

Janvier 2022

Evaluation d'impact portant sur les axes du PCTE Interreg France-Suisse 2014- 2020

Synthèse du rapport final d'évaluation

Introduction

Le présent document est la synthèse du rapport final de l'évaluation d'impact du Programme de coopération territoriale européenne Interreg France Suisse 2014-2020.

Cet exercice d'évaluation s'inscrit dans une logique de gestion axée sur les résultats, impulsée par la Commission Européenne. Dans sa dimension **rétrospective**, l'évaluation vise à interroger les premiers résultats et effets de la politique de cohésion sur l'espace de coopération Interreg France Suisse, la contribution des fonds européens à ces changements, et les mécanismes par lesquels ils adviennent pour rendre compte de l'utilisation des fonds européens.

Dans sa dimension **formative** et **prospective**, l'évaluation doit permettre de tirer les leçons des réussites et des échecs de la programmation passée, de nourrir les réflexions menées en parallèle sur la programmation 2021/2027 et de servir d'aide à la décision pour les partenaires de l'espace de coopération Interreg France Suisse.

En termes de **périmètre**, l'évaluation porte sur les réalisations du PCTE Interreg V France Suisse sur l'ensemble de ses axes d'intervention (hors assistance technique). Elle couvre les réalisations et résultats des projets cofinancés durant la période de programmation FEDER 2014-2020, allant du 1^{er} janvier 2014 jusqu'à fin 2020.

Cette évaluation repose sur la mobilisation des **outils méthodologiques** suivants :

- Analyse documentaire (dont analyse de la base de données des projets – extraction Synergie en date du 15/02/2021, analyse des évaluations précédentes et des principaux documents stratégiques liés au Programme) ;
- Réalisation d'une campagne d'entretiens avec les acteurs institutionnels ;
- Réalisation d'entretiens avec une sélection de porteurs de projets ;
- Réalisation de quatre études de cas sur des sujets d'importance identifiés par les partenaires du Programme : biodiversité, tourisme, culture et emploi ;
- Réalisation d'une cartographie disponible sur PowerBI (cf. documents spécifiques)

Quelques éléments de présentation du Programme

Le territoire

Le programme Interreg V France-Suisse est un programme de coopération territoriale européenne mis en œuvre sur un territoire de coopération réparti entre la France et la Suisse. La zone de coopération concerne 5 départements français et 7 cantons suisses.

Tableau 1 - territoire de coopération franco-suisse

France	Suisse
<ul style="list-style-type: none">• Ain• Doubs• Haute-Savoie• Jura• Territoire de Belfort	<ul style="list-style-type: none">• Berne• Fribourg• Genève• Jura• Neuchâtel• Valais• Vaud

La zone géographique qui couvre les territoires concernés par le programme de coopération Interreg V 2014-2020, s'étend sur 3,9 millions d'hectares et comptait au lancement du Programme un peu plus de 5 millions d'habitants.

La population vivant sur ce territoire est inégalement répartie, avec de fortes densités de population vers les zones urbaines comme Genève et de plus faibles densités dans le Jura par exemple. Le territoire bénéficie d'une position géographique avantageuse car situé au cœur du centre économique de l'Europe, la dorsale européenne ou banane bleue.

La stratégie du Programme

Afin de renforcer la coopération transfrontalière entre les territoires de la France et de la Suisse, les partenaires du Programme Interreg V France-Suisse ont adopté en 2014 le programme de coopération pour la période 2014-2020. Celui-ci s'inscrit dans le cadre plus large de la stratégie macro-régionale à l'échelle des Alpes validée par le Conseil européen de décembre 2013. Le programme doit ainsi contribuer au renforcement de cette coopération par une mise en réseau, par une incitation à travailler ensemble, et par le soutien à des projets structurants.

La stratégie du PCTE vise par définition à répondre aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et proposer des solutions adaptées aux enjeux relatifs à l'emploi, à la formation et à la compétitivité sur l'ensemble du territoire couvert par le Programme Interreg V 2014-2020. En adéquation avec les objectifs des priorités de la loi fédérale du 6 octobre 2006 et du programme Europe 2020, le programme de coopération territoriale européenne Interreg V 2014-2020 s'articule autour de quatre axes :

- **Axe 1** : « rapprocher les structures en matière d'innovation et soutenir les projets innovants », pour favoriser au vu des capacités du territoire une croissance intelligente.
- **Axe 2** : « protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel » pour appuyer une croissance durable sur les atouts du territoire.
- **Axe 3** : « encourager le transport durable » pour une croissance durable et accompagner les trois domaines précédents.
- **Axe 4** : « favoriser l'emploi et accompagner la mobilité de la main d'œuvre » pour une croissance inclusive.

Messages clés de l'évaluation

PERTINENCE

La stratégie du Programme est pertinente. Elle repose sur une analyse géographique, économique, sociologique du territoire ; elle capitalise sur les expériences du programme Interreg France Suisse 2007 – 2013. Elle a d'ailleurs été co-construite avec les partenaires.

Par ailleurs, **la stratégie est par ailleurs relativement ouverte**, et permet d'accueillir le potentiel de programmation. Elle décline sur le même thème général des possibilités différentes en fonction des sous-espaces du territoire de coopération (exemple de l'environnement et de la prise en compte des problématiques tant rurales qu'urbaines).

Toutefois, un remaquetage a été nécessaire en 2019, afin de revaloriser les axes 1 (recherche et innovation) et 2 (environnement) au détriment de l'axe 3 sur les transports qui s'est avéré trop largement doté par rapport au potentiel de programmation. Il est la marque du difficile exercice de définition ex ante de la stratégie du Programme et de la **mauvaise appréhension du potentiel de projets sur certains secteurs (axe 4 avant tout)**.

Les **moyens alloués au Programme sont toutefois peu en phase avec les besoins** de l'espace de coopération. Les fonds Interreg sont certes des financements d'impulsion de la coopération et n'ont pas vocation à financer toute la coopération franco-suisse. Ils restent toutefois bien faibles par rapport aux enjeux du territoire et des objectifs globaux de réductions des disparités économiques et sociales.

Par ailleurs, **plusieurs événements importants** ont pu avoir un impact sur la stratégie du Programme, sans toutefois interroger sa pertinence (loi Notre, fusion des régions en France par exemple). Enfin, la pandémie mondiale de COVID a des effets avant tout sur le rythme de réalisation des projets, et pas sur la pertinence du Programme

COHERENCE

La cohérence interne du programme est forte, en ce sens que les axes sont lisibles et bien identifiés. Il n'existe pas de zones de recoupement qui pourraient nuire à la compréhension de la stratégie d'intervention du Programme.

Toutefois, il n'existe pas non plus de passerelles, ni de volonté de créer et d'animer des passerelles entre les thématiques, les sous-espaces et les projets, qui pourraient renforcer les dynamiques de coopération et les effets des projets pour le territoire (cf. PITER / PITEM / Portefeuille de projets).

La cohérence avec la NPR est un élément clé pour le Programme car la NPR intervient en cofinancement des projets. Si la cohérence est globalement forte entre PCTE et NPR, deux points de vigilance sont à noter : les exigences plus spécifiques de la NPR sur les retombées

économiques des projets et le risque de décalage des priorités du fait de calendrier décalé entre NPR et fonds européens.

La cohérence externe du Programme est forte avec les principales stratégies d'intervention de l'espace de coopération, qu'elles soient locales en France et en Suisse ou transfrontalières / macro régionales. Les stratégies sont compatibles car elles englobent généralement les mêmes priorités et concourent aux mêmes objectifs stratégiques de l'UE sur la croissance verte, durable et inclusive.

EFFICACITE ET IMPACTS

Ensemble du Programme

Il est difficile d'évaluer aujourd'hui les impacts du programme sur l'espace de coopération (nombre de projets sont en cours ou à peine achevés ; le PCTE n'est qu'un des instruments de politique publique à l'œuvre sur le territoire).

Il convient toutefois de mettre au crédit du Programme la dynamique globale de coopération qu'il crée et dans laquelle les porteurs de projets peuvent s'inscrire. Les financements pour la coopération transfrontalière sont peu nombreux et l'un des premiers bénéficiaires du Programme est de faire dialoguer les acteurs de part et d'autre de la frontière. Les effets sur le renforcement du maillage de la coopération sont forts. Tous secteurs confondus, les porteurs mentionnent des effets importants sur une meilleure connaissance réciproque des acteurs, de leurs stratégies, de leurs projets, un renforcement des échanges et des partenariats, par-delà les projets financés par Interreg.

AXE 1 – Rapprocher les structures en matière d'innovation et soutenir les projets innovants

Le taux de programmation sur les 2 OS est élevé. Le niveau d'atteinte des indicateurs (résultats et réalisation) est élevé.

Le dynamisme de cet axe est porté par des porteurs de projets aguerris à la coopération internationale d'une part et à la recherche de financement d'autre part.

Le PCTE a des résultats intéressants sur l'inclusion des PME et du secteur privé, l'appui à l'émergence de démarches structurantes et le développement concret d'innovation. Il pêche toutefois par une forte récurrence des porteurs de projets, le déséquilibre territorial entre les bassins jurassien et lémanique et la difficulté à appréhender le caractère pérenne des projets.

AXE 2 – Protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel

Le taux de programmation sur les différents OS est élevé. Le niveau d'atteinte des indicateurs (résultats et réalisation) est également satisfaisant.

Cet axe, dont le montant total a été revalorisé en cours de programmation suite au remaquetage est un axe dynamique de la programmation. Il bénéficie d'une logique de coopération perçue comme gagnant / gagnant sur les sujets liés à l'environnement, la biodiversité mais pâtit d'une certaine concurrence entre acteurs sur les questions du tourisme. Les résultats des projets tant sur la protection de la biodiversité que sur la pollution de l'air sont à mettre au bénéfice du Programme.

Le dynamisme de cet axe est particulièrement porteur dans la perspective de la prochaine programmation qui fait de l'environnement, dans une conception plus large que celle de l'actuel PCTE, l'axe essentiel de sa stratégie.

AXE 3 – Encourager le transport durable

L'enveloppe allouée sur cet axe a dû être revue à la baisse en 2019 car la dynamique de programmation n'était pas satisfaisante. Elle a permis de financer à la fois des projets stratégiques et structurants sur le territoire sur trois lignes ferroviaires de l'espace de coopération et des projets innovants sur la mobilité douce et la multimodalité.

AXE 4 – Favoriser l'emploi et accompagner la mobilité de main d'œuvre

Cet axe dédié aux enjeux d'emploi et de marché du travail répond à des besoins essentiels du territoire. Néanmoins, les projets programmés ne répondent pas aux ambitions du programme. La thématique est en effet complexe, car les acteurs sont morcelés, parfois concurrents et la coopération est par conséquent rendue très difficile. La dotation initiale de cet axe a dû être baissée, faute de projets.

EFFICIENCE

Le programme a permis de financer des opérations dont les réalisations et résultats sont globalement satisfaisants au titre de la programmation 2014-2020. En ce sens, les procédures liées à l'instruction et à la sélection des projets sont efficaces et permettent une évaluation constructive des demandes de candidatures. Cependant, les seules procédures ne peuvent être considérées comme garantissant l'efficacité des opérations soutenues.

Certains critères pourraient bénéficier d'une attention plus poussée en vue d'améliorer la qualité des opérations et favoriser une efficacité accrue du programme. La question de la contribution aux indicateurs de réalisation du programme, de l'ancrage territorial, des retombées pour les territoires de l'espace de coopération et la pérennisation des effets des projets sont des éléments qui pourraient bénéficier d'une meilleure prise en compte dans le processus de sélection.

La programmation se révèle faiblement sélective et pourrait bénéficier d'un pilotage stratégique orienté sur la performance des opérations. Pour ce faire, le recours aux Appels à projets pourrait parfois être envisagé et des actions visant à favoriser l'appropriation des enjeux de la coopération à l'échelle de l'espace franco-suisse pourraient être bénéfiques pour impulser des dynamiques nouvelles.

La stratégie d'animation du programme présente quelques failles qui méritent l'attention du partenariat. En effet, des améliorations en la matière pourraient permettre de mieux pallier certaines problématiques du programme, en vue de favoriser le renouvellement des porteurs de projet et de réduire les disparités économiques et sociales à l'échelle de la zone transfrontalière franco-suisse.

Le suivi de la performance à l'échelle du programme est un enjeu majeur. La programmation 2014-2020 a été marquée par une prise en considération tardive de ce sujet et, malgré un travail de rattrapage considérable mené par l'Autorité de gestion en cours de mise en œuvre, des difficultés semblent subsister. S'agissant de répondre aux prescriptions réglementaires



européennes en la matière, l'implication des parties prenantes de la coopération reste perfectible pour garantir la collecte par les bénéficiaires de données fiables et pertinentes.

Recommandations

Les recommandations ont trait à deux des questions évaluatives de cette étude, à savoir l'efficacité et l'efficience (la mise en œuvre) du Programme Interreg France Suisse. Celles-ci ont vocation à accompagner, non la définition du prochain Programme qui est en passe d'être acté, mais sa mise en œuvre.

Recommandations visant à renforcer l'efficacité de l'intervention du Programme sur certaines thématiques

Recommandations pour la mise en œuvre de la priorité relative à la biodiversité

Renforcement de la mise en cohérence des priorités pour la biodiversité et le développement durable :

- Inciter le dialogue entre les institutions afin de favoriser la réflexion globale sur la coopération à l'échelle de l'espace de coopération ;
- Développer des protocoles de gestion transfrontalière des catastrophes naturelles, appelées à se multiplier à l'avenir (inondations, canicules, avalanches etc.) ;
- Mutualiser la conservation de milieu et d'espèces ;
- Renforcement de la concertation en matière de gestion de l'eau

Recommandations pour la mise en œuvre de la priorité relative à la culture et au tourisme

Sur la culture

- Valoriser le patrimoine culturel afin de créer un tourisme toutes saisons et donc permettre un desserrage des pressions anthropiques sur les espaces naturels ;
- Dans un contexte de changement climatique, inscrire la culture dans une démarche durable (mobilité, activité touristique)

Pour le tourisme

- Accompagner les efforts des pôles touristiques, fortement touchés par la crise économique suivant la pandémie du COVID 19, dans la diversification de leur offre et notamment à l'attention d'une offre mettant en valeur la région, tant auprès de ses résidents que des visiteurs externes
- Encourager un tourisme durable et mettant en avant le patrimoine naturel et la promotion des produits du terroir

Recommandations pour la mise en œuvre de la priorité relative à la mobilité

- Favoriser les projets qui unifient les territoires par le biais d'infrastructures de mobilité performantes, en particulier de mobilité douce, tels que :
 - Extension du Léman Express (Grand Genève)
 - Réhabilitation de la ligne de Chemin de Fer des horlogers (Jura)
 - Réhabilitation de la ligne de Chemin de Fer du Chablais (Valais-Haute Savoie)
- Favoriser les projets qui unifient les territoires par le biais d'échanges dans le domaine de la formation (santé par exemple)

Recommandations visant à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre du Programme

Recommandation pour la stratégie d'animation du Programme

- Mobiliser des moyens suffisants pour l'animation du Programme (FEDER et contributions des partenaires)
- Organiser les modalités de recours aux « Point de contacts » et la structuration du Secrétariat Commun (interlocuteurs spécialisés dans chaque territoire, dont le rôle est généralement de faire connaître le programme et de trouver de nouveaux bénéficiaires).
- Organiser des événements dédiés à améliorer l'animation du programme à l'échelle de l'espace de coopération
- Envisager le recours à des Appels à Manifestation d'intérêt ou aux Appels à Projets ciblés

Recommandation relative aux procédures de sélection

- Définir les modalités de recours aux « Point de contacts » (interlocuteurs spécialisés dans chaque territoire, dont le rôle est généralement de faire connaître le programme et de trouver de nouveaux bénéficiaires).
- Définir des critères de sélection spécifiques pour maximiser les impacts du programme et garantir la cohérence de l'intervention du Programme (valeur ajoutée transfrontalière et transférabilité des résultats)
- Formaliser des procédures d'instruction complémentaires (précision sur les retombées économiques)

Recommandation relative à l'appropriation des enjeux liés au suivi des indicateurs

- Anticiper les problématiques de la mise en place du référentiel d'indicateurs
- Former des agents en charge de l'accompagnement des porteurs de projets
- Accompagner les porteurs de projets sur les indicateurs et leur utilité

Recommandation relative à la stratégies de capitalisation

- **Renforcer la stratégie de capitalisation du Programme :** de nombreuses démarches peuvent être mises en place, à l'image de ce que font d'autres programmes :
 - Des séminaires de capitalisation (POCTEFA)
 - Des appels à projet de capitalisation (NW Europe)
 - La mise en place d'une sélection de projets centrés sur la capitalisation (Med)
- Cf. travaux menés par l'ANCT sur cette thématique