forme de l'arrêté fédéral simple, conformément à l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11); en tant que tel, il n'est pas sujet au référendum.

Le crédit proposé peut être adopté sous la forme d'un arrêté fédéral simple du fait qu'il s'agit d'une mesure unique, temporaire, qui revêt un caractère expérimental et fait l'objet d'une évaluation continue. Un éventuel renouvellement et une institutionnalisation de cette mesure nécessiteront, le cas échéant, une base légale formelle.

N37203

**Programmes de coopération transfrontalière intégrant des cantons
et régions de la Suisse pour INTERREG I (1991–1993)**



1. Programme Allemagne-France-Suisse (RhIn Supérieur)
2. Programme France-Suisse (Franche-Comté)
3. Programme France-Suisse (Rhône-Alpes)
4. Programme Italie-Suisse
5. Programme Allemagne-Suisse (Lac de Constance)

Caractéristiques des programmes INTERREG I intégrant des cantons suisses

Programmes	Partenaires étrangers	Cantons suisses	Superficie (en km ²)	Population (en mio.)
Allemagne–France–Suisse	Alsace du Sud (F) Südbaden (D)	BS, BL (Cantons associés: JU, SO, AG, BE)	16 642	3,3
France–Suisse	5 bassins économiques de la Franche-Comté	BE, VD, NE, JU	27 100	2,7
France–Suisse	Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie	VS, VD, GE	18 400	2,0
Italie–Suisse	Parties de la Vallée d'Aoste, Piémont, Lombardie, Bolzano-Tirol Sud	VS ¹⁾ , TI, GR ¹⁾	24 000	3,2
Allemagne–Suisse	Districts de Konstanz et de Bodenseekreis	SH, TG, SG	4 200	1,2

¹⁾ Les cantons du Valais et des Grisons qui jouxtent ces régions italiennes n'ont en réalité pas pu développer un réel partenariat dans le cadre des programmes INTERREG I.

Source: OFIAMT, 1994

Annexe 3

Budget global des programmes INTERREG I incluant des régions suisses
(en millions de francs)

Programmes INTERREG I (1991–93)	Coût total des projets prévus	Contribution garantie par l' UE
1.Programme Allemagne–France–Suisse (Rhin supérieur)	32,7	16,3
2.Programme France–Suisse (Franche–Comté)	17,3	5,6
3.Programme France–Suisse (Rhône–Alpes)	10,9	3,6
4.Programme Italie–Suisse	70,8	16,3
5.Programme Allemagne–Suisse (Lac de Constance)	8,5	4,2
TOTAL	140,2	46,0

Source: Commission des CE, état 1991 (cours moyen de l'ECU en 1993= 1,73 franc suisse)

Annexe 4

**Coût total des projets réalisés, avec participation suisse,
dans le cadre des programmes INTERREG I**

(en milliers de francs)

Programmes INTERREG I (1991–93)	Coût total des projets (*)	Contribution de l' UE (*)	Participation suisse (*)
1. Programme Allemagne–France–Suisse (Rhin supérieur)	14'077	5'594	2'578
2. Programme France–Suisse (Franche–Comté)	5'171	1'356	1'488
3. Programme France–Suisse (Rhône–Alpes)	5'801	1'161	1'337
4. Programme Italie–Suisse	2'060	500	280
5. Programme Allemagne–Suisse (Lac de Constance)	5'814	3'512	1'027
TOTAL	32'923	12'123	6'710

Source: enquête OFIAMT auprès des cantons, février 1994

(*): ces montants n'ont qu'une valeur indicative.

L'économie transfrontalière à l'exemple de la Regio

Parmi les 19 projets INTERREG réalisés dans le cadre du programme d'action transfrontalier Rhin supérieur, cofinancés par l'UE et les partenaires allemands, français et suisses, figure une étude économique sur la Regio, constituée du département français du Haut-Rhin, des arrondissements urbains et ruraux du sud du pays de Bade et du nord-ouest de la Suisse (cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ainsi que des portions des territoires cantonaux d'Argovie et de Soleure). Cette région transfrontalière s'étend sur 8700 km² et abrite un peu plus de 2 millions d'habitants, dont près de 500 000 du côté suisse.

Cette étude, qui vise à analyser les structures et l'évolution en cours dans cette région, a permis pour la première fois de chiffrer le produit intérieur brut de cette région transfrontalière. En 1991, la Regio enregistrait une valeur ajoutée brute de près de 77 milliards de francs, ce qui correspond, à titre de comparaison, à 24 pour cent du produit intérieur brut de la Suisse. Ce territoire ne constitue toutefois pas un espace économique homogène, bien que de nombreux échanges économiques en donnent une telle image (travailleurs frontaliers, capitaux, tourisme pour emplettes). La Regio dispose donc d'un potentiel économique et de possibilités de développement supérieurs à la moyenne.

Les auteurs de l'étude concluent sur la note suivante:

La Regio a un potentiel de développement économique important, selon des critères internationaux, pour autant qu'elle parvienne à stimuler la croissance concertée des trois régions concernées. Le facteur déterminant sera, en l'occurrence, l'être humain, sa faculté d'intégration et sa disposition à faire preuve de tolérance vis-à-vis d'autrui et à accepter les différences et les opinions divergentes entre individus; il pourra ainsi atteindre des objectifs suprarégionaux.¹⁾

¹⁾ Füeg R. & Grieder P.: «Regio Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz XIV», Helbling und Lichtenhahn, Bâle 1993 (résumé publié dans la *Vie économique* 12/93, p. 25 ss).



Arrêté fédéral

Projet

relatif au financement des activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II, pour la période de 1995 à 1999

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 octobre 1994¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ Un crédit-cadre de 24 millions de francs est octroyé pour la participation des cantons et des régions suisses aux projets réalisés dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II pendant les années 1995 à 1999.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

¹ Le crédit est réparti comme il suit:

	En mio. de fr.
a. Participation à des projets INTERREG II	21,6
b. Mesures d'accompagnement	2,4

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

Art. 3

Les engagements particuliers peuvent être contractés jusqu'au 31 décembre 1999.

Art. 4

Le Conseil fédéral adresse à l'Assemblée fédérale un rapport annuel sur la libération et l'utilisation des crédits alloués.

Art. 5

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

N37203

¹⁾ FF 1995 I 313