

Évaluation intermédiaire

Programme d'Initiative Communautaire

INTERREG IIIA
2000-2006

Euregio Meuse-Rhin

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	4
1 INTRODUCTION	10
1.1. ORIGINE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	10
1.2. COOPERATION TRANSFRONTALIÈRE ET PROGRAMME INTERREG IIIA	11
1.3. BUT ET METHODE D'ANALYSE	11
1.4. STRUCTURE DU RAPPORT	12
2 PERTINENCE ET COHERENCE DE LA STRATEGIE.....	13
2.1 ANALYSE SWOT.....	13
2.1.1 Explication	13
2.1.2 Évolution économique générale	14
2.1.3 Emploi et chômage.....	15
2.1.4 Type de chômage.....	16
2.1.5 Mobilité transfrontalière.....	17
2.1.6 Travailleurs frontaliers	18
2.1.7 Pertinence de l'analyse SWOT.....	20
2.2 PERTINENCE DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ET DES OBJECTIFS	21
2.2.1 Perspectives.....	21
2.2.2 Objectifs	22
2.3. COHERENCE ET PERTINENCE DE LA STRATEGIE.....	23
2.3.1 Infrastructure physique	25
2.3.2 Coopération économique et scientifique/technologique.....	27
2.3.3 Protection du cadre de vie	29
2.3.4 Potentiel humain	30
2.3.5 Intégration sociale	32
2.4 CONCLUSIONS.....	33
3 EVALUATION DE L'EFFICACITE	36
3.1 ÉTAT D'AVANCEMENT FINANCIER DU PROGRAMME.....	36
3.1.1 État d'avancement au niveau du programme.....	36
3.1.2 État d'avancement au niveau des axes.....	39
3.2 ÉTAT D'AVANCEMENT DU CONTENU DU PROGRAMME	41
3.3 COHERENCE DU SET D'INDICATEURS	43
3.4 APPLICATION DU SET D'INDICATEURS ET QUANTIFICATION DES OBJECTIFS	46
3.4.1 Tableau général	46
3.4.2 Application future des indicateurs et des objectifs.....	47
3.5 EFFICACITE DU PROGRAMME	50
3.6 ANALYSE DES OBJECTIFS HORIZONTAUX	53
3.7 CONCLUSIONS.....	54
4 EFFICIENCE	59
4.1 INTRODUCTION	59
4.2 EFFICIENCE DU PROGRAMME	60
4.2.1 Value for money dans INTERREG	60
4.2.2 Concentration des moyens	61
4.2.3 Utilisation des moyens	62
4.3 CONCLUSION	63
5 FONCTIONNEMENT DES MODALITÉS D'EXÉCUTION	65
5.1 DESCRIPTION DES STRUCTURES D'ORGANISATION	65
5.2 ANALYSE ET EVALUATION DES PROCESSUS	67
5.2.1 Recherche, développement et suivi des projets	67
5.2.2 Evaluation des projets.....	68
5.2.3 Monitoring et décompte final des projets.....	70

5.3	QUALITE ET MODE D'APPLICATION DES CRITERES DE SELECTION	73
5.4.	PROMOTION ET PUBLICITE	74
5.5.	PLUS-VALUE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE AU NIVEAU DU PROGRAMME (PRINCIPE DU PARTENARIAT)	75
5.6	FONCTIONNEMENT DES MECANISMES DE CONTROLE	76
5.7.	CONCLUSIONS.....	77
6	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	81
6.1.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	81
6.2	SUITE : PLAN D'ATTAQUE ET INTERREG APRES 2006	88

RESUME

Contexte et objectifs

L'Euregio Meuse-Rhin (EMR) participe au Programme d'Initiative Communautaire depuis 1991. Par sa décision de novembre 2001, la Commission européenne (CE) a approuvé le programme et octroyé un concours de 52.705.854 € au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour l'ensemble de la période de programmation 2000-2006. Entre-temps, le programme est en pleine exécution.

Conformément à l'article 42 du Règlement (CE) n° 1260/1999, le programme doit faire l'objet d'une évaluation intermédiaire. Le but de cette évaluation intermédiaire est décrit comme suit :

« Vérifier si le PIC a contribué jusqu'ici au développement socio-économique de l'Euregio et créé, en même temps, les conditions d'un renforcement de la coopération entre les parties de part et d'autre de la frontière. »

Procédure : la méthodologie

L'évaluation intermédiaire a été réalisée par ERAC, un évaluateur indépendant. La procédure d'évaluation est suivie et appréciée par un groupe de pilotage ad hoc, mis en place pour l'évaluation, qui représente le Comité de Suivi responsable du programme. Ce groupe de pilotage ad hoc a entre autres défini un fil conducteur, qui fixe sur la base des directives européennes ses conditions et ses exigences spécifiques en ce qui concerne l'évaluation.

Sur la base de ce fil conducteur, ERAC a élaboré une méthode de travail en sa qualité d'évaluateur. Celle-ci décrit à l'avance les éléments sur lesquels doit porter le rapport d'évaluation et la manière dont les informations nécessaires seront rassemblées. La description méthodologique (voir l'annexe A à ce rapport) a été approuvée par le groupe de pilotage ad hoc. La procédure d'évaluation s'appuie tant sur des recherches documentaires que sur des interviews. Il s'agit d'interviews d'un grand nombre de personnes concernées par le programme INTERREG IIIA de l'Euregio Meuse-Rhin au niveau de la programmation ou des projets (dont un grand nombre d'auteurs de projets).

Vous trouverez ci-dessous un résumé de nos constatations, conclusions et recommandations. Pour une description et une analyse exhaustives, nous vous renvoyons aux différents chapitres du rapport d'évaluation.

L'évaluation distingue 4 phases :

- la phase 1 examine la pertinence et la cohérence de la stratégie ;
- la phase 2 évalue l'efficacité du programme ;
- la phase 3 se prononce sur l'efficacité des projets et du programme ;
- la phase 4 évalue le fonctionnement des modalités d'exécution.

Phase 1 : Pertinence et cohérence de la stratégie

Cette phase examine si la stratégie développée dans le PIC est toujours pertinente et cohérente.

L'examen de la pertinence de la stratégie repose sur l'évaluation de la situation économique et sociale actuelle de l'Euregio Meuse-Rhin. Étant le laps de temps relativement court écoulé depuis la rédaction du programme, beaucoup d'aspects restent inchangés. Néanmoins, les indicateurs tels que le chômage et l'emploi montrent que la situation économique positive, constatée dans le PIC, s'est détériorée, ouvrant la porte à une *récession économique*. Dès lors, la dégradation actuelle de la situation économique constituait la principale raison de vérifier la pertinence de la stratégie.

Les objectifs de la stratégie du programme INTERREG IIIA de l'Euregio Meuse-Rhin sont très larges, tant au niveau du contenu que des thèmes abordés. Nous arrivons à la conclusion que les changements signalés à propos de la situation économique et sociale ne constituent *pas une raison* pour modifier les perspectives, les objectifs ou la stratégie du programme. Nous arrivons aussi à la conclusion que la recherche de la coopération et de l'intégration transfrontalières est la principale caractéristique du programme, l'objectif sous-jacent étant bien entendu le développement économique et social de l'Euregio.

A l'intérieur de la stratégie et des axes qu'elle définit, nous faisons toutefois des observations sur la pertinence et l'urgence actuelles de certains thèmes :

- L'évolution économique et sociale récente nous amène à constater que l'urgence – et partant, la pertinence – de l'axe 1 « Amélioration de l'infrastructure physique » a *diminué*. Une proposition de transfert fondée peut être préparée sur la base de ce constat, après inventaire des projets attendus susceptibles d'être encore mis en œuvre pendant la période de programmation.
- La hausse du chômage et la diminution du nombre d'emplois ont *accru* l'urgence de l'axe 2 « Promotion de la coopération économique et scientifique/technologique ». *Un encouragement direct des entreprises* est nécessaire, par exemple sous forme de réglementations axées sur les entreprises.
- La pertinence des actions de l'axe 3 « Protection de l'environnement » dépend peu de l'évolution (récente) de la situation économique et sociale. L'urgence du problème reste *inchangée* : sa solution doit rester une préoccupation permanente du programme INTERREG III A.
- *L'urgence* de l'axe 4 « Développement et valorisation du potentiel humain » a *augmenté* en raison de la hausse du chômage et de la diminution du nombre d'emplois. L'attention doit porter sur une approche mieux centrée sur la demande.
- Pour l'axe 5 « Stimulation de l'intégration sociale », la conclusion est similaire à celle de l'axe 3 : au niveau du contenu, l'urgence des activités envisagées *ne dépend pas directement* de l'évolution économique récente.

D'une manière générale, nous conseillons d'utiliser davantage certains thèmes spécifiques à l'Euregio. Il serait par exemple possible de confier chaque année au Comité de suivi

la fixation de critères spécifiques pour l'évaluation des projets ou de réserver certaines parties du budget pour des projets axés sur des thèmes bien précis. Ces initiatives permettraient d'augmenter à la fois la *visibilité* et la *force d'orientation* du programme sans qu'il soit nécessaire de modifier le PIC.

Phase 2 : Évaluation de l'efficacité du programme

La deuxième phase analyse l'efficacité du programme, notamment sur la base de l'avancement au niveau des finances et du contenu enregistré pendant la première partie de la période d'exécution du programme.

Au 30 juin 2003, 41 % des fonds européens disponibles dans le cadre du programme avaient été engagés pour un total de 49 projets. Ce pourcentage est acceptable, comparé à la période écoulée. Toutefois, le rythme de mise en œuvre est largement à la traîne, puisqu'il ne représente que 6 % des fonds européens disponibles. Le retard accumulé par nombre de projets dès la phase de départ constitue une des principales raisons de cette disparité. En 2003, ce retard dans le rythme des dépenses ne posera sans doute pas encore de gros problèmes pour la norme N +2. En revanche, *une accélération sensible du rythme des dépenses sera nécessaire* pendant les années ultérieures pour respecter la norme N +2 et éviter la perte de fonds européens disponibles. L'évaluation propose des mesures pour accélérer le rythme des dépenses, notamment

- l'accompagnement des auteurs de projets, qui doit les aider à établir un planning réaliste pendant l'élaboration des projets ;
- l'intensification des contacts et du suivi pendant la phase d'exécution des projets ;
- des sanctions pour les auteurs de projets en cas de retard ;
- l'accélération des procédures de décision.

Au niveau de l'avancement financier, le retard est le plus marqué pour l'axe 1 et quelques mesures de l'axe 5. Si ce phénomène est structurel, le *transfert de fonds européens* à l'intérieur du programme pourra être décidé à moyen terme (vers la mi-2004). La décision de transférer des fonds devra être fondée sur une appréciation de la pertinence et de l'urgence des mesures au niveau du contenu (phase 1 de l'évaluation), appréciation qui tient également compte de l'avancement en termes d'engagements et de dépenses (phase 2 de l'évaluation). Dans l'état actuel des choses, nous conseillerions de faire glisser une partie des fonds de l'axe 1 vers l'axe 2, l'axe 3 et – surtout – l'axe 4. A l'intérieur de l'axe 5, il faudrait par ailleurs déplacer des fonds vers les mesures 5.1 et 5.3.

Un set d'indicateurs standard a été défini pour aider le mieux possible les auteurs de projets à atteindre les objectifs du programme, set dont ils doivent se servir pour mettre en évidence les effets de leurs projets. Nous arrivons à la conclusion que l'application de ce set pose encore de gros problèmes. De ce fait, la valeur du set d'indicateurs standard en tant qu'outil de pilotage et de communication *est nulle au niveau du programme*. Elle s'explique en partie par le *lien limité* (cohérence) entre le set d'indicateurs standard et les objectifs du programme. Toutefois, le principal hiatus réside dans la *définition et le choix effectif* des indicateurs et des objectifs dans la pratique.

A court terme, nous proposons les remèdes suivants, afin de pouvoir utiliser les indicateurs comme instrument de pilotage:

- amélioration de la cohérence interne du set d'indicateurs par l'adjonction de nouveaux indicateurs spécifiques et la redéfinition des indicateurs existants ;
- renforcement du rôle directeur des gestionnaires du programme et des projets lors du choix des indicateurs et des objectifs par les auteurs de projets ;
- faculté pour les auteurs de projets d'ajouter eux-mêmes des indicateurs ;
- adaptation de l'évaluation quantitative des objectifs des projets et des mesures.

La grande importance accordée à la coopération transfrontalière nous amène à la conclusion que le programme INTERREG contribue de *manière positive à l'encouragement de l'intégration transfrontalière* sur l'ensemble du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin, et partant au développement économique et social de la région. En revanche, la manière dont la portée de ce phénomène est ressentie sur l'ensemble du territoire de l'Euregio n'est guère connue. A cet égard, *une analyse périodique des tendances/un monitoring frontalier* pourrait par exemple fournir des indications précieuses et servir de point de repère pour orienter les actions.

Phase 3 : Efficience

La phase 3 examine l'efficience de l'utilisation des moyens financiers.

L'évaluation de l'efficience des projets et du programme sur la base des objectifs au niveau du set d'indicateurs standard n'est pas encore possible en raison du manque de fiabilité des objectifs (voir phase 2). *La comparaison avec d'autres programmes (INTERREG) et un éventuel échange de projets à succès* sont envisageables, mais seulement à un stade ultérieur.

La coopération transfrontalière, une condition spécifique du programme INTERREG, *semble être source d'inefficience*, notamment en raison du surcroît de temps et de moyens nécessaires pour la concertation, l'établissement de contacts et la mise en place de réseaux. Une grande partie des moyens est utilisée à cet effet. Cette affectation est acceptable dans la mesure où on peut supposer qu'à long terme – éventuellement après la période de programmation ou la fin du projet -, une plus-value apparaîtra en termes de développement économique et social.

Le pourcentage de *concentration des moyens*, comparé au volume financier moyen des projets, change par rapport à la période de programmation précédente. Certains axes affichent un retard. L'avenir proche nous dira s'il s'agit là d'une situation structurelle.

Les personnes concernées au niveau du programme et des projets indiquent que la subvention INTERREG est *vitale pour les projets*. Dès lors, les auteurs de projets demandent généralement la subvention maximale, plafonnée à 50 %. Dans l'optique de l'évaluation des demandes par un organe tel que le Comité de pilotage, il est néanmoins conseillé d'expliquer en quoi la subvention demandée est nécessaire pour le projet. L'octroi de la subvention à concurrence de 50 % correspond d'ailleurs au pourcentage indiqué dans le tableau financier approuvé du programme.

L'évaluation porte aussi sur les *pourcentages de financement* à l'intérieur du cofinancement des projets approuvés jusqu'au 30 juin 2003. Il en ressort que le cofinancement des projets par les régions et les autres autorités publiques est généralement supérieur à celui escompté dans le tableau financier.

En revanche, la contribution des autorités locales ainsi que du secteur privé ne répond pas aux attentes.

Phase 4 : Fonctionnement des modalités d'exécution

La dernière phase livre une analyse des tâches et des responsabilités au niveau des modalités d'exécution de l'organisation actuelle. Elle se penche notamment sur l'application des critères de sélection, les actions de promotion et de publicité, les partenariats et les mécanismes de contrôle.

Les tâches, les responsabilités, les procédures et les modalités de fonctionnement *sont claires à l'intérieur des structures de mise en œuvre du programme*, et elles sont respectées. Le fonctionnement des différents organes du programme est bon, et les auteurs de projets sont généralement contents des procédures et du fonctionnement du programme, qu'ils connaissent bien.

Grâce au *suivi intensif* des auteurs de projets par les gestionnaires régionaux de projets et les gestionnaires du programme pendant l'élaboration des projets, les auteurs de projets sont déjà en mesure de tenir compte de nombreuses exigences du programme INTERREG III A.

Une observation qui ressort de l'évaluation porte sur *le long laps de temps* entre le développement des projets et leur introduction auprès des Commissions et du Groupe de pilotage. Les raisons en sont multiples : la recherche de partenaires étrangers appropriés, la rédaction commune de la proposition de projet et l'évaluation, fastidieuse, par chacune des régions partenaires en vue du cofinancement régional. Une des possibilités pour accélérer le processus de décision régional serait de constituer des réserves. Une autre possibilité serait de confier la décision à prendre au nom de la région au représentant de celle-ci au sein des Commissions et du Comité de pilotage. Une troisième possibilité serait par exemple de faire siéger au Comité de pilotage des représentants des groupes sociaux représentés dans les Commissions. Ainsi, on pourrait supprimer une étape du processus de décision sans porter atteinte à l'idée du partenariat.

L'évaluation des projets par les Commissions et le Comité de pilotage est conforme aux *critères de sélection* convenus et repose sur des informations pertinentes. Le contenu de ces critères est bien connu, tant du côté des évaluateurs que de la majorité des auteurs de projets. La présence de groupes sociaux dans les Commissions traduit *l'idée de partenariat* pendant la phase d'évaluation. D'un autre côté, les Commissions constituent une instance supplémentaire dans le processus de décision, et leur rôle est purement consultatif.

Les procédures de contrôle au niveau des finances et du contenu sont bien organisées à l'intérieur du programme et *gérées de manière appropriée*. La concertation entre les gestionnaires du programme, l'autorité de contrôle et l'autorité de paiement à propos des tâches se passe bien. A noter la séparation entre l'autorité de contrôle et l'autorité de paiement, qui repose avant tout sur une séparation des fonctions au niveau des personnes. Le suivi de l'avancement des projets est d'une importance cruciale pour la planification financière au niveau du programme et exige un surcroît de discipline en ce qui concerne la règle N + 2.

Étant donné la lenteur du rythme des dépenses, *l'intensification de l'obligation de faire rapport et du contrôle des activités* au niveau des projets semble plus indiquée qu'un assouplissement.

Les Fonds structurels après 2006

Le prolongement éventuel d'INTERREG sous forme d'*INTERREG IV* reste incertain : la décision définitive sur les Fonds structurels après 2006 doit encore être prise. Toutefois, les conclusions et les recommandations actuelles sont utiles tant pour la période de programmation en cours que pour un éventuel programme pour la période postérieure à 2006. Afin de pouvoir prendre une décision fondée sur la poursuite éventuelle du programme, il est *important que les objectifs du programme actuel soient visibles et connus*. La grande portée du programme autorise très bien la coopération transfrontalière, mais elle constitue un handicap pour l'efficacité et la visibilité du renforcement de l'économie régionale.

Il importe d'améliorer ce bilan et de profiter de la période courant jusqu'en 2006 pour accroître la notoriété et la visibilité des résultats et des effets. Il faudra surtout mettre en évidence la plus-value de la coopération transfrontalière pour le développement régional. Différentes actions sont envisageables :

- des actions au niveau *de la communication et de la publicité*, afin de montrer les effets et la plus-value des subventions INTERREG ;
- il importe de mettre en avant des *projets identifiables*, axés sur le cadre de vie du citoyen et des autres groupes cibles ;
- *une analyse des tendances* ou un *monitoring* financier peuvent livrer régulièrement des informations sur l'intégration *transfrontalière* et ses effets ;
- comme les autres euresios, l'Euregio Meuse-Rhin peut, grâce à son statut INTERREG IIIA, *servir d'exemple aux nouveaux États membres* ;
- il est indiqué de *se tenir au courant de l'évolution (politique)* à propos de la décision sur le rôle futur des Fonds structurels.

1 INTRODUCTION

1.1. Origine et objectifs de l'évaluation

Conformément à l'article 42 du Règlement CE n° 1260/1999, les interventions octroyées dans le cadre des programmes des Fonds structurels doivent être soumises à une évaluation intermédiaire (ou à mi-parcours). L'objectif poursuivi par la Commission européenne avec cette évaluation est d'affiner les aides financées par les Fonds structurels dans le but d'obtenir un impact maximal sur le renforcement de la cohésion économique et sociale.

Le but de l'évaluation intermédiaire est de vérifier l'impact actuel du PIC sur le développement socio-économique de l'Euregio et sur la création des conditions favorisant le renforcement de la coopération entre les parties de part et d'autre des frontières. Cette évaluation poursuit aussi une série d'objectifs spécifiques :

- vérifier si la programmation choisie constitue toujours le moyen le plus adéquat pour s'attaquer aux problèmes spécifiques de la région frontalière (pertinence) ;
- analyse de la cohérence de la stratégie telle qu'elle est décrite dans le PIC ;
- évaluation quantitative des objectifs, notamment dans l'optique d'une contribution à l'amélioration de la surveillance et de l'évaluation ;
- évaluation du premier output, des résultats et de l'impact des interventions (avancement) par rapport aux objectifs poursuivis après la fin du programme (efficacité) et à l'utilisation des crédits (efficience) ;
- examiner dans quelle mesure les axes horizontaux ont été intégrés au programme et faire l'inventaire des résultats enregistrés jusqu'ici dans ce domaine ;
- analyser le déroulement du suivi et de la mise en œuvre par les autorités d'exécution et de surveillance.

La structure du rapport repose sur ces objectifs.

1.2 Coopération transfrontalière et programme INTERREG IIIA

L'Euregio Meuse-Rhin figure parmi les entités de coopération transfrontalière les plus anciennes sur la carte de l'Europe. Cette Euregio, située aux abords de deux fleuves, la Meuse et le Rhin, et aux confins des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne, comprend la région d'Aix-la-Chapelle, la partie méridionale de la Province du Limbourg néerlandais, les provinces belges du Limbourg et de Liège ainsi que la Communauté germanophone de Belgique. Depuis 1991, l'Euregio Meuse-Rhin est dotée d'une structure juridique ayant la forme d'une fondation de droit néerlandais.

A partir de 1989, la Commission européenne a adopté une position plus dynamique à l'égard des régions frontalières, en lançant le Programme d'Initiative Communautaire INTERREG. Avec ses programmes INTERREG, la Commission européenne essaie, à partir d'une stratégie commune, de stimuler la coopération transfrontalière de manière structurelle. La désignation de l'Euregio Meuse-Rhin comme zone d'encouragement a donné un coup de pouce important à la coopération transfrontalière dans ce domaine. Entre-temps, les programmes INTERREG I (1991-1993) et INTERREG II (1994-1999) ont été réalisés et clôturés. Pour la période 2000-2006, l'Euregio Meuse-Rhin a mis sur pied un PIC dans le cadre du programme INTERREG IIIA. Outre les régions partenaires déjà mentionnées de l'Euregio Meuse-Rhin, les circonscriptions de Bitburg-Prüm et de Daun font également partie de la zone de programmation susceptible de bénéficier d'INTERREG IIIA.

1.3 But et méthode d'analyse

Le rapport d'évaluation intermédiaire repose sur une description de l'approche méthodologique. Cette description figure comme annexe A au cahier des annexes joint au rapport. L'approche méthodologique a été définie dans le respect des critères fixés pour l'évaluation intermédiaire tels que décrits dans les directives européennes. La description méthodologique indique les démarches entreprises pour les différentes parties du rapport d'évaluation et les sources d'information utilisées. Grosso modo, on peut dire qu'une partie des informations a été recueillie grâce à un travail de recherche administratif, tandis qu'une partie importante des informations, souvent de type qualitatif, a été obtenue grâce à des interviews de personnes toutes impliquées, à un degré ou à un autre, dans l'exécution du programme.

La description méthodologique reprend également les souhaits spécifiques émis par les gestionnaires du programme et par le groupe de pilotage ad hoc, qui accompagnent l'élaboration de l'évaluation intermédiaire. Nous avons tenté de formuler des recommandations qui, à l'avenir, pourraient s'avérer précieuses pour l'amélioration de l'exécution du programme. La description méthodologique a été approuvée par le groupe de pilotage ad hoc le 2 avril 2003.

Le rapport d'évaluation met l'accent sur la description analytique de la situation intermédiaire au niveau du programme. Il va de soi que nous avons apporté le plus grand soin et la plus grande précision à la rédaction du rapport final et que nous avons tenté d'utiliser des formulations claires et précises pour faire état de nos constats.

1.4 Structure du rapport

Avec le présent chapitre, le rapport compte six chapitres au total.

Après le chapitre introductif, le rapport commence par analyser la pertinence et la cohérence de la stratégie de développement choisie pour le programme Interreg IIIA. Il le fait notamment sur base d'une actualisation de l'analyse SWOT.

Le troisième chapitre contient une analyse de l'efficacité, fondée sur l'état d'avancement financier et l'état d'avancement du contenu du programme.

Le quatrième chapitre est consacré à l'analyse de l'efficience du programme.

Le cinquième chapitre se penche sur le fonctionnement des modalités d'exécution. Il s'intéresse par exemple aux processus, aux critères de sélection des projets ainsi qu'à la promotion et à la publicité.

Les conclusions partielles de ces chapitres sont reprises dans le sixième et dernier chapitre, qui rassemble les constats et les conclusions de l'évaluation intermédiaire de l'Euregio Meuse-Rhin.

Le rapport d'évaluation comporte un cahier des annexes distinct. Celui-ci contient, outre la description de l'approche méthodologique de l'évaluation, quelques tableaux reprenant diverses données du programme. Le rapport d'évaluation fait régulièrement référence à ce cahier.

2 PERTINENCE ET COHERENCE DE LA STRATEGIE

Le présent chapitre tente de répondre à la question de savoir si la stratégie développée dans le PIC est toujours pertinente et cohérente. Pour ce faire, le paragraphe 2.1 examine dans un premier temps les constats de l'évaluation ex ante en ce qui concerne l'analyse SWOT, en s'interrogeant sur leur validité actuelle. Il passe en revue les développements socio-économiques récents et les informations nouvellement disponibles. Le paragraphe 2.2 se prononce sur la pertinence de l'optique de développement et des objectifs tels que décrits dans le PIC. Ensuite, le paragraphe 2.3 examine si la stratégie est la suite logique de cette optique de développement et de ces objectifs. Les principaux constats sont présentés dans le paragraphe 2.4.

2.1 Analyse SWOT

2.1.1 Explication

Le PIC contient un descriptif socio-économique et une analyse SWOT de l'Euregio Meuse-Rhin, sur lesquels reposent partiellement l'optique, les objectifs et la stratégie du programme. Le but et l'approche de l'analyse SWOT ont été vérifiés dans le cadre de l'évaluation ex ante.

Le tableau SWOT repris dans le PIC repose sur une analyse très fouillée des structures de la zone de programmation. Les chapitres examinés sont, dans l'ordre, la structure socio-économique, la structure spatiale, la situation sociale et la situation socio-culturelle.

L'évaluation intermédiaire examine dans quelle mesure la situation socio-économique actuelle correspond encore à l'analyse SWOT effectuée en son temps et à la stratégie qu'elle sous-tend. Cette analyse n'est pas refaite entièrement. Pour donner un aperçu de la situation actuelle de l'Euregio Meuse-Rhin, nous avons décidé de choisir dans cette analyse structurelle un nombre limité de données essentielles et de soumettre ces données à un nouvel examen statistique. Ces données essentielles actualisées constituent la base de l'actualisation du tableau SWOT.

La sélection des données essentielles dans l'analyse structurelle répond à une série d'impératifs :

- seules les données susceptibles de modification depuis l'élaboration du PIC entrent en ligne de compte pour un nouvel examen ;
- seuls les éléments susceptibles d'être influencés directement par l'exécution du programme (qui font partie de la stratégie) entrent en ligne de compte pour une analyse plus détaillée ;
- des données statistiques récentes doivent être disponibles au niveau eurégional (souvent, les données relatives aux sous-régions sont incompatibles en ce qui concerne leur définition ou leur période de référence ou ne sont pas disponibles à temps).

Sur base des critères précités, nous avons choisi une série de données essentielles, que nous avons soumises à une analyse détaillée. C'est ainsi que lors de l'établissement de son PIC, l'Euregio Meuse-Rhin a fixé une série d'indicateurs de contexte, relevés chaque année. Les indicateurs choisis donnent une idée de la réalisation des objectifs (spécifiques). Un certain nombre de ces indicateurs de contexte a été choisi sur base des critères de sélection précités. Ils ont été repris avec leur valeur actualisée dans différentes parties du paragraphe 2.1. A cette occasion, ERAC a étoffé certains indicateurs de contexte avec des indicateurs et des périodes de référence supplémentaires, ce qui donne une idée plus précise et plus différenciée du développement de l'Euregio Meuse-Rhin.

2.1.2 Évolution économique générale

En ce qui concerne l'actualisation de l'analyse socio-économique de l'Euregio Meuse-Rhin, force est de constater que les données statistiques ne collent pas tout à fait à la réalité. Comme le montre la suite de ce paragraphe, les données actualisées concernent, dans beaucoup de cas, une période allant jusqu'en l'an 2000 ou 2001 inclus. Souvent, des chiffres plus récents ne sont pas encore disponibles au niveau eurégional.

Cette lacune ne pose pas problème pour l'analyse d'un grand nombre de caractéristiques structurelles de la situation eurégionale ; l'évolution de ces caractéristiques n'est visible que sur une période plus longue (p.ex. les structures de production, l'infrastructure, les équipements collectifs etc.) Toutefois, les indicateurs tels que le chômage et l'emploi sont plus évolutifs par nature : ils sont directement influencés par le développement économique.

Le retard dans la présentation des données statistiques a comme conséquence que le ralentissement économique enregistré récemment au niveau des états membres n'apparaît pas dans l'analyse du niveau eurégional alors qu'il est confirmé par une série d'indicateurs au niveau des états membres concernés.

Tableau 2.1 Développement économique au niveau des États membres

	année					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
indicateur: chômage par état membre – pourcentage						
Belgique	9,2	9,3	8,6	6,9	6,7	7,3
Allemagne	9,7	9,1	8,4	7,8	7,7	8,2
Pays-Bas	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	2,7
indicateur: croissance annuelle du chômage – pourcentage						
Belgique	0,8	1,2	1,4	1,6	1,2	-
Allemagne	-0,2	1,1	1,2	1,8	0,4	-
Pays-Bas	3,2	2,6	2,6	2,2	1,9	-
indicateur: croissance annuelle du Produit national brut (PNB) – pourcentage						
Belgique	3,6	2	3,2	3,7	0,8	0,7
Allemagne	1,4	2	2	2,9	0,6	0,2
Pays-Bas	3,8	4,3	4	3,3	1,3	0,3

Source: Eurostat

Même si les chiffres du chômage, de l'emploi et du Produit intérieur brut sont ceux des états membres, ils indiquent clairement que la situation économique et sociale au moment de l'établissement du PIC (fondé sur des chiffres n'allant pas au-delà de l'an 2000) était différente de celle des années 2001 et 2002. Jusqu'à la fin de l'an 2000, le chômage a régressé tandis que la croissance de l'emploi et du PIB était forte. Or, les chiffres des années 2001 et 2002 révèlent un renversement de tendance. En 2001, le chômage a encore diminué, mais le pourcentage de croissance du PNB et l'accroissement du chômage indiquent une détérioration de la situation économique. En 2002, la situation est encore nettement moins positive, et le chômage a également augmenté. Nous reviendrons sur ce renversement de tendance, surtout en termes de qualité, lorsqu'il sera question de l'analyse SWOT et des conclusions sur la pertinence du programme.

2.1.3 Emploi et chômage

Pour la période relativement courte qui s'est écoulée depuis l'établissement du PIC, la situation sur le marché de l'emploi est un paramètre important pour évaluer le développement de l'Euregio au cours des dernières années. A ce titre, nous examinerons donc l'évolution de l'emploi et du chômage au sein de l'Euregio Meuse-Rhin.

Les tableaux 2.2 et 2.3 comparent directement les chiffres de l'emploi et du chômage dans les différentes sous-régions. Il s'agit de chiffres harmonisés provenant d'informations émanant de l'EURES. Il est à noter que la délimitation des sous-régions ne correspond pas tout à fait à celle des sous-régions de l'Euregio Meuse-Rhin (pour Aix-la-Chapelle et le Limbourg néerlandais). Étant donné la forte ressemblance, l'évolution indiquée par les chiffres peut quand même être utilisée pour l'analyse de la situation eurégionale.

Tableau 2.2 Evolution de l'emploi

Personnes actives	Province du Limbourg (B)	Province de Liège	Communauté germanophone	Province du Limbourg (NL)	Région d'Aix-la-Chapelle
1991	-	317.167	18.800*	453.100	229.951
1992	219.029	319.052	19.272	521.940	233.761
1993	220.002	314.098	18.884	469.300	231.871
1994	222.697	311.978	19.217	473.000	226.774
1995	232.384	312.683	19.727	476.200	226.030
1996	235.594	314.321	19.975	480.550	223.363
1997	240.823	319.408	20.079	485.760	222.129
1998	249.061	323.729	20.445	469.746	222.719
1999	247.615	295.545	20.722	465.400	225.747
2000				478.268	234.127
2001	250.456	337.078	20.885	475.900	237.963

* Estimation

Source: VDAB, Forem, ADG, Arbeidsvoorziening Limburg et Arbeitsamt Aachen.

Tableau 2.3 Évolution du taux de chômage 1991-2001

(pourcentages)	Province du Limbourg (B)	Province de Liège	Communauté germanophone	Province du Limbourg (NL)	Région d'Aix-la-Chapelle
1991	15,0	11,9	6,0	8,2	8,6
1992	17,0	13,5	6,3	8,1	9,0
1993	19,8	15,1	7,3	9,9	10,9
1994	19,0	15,8	7,6	12,7	11,8
1995	18,2	15,4	6,8	12,4	12,0
1996	15,2	15,4	6,2	12,3	13,1
1997	13,7	15,3	6,0	11,4	13,9
1998	11,5	14,9	5,4	9,3	13,2
1999	9,0	14,5	5,1	8,1	12,5
2000	9,0	14,1	5,0	7,2	10,9
2001	-	17,3	5,0	7,0	9,0

Source: VDAB, Forem, ADG, Arbeidsvoorziening Limburg et Arbeitsamt Aachen.

Le tableau 2.2 indique que le nombre de personnes actives a légèrement augmenté dans la plupart des sous-régions au cours des dix dernières années. Il correspond à la conclusion reprise dans le PIC à propos de l'emploi. Le développement du taux de chômage pendant la décennie écoulée ressort du tableau 2.3. Celui-ci indique pour la période 1995-2001 une diminution du taux de chômage dans la plupart des sous-régions. En 2001, la diminution était d'ailleurs déjà un peu moins nette, alors que, dans la province de Liège, le chômage repartait même à nouveau à la hausse cette année-là. Cette évolution correspond grosso modo à l'évolution constatée dans le PIC et suit l'évolution du chômage au niveau national (voir paragraphe 2.1.2). Compte tenu de cette évolution du chômage au niveau national, il y a lieu d'observer que cette diminution du chômage aura, selon toute attente, à nouveau été inversée au cours des années postérieures à 2001 et que le chômage aura augmenté au sein de l'Euregio Meuse-Rhin.

2.1.4 Type de chômage

Nous nous penchons ici sur quelques aspects qui donnent une image plus précise et en même temps plus nuancée de l'évolution générale du marché de l'emploi. Ensuite, nous examinons l'évolution du chômage chez les hommes et chez les femmes, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Ces catégories correspondent à celles utilisées dans le PIC (Euregio Meuse-Rhin, 2001) pour la description du marché de l'emploi.

Le tableau 2.4 indique le type de chômage constaté dans l'Euregio Meuse-Rhin. Nous avons réparti les chômeurs en chômeurs masculins et féminins, jeunes chômeurs et chômeurs de longue durée.

Tableau 2.4 Type de chômage – année 2001

	Total des chômeurs	Hommes	Femmes	Jeunes (< 25 ans)	Chômeurs de longue durée
Province du Limbourg (B)	26.289	9.914 (38%)	16.375 (62%)	7.050 (27%)	10.637 (40%)
Province de Liège	57.138	24.711 (43%)	32.426 (57%)	16.709 (29%)	39.406 (69%)
Communauté germanophone	1.476	607 (41%)	869 (59%)	307 (21%)	550 (37%)
Prov. Limbourg (NL)	36.086	18.329 (51%)	17.757 (49%)	3.003 (8%)	18.764 (52%)
Région d'Aix-la- Chapelle	33.741	19.144 (57%)	14.598 (43%)	3.783 (11%)	13.052 (39%)
TOTAL	154.730	72.705	82.025	30.582	82.409

Source: VDAB, Forem, ADG, Arbeidsvoorziening Limburg et Arbeitsamt Aachen.

Pour les hommes, les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée, il s'agit de pourcentages du nombre total de chômeurs.

Par rapport à la situation du marché de l'emploi décrite dans le PIC, le retard des groupes cibles précités n'a que légèrement changé au cours de la période 1998-2001. Le nombre de femmes au chômage a légèrement augmenté par rapport à la situation prévalant lors de la rédaction du PIC. Le nombre de jeunes chômeurs a augmenté dans la plupart des sous-régions. Par rapport aux chiffres figurant dans le PIC, le nombre des chômeurs de longue durée a diminué. Seule la province de Liège a enregistré une hausse pour cette catégorie de chômeurs.

Étant donné le ralentissement économique de ces dernières années, la position économique des groupes cibles précités aura continué à se dégrader après 2001. Avec l'accroissement du chômage et l'élargissement du marché de l'emploi, la concurrence se renforce d'ailleurs. De ce fait, les possibilités d'accès ou de rentrée dans le marché de l'emploi s'amenuisent.

2.1.5 Mobilité transfrontalière

La garantie de mobilité transfrontalière des citoyens est une condition importante pour l'avènement d'une identité économique, culturelle et sociale entre les sous-régions de l'Euregio Meuse-Rhin. Bien entendu, l'infrastructure physique n'est pas un paramètre qui change sensiblement dans le court laps de temps séparant l'établissement du PIC de l'évaluation intermédiaire. Cet aspect ne doit donc pas être analysé en profondeur.

Il faut toutefois relever que la nécessité d'une coopération plus poussée en la matière au sein de l'Euregio a été soulignée une fois de plus récemment. Elle a notamment été affirmée lors de la rencontre consacrée aux « Transports en commun transfrontaliers au sein de l'Euregio Meuse-Rhin », qui a eu lieu en juin 2002. A cette occasion, les participants ont constaté que les nombreuses mesures individuelles prises en faveur d'un petit territoire apportaient bien certaines améliorations, mais que les sous-régions n'avaient pas de stratégie globale. Ils ont souligné l'utilité et la nécessité d'accords entre les instances concernées à propos d'objectifs et de mesures communs. Il s'agit principalement de la coopération en matière de transports en commun transfrontaliers. Les entraves à éliminer dans ce domaine sont déjà énumérées dans le PIC.

Entre-temps, un pas important a été franchi dans l'amélioration des transports en commun transfrontaliers avec la création d'une plate-forme de mobilité. Les participants à cette plate-forme se penchent sur le problème des transports en commun transfrontaliers. L'ambition de la plate-forme est de présenter des projets concrets susceptibles d'améliorer la mobilité transfrontalière.

2.1.6 Travailleurs frontaliers

L'ampleur de la mobilité transfrontalière, c. à d. le nombre de travailleurs frontaliers, est souvent considérée comme un indicateur important de la coopération et de l'intégration transfrontalières. Par ailleurs, elle doit contribuer à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi.

Le tableau 2.5 donne quelques séries de chiffres sur le nombre de travailleurs frontaliers. Ces chiffres se rapportent aux navettes entre le Limbourg néerlandais ; les régions frontalières allemandes et les régions frontalières belges. Il est vrai que ce territoire est plus grand que l'Euregio Meuse-Rhin et que le nombre exact de travailleurs frontaliers à l'intérieur de l'Euregio Meuse-Rhin pourrait donc différer un peu des flux indiqués dans le tableau (p.ex. à cause de la présence de plusieurs grandes villes). On peut toutefois supposer que la tendance indiquée par l'évolution des flux de navetteurs soit largement représentative.

Le PIC de l'Euregio Meuse-Rhin avait déjà constaté que le courant ouest-est dominait largement le mouvement des travailleurs frontaliers. Cette situation est inchangée depuis des années : elle ressort aussi des chiffres du tableau 2.5. Les principaux mouvements de travailleurs s'effectuent du Limbourg néerlandais et des sous-régions belges vers l'Allemagne. Même si le flux inverse à partir des sous-régions allemandes vers la Belgique et les Pays-Bas a progressé pendant toute la période 1991-2002, le mouvement est toujours relativement limité. Par ailleurs, un nombre assez important de personnes venant des sous-régions belges vont travailler dans le Limbourg néerlandais.

En ce qui concerne l'évolution du nombre de travailleurs frontaliers au cours de la période 1991-2002, il apparaît qu'elle varie en fonction du type de navetteurs, mais que, dans l'ensemble, la progression est légère. Sur l'ensemble de cette période, les principaux flux de la Belgique vers le Limbourg néerlandais et du Limbourg néerlandais vers l'Allemagne sont même en régression.

Tableau 2.5 Nombre et répartition des travailleurs frontaliers faisant la navette entre le Limbourg NL, la Belgique et l'Allemagne

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgique - Limbourg	6.635	6.570	6.110	6.370	6.085	6.145	6.615	6.760	6.950	6.330	6.600	6.110
<i>hommes</i>	3.880	3.820	3.570	3.560	3.470	3.520	3.630	3.660	3.695	3.335	-	-
<i>femmes</i>	2.755	2.750	2.540	2.810	2.615	2.625	2.985	3.100	3.255	2.995	-	-
Limbourg – Belgique	825	845	870	900	975	955	1.010	1.170	1.250	1.275	1.275	1.200
<i>hommes</i>	730	735	750	760	825	785	825	960	1.035	1.050	-	-
<i>femmes</i>	95	110	120	140	150	170	185	210	215	225	-	-
Solde Limbourg	5.810	5.725	5.240	5.470	5.110	5.190	5.605	5.590	5.700	5.055	5.325	4.910
Limbourg – Allemagne	8.965	9.465	9.680	10.160	10.485	10.365	9.825	9.625	9.110	8.485	8.105	7.260
<i>hommes</i>	7.555	7.845	7.830	7.990	8.040	7.790	7.325	7.085	6.635	6.170	-	-
<i>femmes</i>	1.410	1.620	1.850	2.170	2.445	2.575	2.500	2.540	2.475	2.315	-	-
Allemagne - Limbourg	660	675	680	605	615	715	720	975	1.455	1.540	2.100	-
<i>hommes</i>	370	380	390	345	360	435	440	600	950	1.005	-	-
<i>femmes</i>	290	295	290	260	255	280	280	375	505	535	-	-
Solde Allemagne	8.305	8.790	9.000	9.555	9.870	9.650	9.105	8.650	7.655	6.945	6.005	-
Allemagne – Belgique	430	545	545	390	470	395	415	485	555	603	642	703
<i>hommes</i>	250	305	310	220	295	255	270	325	390	-	-	-
<i>femmes</i>	180	240	235	170	175	140	145	160	165	-	-	-
Belgique – Allemagne	3.590	3.390	3.770	3.890	3.950	4.245	4.240	4.460	4.780	4.473	5.069	5.183
<i>hommes</i>	1.990	2.010	2.070	2.150	2.095	2.305	2.275	2.350	2.445	-	-	-
<i>femmes</i>	1.600	1.380	1.700	1.740	1.855	1.940	1.965	2.110	2.335	-	-	-
Solde Belgique	-3.160	-2.845	-3.225	-3.500	-3.480	-3.850	-3.825	-3.975	-4.225	-4.029	-4.427	-4.480

Source: ETIL/ROA (CBS et Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI))

2.1.7 Pertinence de l'analyse SWOT

L'analyse SWOT qui figure dans le PIC énumère les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces applicables à l'Euregio Meuse-Rhin. Les points relevés dans cette analyse SWOT sont en grande partie de type structurel (p.ex. la structure spatiale) ou ne changent que si l'examen porte sur une période plus longue (p.ex. la situation de l'environnement, le contexte économique et social). Étant donné le court laps de temps qui s'est écoulé depuis l'établissement du PIC, une actualisation de ces paramètres de l'analyse SWOT ne s'impose pas. Pour une série de données de base, ce constat est également confirmé par la mise à jour des données dont il a été question dans le texte précédent.

Toutefois, l'analyse SWOT doit être revue à la lumière d'une évolution récente au niveau de la situation économique et sociale, savoir le ralentissement économique marqué de ces dernières années (voir (2.1.2 « Évolution économique générale »).

Le tableau suivant contient une mise à jour de paramètres importants du tableau SWOT. Il ne reprend que les éléments importants du tableau SWOT qui ont effectivement changé et qui sont susceptibles d'être influencés par le programme. Cette méthode d'évaluation correspond à l'évaluation du tableau SWOT déjà utilisée pour l'évaluation ex ante du PIC.

Tableau 2.6 Actualisation d'éléments importants du tableau SWOT

Éléments de l'analyse SWOT repris dans le PIC	État actuel/attendu de la situation	Rapport avec les mesures du PIC
Atouts		
Diminution du chômage	augmentation du chômage	2.1, 4.1, 4.2
Augmentation du nombre d'emplois	croissance en recul	2.1
Coopération transfrontalière en matière de transports en commun	une intensification s'impose ; une série de mesures ont été prises	1.2
Opportunités		
Augmentation des offres d'emploi	diminution provoquée par la régression de la demande et l'augmentation du chômage	2.1, 4.1
Possibilités de développement du tourisme et de loisirs	importance en hausse, doit compenser les pertes d'emploi	2.2, 3.2
Meilleur suivi des créateurs d'entreprises	importance en hausse, doit compenser le ralentissement économique	2.1
Les TIC offrent des possibilités de coopération	moins d'opportunités pour les TIC liées aux entreprises en raison de la diminution des investissements (mais opportunités importantes dans l'enseignement et dans le secteur public)	2.1
Possibilités de fixation commune des zones réservées à l'implantation d'entreprises	diminution de la demande en raison du ralentissement économique qui aiguise la concurrence entre les sous-régions	1.1
Faiblesses		
Chômage élevé dans certaines régions	aggravation et extension du problème	2.1, 4.1, 4.2
Intensité relativement basse de la recherche et du développement (R&D)	aggravation de la menace en raison de la diminution du potentiel d'investissement	2.1, 4.2

Tableau 2.6 Suite

Éléments de l'analyse SWOT repris dans le PIC	État actuel/attendu de la situation	Rapport avec les mesures du PIC
Menaces		
Participation insuffisante des femmes à la vie professionnelle	les possibilités d'y remédier s'amenuisent en raison de l'aggravation du chômage et de la diminution de (la croissance) de l'emploi	4.1
Chômage de longue durée élevé	aggravation de ce problème	2.1, 4.1, 4.2
Intégration difficile des immigrés, des handicapés, des travailleurs faiblement qualifiés et d'autres groupes défavorisés	diminution des possibilités d'y remédier en raison de l'aggravation du chômage et de la diminution de (la croissance) de l'emploi	4.1, 4.2, 5.1
Manque de terrains industriels (de qualité)	diminution de ce problème en raison de la diminution de la demande de terrains industriels	1.1
Aggravation du retard accumulé par certains groupes cibles	aggravation de ce problème en raison de la diminution des possibilités de relance économique (voir aussi ci-dessous)	4.1, 5.1

2.2 Pertinence des perspectives de développement et des objectifs

2.2.1 Perspectives

Le PIC décrit les perspectives de développement de l'Euregio Meuse-Rhin au départ de huit impératifs eurégionaux :

- renforcement des structures économiques
- marché de l'emploi et enseignement
- encouragement du développement durable
- encouragement de la mobilité transfrontalière
- amélioration de la coopération transfrontalière et de l'accessibilité transfrontalières aux soins de santé
- stimulation de l'intégration sociale
- renforcement de l'identité culturelle
- collaboration entre les autorités et les organismes publics

L'évaluation ex ante du PIC était déjà arrivée à la conclusion que les perspectives de développement touchaient un large éventail de sujets et ne laissaient guère de thèmes de côté. Dès lors, les perspectives décrites au départ des impératifs énoncés concernent moins le choix des contenus politiques qui tentent de répondre à l'évolution actuelle de l'Euregio Meuse-Rhin. Il s'agit en fait d'un inventaire des thèmes identifiés au niveau de la situation économique et sociale de l'Euregio et des formes de coopération transfrontalière susceptibles d'être stimulées à l'intérieur de ces thèmes.

Cette approche, largement axée sur le contenu, s'explique entre autres par l'ampleur du processus d'évolution à partir duquel les perspectives ont été développées. Lors des interviews des personnes concernées, nous avons d'ailleurs souligné qu'un grand nombre d'autorités et d'organisations partenaires ainsi que de citoyens avaient participé à l'élaboration des perspectives pour les différentes sous-régions. Ainsi, les parties concernées dans chacune des sous-régions ont pu fixer les thèmes directeurs prioritaires à leurs yeux.

Ces thèmes directeurs ont ensuite été intégrés dans l'éventail des impératifs cité ci-dessus, éventail qui s'applique à l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin. Ces impératifs constituent les perspectives du PIC et, partant, le fondement de la stratégie du programme.

Sur base de ce qui précède, nous arrivons à la conclusion que la formulation des perspectives de développement est relativement large et neutre en termes de contenu politique et peu sensible, dans les faits, aux développements récents apparus au sein de l'Euregio. Dès lors, la validité temporelle des perspectives formulées est grande. D'un autre côté, l'utilité des perspectives en tant qu'outil de gestion du développement socio-économique de l'Euregio est assez limitée pour certains aspects spécifiques.

La valeur des perspectives de développement tient principalement au fait qu'elles constituent une assise, un support pour les possibilités existant au niveau de la coopération transfrontalière. Dès lors, cette recherche de la coopération transfrontalière constitue le choix spécifique/distinctif que le PIC fait pour l'Euregio en tant que programme de gestion (choix inspiré entre autres par les conditions imposées par l'Union Européenne pour le lancement d'INTERREG IIIA), à condition, évidemment, que la stimulation de la coopération transfrontalière contribue au développement économique et social de l'Euregio.

2.2.2 Objectifs

L'objectif principal du PIC est formulé comme suit :

« Stimulation durable de l'intégration tant économique que sociale à l'intérieur de l'Euregio Meuse-Rhin de manière telle que le potentiel humain et naturel disponible soit utilisé de manière optimale et intégrale ».

Cet objectif a été concrétisé par les objectifs spécifiques suivants :

- élimination des obstacles économiques et sociaux (créés par la frontière) ;
- amélioration de la position concurrentielle de la région ;
- meilleur fonctionnement du marché de l'emploi ;
- élimination des goulots actuels au niveau de l'infrastructure physique et économique ;
- préservation du milieu naturel.

L'évaluation de la pertinence de ces objectifs est comparable à l'évaluation de la pertinence des perspectives de développement. La définition des objectifs, tout comme celle des perspectives de développement, est large et se situe à un niveau d'abstraction assez élevé. De ce fait, le lien avec la réalité de la situation économique et sociale est assez ténu. En revanche, la pertinence des objectifs reste constante, étant donné que leur valeur n'est pas du tout ou très peu influencée par l'évolution économique ou sociale.

C'est surtout l'objectif principal qui traduit l'essence du PIC. Il y va principalement du développement économique et social d'une région transfrontalière ; le programme porte sur les opportunités et les possibilités offertes à cet égard par l'intégration et la coopération transfrontalières. Dès lors, les objectifs économiques et sociaux du PIC sont notamment repris dans les objectifs spécifiques. En fait, ils représentent les conditions marginales à remplir pour que l'encouragement de la coopération transfrontalière devienne possible. L'encouragement de la coopération n'est d'ailleurs pas un but en soi ; il doit déboucher sur une amélioration de la situation économique et sociale de l'Euregio. Cette approche se retrouve aussi dans les perspectives de développement.

2.3. Cohérence et pertinence de la stratégie

Dans le PIC, la stratégie du programme est décrite à l'aide d'axes et de critères. Elle distingue cinq axes « thématiques » et un axe intitulé « Assistance Technique ».

Tout comme les perspectives de développement et les objectifs, la stratégie du programme repose sur une approche aussi large que diversifiée. Le lien entre les perspectives, les objectifs, les axes et les mesures est clair (cohérence), tout comme pour l'évaluation ex ante. Les différents éléments sont toujours faciles à identifier. D'un autre côté, l'évaluation ex ante arrive aussi à la conclusion que les mesures ont une large portée et contiennent peu de choix explicites. Les catégories de projets envisagées sont clairement décrites au niveau des mesures, mais le programme n'est pas utilisé comme outil pour la gestion spécifique du développement économique et social de l'Euregio.

Le contenu relativement général des mesures fait que la description de leur contenu ne nécessite guère d'adaptation en cas de changement de la situation économique et sociale. On pourrait dire, en simplifiant, qu'il permet de traiter pratiquement tous les sujets et de répondre à tous les développements. En revanche, la notion d'axe est un aspect qu'il convient de mettre en évidence. Il s'agit de la possibilité de mettre plus ou moins en exergue certains éléments à l'intérieur des axes ou des mesures et d'opérer, le cas échéant, des transferts de moyens entre les mesures ou les axes.

A propos du possible transfert de moyens, il importe de relever que toute décision en la matière doit s'appuyer sur des attentes fondées pour l'avenir. Il faut un aperçu réaliste des projets qui pourraient encore être rentrés dans le cadre de certaines mesures. Dès lors, le texte de la présente évaluation tient compte, là où c'est possible, des projets susceptibles d'être rentrés dans un avenir proche.

Par ailleurs, nous signalons l'initiative des gestionnaires régionaux de projets et du bureau de programmation qui, au début de 2003, ont déjà entamé une recherche systématique de projets susceptibles de cadrer avec les mesures. A cette fin, une personne a été désignée de commun accord pour chaque mesure ; elle est chargée de faire l'inventaire des idées de projets potentielles. Le but de cet inventaire est de disposer fin 2003, pour chaque mesure, d'une vue d'ensemble plus réaliste des propositions de projets susceptibles d'être rentrées dans le cadre d'INTERREG IIIA. Le résultat de cette démarche servira bien entendu de référence importante pour le choix de la manière dont il faudra traiter le résultat de l'évaluation.

Dans les paragraphes suivants, nous analysons, axe par axe, différentes catégories de projets qui méritent plus ou moins l'attention. Pour ce faire, nous passons en revue les développements économiques et sociaux tels que décrits au paragraphe 2.1 de l'évaluation.

2.3.1 Infrastructure physique

Axe 1 Amélioration de l'infrastructure physique

Mesure 1.1 Amélioration du cadre de travail

Catégories de projets :

- harmonisation des plans et de la hiérarchie des voies de communication
- développement d'un outil de planification spatiale, échange de connaissances
- développement de sites industriels transfrontaliers

Mesure 1.2 Stimulation de la mobilité transfrontalière

Catégories de projets :

- renforcement de l'offre en matière de transports en commun transfrontaliers
- concepts de mobilité novateurs, transport multimodal, logistique pour un concept de transport
- aménagement de sites industriels transfrontaliers

- Conséquence du ralentissement économique de ces dernières années, tant les pouvoirs publics que les particuliers disposent de moins de moyens pour réaliser véritablement des projets (importants). Le marché immobilier des terrains industriels en particulier pâtit fortement du ralentissement de l'activité économique. Bien entendu, il est possible d'anticiper, dès cette phase, une reprise future de l'économie. Toutefois, l'urgence est moins de mise, et le climat d'investissement s'est détérioré. La présence d'un seul projet pour la mesure 1.1 fin juin confirme d'ailleurs ce constat.
- La situation en matière de transports en commun déroge partiellement à la conclusion précédente. Ici aussi, le climat d'investissement s'est dégradé à la suite des économies (annoncées) dans le secteur (semi)-public. Toutefois, l'urgence est toujours de mise, comme l'indique l'actualisation de l'analyse SWOT. Fin juin, deux projets axés sur des enquêtes au niveau eurégional avaient été approuvés. Toutefois, les projets d'enquête seuls ont une portée financière limitée : ils sont insuffisants pour tirer pleinement parti de la mesure. A cet égard, une série de projets d'investissement sont nécessaires pour justifier l'engagement des fonds pour la mesure 1.2 et l'importance que l'Euregio attache aux transports en commun. A cet égard, la création récente de la plate-forme de mobilité (voir aussi point 2.1.5) revêt une grande importance. Cette plate-forme s'occupe notamment du lancement de projets contribuant à l'amélioration des transports en commun transfrontaliers. A court terme, il faudra voir si cette initiative peut déboucher sur des projets (d'investissement) susceptibles d'être introduits avant la fin de la période de programmation actuelle.

-
- En général, les projets d'infrastructure (importants) se caractérisent par une période de préparation assez longue. Les initiatives en faveur du développement de terrains industriels et d'infrastructures devront atteindre dès cette période un stade de développement concret pour pouvoir encore être approuvées, réalisées et clôturées pendant la période de programmation INTERREG IIIA. Ce qui permettra aussi de faire à court terme l'inventaire des projets susceptibles de bénéficier encore de ces mesures dans le cadre d'INTERREG IIIA. Une décision fondée quant à la modification des axes pourra alors être prise sur base de cet inventaire. D'ailleurs, cet inventaire a déjà fait l'objet d'une initiative à grande échelle. L'introduction au point 2.3 mentionne d'ailleurs que les gestionnaires régionaux de projets et le bureau de programmation sont partis ensemble à la recherche d'idées de projets appropriées. Indépendamment de cela, les projets attendus suite à la création de la plate-forme de mobilité pourront bien entendu servir également à dresser cet inventaire.

2.3.2 Coopération économique et scientifique/technologique

Axe 2 Promotion de la coopération économique et scientifique/technologique

Mesure 2.1 Stimulation des nouvelles activités et activités innovantes

Catégories de projets :

- stimulation de l'innovation, du transfert technologique et du transfert de connaissances
- encouragement de la coopération entre les entreprises par une prise conscience, une sensibilisation, un travail de promotion ainsi que par des formations/cours
- encouragement à l'utilisation des TIC dans le cadre du potentiel concurrentiel du monde économique eurégional

Mesure 2.2 Tourisme

Catégories de projets :

- développement de produits thématiques (tourisme culturel, tourisme vert etc.)
- développement de produits infrastructurels (utilisation de l'infrastructure touristique, p.ex. des attractions)
- marketing transfrontalier et combinaisons produit-marché

- L'importance des mesures prévues par l'axe 2 croît à la suite de l'évolution économique actuelle, négative, et des problèmes qu'elle engendre, comme la montée du chômage et la diminution du nombre de créateurs d'entreprises et de leurs chances de survie. A cet égard, il importe grandement d'inverser cette tendance pendant la présente période de programmation, par l'encouragement des créateurs d'entreprises, le suivi des entrepreneurs et le lancement de nouvelles initiatives. L'analyse SWOT qualifie le tourisme de secteur porteur. Dans le contexte actuel, cette démarche est doublement importante pour compenser (partiellement) les pertes d'emploi.
- Les possibilités retenues par le PIC pour le secteur des TIC et les TIC au sein des entreprises sont moins grandes pendant cette phase. Mais l'utilisation des TIC pour fournir des services au monde économique tout entier est quand même un sujet de choix.
- Divers projets ont été approuvés au titre de l'axe 2. La contribution financière du monde économique à ces projets reste quelque peu en dessous des attentes formulées dans le tableau financier. Néanmoins, cette participation (financière) du monde économique est un instrument de mesure important pour jauger la portée et les chances de réussite de projets. A côté d'initiatives (semi)-publiques réalisées au profit du monde économique, ces mesures doivent porter aussi, et surtout, sur des projets présentés par les entreprises ou sur des projets auxquels elles participent.

- L'expérience acquise avec les nombreux programmes régionaux à fonds structurels et leurs réglementations axées sur les entreprises peut servir de levier pour mieux stimuler et encourager de manière plus directe le monde économique dans le cadre du programme INTERREG IIIA. Une réglementation destinée aux entreprises est un bon moyen de soutenir directement la vie économique, certainement lorsque les possibilités d'investissement des entreprises elles-mêmes sont limitées. Le recours à un modèle de demande peut faciliter grandement la procédure de demande aux entreprises ; il leur offre une aide directe et constitue par ailleurs une espèce de « guichet » concret et reconnaissable au niveau d'INTERREG IIIA. La réglementation de groupe est un exemple de réglementation compatible avec INTERREG IIIA. Dans ce cas, un groupe d'entreprises coopérantes, issues de différentes parties de l'Euregio, peut recevoir des subsides, par exemple pour le développement commun d'un produit innovant. L'important est de définir au préalable des critères généraux précis sur base desquels la décision sur l'octroi de subventions aux entreprises est prise. Ainsi, on évite d'avantager ou de désavantager telle ou telle entreprise et de fausser la concurrence. Par ailleurs, il importe de tenir compte de la règle « de minimis ». Celle-ci prévoit qu'une entreprise isolée ne peut recevoir plus de 100.000 euros d'aide publique sur trois ans. Dans des cas dûment justifiés, une demande peut être introduite auprès la Commission européenne pour qu'elle accorde une augmentation du montant prévu pour cette règle.

2.3.3 Protection du cadre de vie

Axe 3 Protection de l'environnement

Mesure 3.1 Protection de l'environnement, de la nature et des paysages

Catégories de projets :

- gestion hydraulique
- prise en charge du problème du sol et de pollution atmosphérique
- sources énergétiques durables
- prévention/retraitement des déchets et gestion de l'environnement
- infrastructure écologique, gestion et développement de la nature

Mesure 3.2 Développement des zones rurales

Catégories de projets :

- renforcement des valeurs culturelles et paysagères du point de vue pédagogique et récréatif-touristique
- agriculture biologique
- production et marketing de produits du terroir et de produits de la ferme

- L'objectif de cet axe et du grand éventail d'initiatives prévues par la mesure 3.1 est de protéger l'environnement, la nature et les sites. Un nombre relativement important de projets a déjà été approuvé dans le cadre de cette mesure, principalement en matière d'infrastructure écologique, de développement de la nature et de coopération dans le domaine des eaux usées. Les projets relatifs aux sources énergétiques durables sont en reste ; il est vrai qu'ils demandent souvent des investissements importants. En outre, la coopération transfrontalière en la matière est peut-être moins spontanée.
- La pertinence de l'objectif de la mesure 3.1 n'est guère influencée par l'évolution économique et sociale récente (elle ne dépend pas du marché). La protection de la nature, de l'environnement et des sites garde toute son importance. Toutefois, le climat d'investissement pour ces projets est devenu moins favorable suite aux économies (annoncées) par le secteur (semi)-public. Le programme INTERREG IIIA peut (continuer) à faire contre-poids à cette évolution en fournissant le gros des moyens nécessaires pour de tels projets.
- C'est surtout la mesure 3.2 qui est centrée sur le pouvoir d'attraction touristique et récréatif de la campagne. Par ailleurs, cette mesure s'adresse à d'autres initiatives permettant une utilisation et un développement durables de la campagne. La pertinence de cette mesure n'est pas démentie par l'actualisation de l'analyse SWOT. Le secteur touristique et récréatif est considéré comme porteur et peut compenser les pertes d'emploi enregistrées dans d'autres secteurs. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les problèmes de la campagne ont un caractère plus ou moins structurel. En effet, ils ne sont pas apparus par temps de crise économique généralisée ; ils étaient déjà pressants lorsque la situation économique était prospère.

2.3.4 Potentiel humain

Axe 4 Développement et valorisation du potentiel humain

Mesure 4.1 Renforcement du marché de l'emploi transfrontalier

Catégories de projets :

- collecte et échange d'informations sur le marché de l'emploi eurégional
- encouragement de groupes cibles spécifiques (les jeunes, les femmes, les chômeurs de longue durée)
- mobilité de la main-d'œuvre et des travailleurs frontaliers
- réseaux entre les autorités et les institutions régionales

Mesure 4.2 Enseignement et formation professionnelle

Catégories de projets :

- structures de coopération dans le domaine de la formation et du placement
- connaissances des langues étrangères et connaissance du contexte professionnel dans les régions voisines
- reconnaissance de diplômes
- collaboration entre les écoles et les entreprises, stimulation de l'ouverture d'esprit aux nouveautés et de l'esprit d'entreprise

- L'évolution conjoncturelle négative a accentué l'urgence de ces mesures. Le chômage fait croître l'offre potentielle de main-d'œuvre et aggrave le retard accumulé par certains groupes tels que les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée. Cette évolution appelle des efforts supplémentaires afin de leur redonner accès au marché de l'emploi. Ceux-ci doivent porter principalement sur des activités qui augmentent la disponibilité immédiate des personnes concernées (notamment des groupes cibles) et stimulent l'esprit d'entreprise. Ces activités doivent encourager l'activité économique, comme le prévoit l'axe 2. Cela signifie qu'à côté de l'approche centrée sur les groupes cibles, l'approche orientée vers la demande mérite une attention croissante.
- Les activités dans le domaine de la coopération transfrontalière entre les institutions et les entreprises, les initiatives communes et l'échange de connaissances et d'expériences vécues répondent à l'objectif général du programme. Elles restent pertinentes dans les faits.
- La stimulation de la mobilité de la main-d'œuvre, illustrée par les travailleurs frontaliers, ne semble pas être une solution optimale. Ainsi, l'évolution du chômage dans les différentes sous-régions démontre bien que la gravité du problème diffère d'une sous-région à l'autre, mais l'évolution du taux de chômage est largement comparable. Cela signifie que les sous-régions se retrouvent souvent dans la même situation lorsqu'il est question d'aggravation ou d'amélioration du problème du marché de l'emploi. L'idée d'interaction (ou de mouvement anticyclique) entre les régions frontalières, qui serait mise en pratique par les travailleurs frontaliers, ne colle pas à la réalité, ou seulement de manière limitée. Par ailleurs, l'analyse SWOT montre aussi que le nombre de travailleurs frontaliers n'a pas augmenté. La direction des flux est également constante, preuve que le marché de l'emploi transfrontalier n'est pas un marché souple et anticyclique.

Souvent d'ailleurs, l'objectif explicite de nombreuses initiatives n'est pas de promouvoir la mobilité des travailleurs, mais d'augmenter la transparence du marché de l'emploi. Interreg peut apporter une contribution utile à ce niveau en améliorant la connaissance réciproque du marché de l'emploi et en lançant des initiatives communes sur ce terrain.

- Partant de cette idée, il est évident qu'il ne convient pas de mettre l'accent sur la stimulation de la mobilité de la main-d'œuvre. Cette attitude est d'ailleurs largement confirmée par le type de projets choisis pour les mesures. Dans la période qui nous occupe, nous avons plus besoin d'initiatives qui relancent l'emploi et permettent l'insertion immédiate des chômeurs dans le marché de l'emploi. Par contre, l'amélioration des connaissances, notamment linguistiques, et de la connaissance du contexte professionnel des autres sous-régions est très importante à cet égard. Elle stimule et facilite la coopération transfrontalière dans le contexte professionnel et encourage fortement, dans cette optique, les autres axes du programme.

2.3.5 Intégration sociale

Axe 5 Stimulation de l'intégration sociale

Mesure 5.1 Intégration sociale

Catégories de projets :

- amélioration du statut et des services fournis aux handicapés
- lutte contre la problématique des jeunes
- identité transfrontalière des enfants et des adolescents

Mesure 5.2 Promotion de l'identité culturelle

Catégories de projets :

- informations sur l'identité et l'offre culturelles et marketing de celle-ci
- réseaux culturels et infrastructure
- coopération dans le domaine du sport

Mesure 5.3 Coopération des institutions et organismes de soins

Catégories de projets :

- amélioration de l'offre de soins, des services et des aides disponibles, échange de connaissances et d'expériences
- coopération et coordination des organisations de défense des patients

Mesure 5.4 Coopération des pouvoirs publics

Catégories de projets :

- réseaux régionaux et locaux
- élimination des entraves administratives
- coordination des services d'urgence et de police

- Le ralentissement économique de ces dernières années n'a pas d'influence directe sur la pertinence et l'urgence de l'axe 5. Les mesures prévues par celle-ci ne dépendent pas du tout ou seulement très peu du marché et restent pertinentes. Mais cela ne signifie pas que la poursuite des projets prévus par cette mesure soit assurée. Les mesures d'économie décidées par les pouvoirs publics et par d'autres organisations réduiront d'ailleurs considérablement la marge de manœuvre financière.
- Les activités organisées dans le cadre de cet axe ont par exemple trait à l'identité culturelle (notamment les événements) et à des thèmes tels que les services d'aide, la sécurité/la prévention et les soins. Il s'agit de sujets qui interpellent fortement les citoyens de l'Euregio et qui sont par ailleurs évocateurs et nettement perceptibles. Dès lors, ces mesures servent également de base à différentes formes de coopération transfrontalière encouragées dans le cadre d'autres axes.

- Dès lors, les activités réalisées à l'occasion des projets ressortissant à cette mesure ne sont pas seulement importantes par leur contenu et par leur existence même. Compte tenu de leur lien étroit avec le citoyen, ces projets doivent, plus que les autres, améliorer le rayonnement et la notoriété du programme. Il s'ensuit une mise en avant de projets attrayants, appelés « projets-phares » dans le PIC.
- L'étoffement des mesures reste quelque peu en retrait par rapport aux ambitions. En raison du nombre relativement restreint de projets par mesure, plusieurs catégories de projets sont toujours vierges.
- Souvent, les projets répertoriés par mesure visent à harmoniser une réglementation ou ont un rapport direct avec cette harmonisation, qui est une condition importante de l'intégration transfrontalière. Pourtant, il s'agit d'un processus difficile. D'où l'importance d'associer les instances législatives et réglementaires (notamment les autorités nationales).

2.4 Conclusions

L'analyse de la pertinence et de la cohérence de la stratégie décrite au chapitre 2 conduit aux conclusions suivantes:

Pertinence de l'analyse socio-économique

- La principale conclusion de l'actualisation de l'analyse socio-économique et du tableau SWOT est la dégradation de la situation économique au cours des dernières années. Celle-ci n'était pas prévue au moment de l'élaboration du PIC ; pour la présente évaluation, elle est donc la raison principale de l'analyse de la pertinence de la stratégie du programme.

Pertinence des perspectives et des objectifs

- L'analyse des perspectives et des objectifs montre que le programme repose sur une assise conceptuelle et thématique très large. Le programme ne fait pas tellement de choix spécifiques permettant de répondre à l'évolution socio-économique actuelle. Dès lors, un changement de la situation économique et sociale n'est pas une raison suffisante pour modifier les perspectives, les objectifs ou le contenu de la stratégie. INTERREG IIIA se concentre plus particulièrement sur les caractéristiques propres aux régions frontalières. Cela veut dire que le contenu ou les thèmes du programme ont une large portée et qu'ils mettent en avant le caractère transfrontalier des initiatives comme un choix spécifique. A cet égard, le programme INTERREG IIIA ne constitue pas un outil pouvant servir à réagir avec souplesse à certains développements spécifiques. La caractéristique principale du programme est sa recherche de la coopération et de l'intégration transfrontalières, l'objectif sous-jacent étant bien entendu le développement économique et social de l'Euregio.

- L'absence de statistiques comparatives actualisées est un obstacle majeur pour quiconque veut se faire une idée précise de l'évolution de l'Euregio. D'un autre côté, les perspectives de développement et les objectifs montrent que l'Euregio ne considère pas tellement le PIC comme un outil permettant de réagir de manière sélective aux problèmes socio-économiques actuels. Il s'agit pour elle d'un outil axé sur la stimulation de la coopération transfrontalière dans un grand nombre de domaines, qui doit déboucher à plus long terme sur un développement économique et social durable de l'Euregio. La valeur de l'analyse socio-économique en tant que fondement de la stratégie du programme est donc limitée.

Pertinence de la stratégie du programme

- Sur base du tableau SWOT actualisé, nous avons analysé la pertinence et l'urgence des différents axes à l'intérieur de la stratégie du programme:
 - *Axe 1 « Amélioration de l'infrastructure physique »* : Sur base de l'évolution économique négative, constatée récemment, nous arrivons à la conclusion que l'urgence – et partant, la pertinence actuelle – de l'axe 1 a diminué. Par ailleurs, des doutes sont permis quant à la volonté d'investissement de l'Euregio dans les projets faisant partie de l'axe 1, et l'élaboration de grands projets (d'infrastructure) à l'intérieur de cet axe prend beaucoup de temps. Ce constat nous amène à faire en 2003 l'inventaire des projets attendus dans le cadre de l'axe 1. Plusieurs pas importants ont déjà été réalisés en la matière. Étant donné la longueur des procédures et du temps de gestation et de réalisation nécessaire pour de telles initiatives, celles-ci devraient être connues dès maintenant (ou en tous cas à court terme) pour pouvoir encore être clôturées pendant la période de programmation actuelle. Sur base de cette analyse, il est donc légitime de fixer le montant qui pourra être transféré de l'axe 1 vers d'autres axes. Le solde du budget prévu pour cet axe – et notamment la mesure 1.2 – devra être consacré davantage à des projets d'enquête et de coopération, dont le volume financier est limité.
 - *Axe 2 « Promotion de la coopération économique et scientifique/technologique »* : La pertinence de mesures d'encouragement ciblées sur le monde des entreprises a augmenté suite à la dégradation de la situation économique. Afin de créer un outil d'investissement accessible aux entreprises et d'accroître la participation (financière) active des entreprises au programme, il est conseillé d'analyser les possibilités d'adopter une réglementation axée sur les entreprises.
 - *Axe 3 « Protection du cadre de vie »* : La pertinence des actions prévues dans le cadre de l'axe 3 dépend peu de l'évolution (récente) de la situation économique et sociale. A cet égard, le problème garde toute son acuité et doit retenir l'attention du programme INTERREG IIIA. Le programme devra faire contre-poids aux économies opérées par le secteur (semi)-public, qui rétrécissent les possibilités financières pour les projets de ce type.

-
- *Axe 4 « Développement et valorisation des ressources humaines »* : Étant donné l'augmentation du chômage, l'urgence des actions à mener dans le cadre de cet axe a fortement augmenté. L'axe 4 stimule le côté offre du marché de l'emploi et rejoint ainsi l'objectif de l'axe 2, axée sur la stimulation du volet offre du marché de l'emploi. Il est à souligner que le contenu des mesures prévues dans le cadre de l'axe 4 doit répondre autant que faire se peut à l'évolution récente de la problématique du marché de l'emploi. Cette nécessité peut se traduire par une modification des axes à l'intérieur de l'axe 4. A cet égard, le degré d'urgence n'est pas le même pour toutes les activités.
 - *Axe 5 « Stimulation de l'intégration sociale »* : La conclusion pour l'axe 5 est plus ou moins la même que pour l'axe 3: la pertinence des activités envisagées ne dépend pas de l'évolution économique et sociale récente. Par ailleurs, l'axe constitue un fondement important pour la stimulation de la coopération transfrontalière à court et à long terme et, partant, un stimulant important pour la réalisation des autres axes prévus dans la stratégie.

3 EVALUATION DE L'EFFICACITE

Le présent chapitre analyse l'efficacité du programme. Il examine d'abord l'état d'avancement financier (paragraphe 3.1) et l'état d'avancement du contenu du programme (paragraphe 3.2). Sur base de ces données, le paragraphe 3.3 analyse dans quelle mesure les indicateurs mentionnés dans le complément de programmation sont pertinents pour les projets réalisés dans le cadre de ce programme. Les résultats des interviews en ce qui concerne les indicateurs sont également mentionnés. Le paragraphe 3.4 traite de l'efficacité du programme sur le plan territorial. Il fait le lien entre les indicateurs de contexte et les indicateurs de rendement et de résultats. Le paragraphe 3.5 analyse les objectifs horizontaux. Les principaux constats sont repris au paragraphe 3.6.

3.1 État d'avancement financier du programme

3.1.1 État d'avancement au niveau du programme

Pour l'analyse de l'état d'avancement du programme, nous avons retenu le 30 juin 2003 comme date charnière pour les engagements et les dépenses certifiées.

Le montant total des fonds FEDER mis à la disposition du programme s'élève à 52.705.854 euros. Il est réparti sur six axes. Au 30 juin 2003, 49 projets ont été approuvés à l'intérieur du programme. 12 projets ont trait à l'assistance technique. Au cours de la dernière réunion du Comité de pilotage, 2 projets ont été discutés, mais non encore approuvés. Après les avoir retravaillés, ils seront soumis au Comité pour décision définitive. Au cours de cette même période allant jusqu'au 30 juin 2003, 7 demandes ont été rejetées par le Comité de pilotage, et 4 demandes ont été retirées par les auteurs de projets après un premier examen par les gestionnaires du programme.

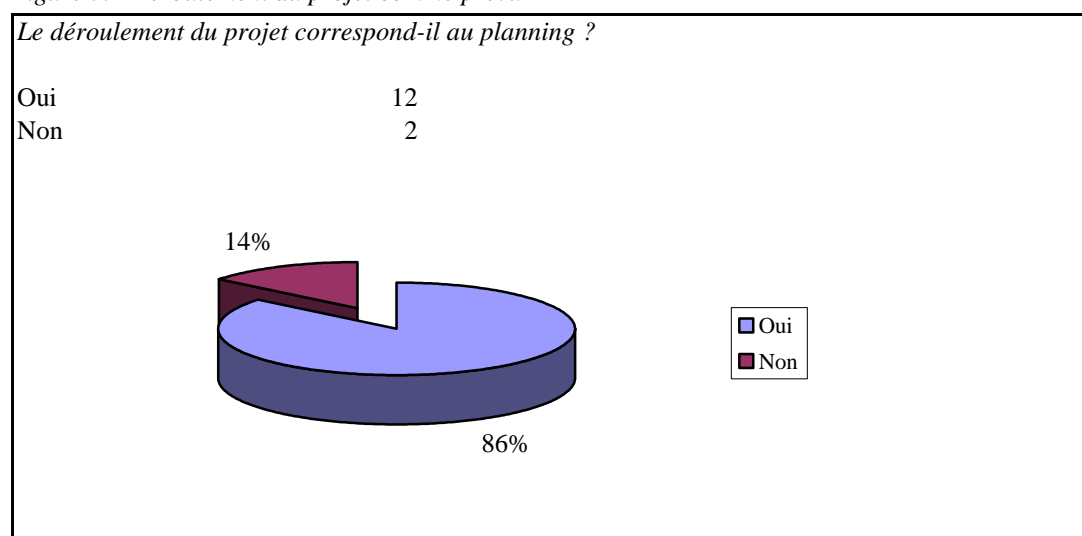
Le montant FEDER engagé pour les 49 projets approuvés s'élève au total à 21.393.073 euros. Ce qui signifie que 41 % du montant FEDER total disponible pour la période 2001-2008 était engagé fin juin 2003. En ce qui concerne le laps de temps écoulé sur la période qui est en principe disponible pour les engagements (novembre 2001 à décembre 2006), il apparaît qu'environ 31 % du temps d'engagement s'est écoulé (19 mois sur 61). Le rythme d'engagement effectif (41 %) est donc plus rapide. Par ailleurs, il est probable que ce rythme puisse être maintenu à court terme, étant donné que fin juin, divers projets étaient encore en préparation, projets qui seront soumis pour approbation au Comité plus tard en 2003.

Les dépenses FEDER réalisées et certifiées à l'intérieur des projets au 30 juin 2003 se chiffrent à 3.332.698 euros, soit 6 % du montant FEDER prévu pour la période de programmation complète. La période au cours de laquelle les dépenses peuvent être effectuées va en fait de novembre 2001 à décembre 2008 inclus. A la date charnière, 22 % de cette période était écoulés (19 mois sur 85).

Ces données montrent que le rythme d'engagement est relativement élevé dès la première partie de la période de programmation. En revanche, la réalisation (ou le rythme des dépenses) reste largement en retrait par rapport au budget FEDER global et aux montants FEDER engagés. La principale raison invoquée pour ce décalage important est la longueur du temps de préparation et de mise en route dont les demandeurs ont besoin après l'approbation de leur demande. Pour cette raison, beaucoup de projets prennent *du retard dès la phase de démarrage*. Ce constat contraste d'ailleurs avec le tableau que les auteurs de projets interviewés brossent de leurs projets. En effet, 86 % d'entre eux indiquent que le projet se déroule comme prévu (voir figure 3.1). Cette disparité importante dans le vécu ou l'appréciation de cette problématique devra être gommée si l'on veut créer un terrain propice aux améliorations.

Une autre raison invoquée pour la lenteur du rythme des dépenses concerne le temps nécessaire avant de pouvoir certifier les dépenses. Ce laps de temps s'explique par le temps qu'il faut aux auteurs des projets pour rédiger les rapports d'état d'avancement intermédiaire). En général, l'obtention d'informations précises et complètes, nécessaires pour les rapports d'état d'avancement intermédiaire, demande beaucoup de temps. Les gestionnaires du programme et l'autorité de paiement ne peuvent travailler avec ces rapports que si ceux-ci contiennent toutes les informations nécessaires.

Figure 3.1 Déroulement du projet comme prévu



Malgré le rythme d'engagement élevé, il apparaît qu'en ce qui concerne la règle N+2, le programme avance lentement pour l'instant. Le rythme des dépenses est d'ailleurs largement inférieur à celui prévu. La tranche annuelle pour 2001 s'élève à 8.285.056,00 euros. Fin 2003, ce montant devra donc être réalisé sous forme de dépenses certifiées par les bénéficiaires finaux. Le fonds de roulement FEDER, soit 7 % de l'aide FEDER globale (soit 3.689.410,78 euros), peut être déduit de l'engagement global prévu pour 2003. Il reste donc un montant de 4.595.646 euros à dépenser et à certifier sous forme de paiements avant la fin 2003 afin d'éviter un désengagement de la part de la Commission Européenne.

Fin juin 2003, 3.332.698 euros avaient déjà été payés et certifiés. Cela signifie qu'entre le 30 juin 2003, moment de l'évaluation, et le 31 décembre 2003, des dépenses de l'ordre de 1.262.948 euros au moins devront être réalisées et certifiées (et introduites en temps utile auprès de la Commission européenne sous forme de demande de paiement). Compte tenu du nombre élevé de projets et de l'ampleur du montant engagé, ce montant paraît réaliste. Le rythme des dépenses réalisées reste toutefois en deçà des attentes. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'arrivent les personnes interviewées. Il est vrai qu'au fur et à mesure de l'avancement du programme, on peut s'attendre à ce que le rythme de dépenses soit plus élevé que lors des premières années, étant donné qu'un nombre plus important de projets engagés auront dépassé la phase de préparation.

Il semble que les dépenses encore attendues pour la période allant jusqu'à la fin de l'année seront suffisantes pour remplir la norme N + 2 en 2003.

Pour 2004 et les années ultérieures, la règle N+2 peut cependant entraîner un blocage plus important. En effet, fin 2004, un montant supplémentaire de 9.236.894 euros devra d'ailleurs être réalisé, outre l'obligation précitée imposée pour fin 2003. Vu la situation actuelle, il ne faut pas s'attendre à ce que le niveau des dépenses certifiées (y compris le fonds de roulement) soit (beaucoup) plus élevé, fin 2003, que le montant nécessaire pour remplir l'obligation N+2 à ce moment-là. Bien entendu, ce serait un pas important sur la voie du respect futur de l'obligation N+2. Il ne faut pas perdre de vue que, proportionnellement, le fonds de roulement de 7% ne fait que diminuer et qu'une partie toujours plus importante du niveau de dépenses minimum à atteindre doit être entièrement réalisée par les bénéficiaires des projets. En tous les cas, dans cette optique, le rythme de dépenses enregistré jusqu'ici est insuffisant. Dans les années à venir, une accélération notable du rythme de dépenses s'impose donc.

3.1.2 État d'avancement au niveau des axes

Le tableau 3.2 intitulé « Budget, engagement et réalisation mesure par mesure » indique l'état d'avancement financier du programme au niveau des axes et des mesures. Les chiffres concernent tant les engagements (au 30 juin 2003) que les dépenses certifiées (au 30 juin 2003). Il apparaît clairement que l'état d'avancement varie fortement d'un axe et d'une mesure à l'autre.

Tableau 3.2 Budget, engagement et réalisation mesure par mesure – date charnière : 31 mars 2003

	Budget FEDER	Montant engagé dans des projets	Pourcentage engagé	Réalisé (dépenses certifiées)	Pourcentage réalisé (par rapport aux engagements)
Axe 1: Amélioration de l'infrastructure physique	7.821.219	702.500	9%	0	0%
Mesure 1.1: amélioration du cadre de travail	938.131	352.500	38%	0	0%
Mesure 1.2: stimulation de la mobilité transfrontalière	6.883.088	350.000	5%	0	0%
Axe 2: Promotion de la coopération économique et scientifique/technologique	11.471.461	5.488.146	48%	260.973	2%
Mesure 2.1: stimulation des nouvelles activités et des activités innovantes	4.473.483	2.270.182	51%	151.965	3%
Mesure 2.2: tourisme	6.997.978	3.217.964	46%	109.008	2%
Axe 3: Protection du cadre de vie	10.950.749	5.057.085	46%	757.962	7%
Mesure 3.1: protection de l'environnement, de la nature et des paysages	6.022.966	3.485.082	58%	757.962	13%
Mesure 3.2: développement des zones rurales	4.927.783	1.572.003	32%	0	0%
Axe 4: Développement et valorisation des ressources humaines	9.386.505	3.885.263	41%	1.678.113	18%
Mesure 4.1: renforcement du marché de l'emploi transfrontalier	5.256.655	2.058.722	39%	1.467.513	28%
Mesure 4.2: enseignement et formation professionnelle	4.129.850	1.826.541	44%	210.600	5%
Axe 5: Stimulation de l'intégration sociale	9.386.512	2.570.672	27%	215.255	2%
Mesure 5.1: intégration sociale	2.640.452	961.448	36%	172.543	7%
Mesure 5.2: promotion de l'identité culturelle	2.108.142	230.000	11%	0	0%
Mesure 5.3: coopération des institutions et des organismes de soins	2.529.776	1.268.279	50%	3.923	0%
Mesure 5.4: coopération des pouvoirs publics	2.108.142	110.945	5%	38.789	2%
Axe 6: Assistance technique	3.689.408	3.689.408	100%	420.405	11%
Mesure 6.1: Assistance technique, gestion	2.635.292	2.635.292	100%	325.980	12%
Mesure 6.2: Assistance technique, animation	1.054.116	1.054.116	100%	94.425	9%

- L'axe 1 du PIC affiche de loin le pourcentage d'engagement le plus bas, soit 9 %. Ce constat vaut notamment pour la mesure 1.2. La mesure 1.1 possède un budget relativement restreint dans le programme ; l'approbation d'un seul projet a suffi pour enregistrer un progrès rapide (grâce à ce projet, le pourcentage d'engagement atteint directement 38 %). En revanche, la mesure 1.2 bénéficie d'une priorité financière élevée au sein du PIC. Elle affiche d'ailleurs le budget le plus élevé, après la mesure 2.2. Par contre, l'avancement laisse largement à désirer, notamment à cause du volume financier limité des projets engagés jusqu'au moment de l'évaluation. Par ailleurs, aucune amélioration n'est en vue à court terme sur base des projets attendus.

- Pour les deux mesures de l'axe 2, le pourcentage d'engagement est de 48 %. Cela signifie qu'environ la moitié des montants disponibles pour cet axe a été engagée. En revanche, le rythme de dépenses est beaucoup trop lent.
- L'engagement des fonds pour l'axe 3 se passe également très bien. Fin juin 2003, 46 % du budget disponible étaient engagés ; notons le pourcentage élevé (58 %) réalisé pour la mesure 3.1., pour laquelle quelques projets étaient encore en préparation le 30 juin 2003. Pour l'axe 4, le pourcentage d'engagement moyen est de 41 %. Tant la mesure 4.1 que la mesure 4.2 se déroulent bien et affichent respectivement un pourcentage d'engagement de 39 % et de 44 %. Par ailleurs, la mesure 4.1 affiche un pourcentage de dépenses particulièrement élevé (28 %).
- Pour l'axe 5, les pourcentages d'engagement relativement bas des mesures 5.2 et 5.4 sont frappants : respectivement 11 et 5 %. En revanche, pour la mesure 5.1, 36 % du montant disponible ont été engagés, et pour la mesure 5.3, 50 % du montant global ont même déjà été engagés. Par ailleurs, un grand nombre de projets sont attendus à court terme pour cette mesure.
- L'axe 6 concerne l'Assistance Technique. Le budget disponible a été engagé entièrement dès le lancement du programme : il sert à exécuter et à surveiller le programme.

Les données du tableau 3.2 nous amènent à la conclusion que les engagements pour l'axe 1 et, dans une moindre mesure, pour l'axe 5 sont à la traîne. Ces axes nécessitent une attention spéciale, car il y a menace de sous-exécution. Compte tenu des résultats de la phase 1 (voir chapitre 2) pour l'axe 1, le transfert de moyens FEDER vers d'autres axes est à envisager. Sur base de l'avancement financier attendu, un transfert vers la mesure 5.3 au sein de l'axe 5 s'impose.

Le rythme de dépenses est lent pour toutes les mesures, excepté pour la mesure 4.1. Entre-temps, les gestionnaires du programme ont attiré par écrit l'attention des demandeurs sur l'importance d'un rythme de dépenses élevé. Il faut toutefois s'attendre à ce que cette mesure ne suffise pas pour obtenir une accélération.

Pour accélérer le rythme de dépenses, une combinaison de mesures est possible, axées par exemple sur le suivi, d'une part, et sur les sanctions, d'autre part :

- *Suivi lors de la phase de développement*: un bon suivi des auteurs des projets est d'une grande importance. D'abord, ce constat vaut déjà pour la phase de développement des projets. Le problème qui se pose est que beaucoup de projets prennent du retard pendant la phase de lancement. Souvent, la mise en place d'une coopération transfrontalière dans le cadre des projets nécessite un temps de préparation plus long que celui prévu dans la planification du projet. Dans ce contexte, la durée de la procédure d'approbation et l'ampleur des opérations administratives peuvent également poser problème; souvent, les auteurs de projets les sous-estiment par exemple. A cet égard, le rôle des gestionnaires régionaux de projets est essentiel. Grâce à leur expérience en matière de projets transfrontaliers, ils sont en mesure d'apprécier si la planification est réaliste et d'aider les auteurs de projets à mettre sur pied une planification réaliste. Ainsi, il sera également plus facile, au niveau du programme, de se faire une idée du rythme de dépenses probable.

- *Suivi lors de la phase d'exécution*: le management du programme et les managers de projets régionaux ont également un rôle essentiel à jouer lors de la phase d'exécution des projets. Surtout les managers régionaux peuvent, par leur position, rester en contact étroit avec les demandeurs de projets et leur rappeler ainsi régulièrement l'importance de suivre un rythme de dépenses élevé; ils ont aussi la possibilité de les conseiller à temps lorsque des problèmes se posent au niveau des projets.
- *Sanctions*: par les deux mesures précitées, le management du programme fournissent une aide appréciable aux auteurs de projets. Ils créent les conditions pour l'établissement d'une planification réaliste et l'application ultérieure de celle-ci. Dès lors, il est légitime que les organisateurs du programme prévoient des sanctions en cas de retard, par exemple sous forme de réduction de la subvention. Ces sanctions, qui devront être clairement portées à la connaissance des intéressés au préalable, souligneront l'importance de faire avancer les projets sans heurts.

3.2 État d'avancement du contenu du programme

Comme indiqué plus haut, 49 demandes de projets ont été approuvées au cours de la période se terminant fin juin 2003. Quatre projets ont déjà été exécutés et clôturés, mais la majeure partie des projets est en pleine exécution.

Le tableau 3.3 contient les projets décidés pour les différentes mesures. Un aperçu détaillé des projets décidés et des montants FEDER octroyés figure à l'Annexe B.

Tableau 3.3 Projets décidés

Mesure	Nom du projet	Mesure	Nom du projet
Mesure 1.1	Campus Europa	Mesure 4.1	Regenbogen Transnationale Universiteit Limburg Euro Mobilzeit
Mesure 1.2	Eifelverkehrsplanung Monitoring Goederenvervoer	Mesure 4.2	PROQUA-Euregiokompetenzen C@ke KOMM Duaal Mster Social Work
Mesure 2.1	Euregionale 2008 Euregionaal bedrijvenplatform Life Sciences CMD	Mesure 5.1	Eurecard Euregio-Konekt Risico Ado
Mesure 2.2	Couvenroute Vallée de la Gueule Eifel-Ardennen Marketing Büro Wassererlebnis Zeitreisen	Mesure 5.2	People to People
Mesure 3.1	Landes et Tourbières Drielandenpark Wege des Wassers Kanalisationsnetz Raeren-Peteregensfeld Iterbach-Tüljebach Europom Ruimte voor een grensbeek Europom-B	Mesure 5.3	Accidents du travail Zorg over de Grens
Mesure 3.2	Regionalvermarktung Sint-Pietersberg	Mesure 5.4	Bürgeranlaufstelle
		Mesure 6.1	Assistance Technique par région
		Mesure 6.2	Assistance Technique par région

Le complément de programmation contient pour chaque mesure des indicateurs permettant de mesurer les effets des projets. Par mesure, des objectifs ont été fixés ex ante. Les indicateurs se fondent sur une série d'indicateurs diffusés à titre d'exemple par la Commission européenne et le Ministère néerlandais des affaires économiques.

Les auteurs de projets sont priés de fixer des objectifs quantitatifs sur base de ce set uniforme d'indicateurs. Le tableau à l'Annexe C du cahier des annexes indique, par mesure, les engagements et les réalisations à mettre à l'actif des projets et les compare aux objectifs fixés par le complément de programmation. Une autre colonne reprend les pourcentages de réalisation. Comme la partie déjà écoulee de la période d'exécution est relativement restreinte pour beaucoup de projets, on peut aussi s'attendre à ce que la réalisation des valeurs engagées pour les indicateurs ne soit pas très élevée.

Les objectifs fixés au niveau des projets engagés en fonction des indicateurs (objectifs qualitatifs) apparaissent sous un jour étonnant lorsqu'on les compare au budget engagé pour les mesures. Si on se réfère à quelques projets approuvés et à l'engagement limité du budget alloué par mesure, il faut s'attendre pour beaucoup d'indicateurs et de mesures à un résultat au niveau du contenu qui n'est pas en rapport avec l'objectif formulé dans le PIC et dans le complément de programmation pour l'indicateur et la mesure visés. La règle – et non l'exception – est que seuls les objectifs de quelques projets engagés dépassent ensemble les objectifs des différentes mesures. Dans un seul cas, l'objectif réalisé par un projet engagé dans le cadre d'une mesure atteint même 8.357 % par rapport à l'objectif fixé pour cette mesure. Ce tableau est déjà remarquable en soi, mais il l'est d'autant plus lorsqu'on considère que l'engagement financier des mesures atteint en moyenne 41 % du budget disponible.

Ce rapport (très) biaisé entre l'engagement financier et les objectifs (quantitatifs) au niveau du contenu ne se limite pas à quelques indicateurs ou mesures. Il se vérifie largement pour toutes les mesures et pratiquement tous les indicateurs utilisés par les auteurs de projets. En revanche, d'autres indicateurs n'ont pas encore été utilisés du tout pour certaines mesures.

Cette analyse nous amène à la conclusion que, sur base des objectifs quantitatifs des projets engagés, il n'est *pas réaliste* de nous prononcer sur l'état d'avancement du contenu du programme en ce qui concerne les objectifs (quantitatifs). L'impression générale qui se dégage est d'ailleurs que le rapport entre les objectifs fixés au niveau des mesures et les objectifs fixés au niveau du projet est totalement faussé, de même que le rapport entre l'état d'avancement financier et l'état d'avancement au niveau du contenu (dans la mesure où il est mesuré à l'aide d'un set d'indicateurs uniforme).

3.3 Cohérence du set d'indicateurs

Une partie importante du présent chapitre concerne la vérification de la cohérence interne du set d'indicateurs. En fait, celle-ci est opérée indépendamment du problème de savoir si les objectifs des indicateurs sont correctement quantifiés ou si les indicateurs sont judicieusement utilisés dans la pratique (ce problème est abordé au paragraphe 3.4). La principale question est de savoir si les indicateurs sont, de par leur nature, aptes à mesurer la contribution des projets aux objectifs fixés pour les mesures. Les indicateurs ont été repris ou découlent en majeure partie d'un set d'indicateurs adopté par la Commission européenne. Par mesure, trois à neuf indicateurs ont été repris dans le set d'indicateurs standard. Il s'agit principalement d'indicateurs de rendement. En outre, un ou plusieurs indicateurs de résultat ont été repris pour la plupart des mesures. Nombre d'indicateurs s'appliquent d'ailleurs à plusieurs mesures et même, dans certains cas, à toutes les mesures. Il y a beaucoup à dire sur ce type de double emploi. Il s'agit en l'occurrence d'indicateurs qui ne concrétisent pas seulement tel ou tel objectif au niveau de la mesure, mais également les objectifs au niveau de l'axe, et même au niveau du programme.

Dans les pages qui suivent, nous analysons, pour chaque priorité, si les indicateurs sont adaptés aux objectifs et aux projets envisagés à l'intérieur des mesures. Pour ce faire, nous utilisons les catégories de projets identifiées ci-dessus par mesure au paragraphe 2.3. D'ailleurs, nous ne nous attardons pas sur les indicateurs « taux de coopération » et « nombre d'organismes/de réseaux participants ». Ces indicateurs s'appliquent à toutes les mesures ; il en sera plus largement question au paragraphe 3.4.2.

Axe 1 Amélioration de l'infrastructure physique

Les indicateurs pour l'axe 1 sont compréhensibles, mais formulés de manière générale. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas toujours applicables/identifiables pour les projets centrés sur des thèmes spécifiques. Un indicateur comme le « nombre de plans/d'études communs » a par exemple un caractère uniforme : il est donc appliqué à toutes les mesures. Cet indicateur appelle une description plus précise, de telle sorte que le résultat de la mesure soit plus tangible. La remarque relative à cet indicateur vaut d'ailleurs pour les autres axes du programme.

En ce qui concerne la mesure 1.1., les indicateurs « mesures transfrontalières au niveau du réaménagement de terrains – nombre d'hectares » et « nombre d'emplois créés » sont notamment d'application pour le développement de sites industriels transfrontaliers. Or, une grande partie de cette mesure est axée sur l'encouragement de la concertation transfrontalière à propos des questions d'aménagement du territoire, pour laquelle les bons critères font défaut.

En ce qui concerne la mesure 1.2, la présence du paramètre de mesure « nombre de projets » dans l'indicateur « augmentation de la part des TP dans le transport des personnes », en fait un indicateur de rendement moins significatif. L'utilisation du paramètre de mesure « nombre de personnes supplémentaires par an » (soit le pourcentage d'augmentation) en fait un indicateur de résultat facilement applicable. Pour obtenir un indicateur de rendement qui soit dans la logique de celui-ci, il suffit d'utiliser comme paramètre de mesure le nombre de produits/services ou de structures transfrontaliers dans le domaine des transports publics.

Par ailleurs, l'adjonction des indicateurs suivants est à envisager :

- nombre d'instruments/de structures/de réseaux développés pour la concertation transfrontalière en matière d'aménagement du territoire
- nombre de liaisons transfrontalières réalisées ou améliorées
- nombre de km de liaisons transfrontalières réalisées ou améliorées
- nombre de nouvelles implantations d'entreprises (logistiques)

Axe 2 Promotion de la coopération économique et scientifique/technologique

Les sets d'indicateurs pour la mesure 2.1 et la mesure 2.2 sont identiques dans une large mesure. Plusieurs indicateurs servent à mesurer le nombre d'entreprises ou d'organismes participant aux projets. Ces indicateurs indiquent le rendement de projets de coopération dans une seule optique. Les indicateurs de rendement et de résultats pour le contenu sont le « nombre de campagnes de promotion » et le « nombre de projets touristiques ». On pourrait les compléter afin de mieux cerner la portée des objectifs des mesures, par exemple à l'aide des indicateurs suivants :

- nombre de sites d'implantation transfrontaliers
- nombre de réunions d'information
- nombre de parcours de suivi pour entreprises
- nombre attendu de visiteurs/d'utilisateurs des équipements récréatifs et touristiques

Axe 3 Protection de l'environnement

Cet axe se caractérise – plus que les autres axes – par une combinaison entre les indicateurs de mesure de la coopération et les indicateurs évaluant le contenu des objectifs des mesures. Par contre, la formulation de ces mesures est assez large au niveau du contenu. Dès lors, des indicateurs complémentaires seraient utiles pour mieux vérifier le contenu des objectifs. Le set d'indicateurs manque notamment de bons indicateurs de résultat, ce qui ne permet pas toujours de mettre complètement en évidence les effets des mesures.

L'indicateur « accroissement de la capacité de traitement de déchets » est en fait un bon indicateur de résultat, mais sa valeur en tant qu'indicateur de rendement est limitée par la présence du paramètre « nombre de projets ». Pourtant, pour obtenir un bon indicateur de résultat, il suffit p.ex. d'utiliser comme paramètre le pourcentage d'augmentation.

Voici quelques exemples d'indicateurs à ajouter :

- pourcentage de diminution de la pollution de l'environnement
- pourcentage d'augmentation de l'utilisation de sources d'énergie durables
- nombre d'organismes/de structures/de réseaux créés pour la protection transfrontalière de l'environnement, de la nature et des paysages
- nombre attendu de visiteurs/d'utilisateurs des équipements récréatifs et touristiques

Axe 4 Développement et valorisation du potentiel humain

L'axe 4 utilise divers indicateurs de rendement qui sont surtout pertinents pour les projets de formation concrets. Ce type de projets dispose donc d'indicateurs appropriés, l'indicateur utilisé, savoir « le nombre d'emplois bruts créés », étant effectivement un indicateur de résultat adéquat.

Toutefois, les mesures portent aussi sur les projets de coopération à un niveau d'abstraction plus élevé, sans parcours concrets pour les personnes participantes. Pour ce type de projets, les indicateurs concrets disponibles restent encore insuffisants. Les indicateurs à envisager dans cette optique sont par exemple :

- le nombre de certificats ou de systèmes de certification transfrontaliers
- le nombre d'outils pour le relais de l'information en ce qui concerne le marché transfrontalier de l'emploi
- le nombre de projets d'échanges
- le nombre d'organismes/de structures/de réseaux créés pour le marché transfrontalier de la formation et de l'emploi

Axe 5 Stimulation de l'intégration sociale

En général, les mesures faisant partie de cet axe n'utilisent qu'un nombre limité d'indicateurs, surtout les mesures 5.3 et 5.4. Toutefois, les mesures touchent plusieurs catégories de projet : il faudra donc des indicateurs appropriés pour pouvoir décrire leurs effets.

Les indicateurs « Événements socio-culturels – nombre d'activités » et « Événements socio-culturels – nombre de participants » constituent des indicateurs qui vont bien ensemble. Il faudra donc toujours les utiliser tous les deux pour ce genre de projets.

Quelques exemples d'indicateurs à ajouter éventuellement à cet axe :

- nombre d'outils pour le relais de l'information
- nombre de projets d'échanges
- nombre d'organismes/de structures/de réseaux créés
- nombre de formes de services, d'aides ou de soins de santé, améliorées ou créées

Aux trois premiers indicateurs, on pourrait ajouter la précision « dans le domaine de ... ». De cette manière, les scores des projets ressortissant aux différentes mesures pourraient être additionnés en ce qui concerne ces indicateurs, tandis que les indicateurs resteraient identifiables pour les auteurs de projets à l'intérieur de ces mesures.

Tableau général

En ce qui concerne la cohérence interne du set d'indicateurs, notre conclusion générale est qu'elle demande à être améliorée. Le lien entre, d'une part, les indicateurs et, d'autre part, les objectifs et les projets envisagés au niveau des mesures est limité.

Pour améliorer la cohérence du set d'indicateurs existant, nous avons formulé plusieurs recommandations par axe. Ainsi, le libellé général de divers indicateurs devrait céder la place à une définition plus nette, mieux axée sur les mesures. Cette modification peut se faire sans supprimer la possibilité de combinaison existante au niveau des axes et de la programmation. Par ailleurs, il existe diverses possibilités d'extension du set d'indicateurs uniforme, qui permettraient de mieux cadrer avec les objectifs des mesures.

3.4 Application du set d'indicateurs et quantification des objectifs

3.4.1 Tableau général

Pour pouvoir vérifier en cours de programme et après la clôture de celui-ci si – et dans quelle mesure – les objectifs du programme ont été atteints, ces derniers ont été quantifiés en ce sens que des objectifs ont été assignés aux indicateurs. Nous avons déjà relevé au paragraphe 3.2 que le rapport entre les objectifs des projets engagés et les objectifs fixés au niveau des mesures était étonnant. Pour cette raison, la fiabilité des objectifs nous semble faible. Différentes causes peuvent expliquer cette faiblesse:

- La définition des indicateurs n'est pas assez précise : les auteurs de projets les interprètent donc autrement que prévu ; pour cette raison, il est possible que l'estimation des effets quantitatifs attendus des projets soit surfaite ou inférieure à la réalité.
- Les objectifs fixés dans le complément de programmation sont trop modestes.
- La nature et la différenciation des projets ne correspondent pas aux prévisions établies lors de la quantification des objectifs des mesures, de sorte que les demandes de projets introduites se réfèrent toutes aux mêmes indicateurs à l'intérieur d'une même mesure.
- Les indicateurs ne conviennent pas comme instrument de mesure des effets des projets à l'intérieur d'INTERREG IIIA.

L'interview de diverses personnes impliquées au *niveau du programme* révèle un scepticisme quant à l'utilisation et à la pertinence des indicateurs. Celles-ci reconnaissent que les indicateurs ne reflètent pas bien l'efficacité du programme ; comme explication, elles avancent principalement la première et la quatrième des raisons mentionnées ci-dessus : les indicateurs sont soit mal définis soit inadaptés. Il importe de savoir ce qu'il en est au juste avant de pouvoir évaluer la pertinence du seuil des objectifs (cité comme deuxième cause possible). La troisième cause possible est moins probable. Les projets ne se limitent pas à un petit nombre d'indicateurs ; les auteurs de projets utilisent un grand nombre de critères pour quantifier les effets de leurs projets.

Au *niveau des projets* aussi, des doutes apparaissent quant la pertinence du set d'indicateurs. Les auteurs de projets indiquent qu'il leur est impossible de mesurer correctement les effets de leurs projets, faute surtout de critères qualitatifs. Ils soulignent que la naissance d'une coopération transfrontalière est un effet important de leurs projets, effet qui n'est toutefois pas du tout ou seulement très peu mesurable à l'aide d'indicateurs quantitatifs. Pour le mesurer, il faudrait selon eux des critères qualitatifs.

D'un autre côté, il ressort aussi des interviews des auteurs de projets qu'ils comprennent l'utilité de mesurer les effets quantitatifs et qu'ils reconnaissent la pertinence d'un grand nombre d'indicateurs. Ce constat est sans doute la conséquence du manque de précision dans la définition des indicateurs. De ce fait, nombre d'auteurs de projets prennent la liberté de redéfinir les indicateurs comme bon leur semble. Au niveau du programme, cette attitude pose cependant de gros problèmes, étant donné qu'il n'y a pas d'application uniforme du set d'indicateurs (uniforme). Dès lors, le fait que la définition des indicateurs permet des applications divergentes joue certainement un rôle important.

Si les gestionnaires du programme ou les gestionnaires régionaux de projets éprouvent des difficultés à donner une définition uniforme des indicateurs ou à bien les cerner, ils ne sont pas non plus en mesure de conseiller judicieusement les auteurs de projets à propos de l'application du set d'indicateurs standard. Cette lacune débouche, dans le chef des auteurs de projets, sur l'interprétation et l'application disparates des indicateurs que nous venons d'évoquer, disparité qui est une cause importante des hiatus apparus maintenant. Ceux-ci sont aussi liés au fait que ce type de mesure des effets n'a jamais été appliqué aux programmes INTERREG antérieurs et que toute expérience en la matière fait donc défaut.

3.4.2 Application future des indicateurs et des objectifs

Les paragraphes précédents ont montré que l'application du set d'indicateurs actuel posait problème. Dès lors, les objectifs formulés pour les indicateurs au niveau des mesures et des projets sont peu probants. Pendant le processus d'évaluation, nous nous sommes longuement penchés – en concertation avec divers intéressés – sur les mesures susceptibles d'améliorer l'utilisation des indicateurs. Nous sommes partis du point de vue qu'il fallait, d'une part, respecter la nécessité d'arriver à une mesure uniforme, quantitative des effets et garantir, d'autre part, que les projets individuels puissent suffisamment sortir leurs effets.

Application uniforme du set d'indicateurs uniforme

Le set d'indicateurs actuel a été fixé dans le PIC et dans le complément de programmation ; il est en principe applicable pendant cette période de programmation. A court terme, le principal défi en ce qui concerne ce set d'indicateurs consiste à éviter toute interprétation et définition divergentes des indicateurs dans le chef des auteurs de projets. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour pouvoir se prononcer à long terme sur la pertinence des indicateurs, la valeur des objectifs et la valeur du programme.

Le choix des indicateurs et la quantification des objectifs d'un projet est en principe d'abord de la responsabilité des auteurs des projets. Néanmoins, nous avons constaté que cela posait problème en ce qui concerne la pertinence des indicateurs et des objectifs au niveau global. Dès lors, nous recommandons vivement de confier davantage le choix des indicateurs et la quantification des objectifs des projets aux gestionnaires régionaux de projets, qui soutiennent les auteurs de projets dans ce domaine. Ceux-ci ont la possibilité de conseiller les auteurs de projets sur le type d'indicateurs applicables à leur projet et de calculer correctement l'objectif à atteindre. Étant donné que les gestionnaires régionaux de projets forment un petit groupe et qu'ils ont beaucoup de contacts entre eux, ils sont bien plus à même de surveiller l'application uniforme des indicateurs. Les gestionnaires du programme peuvent par la suite en tenir compte lors de l'appréciation d'une demande ; ils devront aussi vérifier l'application uniforme des indicateurs. Cette façon de procéder a comme corollaire la « comptabilisation » des projets par rapport aux objectifs choisis. L'implication et l'influence accrues des gestionnaires du programme et des projets sur la définition des objectifs sont de nature à réduire la responsabilité des auteurs des projets sur ce point.

Utilisation du set d'indicateurs

Même si les gestionnaires régionaux de projets et les gestionnaires du programme prennent davantage les choses en mains à propos de l'utilisation d'un set d'indicateurs uniforme, des goulots peuvent subsister. Soulignons ici l'importance de séparer clairement deux catégories de projets. Cette distinction concerne « l'objectif combiné » du PIC. D'une part, le PIC se propose d'encourager la coopération transfrontalière, d'autre part, il stimule directement le développement économique et social de l'Euregio. Pour les deux volets de l'objectif, il faut disposer d'indicateurs appropriés, adaptés à l'importance attachée à la mesure des effets.

Parmi les indicateurs susceptibles d'être utilisés pour mesurer le degré de coopération transfrontalière, un certain nombre d'indicateurs s'appliquent à toutes les mesures :

- le nombre d'institutions/de réseaux participant à des projets de coopération
- le degré de coopération ;
 - code 1 : projet commun
 - code 2 : projet concerté ayant des effets significatifs de l'autre côté de la frontière
 - code 3 : projet à portée transfrontalière sans concertation, que ce soit lors de l'apparition de l'idée ou lors de l'exécution

Ces indicateurs ont été reliés de manière logique aux mesures et se prêtent bien à l'évaluation de l'objectif prioritaire du programme, savoir la stimulation de la coopération transfrontalière. Toutefois, pour améliorer l'application de ces indicateurs, nous faisons la proposition suivante :

- « nombre d'institutions/de réseaux participant à des projets de coopération » : compte tenu de la valeur élevée de cet indicateur dans les projets engagés, nous supposons que cette rubrique comprend actuellement toutes les organisations impliquées d'une manière ou d'une autre dans le projet. Or, ce taux de participation peut varier fortement et donne une image faussée. Nous recommandons d'imposer cet indicateur comme indicateur obligatoire et de le définir comme étant le nombre de partenaires de projets participant à un projet.
- « degré de coopération » : l'application de cet indicateur n'est pas claire. Nous proposons d'imposer également cet indicateur comme indicateur obligatoire pour l'évaluation du caractère transfrontalier des projets. Le maniement de cet indicateur est simple : il suffit de prévoir une vérification de la part des gestionnaires du programme. Ce sont eux qui vérifient dans ce cas si le projet répond aux deux premières caractéristiques de la coopération transfrontalière telles que définies ci-dessus. Comme celles-ci constituent une condition essentielle pour l'approbation des projets dans le cadre d'INTERREG IIIA, tous les projets doivent y satisfaire : il s'agit pratiquement d'un critère de sélection.

Les autres indicateurs qui, dans le set d'indicateurs uniforme, servent d'étalon pour la « coopération transfrontalière » sont de nature spécifique. Ces indicateurs ne servent pas uniquement d'étalon pour mesurer la coopération transfrontalière ; ils sont également porteurs d'un certain contenu (p.ex. produit touristique, surface d'un espace naturel etc.). Cela signifie qu'ils ne s'appliqueront pas à tous les projets à l'intérieur d'une même mesure. Leur application devra se faire de manière sélective.

L'application sélective, conseillée, des indicateurs vaut aussi pour les autres indicateurs faisant partie du set d'indicateurs. Des indicateurs de rendement et de résultats relatifs au contenu ont d'ailleurs aussi été sélectionnés, à côté des indicateurs ayant trait à la coopération transfrontalière. Ils concernent un sujet spécifique (p.ex. le traitement des déchets, les labels de qualité) ou des activités spécifiques (p.ex. des événements). Dès lors, ils pourront uniquement être utilisés pour les projets qui, dans les différentes mesures, ont effectivement un lien avec ce sujet ou cette activité. Comme indiqué ci-dessus, les gestionnaires régionaux de projets et les gestionnaires du programme peuvent vérifier cette utilisation.

Indicateurs spécifiques aux projets

L'analyse du set d'indicateurs uniforme d'après le contenu des mesures montre clairement que ce set n'est pas complet. La définition thématique des mesures est tellement large qu'il est difficile de trouver un set d'indicateurs qui couvre tous les thèmes. Nous en arrivons à la conclusion que les indicateurs fixés pour les auteurs de projets présentent souvent trop peu de prise pour pouvoir bien mettre en évidence les effets de leur projet. Ce problème est soulevé dans les interviews des gestionnaires du programme, des gestionnaires régionaux de projets et des auteurs de projets.

Ce problème peut être évité si on permet aux auteurs de projets de définir librement leurs propres indicateurs. Ils pourront, sur base de leurs propres indicateurs, rendre compte des effets qu'ils considèrent comme caractéristiques pour leur projet. Ces indicateurs peuvent être appliqués parallèlement aux indicateurs du set d'indicateurs uniforme. Comme déjà préconisé ci-dessus, l'application de ces indicateurs uniformes doit davantage être le fait des gestionnaires régionaux de projets.

Les indicateurs et les objectifs définis par les auteurs eux-mêmes doivent aussi intervenir dans l'appréciation des projets par les gestionnaires du programme, les commissions et le Comité de pilotage. Aux yeux de l'évaluateur, il s'agit aussi des indicateurs et des objectifs qui se prêtent notamment à un éventuel décompte du projet par la suite. C'est pourquoi, il faudra encourager les auteurs de projets à formuler le plus d'indicateurs quantitatifs possible. Si nécessaire, ceux-ci pourront alors être complétés à l'aide d'indicateurs qualitatifs.

Il importe de souligner que, dans cette proposition, la possibilité de définir des indicateurs spécifiques aux projets n'est pas synonyme de remplacement du set d'indicateurs uniforme. Il s'agit d'indicateurs supplémentaires, utilisés parallèlement aux indicateurs uniformes en vigueur.

Quantification des objectifs

La quantification des objectifs du programme et des projets déjà engagés devra être revue, maintenant que nous avons relevé le rapport étrange entre les objectifs cumulés des projets engagés et les objectifs fixés par mesure. Cela signifie que, pour certains indicateurs, il faudra revoir *les objectifs assignés aux projets*. Il s'agit d'indicateurs qui, selon toute attente, auront été définis de manière divergente par les auteurs de projets (p.ex. « nombre d'institutions/de réseaux participants »).

Pour d'autres indicateurs, il faudra redéfinir (à la hausse) *l'objectif des différentes mesures*. Pour ce faire, on pourra par exemple utiliser le score moyen obtenu par les projets pour ces indicateurs lors de la première phase du programme. Nous voulons parler ici des indicateurs dont la définition au niveau des projets est relativement claire, mais pour lesquels l'objectif au niveau des mesures diffère fortement de la réalité.

A cette occasion, il ne faudra pas perdre de vue le «potentiel directeur» des objectifs au niveau des mesures. Plusieurs mesures ont des indicateurs qui ne seront d'application que pour certains projets à l'intérieur de celles-ci. Il faut tenir compte de cet élément lors de la fixation des objectifs. Au préalable, un choix s'impose, au niveau administratif ou politique, sur le contenu à donner aux mesures.

Plus il y aura des projets d'un certain type, moins il restera de place pour des projets d'un autre type. Ce choix devra se traduire dans la difficulté des différents objectifs fixés par mesure. Il représente en même temps une base importante pour la sélection des projets et, partant, un outil permettant l'ajustement intermédiaire du contenu du programme. Condition importante, il faut que les organes de décision au sein du programme (Comité de pilotage, Comité de suivi) soient associés à la fixation des objectifs et s'y tiennent.

3.5 Efficacité du programme

Dans cette évaluation intermédiaire, l'analyse de l'efficacité concerne plus particulièrement l'analyse de l'efficacité attendue. Il s'agit de mesurer la probabilité de réalisation des objectifs fixés par le programme.

Efficacité et visibilité

L'objectif du programme est bien entendu de stimuler certains développements au sein de la zone de programmation. Comme indiqué dans le chapitre 2, cet objectif est principalement axé sur le renforcement de la coopération transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. Dans ce contexte, la coopération transfrontalière est aussi, et surtout, un moyen d'assurer à terme le développement économique et social de la région.

Les interviews de plusieurs intéressés montrent que l'objectif de la coopération transfrontalière joue en effet un rôle central, dans la perspective d'un développement socio-économique durable dans les années à venir. Au niveau du programme, il constitue, de ce point de vue, ni plus ni moins le principal critère de sélection lors de l'évaluation des projets. Cette importance apparaît aussi au niveau des projets. Ceux-ci doivent répondre à l'interprétation la plus sévère de la coopération transfrontalière : il doit vraiment s'agir de coopération de part et d'autre de la frontière. Les auteurs de projets confirment que cette coopération joue aussi un rôle prépondérant à l'intérieur des projets. La plupart de leurs projets portent sur des activités transfrontalières auxquelles participent activement des partenaires issus de pays différents. On peut s'attendre à ce que le programme contribue effectivement à stimuler la coopération transfrontalière.

Dans la région, la visibilité de cette efficacité au niveau des projets est toutefois assez limitée. Le programme embrasse un très nombre de thèmes ; étant donné l'étendue de la région (presque quatre millions d'habitants) et les montants budgétaires relativement limités, le programme ne parvient guère à laisser une empreinte facilement reconnaissable. Par ailleurs, INTERREG finance assez bien de projets « doux » (réseaux, recherche coopération), dont la concrétisation n'est pas immédiate aux yeux de la société.

Par rapport aux effets directs des projets, la visibilité du programme INTERREG et de ses projets est peut-être plus importante encore pour augmenter l'efficacité du programme, étant donné son effet catalyseur. Le rôle de modèle à suivre peut contribuer à créer chez les citoyens, les entreprises et les organisations une ouverture d'esprit vers les régions voisines. Dès lors, l'intégration transfrontalière au sein de l'Euregio Meuse-Rhin peut passer à la vitesse supérieure. C'est pour cette raison que le PIC se propose déjà de lancer des « projets-phares ». Une bonne stratégie de communication au niveau du programme et des projets est nécessaire pour faire connaître effectivement ce type de projets entraînants ou exemplaires.

Efficacité au niveau de la région

La forte concentration des projets sur la coopération transfrontalière nous amène à conclure que le programme INTERREG contribue de manière efficace à la stimulation de l'intégration transfrontalière sur l'ensemble du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin et, partant, au développement économique et social de la région. Mais dans quelle mesure est-il question de cette contribution au sein de l'Euregio ? Peu d'informations existent à ce sujet. Les indicateurs de contexte n'offrent pas de solution non plus. La majeure partie d'entre eux n'est pas conçue pour mesurer la coopération transfrontalière. Et pour les indicateurs de contexte effectivement adaptés à ce genre de mesure, force est de constater qu'ils ne sont représentatifs ou que les données font défaut.

Ce constat signifie dans les faits qu'il est impossible ou presque de se faire une idée du développement de la coopération transfrontalière et de l'intégration sur le territoire de l'Euregio Meuse-Rhin. Les effets de cette intégration et de cette coopération aussi sont difficiles à mesurer au niveau de cette région. L'enquête se fait sur base de projets et se limite souvent à un thème spécifique (p.ex. le marché de l'emploi). Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'analyse périodique des tendances (p.ex. une fois tous les deux ans), centrée sur plusieurs thèmes (p.ex. la technologie, la nature, l'agriculture etc.) et sur des groupes cibles (citoyens, entreprises, organisations)

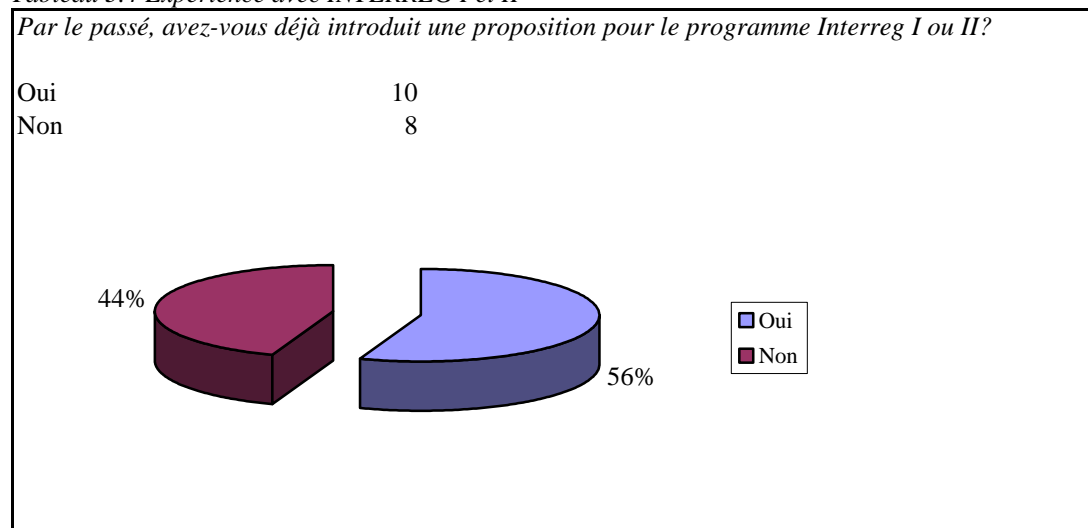
Ce type d'analyse des tendances remplit plusieurs fonctions. L'analyse est d'abord une source d'information pour l'orientation du programme. Une information sur tel ou tel thème ou sous-région éventuellement délaissés peut par exemple modifier l'ordre des priorités à l'intérieur du programme. Par ailleurs, les résultats de l'analyse des tendances peuvent contribuer de manière significative à asseoir la portée du programme actuel et à faciliter la prise de décision à propos d'INTERREG après 2006.

Efficacité et groupes cibles

L'efficacité du programme passe par une analyse plus poussée de l'ouverture vers les auteurs potentiels de projets. INTERREG est un des rares flux financiers qui permettent la mise en œuvre de la coopération transfrontalière. Dès lors, les projets ont souvent un caractère manifestement complémentaire. Cette appréciation est notamment corroborée par les interviews des réalisateurs des projets. Presque tous signalent que sans l'aide apportée par INTERREG IIIA, le projet n'aurait pas été réalisé, ou alors sur une échelle plus réduite, moins intensive et certainement moins transfrontalière.

Pour pouvoir bien utiliser cette plus-value financière apportée par INTERREG, il importe de bien faire connaître les moyens disponibles et de les rendre facilement accessibles. La coopération transfrontalière devrait être stimulée chez le plus de partenaires possible, et à tous les niveaux. A cet égard, l'efficacité du programme semble poser problème. Beaucoup de projets sont introduits par des auteurs qui ont déjà participé auparavant à d'autres programmes INTERREG. Le danger existe donc que la coopération transfrontalière reste limitée à un groupe de personnes relativement restreint. Cette menace est aussi illustrée par le tableau suivant, qui montre que la majeure partie des auteurs de projets interviewés ont déjà introduit des projets pour INTERREG I et INTERREG II.

Tableau 3.4 Expérience avec INTERREG I et II



L'accessibilité réduite du programme pour beaucoup d'auteurs potentiels de projets constitue un problème. Aujourd'hui, ce sont surtout les grandes organisations professionnelles qui introduisent des demandes. Ces organisations signalent qu'elles ont déjà beaucoup de mal à répondre à toutes les procédures et à toutes les conditions posées par INTERREG. Pour les organisations (sociales) relativement modestes et moins professionnelles et pour les citoyens, cela signifie que la tâche sera souvent trop lourde et qu'ils ne parviendront pas à remplir les exigences d'INTERREG. Pour ces groupes cibles, la coopération transfrontalière via le programme INTERREG ne sera possible qu'au prix d'une simplification radicale des procédures et de la réglementation.

Au niveau du programme, les possibilités de simplification sont réduites avec la réglementation et la structure actuelles. Il est plus simple d'améliorer l'accessibilité du programme via certains projets individuels. La réglementation prévue au paragraphe 2.3.2 en est un exemple. Ce type de réglementation permet de réduire fortement les exigences et les procédures pour les entreprises individuelles. A cet égard, même des projets-cadre comme « People to People » réduisent fortement le seuil d'accessibilité.

3.6 Analyse des objectifs horizontaux

La Commission européenne retient trois objectifs horizontaux qui constituent le fil conducteur du programme : « l'égalité des chances », « la durabilité » et « les effets positifs sur le marché de l'emploi ». Ces objectifs constituent des points de repère supplémentaires pour l'utilisation de fonds du FEDER : il faut donc également en tenir compte lors de l'approbation des projets.

Le set d'indicateurs utilisé pour traduire les objectifs des projets mentionne notamment l'indicateur « nombre d'emplois créés – emplois durables », qui traduit l'objectif horizontal « effets positifs sur le marché de l'emploi ». Cet indicateur revient dans plusieurs mesures.

L'indicateur « surface commune créée ou espace naturel réaménagé » se rapporte bien à l'objectif horizontal en matière de durabilité, mais n'est appliqué qu'à l'intérieur de la mesure 3.1. Il s'agit uniquement de la composante environnementale de la durabilité. Or, ce terme recouvre différentes notions, savoir la protection de l'environnement, le développement social et le développement économique.

Depuis le départ du programme, la contribution individuelle par projet au niveau des objectifs horizontaux est vérifiée de différentes manières. Pour chaque projet, il est vérifié, arguments à l'appui, si sa contribution aux objectifs horizontaux est positive, neutre ou négative. En même temps, une liste de contrôle/de questions a été élaborée pour les objectifs « égalité des chances » et « durabilité » par des experts issus des différentes régions, liste qui peut servir de moyen de contrôle supplémentaire. En ce qui concerne l'objectif horizontal que constitue l'emploi, une plate-forme intitulée « marché de l'emploi » a même été créée : elle évalue l'effet des projets sur l'emploi. La Commission tient compte du résultat de cette évaluation. Le Comité de pilotage accorde également une grande attention aux objectifs horizontaux. Lors de la présentation de leurs projets au Comité de pilotage, les gestionnaires régionaux de projets indiquent la manière dont un projet contribue aux objectifs horizontaux. Des informations sur ce sujet figurent aussi dans le dossier d'avis qui sert à la présentation écrite des projets au Comité de pilotage.

Il existe donc des outils pour mesurer l'impact des projets sur les objectifs horizontaux. D'un point de vue qualitatif, ces instruments donnent une idée précise des effets sur les projets individuels. Toutefois, il est difficile de se prononcer au niveau du programme avec les seules données qualitatives. Seul un des objectifs, savoir « les effets positifs sur le marché de l'emploi » fait l'objet d'une mesure quantitative. Jusque fin juin 2003, l'indicateur qui mesure les effets positifs sur le marché de l'emploi, savoir « le nombre d'emplois créés », a beaucoup été utilisé pour les demandes de projets introduites.

Sur ce plan, il est utile de formuler une série de nouveaux indicateurs complémentaires et les objectifs qui s'y rapportent. De cette façon, une reproduction uniforme et quantitative de l'information sera assurée, et il sera facile de tirer des conclusions au niveau du programme. Les indicateurs en question pourraient être ceux appliqués pour d'autres programmes européens à fonds structurels. Ils répondent au caractère horizontal de ces objectifs et peuvent être vérifiés pour tous les projets et toutes les mesures :

Contribue aux effets positifs sur le marché de l'emploi (emploi)	0 Objectif principal du projet 0 Positif 0 Neutre 0 Négatif
Contribue à la durabilité	0 Objectif principal du projet 0 Positif 0 Neutre 0 Négatif
Contribue à l'égalité des chances	0 Objectif principal du projet 0 Positif 0 Neutre 0 Négatif

Comme objectif pour ces indicateurs, nous proposons de fixer un pourcentage de projets, par exemple 25 %, qui obtiennent un score positif pour l'indicateur en question dans telle ou telle mesure (contribution positive). Le pourcentage de projets dont l'objectif principal est l'objectif horizontal en question, peut également servir d'objectif.

3.7 Conclusions

L'analyse de l'efficacité du programme au chapitre 3 conduit aux conclusions suivantes :

Etat d'avancement financier : engagements et dépenses

- La conclusion générale est que, dès la première phase, les engagements au sein du programme ont atteint un niveau relativement élevé. Par ailleurs, plusieurs projets sont encore en cours d'élaboration.

- En revanche, le rythme des dépenses ne suit pas, notamment parce que beaucoup de projets, à peine approuvés, subissent déjà des retards. Il est d'ailleurs étonnant que les auteurs de projets interviewés ne considèrent pas ou à peine ce retard comme un problème. A en juger par les dépenses certifiables à court terme, on peut s'attendre à ce que la norme N + 2 puisse encore être atteinte en 2003. Cet espoir se fonde notamment sur l'influence relativement grande du fonds de roulement FEDER. Toutefois, pour les années ultérieures, la norme N + 2 risque de poser de graves problèmes. Différentes mesures peuvent être prises pour accélérer le rythme de dépenses, par exemple :
 - une intensification des contacts avec les auteurs de projets lors de la phase de développement, afin d'arriver à une planification réaliste et détaillée (avec des résultats intermédiaires), compte tenu des caractéristiques particulières d'INTERREG IIIA.
 - une intensification des contacts avec les auteurs de projets lors de la réalisation des projets, l'accent étant mis en permanence sur l'importance d'un rythme de dépenses élevé.
 - des sanctions contre les auteurs de projets en cas de retard, à condition que le programme ait proposé une aide suffisante pour prévenir les sanctions dans le cadre des deux mesures précitées.
 - une accélération des procédures de décision, de manière à avancer le début d'exécution des projets (voir aussi le chapitre 5 à ce sujet).

Transfert éventuel de moyens

- En ce qui l'état d'avancement financier, des différences sensibles existent entre les axes et les mesures. Le retard financier est important, surtout pour l'axe 1. Nous avons déjà conclu au chapitre 2 que l'urgence pour cet axe était faible en raison des récents développements économiques et sociaux. Le transfert d'une partie du budget de l'axe 1 vers d'autres axes, conformément à la « procédure » décrite à cet effet dans les conclusions de la phase 1, semble donc tout indiqué.
- La phase 1 arrivait à la conclusion que les autres axes du programme gardaient bien ou augmentaient leur importance en raison de la situation économique et sociale. Sur base de l'analyse financière, nous arrivons cependant à la conclusion que l'état d'avancement de l'axe 5 (notamment des mesures 5.2 et 5.4) n'est pas une raison pour augmenter le budget de cet axe. La perspective d'une accélération du rythme d'engagement à l'intérieur de cet axe doit se dessiner à court terme, faute de quoi le transfert partiel du budget de cet axe ou le transfert de moyens FEDER vers les mesures 5.1. et 5.3 à l'intérieur de l'axe est également envisageable.
- En revanche, les axes 2, 3 et 4 sont des axes pour lesquels une augmentation du budget est envisageable du point de vue de la pertinence et de l'état d'avancement des engagements. D'un autre côté, il faut surveiller le rythme des dépenses, eu égard à la pression exercée par la règle N + 2. La condition pour un transfert éventuel vers l'axe 2 est donc aussi qu'il y ait des chances concrètes de voir le rythme des dépenses s'accélérer. Pour l'axe 3, ce transfert est lié à la perspective concrète de voir de nouvelles demandes arriver dans un avenir proche. Toutefois, la plus grande priorité financière revient à l'axe 4 en raison de l'urgence marquée au niveau du contenu, du niveau des engagements et du rythme des dépenses.

- Bien que le rythme des engagements pour l'ensemble du programme apparaisse relativement élevé, cela ne veut pas dire qu'il n'est pas nécessaire de continuer à stimuler le développement de projets. En effet, divers axes et mesures affichent un retard certain en ce qui concerne le niveau des engagements auquel on pourrait s'attendre vu la période écoulée. Toute mesure visant à stimuler spécialement le développement de projets est donc judicieuse. Le transfert éventuel de moyens pour des raisons surtout financières peut par exemple être évité. Si ce transfert a déjà eu lieu, ce type de mesures peut de toute façon contribuer à l'utilisation ciblée du reste des budgets.
- L'organisation actuelle, avec les gestionnaires régionaux de projets comme interlocuteurs pour les auteurs potentiels de projets, semble fonctionner. Pour les mesures à parcours difficile, ce système pourrait être complété par une acquisition de projets axée sur les objectifs (les groupes cibles). Des experts disposant de connaissances spécifiques sur certains thèmes ainsi que d'un bon réseau pourraient assister les gestionnaires régionaux dans ce cas (par exemple des représentants de la Chambre de Commerce lorsqu'il s'agit de projets d'entreprises).
- Certaines mesures se prêtent bien à l'introduction de réglementations abaissant le seuil d'accessibilité ou de projets-cadre. Ce type de projets peut augmenter l'accessibilité d'INTERREG IIIA en permettant à certains groupes cibles comme les entreprises, les associations ou les instances socio-économiques de présenter des projets partiels.
- Si le souhait existe de développer des projets spécifiques à l'intérieur de certaines mesures, le développement des projets peut être stimulé via une « adjudication ». Le cadre du projet serait élaboré à la demande des gestionnaires du programme et approuvé par le Comité de pilotage. Ensuite, les partenaires potentiels du projet seraient invités à se porter candidat pour le projet et devraient expliquer comment ils comptent le réaliser, avec quels partenaires etc. Le(s) meilleur(s) candidats recevrai(en)t ensuite le soutien des gestionnaires du programme pour continuer le développement du projet et assurer son financement.

État d'avancement au niveau du contenu

- Le rapport entre l'état d'avancement du contenu et l'état d'avancement financier ainsi que le rapport entre l'état d'avancement du contenu et les objectifs de fond sont à ce point faussés que les indicateurs de rendement et de résultats ne permettent pas de se prononcer sur l'état d'avancement du contenu du programme. De ce fait, l'utilité du set d'indicateurs comme outil d'évaluation, de justification et de guidance du programme est très limitée. Peut-être suffira-t-elle à montrer ou à suivre l'effet de tel ou tel projet individuel. Par contre, la valeur de pilotage des indicateurs, tels qu'ils sont appliqués pour le moment, est nulle au niveau des mesures, des axes et du programme.

Cohérence interne du set d'indicateurs

- La cohérence interne du set d'indicateurs uniforme repris dans le PIC et dans le complément de programmation demande à être améliorée. Le lien entre les indicateurs et les objectifs ou les projets envisagés au niveau des mesures est limité.

- Pour améliorer la cohésion du set d'indicateurs actuel, nous faisons plusieurs recommandations. Une formulation plus générale de certains indicateurs pourrait déboucher sur une définition plus transparente, mieux centrée sur les mesures. Cet objectif peut être atteint sans remettre en question la possibilité de comptabilisation globale souhaitée au niveau des axes et du programme. Il y a ensuite diverses suggestions pour élargir le set d'indicateurs uniforme et améliorer ainsi la couverture des objectifs des mesures. Nous conseillons d'expérimenter les nouvelles définitions et les nouveaux indicateurs dès la période de programmation actuelle. Ainsi, il sera plus facile de rencontrer l'objectif de mesure uniforme des effets dans le cadre d'un éventuel programme INTERREG IV.

Application du set d'indicateurs

- Outre la cohérence interne du set d'indicateurs, la définition et le choix effectif des indicateurs et des objectifs interviennent dans l'amélioration de l'applicabilité et de la fonction du set d'indicateurs. Notamment les interviews montrent qu'il ne peut être question de définition claire des indicateurs et du calcul des objectifs. Tant que ce problème n'est pas résolu, il est difficile d'évaluer la valeur du set d'indicateurs, que ce soit pour l'évaluateur ou pour les personnes concernées par le programme. Cette difficulté empêche aussi toute utilisation judicieuse des indicateurs et de leurs objectifs. C'est vrai pour les parties concernées par le programme, mais aussi pour l'évaluateur. Ainsi, le calcul des effets bruts et nets sur l'emploi, fondé sur le système d'évaluation néerlandais, n'a pas beaucoup de sens en cas d'absence de données de base fiables. Il faut d'abord un accord clair sur l'application des indicateurs. Après concertation avec les divers intéressés, les mesures suivantes ont été proposées :
 - En premier lieu, nous proposons que les gestionnaires de projets régionaux accompagnent plus les auteurs de projets lors du choix des indicateurs à partir du set d'indicateurs uniforme et lors de la quantification des objectifs. Les gestionnaires régionaux de projets pourraient prendre cette tâche en mains et arriver à des accords clairs entre eux. Cette mesure doit garantir une définition claire et une application sélective des indicateurs standards. Elle contribue à la comptabilisation globale, et donc à la visibilité de l'efficacité au niveau du programme.
 - Les auteurs de projets doivent avoir la liberté de choisir eux-mêmes – outre les indicateurs proposés par le set standard - des indicateurs et des objectifs qui traduisent le mieux les effets de leur projet. Il s'agit de préférence d'objectifs quantifiés, mais les objectifs qualitatifs sont également possibles. Cette mesure contribue à la visibilité de l'efficacité au niveau des projets individuels.
 - Une adaptation de la quantification des objectifs s'impose, compte tenu de l'image qui se dégage aujourd'hui de l'état d'avancement du contenu. Pour tous les indicateurs pour lesquels on constate qu'ils sont souvent définis de manière différente ou divergente par les auteurs de projets, il faudra notamment recalculer les objectifs des projets individuels déjà approuvés. Par ailleurs, une modification des objectifs au niveau des mesures peut être pratiquée pour tous les indicateurs, en concertation avec les organes de décision. Cette mesure augmentera la valeur des indicateurs et des objectifs comme outil de pilotage.

Efficacité

- Compte tenu de objectifs du programme, nous constatons que l'efficacité des projets est balisée, dans une mesure importante, par l'application stricte du critère de la coopération transfrontalière, l'objectif sous-jacent étant d'encourager le développement économique et social de la région. Cette caractéristique apparaît aussi à travers le type et le contenu des projets dans lesquels les activités transfrontalières occupent une place prépondérante. La contribution des projets aux objectifs et à l'efficacité du programme est donc importante.
- L'efficacité des projets sur l'ensemble du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin sera toutefois limitée. Or, cette forme d'efficacité est pour le moins aussi importante. Si on attache plus d'importance à la communication active entre les projets transfrontaliers, les effets du programme dépasseront la somme des effets induits par les projets. Le rayonnement du programme en direction des citoyens, des entreprises et des organisations contribuera à l'avènement d'une ouverture d'esprit nette vers les régions voisines et augmentera le processus d'intégration transfrontalière.
- Autre facteur qui intervient, la visibilité de ce processus d'intégration transfrontalière et des effets qui y sont liés est également limitée. Or, sur ce plan, la notoriété serait un outil important pour l'orientation du programme. En même temps, elle contribue à la portée du programme actuel et servira de fondement pour un éventuel programme INTERREG IV. Pour cette raison, il est conseillé de procéder à une analyse régulière des tendances du processus et des effets de la coopération transfrontalière, processus qui dépasse un thème bien spécifique.
- Le programme INTERREG est un des rares flux financiers qui stimulent la coopération transfrontalière. Les conditions à remplir par les auteurs de projets sont cependant relativement sévères. Le risque existe donc que seul un petit groupe d'auteurs puisse profiter des moyens et que le rayonnement et la portée du processus d'intégration transfrontalière restent limités. La multiplication des projets-cadre dans l'optique « people to people » ou l'adoption de réglementations axées sur les entreprises pourrait simplifier les conditions à remplir pour certains groupes cibles. Ainsi, le programme deviendrait plus accessible aux organisations (sociales) de taille plus réduite.

Objectifs horizontaux

- La contribution des projets aux objectifs horizontaux est notamment illustrée de manière qualitative, au moyen des outils disponibles. Dès lors, il est difficile de se prononcer clairement au niveau du programme. Les indicateurs horizontaux comme instrument de mesure pour les objectifs horizontaux du programme (égalité des chances, durabilité, emploi/marché de l'emploi) font largement défaut dans le set d'indicateurs. Ces indicateurs sont pourtant nécessaires pour quantifier la contribution du programme aux objectifs horizontaux, fût-ce de manière limitée. Pour ce faire, des indicateurs peuvent être ajoutés, comme décrit au paragraphe 3.6.

4 EFFICIENCE

Le présent chapitre analyse l'efficacité du programme. La question centrale est de savoir si l'utilisation des moyens financiers est bien surveillée, notamment par rapport aux résultats au niveau du contenu. Le paragraphe 4.1 concerne l'introduction. Il contient les tenants et les aboutissants du choix opéré pour pouvoir comparer notamment l'évaluation de l'efficacité à l'état d'avancement financier. Le paragraphe 4.2 concerne l'analyse effective de l'efficacité du programme. Il se penche, dans l'ordre, sur l'efficacité au sein d'INTERREG, la concentration des moyens et l'utilisation de ceux-ci. Le chapitre se termine par le paragraphe 4.3 consacré aux principaux constats.

4.1 Introduction

Evaluer l'efficacité du programme, c'est répondre à la question de savoir si les moyens disponibles ont été utilisés de manière optimale. Pour ce type d'évaluation, on examine souvent le rapport entre les résultats au niveau du contenu et les résultats financiers. Pour les projets engagés, la contribution aux indicateurs de rendement et de résultat est alors comparée au montant des fonds européens utilisés. En d'autres mots, que rapporte le projet au niveau du contenu par rapport à la subvention qui est nécessaire pour sa réalisation. Cette démarche donne une idée de la « value for money » au niveau du projet, des mesures, des axes et du programme et permet de se prononcer sur l'efficacité des moyens utilisés ainsi que de certaines mesures et catégories de projets.

Pour la présente évaluation, nous n'avons pas choisi la méthode décrite ci-dessus pour mesurer l'efficacité du programme. Étant donné les interrogations déjà formulées au chapitre 3 à propos des objectifs des projets et des mesures, la conclusion s'impose en effet qu'il ne sert pas à grand chose de se prononcer sur base des objectifs indiqués. L'application des indicateurs est à ce point floue que l'appréciation des objectifs indiqués en fonction des indicateurs est souvent trop optimiste (notamment au niveau des projets) ou trop pessimiste (au niveau des mesures).

C'est la raison pour laquelle nous avons recouru à une autre méthode d'évaluation de l'efficacité du programme. Le prochain paragraphe traite des aspects suivants :

- Value for money à l'intérieur d'INTERREG
- la concentration des moyens
- l'utilisation des moyens

4.2 Efficience du programme

4.2.1 Value for money dans INTERREG

Nous avons déjà signalé que, pour cette évaluation, nous n'avons pas choisi de mesurer la value for money des projets du programme INTERREG IIIA en comparant les objectifs quantitatifs (indicateurs) à l'utilisation des moyens financiers. Cette démarche n'est possible que si les objectifs quantitatifs des mesures et des projets sont considérés comme suffisamment fiables. Dès lors, nous avons déjà conseillé au chapitre 3 de redéfinir les objectifs thématiques des projets et des mesures. Dès que cela aura été fait, l'efficience du programme pourra être évaluée correctement à un stade ultérieur sur base des objectifs financiers et thématiques.

Ce faisant, il sera également possible de passer à la création de références (benchmarks) pour le programme de l'Euregio Meuse-Rhin. Ce benchmarking peut prendre la forme d'une comparaison entre le taux d'efficience de diverses mesures ou de certains types de projets au sein du programme. Une comparaison avec d'autres programmes figure également parmi les possibilités, lorsque ceux-ci possèdent des indicateurs comparables. Le but est de pouvoir ainsi se faire une idée des projets les plus efficaces au sein d'INTERREG. Le résultat servira de base à une éventuelle adaptation du programme et des choix opérés en ce qui concerne la sélection des projets et la stratégie du programme.

Le benchmarking fondé sur l'efficience est notamment judicieux lorsqu'il s'agit d'autres projets et programmes INTERREG. Une comparaison avec les projets ou les programmes de stimulation régionale (par exemple l'objectif 2) s'impose moins. La condition spécifique de la coopération transfrontalière, prévue par INTERREG, peut d'ailleurs conduire à une prétendue inefficience – par rapport aux projets ou programmes où cette condition fait défaut. Les causes résident dans le surplus d'énergie (en temps, en moyens) que demandent les initiatives transfrontalières, par exemple pour la concertation, l'établissement de contacts, la coordination des réglementations et des procédures, le financement, la gestion des projets etc. Il se peut dès lors que les effets thématiques des projets soient moindres à court terme par rapport à une situation où la coopération transfrontalière n'entre pas en jeu. C'est acceptable lorsqu'on peut supposer qu'à plus long terme, éventuellement après la réalisation du projet ou la fin de la période de programmation, la plus-value en termes de développement socio-économique soit au rendez-vous.

Cette value for money « différée » doit être intégrée dès le départ dans l'évaluation des initiatives ; il s'agit de vérifier en même temps le taux de réalisme des effets attendus. L'analyse des tendances, citée plus haut (voir paragraphe 3.5), peut faciliter cette vérification, par exemple en incorporant une mission de recherche bien spécifique permettant de mettre en évidence les effets de la coopération transfrontalière au niveau de la région et des thèmes.

4.2.2 Concentration des moyens

Le PIC du programme INTERREG IIIA de l'Euregio Meuse-Rhin affiche, dans l'introduction à la stratégie de développement, son ambition d'éviter la dispersion des subventions sur un nombre élevé de petits projets. Celle-ci découle de la volonté de subventionner davantage de projets visibles (les soi-disant « projets-phares ») – par rapport aux anciens programmes – et de combattre le saupoudrage des moyens. Cette démarche est de nature à augmenter l'efficacité du programme, et donc aussi son efficience – par rapport à l'utilisation des moyens.

Le tableau suivant permet de voir si INTERREG III finance des projets plus importants qu'INTERREG II. Il présente pour les différents axes le volume moyen des projets engagés sous INTERREG II et INTERREG III. Il indique tant la contribution européenne moyenne par projet que le coût total moyen par projet.

Tableau 4.1 Ampleur financière moyenne des projets

	Moyenne FEDER par projet			Coût total moyen par projet		
	Interreg II*	Interreg III	%	Interreg II*	Interreg III	%
<i>Axe 1:amélioration de l'infrastructure physique</i>	541.958,51	234.166,66	43,21%	1.627.911,47	468.333,33	28,77%
<i>Axe 2:promotion de la coopération économique et technologique</i>	389.202,04	609.724,54	156,66%	828.759,10	1.219.449,11	147,14%
<i>Axe 3:protection de l'environnement</i>	571.349,04	505.708,45	88,51%	1.391.130,73	1.011.416,91	72,70%
<i>Axe 4:développement et valorisation du potentiel humain</i>	234.801,65	485.657,89	206,84%	500.914,83	971.315,77	193,91%
<i>Axe 5:stimulation de l'intégration sociale</i>	346.602,38	367.238,47	105,95%	706.093,21	735.747,17	104,20%
Total	2.083.913,63	2.202.496,00	105,69%	5.054.809,34	4.406.262,29	87,17%

* Indexé au 1er janvier 2003 (Eurostat)

Pour l'ensemble du programme, au vu des chiffres indiqués par le tableau 4.1, l'utilisation des moyens n'est pas spécialement concentrée par rapport à INTERREG II. Il est vrai que la contribution européenne moyenne a augmenté, mais le volume total moyen des projets a diminué. Au niveau du programme, cette diminution donne une image d'inefficience par rapport à la période de programmation précédente. Toutefois, ce qui frappe, c'est la grande disparité entre les axes. L'axe 2, 3, 4 et – dans une moindre mesure – 5 affichent justement une augmentation sensible du volume des projets. Ici, il y a bien une plus grande concentration des moyens. En revanche, les axes 1 et 3 indiquent une nette, voire une très nette diminution du volume moyen des projets.

Cette évolution s'explique peut-être par le constat que les projets à portée financière plus large nécessitent souvent une période de préparation plus longue et seront donc approuvés à un stade ultérieur de la période de programmation d'INTERREG III. Ce constat est corroboré dans le tableau par le fait que ce sont les axes 1 et 3 qui sont entièrement responsables de la diminution du coût total moyen. Il s'agit des axes présentant un caractère plus infrastructurel, dans lequel sont subventionnés des projets relativement grands (voir aussi les données INTERREG II). Peu de moyens ont notamment été engagés pour l'axe 1, où il reste donc beaucoup à faire.

Dès lors, la réponse à la question de savoir si l'utilisation des moyens à l'intérieur du programme est plus concentrée et donc si une amélioration de l'efficacité a été atteinte sur toute la ligne ne pourra être donnée que plus tard. Il faut d'abord savoir quels projets peuvent encore être attendus pour l'axe 1 (en particulier) et l'axe 3. Compte tenu de la période de mise en œuvre, plus longue pour les grands projets, on peut supposer que la situation sera suffisamment fiable en 2004/2005 pour pouvoir apporter une réponse actualisée.

4.2.3 Utilisation des moyens

Effet de levier

Un autre moyen d'évaluer l'efficacité consiste à analyser dans quelle mesure l'utilisation des moyens INTERREG débouche sur l'utilisation d'autres moyens (effet de levier). Tout ceci est lié aux rapports de financement des projets. En ce qui concerne l'utilisation des fonds européens, c'est le principe de la nécessité de la subvention qui est d'application ; la subvention européenne peut uniquement être accordée si elle est nécessaire pour permettre le projet dans la forme proposée.

Les personnes concernées, que ce soit au niveau du programme ou des projets, indiquent que la subvention INTERREG accordée aux projets est nécessaire par définition. Pour les auteurs et les autres financiers impliqués, les projets constituent en général des initiatives spéciales pour lesquelles aucun autre type de fonds n'a été réservé. Il s'en suit aussi que la recherche d'un cofinancement demande souvent beaucoup de temps.

Dès lors, la subvention INTERREG subit une très forte pression. Celle-ci se traduit aussi dans le pourcentage maximal de la subvention, savoir 50 %, le plus souvent demandé par les auteurs des projets. Dans la perspective de l'évaluation des demandes par un organe tel que le Comité de pilotage, nous recommandons d'ailleurs d'explicitier la nécessité de la subvention demandée.

D'ailleurs, le tableau financier approuvé par le PIC prévoit aussi ce caractère indispensable de la subvention. Cette nécessité est fondée sur une contribution de 50 % prévue au budget européen pour chaque mesure.

Effet de levier par source de financement

Outre l'effet de levier au niveau du programme (FEDER par rapport au coût total), nous examinons aussi l'effet de levier par catégorie de bailleurs de fonds. Ainsi, nous analysons dans quelle mesure les sources de financement contribuent plus ou moins aux projets, par rapport aux prévisions. Nous prenons comme point de départ le tableau financier du programme.

Le tableau financier du programme comporte cinq colonnes de sources de financement, répertoriées à côté du FEDER. Les aides octroyées aux projets à partir de ces sources de financement jusqu'au 30 juin 2003, figurent au tableau financier à l'annexe D du cahier des annexes. Sur base des données fournies par le système de monitoring, les aides des bailleurs de fonds ont été répertoriées par projet entre les cinq sources de financement possibles. Ces montants sont indiqués ci-dessous comme pourcentage de l'aide totale attendue, accordée par la source de financement en question pour toute la période de programmation (d'après le tableau financier).

Tableau 4.2 Aide par source de financement

	Montants engagés au 30 juin 2003		
	Aide octroyée	Aide totale attendue	% de l'aide totale attendue
FEDER	21.393.073	52.705.854	41%
Secteur public national	10.331.667	23.927.236	43%
Secteur public régional	3.006.314	6.311.252	48%
Secteur public local	2.022.418	6.049.310	33%
Autre secteur	4.262.165	8.512.505	50%
Privé	2.755.527	7.905.551	35%

Le tableau 4.2 indique que, comparées à l'aide FEDER engagée, l'aide du secteur public local (communes etc.) est inférieure. L'aide privée du monde économique reste également au-dessous des attentes au niveau du programme. A ce jour, l'aide du secteur public national (Ministères etc.), des autorités régionales et des autres organismes publics (tels que les universités p.ex.) sont proportionnellement supérieures.

Par ailleurs, les informations citées dans ce contexte sur les rapports financiers ne se prêtent pas facilement à des actions évidentes. En effet, le tableau diverge très fort d'une mesure à l'autre. C'est ce que montre l'annexe D.

4.3 Conclusion

L'analyse de l'efficacité du programme au chapitre 4 nous amène aux conclusions suivantes :

Value for money

- L'évaluation de l'efficacité des projets approuvés sur base du matériel disponible est possible dans certaines limites. L'analyse de la « value for money » des projets sur base des objectifs définis pour les indicateurs n'est pas utile. D'ailleurs, nous avons déjà constaté plus haut que la fiabilité de ces objectifs était faible, tant au niveau des projets que des mesures.
- Bien entendu, la vérification de la « value for money » pourra encore se faire, dès que le problème de la fiabilité des objectifs aura été résolu. C'est la raison pour laquelle nous avons déjà conseillé au chapitre 3 de redéfinir les objectifs au niveau des mesures et/ou des projets. Dès que ce sera fait, l'utilisation du set d'indicateurs uniforme constituera un outil de comparaison de l'efficacité des projets. Le set pourra éventuellement être utilisé pour adapter le programme. On peut par ailleurs analyser pour quels projets ou catégories de projets le rapport entre les effets (mesurés à l'aide des chiffres visés ou réels pour les indicateurs) et le coût des projets est optimal.

- La comparaison avec des projets d'autres régions ou programmes est également envisageable, lorsque ceux-ci utilisent des indicateurs comparables. Elle doit cependant tenir compte des caractéristiques spécifiques d'INTERREG IIIA. Cette initiative porte d'ailleurs en grande partie sur des activités « douces », qui créent des conditions, dont les résultats ne sont souvent visibles qu'à moyen ou à long terme. Dans beaucoup de cas, on peut dès lors parler de « value for money » différée. Dès lors, la comparaison avec d'autres programmes est particulièrement utile lorsque ceux-ci s'adressent aussi à de tels projets. Pour cette raison, une comparaison avec des projets comme ceux de l'objectif 2 par exemple est moins évidente.

Concentration de moyens

- Si on prend comme étalon le volume financier moyen des projets approuvés, on arrive à la conclusion qu'à ce jour, le souhait d'utiliser les fonds de manière plus concentrée est rencontré de façon inégale. Le volume moyen des projets pour les axes 2, 4 et 5 a augmenté par rapport à la période 1994-1999. En revanche, les axes 1 et 3 enregistrent un net recul. Ce résultat est peut-être dû au caractère plus infrastructurel de ces deux axes. Les projets relativement grands à forte dominante infrastructurelle nécessitent souvent un temps de préparation plus long, raison pour laquelle ils sont introduits à un stade ultérieur de la période de programmation. La période à venir dira dans quelle mesure il en sera ainsi.

Utilisation efficiente des fonds FEDER

La pression subie par les subventions INTERREG au niveau des projets est mise en évidence par le fait qu'en général, les demandeurs font appel à la subvention maximale possible, qui est de 50 %. Les interviews avec les intéressés montrent que les possibilités de financement alternatives sont peu nombreuses. Dès lors, l'octroi de la subvention correspond au pourcentage indiqué dans le tableau financier approuvé.

Effet de levier

- Au vu de la situation au 30 juin 2003, la manière dont les diverses sources de financement contribuent aux projets approuvés diverge quelque peu des pourcentages prévus par le tableau financier. Sur l'ensemble du programme, la contribution des autorités locales est moindre, de même que celle du secteur privé. Proportionnellement, la contribution des autorités nationales et régionales et des autres organismes publics est supérieure aux prévisions.

5 FONCTIONNEMENT DES MODALITÉS D'EXÉCUTION

Ce chapitre est consacré à l'analyse du fonctionnement des modalités d'exécution. Le paragraphe 5.1 contient une brève description des structures d'organisation. Le paragraphe 5.2 passe en revue les missions et les responsabilités liées aux structures en place. Le paragraphe 5.3 analyse la qualité et l'application des critères de sélection. Le paragraphe 5.4 vérifie si les actions d'information et de publicité à mener par les Etats membres ont eu lieu tandis que le paragraphe 5.5 examine le rôle et l'intérêt des partenariats (Commissions, Provinces, Comité de pilotage, Comité de suivi, groupes sociaux). Le fonctionnement des mécanismes de contrôle est décrit au paragraphe 5.6 tandis que le dernier paragraphe 5.7 contient les conclusions.

5.1 Description des structures d'organisation

Les capacités et les prestations des instances d'exécution déterminent dans une large mesure les résultats et les effets du programme INTERREG IIIA. L'analyse de la qualité des mécanismes de guidance et de mise en œuvre constitue dès lors un élément important de toute évaluation. Les structures suivantes sont opérationnelles pour la mise en œuvre du programme.

- *Autorité de gestion et autorité de paiement*
Le Ministère néerlandais des Affaires économiques coordonne le programme INTERREG. La Fondation Euregio Meuse-Rhin (Fondation EMR), dont l'organe de décision est le Comité directeur, a été désignée comme autorité de gestion et autorité de paiement. Elle est donc responsable de l'efficacité et de la pertinence de la gestion (financière) et de l'exécution du programme.
- *Comité de suivi*
Le Comité de suivi, composé de représentants de la Commission Européenne, des autorités nationales et régionales, est responsable de la stratégie globale, des décisions structurelles, du développement de nouvelles initiatives structurelles et du contrôle global de l'exécution du programme.
- *Le Comité de pilotage*
Le Comité de pilotage est composé en grande partie des mêmes personnes que le Comité du suivi. Il s'occupe de l'évaluation du contenu des projets proposés, prend connaissance des rapports d'avancement, des rapports annuels et des évaluations intermédiaires et peut faire des propositions sur l'utilisation des fonds pour la promotion, la publicité et les recherches.

- *Commissions*

L'Euregio Meuse-Rhin possède quatre commissions, composées de représentants politiques du Conseil eurégional, des groupes sociaux, des régions partenaires et de membres du Comité directeur. Les commissions donnent un avis sur les projets INTERREG avant que ces derniers ne soient soumis au Comité de pilotage.

La Commission 1, la Commission de l'Économie, du Tourisme, des Classes moyennes, de la Technologie, de la Formation, de la Qualification professionnelle et du Marché de l'emploi, chapeaute la « Plate-forme qualification professionnelle et marché de l'emploi ». Cette plate-forme est composée de représentants de Proqua, d'Alma, de Hora Est et d'Eures. La plate-forme veille à ce que les projets INTERREG III, réalisés dans le cadre de l'axe 4 du PIC, soient centrés sur les priorités fixées dans la stratégie et débouchent sur une offre eurégionale globale de mesures d'emploi et de qualification professionnelle.

- *Gestionnaires du programme*

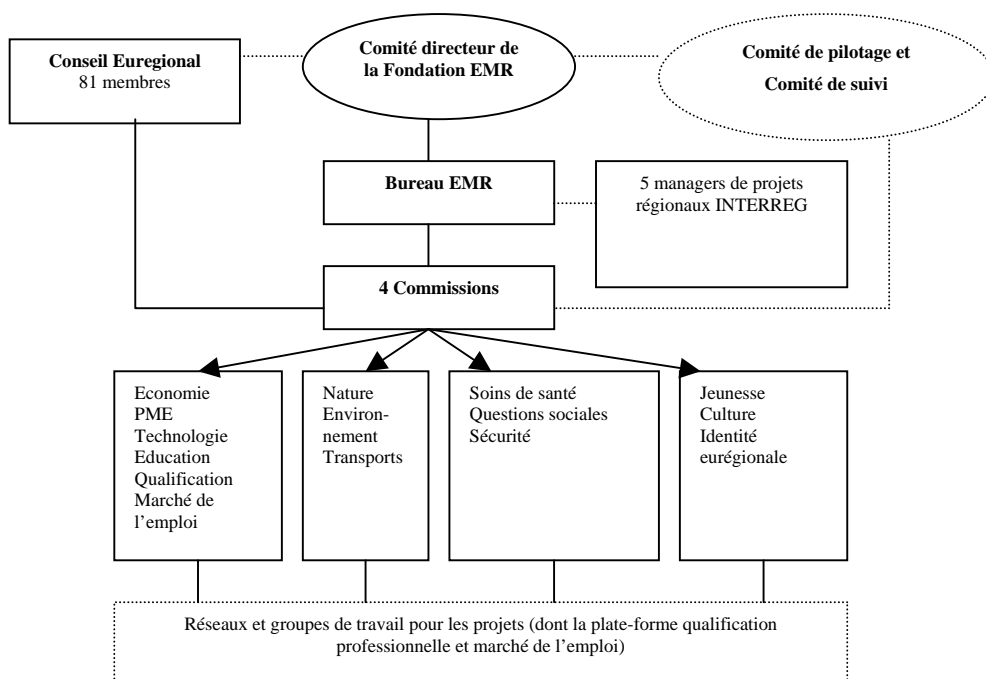
Les gestionnaires du programme s'occupent de l'exécution du programme à travers des tâches multiples, savoir la direction et la coordination générales, le suivi des projets, les contacts externes, la vérification de l'avancement, la gestion financière/l'administration, la publicité et la promotion ainsi que la préparation des documents destinés aux commissions, au Comité de pilotage et au Conseil eurégional.

- *Gestionnaires régionaux de projets*

Les gestionnaires régionaux de projets aident les gestionnaires du programme dans le développement, l'orientation et le suivi des projets. Ils interviennent par ailleurs dans les contacts avec les partenaires et les cofinanciers potentiels.

Les missions et les responsabilités de chacun ainsi que diverses modalités d'exécution ont été fixées officiellement par la signature des conventions, l'accord entre le Ministère néerlandais des Affaires économiques et la Fondation Euregio Meuse-Rhin et la description dans l'Organisation administrative

La composition du Comité de suivi et du Comité de pilotage montre que presque tous les membres sont des représentants d'autorités nationales, régionales ou locales. La représentation du privé et des autres partenaires économiques, sociaux et sociétaux est assurée via les commissions mises en place.



5.2 Analyse et évaluation des processus

Le présent paragraphe analyse les différents processus et procédures. Il s'attarde aussi sur le rôle des diverses structures d'exécution, décrites dans le paragraphe précédent. L'analyse est effectuée sur base des différentes phases décrites au chapitre 4 de l'Organisation administrative et au paragraphe 4.4 du PIC. L'évaluation ex ante a montré que le processus décrit dans le PIC correspondait bien aux points de départ à choisir en ce qui concerne la qualité du programme de gestion. Nous examinons ici si ces processus fonctionnent de manière claire et efficace dans la pratique quotidienne. Les constats reposent notamment sur les interviews de représentants des diverses structures et de réalisateurs de projets.

5.2.1 Recherche, développement et suivi des projets

Les gestionnaires régionaux de projets qui, comme décrit ci-dessus, apportent leur aide au développement et au suivi des projets, jouent un rôle important lors de la première phase. Après le lancement du programme, un grand nombre de projets, préparés sous leur égide, ont été immédiatement approuvés. Depuis quelque temps, les gestionnaires régionaux de projets sont à la recherche proactive de projets compatibles avec les mesures. Pour chaque mesure, une personne, chargée d'inventorier les idées de projets potentiels, a été désignée. L'afflux de projets ne devrait pas tarir, notamment en raison de ce type de mesures proactives par lesquelles les gestionnaires du programme recherchent activement des projets appropriés.

Les gestionnaires régionaux de projets aident les réalisateurs des projets à orienter leur idée de manière à en faire une proposition de projet en bonne et due forme qui réponde aux directives et aux exigences du PIC. Les projets proposés sont remplis à l'aide du vade-mecum et introduits auprès des gestionnaires du programme via le formulaire de demande uniforme.. Une fois les projets déposés, les données sont introduites dans un système électronique. Toutes ces propositions de projets sont discutées lors des réunions communes entre les gestionnaires du programme et les gestionnaires régionaux de projets. Les régions partenaires et les gestionnaires des projets soumettent les projets à une analyse de risques : les régions partenaires vérifient si les partenaires des projets sont solvables, et les gestionnaires des projets contrôlent si toutes les autorisations sont réunies.

Le suivi étroit lors du développement et de l'élaboration de la proposition de projet doit éviter que les demandeurs n'aient encore à répondre à de nombreuses questions de la part des gestionnaires du programme, une fois le projet déposé, et que beaucoup d'énergie soit consacrée à des idées de projets dont on peut constater, à un stade précoce déjà, qu'ils sont incompatibles avec le programme INTERREG IIIA. Par ailleurs, l'auteur du projet est informé très tôt dans le cours de la procédure de toutes les conditions et de tous les critères auxquels il doit répondre. Tous les auteurs de projets interviewés confirment que les gestionnaires du programme et les gestionnaires des projets jouent un rôle positif et coopératif.

Les gestionnaires des projets, qui font office d'intermédiaire entre les gestionnaires du programme et les auteurs des projets, contribuent à rendre aussi efficace que possible le déroulement de tout le processus de développement du projet et à éviter les formalités superflues. Malgré cela, cette première phase est toujours longue pour un grand nombre de projets ; parfois, elle dure même plusieurs années. La recherche laborieuse de partenaires adéquats pour les projets, la présentation de l'idée de projet en termes acceptables et la recherche de cofinanciers adéquats constituent les principales raisons de ce retard.

Avant qu'un projet ne puisse formellement être introduit, les régions partenaires concernées doivent prendre une décision sur le cofinancement.

Cette décision prend souvent beaucoup de temps dans certaines régions partenaires. Un certain nombre de régions ont déjà réservé de l'argent destiné au cofinancement de projets INTERREG (« constitution de fonds »). Ces régions examinent également projet par projet si celui-ci correspond aux objectifs régionaux et décident en conséquence si l'argent de la réserve peut être utilisé. Il serait utile d'examiner, région par région, la possibilité de constituer la même réserve et d'étudier les moyens d'accélérer la décision sur le processus de cofinancement.

Pour accélérer le processus de cofinancement dans les régions partenaires, on pourrait suggérer de travailler avec des mandats. D'ailleurs, chaque région est aussi représentée dans les Commissions et dans le Comité de pilotage. L'élargissement du pouvoir de décision de ces représentants permettrait de supprimer une grande partie du processus actuel à suivre par les régions.

5.2.2 Evaluation des projets

Après l'introduction formelle de la proposition de projet, les gestionnaires du programme vérifient si elle correspond aux critères de sélection fixés par le Comité de suivi. Si la demande ne satisfait pas encore entièrement aux critères, les gestionnaires du programme demandent des éclaircissements à l'auteur du projet. Ces éclaircissements débouchent souvent sur une extension ou une modification de la demande. Dès que la demande est parfaitement en règle, les gestionnaires du programme fixent les coûts du projet éligibles au subventionnement de même que le montant du cofinancement possible du FEDER. Ensuite, la demande est officiellement introduite par l'auteur du projet auprès des gestionnaires du programme.

Après le dépôt officiel, la demande est vérifiée par les gestionnaires du programme à l'aide d'une liste de contrôle. Ensuite, une demande d'avis est envoyée à la Commission qui est compétente pour le projet. Les projets soumis pour approbation à la Commission sont présentés sous forme de fiches de projets. Ces fiches contiennent une description détaillée de l'objectif et du contenu, du caractère transfrontalier du projet, des effets sur les objectifs horizontaux, de la signification économique pour la région et du score réalisé par rapport aux indicateurs.

Cette Commission est composée de représentants politiques, de représentants d'organisations sociales et de représentants de la Fondation EMR. C'est ici que les demandes de concours sont examinées sur la base d'informations relatives au projet, fournies par les gestionnaires du programme. Il y a bien *évaluation* des projets, mais pas encore de *prise de décision*. Cette vérification et la pondération des critères spécifiques ont lieu sur base d'une bonne concertation. Les résultats de cette concertation sont communiqués au Comité directeur de la Fondation EMR et au Conseil eurégional. Si la Commission ne parvient pas à un accord, le Comité directeur de la Fondation EMR intervient comme médiateur. Il ressort des interviews effectuées que les commissaires sont souvent absents lors de cette concertation. La raison indiquée pour cette absence est le manque d'influence sur les décisions à prendre. En même temps, les personnes interviewés disent que les commissaires voudraient être informés plus tôt des projets en préparation afin de pouvoir contribuer concrètement aux projets.

Dès que la Commission a rendu son avis sur un projet, celui-ci est soumis pour décision définitive lors de la première réunion du Comité de pilotage. La décision définitive à l'intérieur du Comité de pilotage est prise par consensus ; le représentant de l'organisation n'a pas voix délibérative si cette organisation est également demanderesse d'une subvention. La présence de toutes les déclarations de cofinancement est nécessaire pour la prise de décision au sein du Comité de pilotage. Comme en commission, les projets soumis pour approbation au Comité de pilotage sont présentés sous forme de fiches de projets, accompagnées de l'avis de la Commission et des détails financiers du projet. Ainsi, les membres du Comité de pilotage sont bien informés sur les projets et peuvent en examiner objectivement tous les éléments. Après approbation, les gestionnaires du programme rédigent le compte-rendu de la réunion du Comité de pilotage, et la décision est transmise en deux exemplaires au demandeur de la subvention, pour signature. La décision d'octroi de la subvention est envoyée accompagnée des conditions générales et des exigences en matière d'exécution du projet, de création de dossier de projet etc. Un des exemplaires est renvoyé signé aux gestionnaires du programme et joint au dossier constitué pour le projet.

Il arrive dans un certain nombre de cas que des projets fassent l'objet d'un avis négatif de la part de la Commission et/ou soient refusés par le Comité de pilotage. Les raisons suivantes ont été citées :

- le projet ne répond pas aux exigences du PIC, par exemple parce qu'il n'est pas assez transfrontalier ou parce qu'il ne cadre pas avec les axes du programme ;
- la plus-value eurégionale fait défaut, le projet n'est pas prioritaire pour l'Euregio ;
- les auteurs du projet sont suspectés de demander le concours du FEDER afin d'épargner ainsi les fonds nationaux (non additionnels) ;
- le projet concerne une activité régulière ;
- l'orientation du projet est trop scientifique/trop axée sur la recherche ;
- le cofinancement n'est pas assuré.

En cas de refus, le Comité de pilotage indique si le projet proposé peut être approuvé moyennant des adaptations ou si tel n'est pas le cas. Dans le premier cas, les gestionnaires du programme prennent contact avec le demandeur et demandent les explications nécessaires. Une fois les explications nécessaires données, la proposition de projet est à nouveau soumise pour évaluation à la première réunion du Comité de pilotage. En cas de refus définitif, les gestionnaires du programme prennent contact avec le demandeur pour l'informer de la décision.

En général, le processus d'approbation dure assez longtemps, en tous les cas entre 3 et 6 mois, souvent plus de 6 mois. Ce délai tient notamment au fait que les réunions de la Commission et/ou du Comité de pilotage ne sont pas fréquentes. Pour les auteurs des projets, la longueur du processus de décision est désagréable, notamment parce que la concentration des différentes parties sur le projet se relâche quelque peu. Ce relâchement explique peut-être aussi le retard qui intervient souvent lors de la phase de lancement des projets. Néanmoins, les auteurs de projets interviewés indiquent que, durant cette période, ils ont été bien informés sur l'état d'avancement du projet par les gestionnaires du programme et les gestionnaires des projets.

D'un côté, le mode de fonctionnement actuel semble marcher, à en juger par l'appréciation portée par les différentes parties, qui sont aussi les premières concernées. L'implication des parties, et donc les chances de réussite des projets, augmentent, et l'idée du partenariat trouve une application concrète. D'un autre côté, l'évaluation des projets par toutes les parties concernées allonge le processus d'approbation des projets. Par ailleurs, nous l'avons déjà dit, les commissaires ont exprimé le sentiment qu'il n'était guère possible d'influencer le cours des choses. Il est donc intéressant de faire l'inventaire des solutions possibles. Bien que les objections possibles aient été formulées pendant le processus d'évaluation, une des options consiste à ne plus faire appel aux commissions pendant la phase d'approbation. Par commission, on pourrait désigner un représentant qui participe aux réunions du Comité de pilotage. Ainsi, le processus d'approbation serait écourté ; de plus, le pouvoir de décision du représentant de la commission serait renforcé.

5.2.3 Monitoring et décompte final des projets

Pour permettre le lancement optimal des projets, le réalisateur du projet reçoit, en même temps que la décision sur l'octroi du concours, des informations concrètes sur les points suivants :

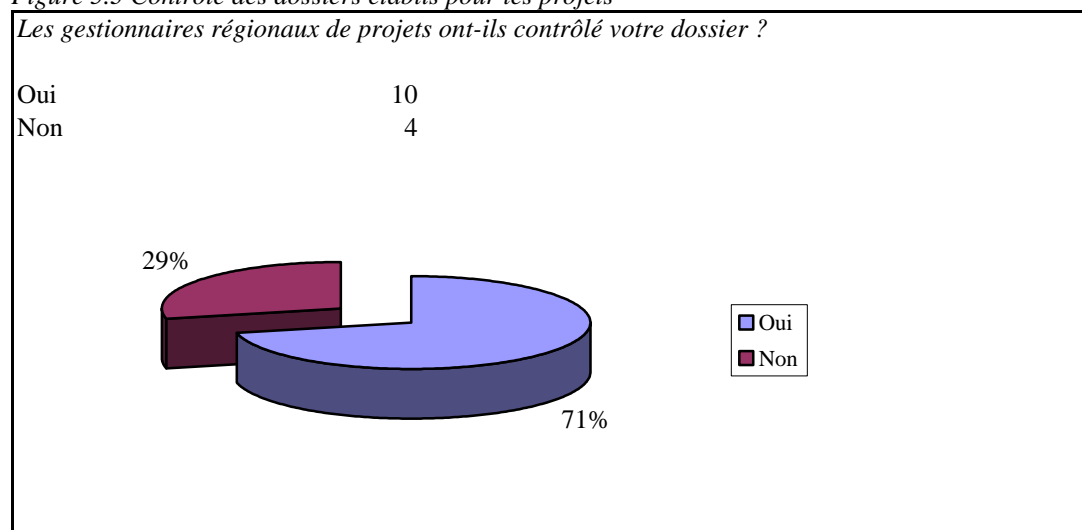
- la réalisation factuelle du projet
- la mise en place d'une administration suffisante pour le projet
- la fixation de la subvention ainsi que les coûts éligibles au subventionnement
- la durée de la mise en œuvre du projet
- l'introduction de rapports sur son état d'avancement
- la déclaration comptable
- la publicité
- la collaboration lors des visites de contrôle effectuées par les membres des services de contrôle
- les exigences supplémentaires concernant le contenu du projet

Par ailleurs, les gestionnaires du programme organisent par projet une réunion d'information à l'intention des auteurs et des partenaires des projets. A cette occasion, ils expliquent le déroulement de la gestion financière, la nature des rapports à remettre et les exigences en matière de publicité. A la fin de cette réunion, les auteurs des projets reçoivent une disquette contenant tous les formulaires spécifiques à leur projet dont ils ont besoin.

Malgré la fourniture de ces informations et l'organisation de ces réunions d'information, les auteurs de projets interviewés ont indiqué à plusieurs reprises que les informations précitées étaient complètes, mais ne convenaient pas vraiment comme mode d'emploi pour l'exécution du projet, la rédaction des rapports et la remise des déclarations. Il est possible que cette doléance soit liée à la structure relativement complexe et différenciée des projets INTERREG.

L'élaboration d'un véritable vade-mecum, qui expliquerait pas à pas l'application pratique des règles et la nature des exigences à respecter, serait très appréciée. Comme le montre la figure 5.3, l'objectif des dossiers établis pour les projets a été contrôlé chez un grand nombre d'interviewés par les gestionnaires régionaux de projets.

Figure 5.3 Contrôle des dossiers établis pour les projets



Le contrôle de l'état d'avancement des projets au niveau financier et sur le plan du contenu fait appel à un système de monitoring automatique qui tient à jour les dépenses et les indicateurs au niveau du programme, des axes, des mesures et des projets. Au demeurant, ce système n'était pas encore entièrement opérationnel au moment de l'évaluation.

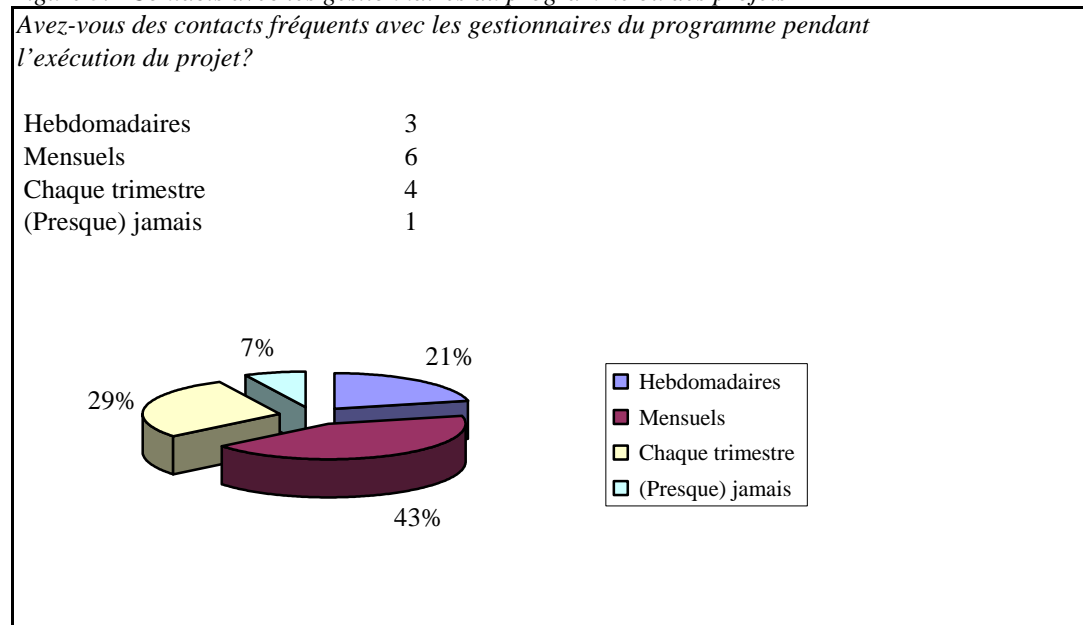
Chaque trimestre, les destinataires des subventions font rapport sur l'état d'avancement au niveau financier et sur le plan du contenu, à l'aide d'un formulaire standard et d'une déclaration. Sur base de ces données et des informations figurant au dossier, le comptable vérifie si l'affectation des moyens est conforme au planning, si les coûts correspondent à la proposition de projet et si ces coûts sont suffisamment justifiés à l'aide de preuves de paiement. En cas d'approbation de la déclaration par le comptable, les avances sont versées au destinataire de la subvention.

Aujourd'hui encore, le paiement des derniers 5 % des coûts éligibles au subventionnement a seulement lieu après la clôture du projet et la remise de la déclaration finale accompagnée d'une déclaration comptable et après approbation de celle-ci par le comptable du programme INTERREG.

Une fois ce parcours terminé, l'autorité de paiement assure la liquidation des montants. Ce mode de liquidation créera cependant des problèmes à la fin de la période de programmation. Les gestionnaires du programme eux-mêmes ne reçoivent les derniers 5 % du montant FEDER qu'après clôture du programme et approbation des rapports et des déclarations nécessaires. Il s'en suit qu'à un certain moment, la caisse des gestionnaires du programme ne sera sans doute plus en mesure de verser les derniers 5 % aux réalisateurs des projets. Ceux-ci devront attendre le décompte final de la Commission européenne. A notre avis, il serait utile de rechercher dès à présent des sources susceptibles de servir de (pré)financement temporaire (par exemple un prêt ou une avance de la part des provinces).

Par ailleurs, les contacts entre les auteurs de projets et les gestionnaires du programme ne passent pas seulement par les rapports. Un grand nombre d'auteurs de projets interviewés dit avoir des contacts réguliers avec les représentants des gestionnaires du programme ou avec les gestionnaires des projets.

Figure 5.4 Contacts avec les gestionnaires du programme ou des projets



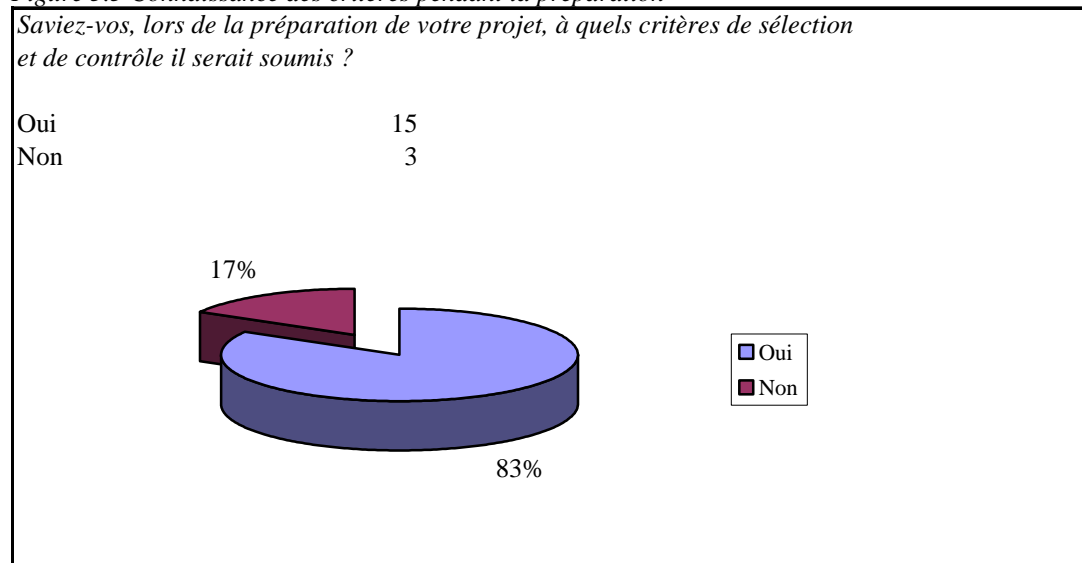
Huit semaines après la fin de chaque trimestre, les données sont transmises au Ministère des Affaires économiques et à la Commission européenne via le système de monitoring.

Dans les interviews, le nombre de rapports à remettre est jugé trop élevé par les réalisateurs des projets, notamment parce qu'il faut rassembler et évaluer les informations fournies par l'ensemble des partenaires. Ils verraient d'un très bon œil que le nombre de rapports soit ramené de quatre à deux rapports par année. Ce raisonnement est logique de la part des réalisateurs des projets. Toutefois, nous avons déjà relevé au chapitre 3 que le contrôle efficace des dépenses des auteurs des projets était d'une grande importance dans le cadre de la règle N+2. Si le nombre de rapports était réduit à deux par année, un éventuel retard dans les dépenses serait constaté trop tard par les gestionnaires du programme. Pour cette raison, la réduction du nombre de rapports annuels ne pourrait se faire que si le contrôle était renforcé d'une autre manière. Une des possibilités serait de prévoir un contrôle mensuel de l'état d'avancement au niveau financier et sur le plan du contenu, effectué par les gestionnaires régionaux de projets auprès des réalisateurs des projets, afin de garder une vue suffisante sur l'état des dépenses. Étant donné le nombre élevé de projets, cette possibilité ne semble cependant guère réaliste.

5.3 Qualité et mode d'application des critères de sélection

Le volet « Organisation administrative » du PIC comporte une série d'objectifs généraux, de critères et de conditions auxquels doivent répondre les projets. L'explication des conditions et des critères figure dans un vade-mecum annexé à la demande de projet : les auteurs des projets la reçoivent donc à un stade avancé de leur démarche. Cette méthode semble bien fonctionner, 83 % des auteurs de projets interviewés, aussi bien de projets approuvés que de projets refusés/retirés, indiquent avoir été au courant de toutes les exigences pendant la phase de développement du projet.

Figure 5.5 Connaissance des critères pendant la préparation



Parmi les critères spécifiques figurent le caractère transfrontalier des projets et leur plus-value eurégionale. Le formulaire de demande contient une question concernant directement le caractère transfrontalier et la plus-value eurégionale des projets. Le vade-mecum signale qu'il est impératif de respecter le contenu, les effets, l'organisation, le financement et, si possible, l'utilisation de personnel. Ce respect a lieu sur un plan qualitatif ; il est évalué par les gestionnaires du programme, par une commission et par le Comité de pilotage. Les interviews des évaluateurs montrent qu'ils sont contents de cette vérification qualitative.

Il en est de même des objectifs horizontaux ; ici aussi, le formulaire de demande contient des questions directes, auxquelles le demandeur apporte une réponse qualitative. Au stade de l'évaluation, ces réponses sont examinées par les gestionnaires du programme, par une commission et par le Comité de pilotage. En ce qui concerne les objectifs horizontaux, des listes de contrôle ont également été élaborées ; elles sont remplies par les gestionnaires régionaux de projets sur base de la demande de projet. Sur ce point, il est utile – nous l'avons déjà dit au paragraphe 3.6 – de formuler une série de nouveaux indicateurs complémentaires, accompagnés de leurs objectifs respectifs.

Cet ajout permettra de fournir les informations de manière uniforme et quantitative et de tirer facilement des conclusions au niveau du programme. En même temps, l'importance de chaque projet par rapport aux différents critères pourra être bien mise en évidence lorsque le budget disponible diminuera et qu'il faudra établir une hiérarchie effective entre les projets. Compte tenu de la récession économique et de l'augmentation du chômage, il est capital d'examiner soigneusement l'aspect « emploi » de tous les projets (même dans d'autres axes).

D'après les gestionnaires du programme et les gestionnaires des projets, les critères de sélection restent valables et sont donc toujours appliqués.

Les différents critères font donc surtout l'objet d'un contrôle qualitatif pendant le processus de décision. Mais pendant les phases ultérieures des projets, ces critères ne sont pas ou presque pas évalués. Il n'est donc pas possible de vérifier dans quelle mesure les projets contribuent effectivement ou ont effectivement contribué à la réalisation des objectifs horizontaux du programme par exemple.

5.4. Promotion et publicité

Le complément de programmation contient un plan de communication indiquant les principaux objectifs en matière d'information et de communication et la manière de les réaliser et de les évaluer.

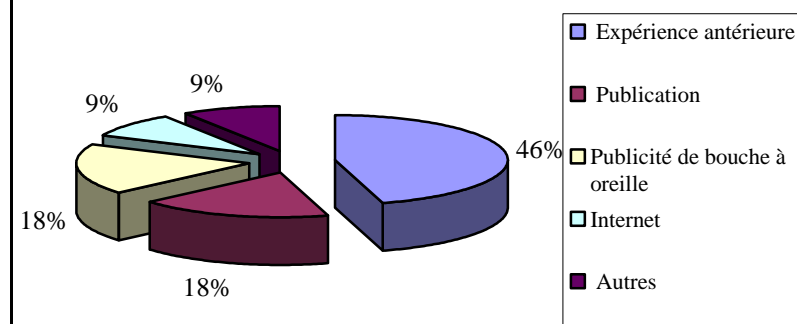
A partir de ce plan de communication, les gestionnaires du programme et les régions partenaires ont entrepris diverses actions de publicité pour faire connaître le programme à un grand public cible. Ainsi, une brochure d'information générale a été rédigée, le site internet est étoffé (et actualisé), des lettres d'information reprenant la liste des projets approuvés sont publiées, et un communiqué de presse énumérant les projets approuvés est publié après chaque réunion du Comité de pilotage. Un budget a été réservé pour ces activités. Depuis 2003, la Fondation EMR a engagé une personne pour coordonner ces activités de publicité et d'information. Par ailleurs, des actions de promotion et de publicité spécifiques ont lieu à l'intérieur des projets.

Il ressort d'ailleurs des interviews des réalisateurs des projets que la majeure partie d'entre eux est au courant de l'existence du programme grâce à des expériences antérieures. Les différents moyens médiatiques utilisés actuellement pour la publicité et l'information sont moins utiles à cet égard pour informer et éveiller l'intérêt des auteurs de projets potentiels pour le programme.

Figure 5.6 Connaissance de l'existence du programme

Comment connaissez-vous l'existence du programme Interreg III A ?

Expérience antérieure	10
Publication	4
Publicité de bouche à oreille	4
Internet	2
Autres	2



L'impression qui se dégage est que les gestionnaires du programme donnent suffisamment de volume à leurs activités de promotion et de publicité, mais que les effets de celles-ci ne sont pas toujours visibles. On a l'impression que le phénomène INTERREG IIIA et le phénomène « région frontalière » restent insuffisamment connus des citoyens, des entreprises et d'autres groupes cibles spécifiques. INTERREG IIIA est notamment connu des instances (publiques) qui connaissent déjà le programme par ses activités antérieures. La recherche de nouveaux groupes cibles potentiels reste insuffisante. En ce qui la promotion des « projets-phares » déjà réalisés et de leurs résultats, peut-être faudrait-il en informer davantage les groupes cibles de manière à inspirer les auteurs de projets potentiels et à créer une plate-forme plus large pour la coopération transfrontalière au sein de l'Euregio.

5.5. Plus-value de la coopération transfrontalière au niveau du programme (principe du partenariat)

Le PIC et les diverses interviews montrent que lors de la rédaction du programme, un grand nombre d'instances ont été consultées des deux côtés de la frontière. Il s'agit en l'occurrence de partenaires (semi)-publics et privés. La mise sur pied du PIC répond donc au principe du « partenariat transfrontalier » de l'UE. L'exécution du programme traduit toujours ce principe, en ce sens que les représentants politiques régionaux et locaux, les représentants des groupements sociaux ainsi que les membres du Comité directeur de l'EMR et du Conseil eurégional, issus de toutes les régions, siègent dans les divers organes consultatifs et délibératifs. L'intérêt des objectifs horizontaux est également pris en compte, via les commissions, même si elles n'ont pas de pouvoir de décision.

Dans l'optique du principe du partenariat et de la plus-value de la coopération transfrontalière, il importe également d'examiner les attentes des divers partenaires dans le cadre d'INTERREG. A propos du prolongement éventuel du présent programme sous forme d'INTERREG IV, il est donc bon de mettre en évidence à l'avance – pendant la période de programmation actuelle – les attentes de chaque partenaire en ce qui concerne INTERREG. Ainsi, il sera possible de vérifier, après la fin de la période de programmation, dans quelle mesure les attentes se sont réalisées. Le fait que nombre d'auteurs de projets actuels ont déjà reçu des fonds au titre d'INTERREG I et II montre que la coopération transfrontalière présente de plus en plus un caractère structurel. L'octroi de subventions constitue un incitant majeur pour la réalisation de projets transfrontaliers de cette envergure. Sans le concours d'INTERREG, l'échelle des projets actuels serait beaucoup plus petite, et leur réalisation serait moins – ou pas du tout – transfrontalière. En d'autres termes, sans ce stimulant financier, il n'y aurait pas ou très peu de coopération transfrontalière. Les possibilités de subventionnement représentent dès lors un stimulant important pour la coopération transfrontalière.

Nous avons relevé plus haut que nombre d'instances et de groupements sociaux ne sont associés au programme que via un organe consultatif. Afin d'accroître le pouvoir de décision souhaité par ces partenaires, nous suggérons d'examiner la possibilité de laisser les commissaires participer au Comité de pilotage.

5.6 Fonctionnement des mécanismes de contrôle

Le volet « Organisation administrative » du PIC décrit les tâches et les responsabilités de la gestion financière et thématique du programme. Il fait la différence entre les tâches de l'autorité de gestion, chargée de la coordination financière et thématique et de l'orientation du programme, et l'autorité de paiement, chargée de la justification des coûts.

Les documents précités forment la base du monitoring du programme et des différents contrôles. Au niveau des États membres, c'est le Ministère néerlandais des Affaires économiques qui est responsable de l'exécution et de la gestion financière du programme INTERREG IIIA. L'accord conclu entre le Ministère néerlandais des Affaires économiques et la Fondation EMR prévoit le transfert d'un grand nombre de responsabilités à la Fondation.

La mission de l'autorité de paiement consiste à demander des avances auprès de la CE, de certifier les dépenses des auteurs des projets, d'effectuer les paiements intermédiaires aux réalisateurs des projets et d'établir des aperçus financiers. L'autorité de paiement participe aussi à la réalisation du contenu et à l'exécution du programme et des projets, ce qui est un gage d'indépendance.

Jusqu'ici, l'autorité de paiement a demandé deux avances auprès de la CE ; elle indique que le versement des avances par la CE dure au moins deux mois.

L'autorité de gestion examine la recevabilité des rapports d'avancement des bénéficiaires finals. Ensuite, l'autorité de paiement introduit les données dans le système de monitoring, puis fait contrôler le tout par le comptable externe. Celui-ci utilise pour ce faire une liste de contrôle spécifique. Après approbation du comptable, les gestionnaires du programme octroient le paiement, et l'autorité de paiement peut passer à la liquidation des fonds FEDER. L'opération globale de contrôle dure en moyenne deux semaines, pour autant que toutes les pièces soient présentes. La procédure est la même pour le rapport final et le décompte final.

Les gestionnaires régionaux de projets procèdent à des vérifications dans le cadre des contrôles intermédiaires effectués auprès des auteurs de projets.

Les représentants de l'autorité de gestion et de l'autorité de paiement indiquent que la coopération se passe bien et que les procédures et les concertations au sujet du processus de contrôle sont effectués de manière très soignée et précise. La démarcation entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement repose uniquement sur une séparation des fonctions au niveau des personnes et ne passe pas, comme c'est souvent le cas, par des départements différents. Il existe, nous l'avons dit, un comptable externe qui contrôle le travail de l'autorité de paiement ; en cas de déficience de l'autorité de paiement, il pourrait prendre la place de cette dernière. De même, on pourrait, en cas de déficience de l'autorité de paiement, faire appel au comptable de la Fondation EMR afin de garantir la séparation des fonctions.

5.7. Conclusions

L'examen des modalités d'exécution nous amène aux conclusions suivantes :

Fonctionnement global des structures d'exécution

- L'analyse théorique de la situation et les interviews des divers intéressés nous amènent à conclure que les tâches, les responsabilités, les procédures et le mode de fonctionnement sont clairs pour tout un chacun et que l'exécution du programme est fondée là-dessus. Les différentes modalités d'exécution fonctionnent bien. L'expérience acquise avec les programmes antérieurs et la formalisation de toutes les procédures en sont les principales raisons. Ce bon fonctionnement a des effets positifs sur les réalisateurs des projets qui, dans l'ensemble, sont contents des procédures d'application – qu'ils connaissent bien - et du fonctionnement de la gestion du programme.

Développement des projets

- Les gestionnaires du programme suivent, avec l'aide des gestionnaires régionaux de projets, une ligne de conduite claire et efficace à l'égard des demandeurs : ils accompagnent la genèse des demandes et facilitent ainsi la procédure à suivre par le demandeur. Dès lors, beaucoup d'exigences du programme INTERREG peuvent déjà être remplies à titre informel pendant cette phase.

- Toutefois, la phase de développement des projets dure souvent encore trop longtemps. Cette lenteur s'explique entre autres par la nécessité de trouver des partenaires pour les projets et de rédiger les projets. En outre, l'évaluation des projets par l'ensemble des régions partenaires et la prise de décision relative au cofinancement régional ont également des incidences sur la durée de la phase de développement, avant que le projet ne puisse être soumis aux commissions et au Comité de pilotage. Il existe des mesures pour accélérer ce processus, mais celles-ci nécessitent la collaboration des régions partenaires. Ainsi, plusieurs régions travaillent déjà avec des réserves, ce qui permet d'accélérer la prise de décision sur le cofinancement des projets. Par ailleurs, les régions peuvent choisir de mandater leur représentant au sein des commissions et du Comité de pilotage pour participer à la prise de décision au nom de la région.

Évaluation des projets

- La procédure d'évaluation du programme INTERREG est claire, la tâche des commissions et du Comité de pilotage étant clairement définie. L'évaluateur a l'impression que l'évaluation des projets a lieu sur base d'informations pertinentes et correctes. Un nombre assez élevé de parties y participe. A relever toutefois la durée assez longue du processus global de prise de décision.
- En raison de la présence des groupements sociaux, les commissions apportent une plus-value évidente au processus de prise de décision. Le partenariat prend donc des formes concrètes. L'influence relativement restreinte des commissions sur le processus de prise de décision est toutefois à mettre au passif du système. La question se pose dès lors de savoir si les commissions doivent subsister dans leur forme actuelle, surtout dans l'optique du raccourcissement souhaité de la procédure de prise de décision. Peut-être vaudrait-il mieux ajouter quelques commissaires au Comité de pilotage et raccourcir ainsi la prise de décision à propos des projets tout en augmentant l'influence des groupements sociaux sur la prise de décision.

Monitoring et décompte final des projets

- Le suivi des auteurs de projets par les gestionnaires du programme et les gestionnaires régionaux de projets est suffisante pendant la préparation et l'exécution des projets. La grande majorité d'entre eux indique avoir des contacts réguliers. Lors du lancement du projet, divers documents relatifs aux exigences formelles du programme leur sont envoyés, et les gestionnaires du programme organisent une réunion d'information au cours de laquelle ils donnent des explications et répondent aux questions posées. Toutefois, beaucoup d'auteurs de projets aimeraient avoir un mode d'emploi pratique pour l'exécution de leur projet, la mise en place des systèmes administratifs et la rédaction des rapports.
- Au niveau du programme, l'avancement des projets est surveillé à l'aide d'un système de monitoring automatisé. Ce système enregistre tant les données financières que les informations sur le contenu. Au demeurant, ce système n'était pas encore entièrement opérationnel au moment de l'évaluation.

- Une grande partie des informations requises pour le système de monitoring provient des rapports trimestriels rentrés par les auteurs des projets. Les rapports sont établis à l'aide de documents normalisés, remis par les gestionnaires du programme. Malgré cela, le nombre des rapports à remettre est souvent cité par les réalisateurs des projets. Toutefois, le contrôle correct des dépenses effectuées par les réalisateurs des projets est d'une grande importance pour l'application de la règle N+2. Dès lors, une réduction du nombre de rapports à remettre chaque année est uniquement envisageable si le contrôle est renforcé d'une autre manière. Une des possibilités serait de prévoir un contrôle mensuel de l'état d'avancement au niveau financier et sur le plan du contenu, effectué par les gestionnaires régionaux de projets auprès des réalisateurs des projets, afin de garder une vue suffisante sur l'état des dépenses

Critères de sélection

- Les critères de sélection d'après lesquels les projets sont évalués, sont fixés dans divers documents. L'important, c'est le contrôle qualitatif du degré de coopération transfrontalière, qui réussit bien aux évaluateurs. Des listes de contrôle ont été élaborées pour les priorités horizontales. Les auteurs des projets indiquent avoir été informés suffisamment tôt sur ces critères, information qui contribue au bon déroulement de la phase de développement des projets.
- Les critères de sélection et de contrôle pour la procédure de prise de décision sont toujours valables, mais il faudrait aussi évaluer la réalisation effective des projets pendant leur exécution.

Promotion et publicité

- L'objectif en matière de promotion et de publicité est rencontré de manière suffisante. Diverses activités sont entreprises, mais leurs effets ne sont pas toujours visibles. Il apparaît ainsi que la majeure partie des auteurs de projets sont au courant du programme INTERREG IIIA grâce à des expériences antérieures, et non suite à des activités de promotion spécifiques. En ce qui la promotion des « projets-phares » déjà réalisés et de leurs résultats, peut-être faudrait-il en informer davantage les groupes cibles de manière à inspirer peut-être les auteurs de projets potentiels. D'ailleurs, les groupes cibles, et partant la nature des projets-phares décrits, peuvent changer. Ainsi, un projet du type « zorg voor zorg » intéressera davantage la Commission européenne, tandis qu'un projet comme « peope to peope » attirera plus l'attention des citoyens et des groupes sociaux.

Partenariat

- Tant pour la préparation que pour l'exécution du programme INTERREG IIIA, il est question de bonne coopération entre les différentes parties issues des divers pays. Le nombre de partenaires concernés est important, encore que les représentants siégeant dans les commissions n'ont pas droit au vote.

Mécanismes de contrôle

- La coopération et la coordination des tâches entre l'autorité de gestion, les gestionnaires du programme et l'autorité de paiement se passent bien, ce qui permet et garantit une bonne gestion financière et thématique des projets et du programme.
- La démarcation entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement est faible : elle repose sur une séparation des fonctions au niveau des personnes. Les risques de déficience de l'une d'elles sont par exemple couverts par le recours éventuel au comptable externe ou au comptable de la Fondation EMR.

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent chapitre contient, point par point, les conclusions et les recommandations fondées sur les constats des chapitres précédents. Il s'agit pour une large part d'une synthèse des conclusions formulées à la fin de chacun des chapitres. Cette partie forme l'essentiel du paragraphe 6.1. Le paragraphe 6.2 du présent rapport d'évaluation contient une conclusion succincte sur la « suite » à donner à cette évaluation, dans l'optique d'un éventuel prolongement d'INTERREG au-delà de 2006.

6.1. Conclusions et recommandations

Les principales conclusions et recommandations sont formulées conformément au canevas du présent rapport d'évaluation. Celui-ci s'en tient à la méthodologie établie préalablement et comporte quatre phases :

- Phase 1. Pertinence et cohérence de a stratégie ;**
- Phase 2 : Efficacité du programmel ;**
- Phase 3 : Efficience du programme ;**
- Phase 4 : Fonctionnement des modalités d'exécution.**

Phase 1 Pertinence et cohérence de la stratégie

Conclusions :

- La période écoulée depuis la rédaction du PIC est relativement courte. Néanmoins, sur base de l'actualisation de l'analyse socio-économique et du tableau SWOT, nous arrivons à la conclusion générale que la situation économique s'est dégradée au cours des dernières années. Cette détérioration se traduit notamment par un accroissement du chômage et une diminution de l'emploi. A l'époque de la rédaction du PIC, cette évolution n'était pas prévue : elle est la principale raison de la présente évaluation de la pertinence actuelle de la stratégie du programme.
- D'un autre côté, la conclusion s'impose que la valeur de l'analyse socio-économique en tant que base de la stratégie du programme est limitée. Le PIC ne fait pas tellement de choix spécifiques pour coller aux développements socio-économiques actuels. C'est ce qui ressort de l'optique et des objectifs du programme, très vastes au niveau du contenu et des thèmes.
- INTERREG IIIA se focalise tout particulièrement sur les caractéristiques spécifiques d'une région frontalière. Le PIC pose comme choix spécifique le caractère transfrontalier des initiatives. Toutefois, le contenu ou les thèmes autour desquels s'articule le programme sont nombreux. Ce qui nous amène à la conclusion que la recherche de la coopération et de l'intégration transfrontalières est le principal signe distinctif du programme, l'objectif sous-jacent étant le développement socio-économique de l'Euregio.

- A une époque marquée par l'accroissement du chômage et la diminution de l'emploi, les projets axés sur le monde de l'entreprise, l'emploi, l'innovation, la technologie et le marché de l'emploi ont plus d'importance. C'est pour cette raison que l'urgence de l'axe 2 « Promotion de la coopération scientifique/technologique » et de l'axe 4 « Développement et utilisation des ressources humaines » a augmenté. Ces axes représentent l'offre et la demande du marché de l'emploi.
- L'urgence de l'axe 3 « Protection de l'environnement et de l'axe 5 « Promotion de l'intégration sociale » reste inchangée. Il faut toutefois souligner que les perspectives risquent de s'assombrir pour les projets rentrant dans ces axes (comme pour les autres axes) suite aux économies décidées par le secteur public, qui rendent plus difficile le cofinancement des projets. D'un autre côté, il est vrai que ce sont justement les possibilités financières du programme INTERREG qui peuvent faire contrepoids à ces économies.
- Sur base des récents développements socio-économiques, nous constatons que l'urgence – et donc la pertinence actuelle – de l'axe 1 « Amélioration de l'infrastructure physique » a diminué.

Recommandations :

- Les modifications signalées dans la situation socio-économique ne sont pas une raison pour changer le contenu de l'optique, des objectifs ou de la stratégie. La description du PIC est tellement large qu'il y a en fait de la marge pour réagir à tout nouveau développement. Cette marge de manœuvre peut rester inchangée.
- La marge à l'intérieur du programme peut être considérée comme structurelle. Toutefois, dans le cadre du programme, on pourrait choisir ouvertement d'accentuer certains thèmes spécifiques en fonction des besoins de l'Euregio. Par exemple laisser au Comité de suivi le soin de fixer chaque année des critères spécifiques pour l'évaluation des projets ou bien de réserver une partie du budget pour des projets axés sur certains thèmes. Ce type de choix augmente la visibilité du programme de même que sa capacité de guidance, sans qu'une modification du PC ne soit nécessaire.
- A l'intérieur des axes dont l'importance a augmenté en raison de leur urgence, la nécessité de mettre l'accent sur certains thèmes est évidente. Pour l'axe 2, le fait est que la nécessité d'un encouragement direct des entreprises aura augmenté. Une réglementation adaptée aux entreprises permettra de trouver un outil d'investissement accessible aux entreprises. Pour l'axe 4, l'accent devra être mis sur une approche axée sur la demande, les projets entrepris améliorant la disponibilité directe des personnes.

- L'urgence de l'axe 1 par rapport aux autres axes a diminué. Cela ne veut cependant pas dire qu'aucun projet ne pourra plus être approuvé à l'intérieur de cet axe. Nous conseillons de faire la lumière, à court terme, sur les projets susceptibles d'être développés, réalisés et clôturés pendant la période de programmation en cours. Comme à l'intérieur de cet axe, l'accent est mis sur les projets d'infrastructure nécessitant souvent une période de développement relativement longue, on peut s'attendre à ce que ceux-ci soient connus à court terme. Cet inventaire donne une image réaliste de la situation et convient pour la préparation d'une proposition de transfert fondée.

Phase 2 Effacité du programme

Conclusions :

- L'avancement financier du programme offre une image contrastée. D'un côté, la conclusion s'impose que les engagements effectués dans le cadre du programme pendant la première phase de la période de programmation ont atteint un niveau relativement élevé. Fin juin 2003, 41 % des fonds européens disponibles avaient déjà été engagés. En revanche, le rythme de dépenses reste loin en deçà des prévisions, notamment parce que beaucoup de projets prennent déjà du retard peu de temps après leur approbation. Fin juin 2003, 6 % des fonds européens disponibles avaient été dépensés.
- Compte tenu des montants à certifier à court terme, il est probable que la norme N+2 sera respectée en 2003. Toutefois, si le rythme des dépenses ne s'accélère pas à court terme, de sérieux problèmes risquent de se poser dans les années ultérieures.
- L'avancement financier varie fortement au niveau des axes et des mesures. C'est l'axe 1 qui enregistre le plus grand retard. Quelques mesures au sein de l'axe 5 affichent également un retard important.
- Les indicateurs de rendement et de résultat appliqués par le programme ne permettent pas une évaluation fiable de l'avancement du programme au niveau du contenu. Le rapport entre les objectifs des projets et les objectifs fixés préalablement au niveau des mesures n'est pas réaliste. Conséquence, à l'heure actuelle, les indicateurs n'ont de fonction à remplir que sur le plan des projets individuels. Ils ne peuvent pas encore servir d'outil pour l'orientation du programme ou pour l'évaluation.
- La cohérence interne restreinte du set d'indicateurs standard du programme constitue un des facteurs empêchant une application judicieuse des indicateurs et des objectifs. L'adéquation entre, d'une part, les indicateurs et, d'autre part, les objectifs et les catégories de projets envisagées pour les mesures est limitée.
- Outre la cohérence interne du set d'indicateurs uniforme, la définition et le choix effectif des indicateurs et des objectifs posent également de sérieux problèmes dans la pratique. Il ressort des interviews de diverses personnes concernées qu'une définition claire des indicateurs standard fait défaut, de même qu'un mode de calcul clair pour les objectifs.

- L'efficacité est évaluée au niveau des projets et de la région. Pour les projets, on constate que la contribution des projets aux objectifs du programme est bien surveillée. Toutefois, cette surveillance n'est pas une garantie d'efficacité du programme sur l'ensemble du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin.
- Le programme met fortement l'accent sur la contribution des projets aux objectifs horizontaux (égalité des chances, durabilité, emploi). La mise en évidence qualitative de cette contribution se fait de différentes façons.

Recommandations :

- Un des grands défis à l'intérieur du programme consiste à stimuler le rythme des dépenses, notamment dans l'optique de la règle N+2. Les interviews des gestionnaires du programme montrent que le retard accumulé dans l'exécution des projets est le problème numéro un. Souvent, ce retard intervient déjà peu après le lancement du projet. Voici quelques mesures pour accélérer le rythme de dépenses, qui méritent réflexion.
 - accompagnement des auteurs des projets en vue de la fixation d'un planning réaliste et détaillé (comportant des résultats intermédiaires concrets) pendant la phase de développement compte tenu des caractéristiques spécifiques du programme ;
 - intensification des contacts et des contrôles pendant la période d'exécution ;
 - sanctions contre les auteurs de projets en cas de retard ;
 - accélération du processus de prise de décision.
- Étant donné le temps déjà écoulé pendant la période de programmation, il faut tenir compte du fait qu'il faudra décider à moyen terme (soit à la mi-2004 environ) si le transfert de fonds européens s'impose à l'intérieur du programme. Cette décision entraînera une adaptation du tableau financier du programme.
- La décision sur le transfert de fonds doit se fonder sur la pertinence thématique et l'urgence des mesures (phase 1 évaluation), en combinaison avec l'avancement en termes d'engagements et de dépenses (phase 2 évaluation). En l'état actuel des choses, nous arrivons à la conclusion qu'il faut déplacer une partie des moyens de l'axe 1 vers l'axe 2, l'axe 3 – et surtout – l'axe 4. Par ailleurs, à l'intérieur de l'axe 5, il y a lieu de faire glisser des fonds de la mesure 5.1 vers la mesure 5.3.
- Nous avons déjà dit qu'il était possible de retarder encore quelque la décision définitive sur le transfert des fonds. Jusqu'au moment du transfert définitif, il faudra surveiller tout particulièrement le développement de projets relatifs aux mesures qui ont pris du retard. Cette surveillance accrue permettra d'éviter les transferts pour des raisons surtout financières. Les initiatives possibles sont reprises dans l'évaluation.

- A court terme, des actions sont nécessaires afin de pouvoir utiliser le set d'indicateurs aussi comme instrument de guidage au niveau du programme et d'engranger une expérience suffisante de la mesure des effets, dans l'optique d'un éventuel programme INTERREG IV :
 - amélioration de la cohérence interne du set d'indicateurs grâce à l'introduction de nouveaux critères spécifiques et à la redéfinition des indicateurs existants ;
 - direction plus énergique lors du choix des indicateurs et des objectifs à partir du set uniforme ;
 - autorisation pour les auteurs des projets d'ajouter aux-mêmes des indicateurs ;
 - adaptation de l'évaluation quantitative des objectifs des projets et des mesures.
- Une amélioration sensible de l'efficacité du programme est possible grâce à l'augmentation de la visibilité du processus d'intégration et de ses effets. Ce résultat peut être atteint, d'un côté, en misant sur l'image exemplaire de certains projets qu'il s'agit de diffuser à grande échelle au sein de l'Euregio. Par ailleurs, une analyse des tendances, effectuée à intervalles réguliers, peut y contribuer largement. Autre point à suivre, l'accessibilité du programme, spécialement pour les initiatives d'organisations relativement petites ou moins professionnelles.

Phase 3 **Effizienz du programme**

Conclusions :

- L'évaluation de l'efficacité des projets et du programme sur base des objectifs liés au set d'indicateurs uniforme ne sera possible que lorsque le problème de la fiabilité de ces objectifs aura été résolu. En ce qui concerne l'efficacité ; il s'agit de tenir compte du caractère spécifique d'INTERREG en mettant par exemple assez fort l'accent sur des mesures « douces » ou créant des conditions. Dans beaucoup de cas, on obtiendra une « value for money » différée : les résultats concrets ne seront souvent visibles qu'à terme.
- Le degré de concentration des moyens financiers constitue un des étalons de mesure de l'efficacité. Lorsqu'il est mesuré sur base du volume financier moyen des projets, on constate que le succès est mitigé par rapport à la période de programmation précédente. Un certain nombre d'axes accusent du retard. L'avenir immédiat devra toutefois dire si cette situation est structurelle.

La nécessité de la subvention INTERREG est grande à l'intérieur des projets, ce que démontre aussi le fait que les auteurs demandent la subvention maximale, soit 50 %. En général, les autres sources de financement font défaut : la recherche de cofinancements prend donc beaucoup de temps. Le pourcentage de la subvention correspond donc à celui indiqué dans le tableau financier.

- Jusqu'au moment de l'évaluation, le cofinancement des projets ne correspondait pas tout à fait aux prévisions fixées au préalable dans le tableau financier. La contribution des instances nationales et régionales et des autres instances publiques est en général supérieure aux prévisions. Par contre, celle des autorités locales ainsi que du secteur privé est inférieure aux prévisions.

Recommandations :

- Dès que l'évaluation de l'efficacité sur base des indicateurs et des objectifs sera possible, une comparaison avec d'autres programmes est du domaine du possible. Cette comparaison peut contribuer largement à l'échange de projets à succès. La comparaison avec d'autres programmes INTERREG peut notamment fournir des informations réelles, utilisables.

A titre d'information pour les organes tels que le Comité de pilotage, nous recommandons aux auteurs de projets d'expliquer dans leur demande la nécessité de la subvention demandée.

Phase 4 Fonctionnement des modalités d'exécution**Conclusions :**

- Conclusion générale sur les modalités d'exécution, il apparaît que les tâches, les responsabilités, les procédures et le mode de fonctionnement sont clairs pour tout un chacun et que l'exécution du programme est fondée là-dessus. Les différentes modalités d'exécution fonctionnent bien. Dans l'ensemble, les auteurs des projets sont également satisfaits du déroulement des procédures et du fonctionnement du programme, qu'ils connaissent bien.
- Pendant la phase d'élaboration des projets déjà, les auteurs des projets peuvent tenir compte de toute une série d'exigences posées par INTERREG IIIA, notamment grâce au suivi des gestionnaires des projets et des gestionnaires du programme.
- La phase de développement des projets est souvent encore très longue. Cette lenteur s'explique d'une part par la nécessité de trouver des partenaires pour les projets et de rédiger les projets. D'un autre côté, l'évaluation des projets par l'ensemble des régions partenaires et la prise de décision relative au cofinancement régional sont également des facteurs de ralentissement. Dès lors, beaucoup de temps passe souvent avant que les projets ne soient soumis aux commissions et au Comité de pilotage.
- L'évaluation des projets par les commissions et par le Comité de pilotage est conforme aux procédures fixées et repose sur des informations pertinentes. En raison de la présence de groupements sociaux, les commissions apportent une plus-value évidente et concrétisent l'idée de partenariat. D'un autre côté, les commissions forment une instance supplémentaire dans le processus de décision, et leur influence se limite à un rôle consultatif.
- Le monitoring des projets et du programme est organisé via un système automatisé, qui n'est pas encore entièrement opérationnel à l'heure actuelle. Le système est notamment alimenté par les informations tirées des rapports d'avancement, déposés chaque trimestre par les auteurs des projets.
- Les critères de sélection servant à évaluer les projets sont fixés dans divers documents. Tant les évaluateurs que la majorité des auteurs de projets sont bien au courant de ces critères.

- Le programme est marqué par une activité intense destinée à réaliser les objectifs en matière de promotion et de publicité. Cette activité n'a qu'un effet stimulant limité sur les auteurs des projets : la plupart d'entre eux indiquent être au courant d'INTERREG IIIA grâce à leurs expériences antérieures.
- L'idée du partenariat est respectée tant lors de l'élaboration que lors de l'exécution du programme. Le point négatif concerne l'influence limitée des partenaires, seulement représentés dans les commissions. Leur rôle n'est que consultatif.
- Les procédures de contrôle financier et thématique sont bien organisées et gérées de manière adéquate à l'intérieur du programme. La délimitation des tâches entre les gestionnaires du programme, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement fonctionne bien. Notons la ligne de démarcation entre l'autorité de gestion et l'autorité de paiement, qui repose principalement sur une séparation des fonctions au niveau des personnes.

Recommandations :

- D'une part, l'évaluation des projets par toutes les régions partenaires et l'apport de leur cofinancement sont l'expression de leur implication dans le programme et du fait que le fondement administratif de la coopération transfrontalière est soigneusement surveillé. D'un autre côté, ce sont autant de facteurs qui rallongent le processus de prise de décision et qui freinent par conséquent l'efficacité et la réalisation du programme et des projets. L'évaluation indique quelques pistes à suivre pour mieux intégrer la prise de décision régionale au processus de décision au niveau eurégional, pistes qui méritent un examen approfondi.
- L'intégration du Comité de pilotage et des commissions représente une autre possibilité d'accélérer la prise de décision. L'admission au Comité de pilotage des représentants des groupements sociaux siégeant dans les Commissions supprimerait une étape dans le processus de décision sans porter atteinte à l'idée du partenariat.
- Le contrôle de l'avancement des projets est d'une importance cruciale pour la planification financière au niveau du programme et demande un surcroît de discipline eu égard à la règle N+2. Le rythme des dépenses exposées par les auteurs des projets jusqu'au moment de l'évaluation n'est pas de nature à justifier un assouplissement des activités de contrôle ou de l'obligation de faire rapport. Au contraire, une intensification des contrôles serait plutôt nécessaire.

6.2 Suite : plan d'attaque et INTERREG après 2006 ...

Plan d'attaque

Le paragraphe précédent résume les conclusions auxquelles arrive l'évaluation intermédiaire du programme INTERREG IIIA de l'Euregio Meuse-Rhin. Il contient également des recommandations concrètes qui, aux yeux de l'évaluateur, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs du programme INTERREG IIIA. Il est évidemment d'une grande importance que ces recommandations puissent être traduites dans les faits à court terme.

C'est pour cette raison que nous conseillons de définir, sur base des constatations de l'évaluation, un plan d'attaque énumérant brièvement les actions à entreprendre pour améliorer l'avancement du programme là où cela est nécessaire. En tous les cas, il faudra répondre aux questions suivantes :

- Laquelle des recommandations concrètes ou des actions qui en découlent est prioritaire, et pour quelles raisons ?
- De quelle manière et dans quel délai seront-elles appliquées ?
- Qui est responsable des actions ?
- Quels sont les résultats attendus ?
- Il est préférable de donner une assise administrative au plan d'attaque via le Comité de pilotage et le Comité de suivi. Ce plan peut d'ailleurs être annexé au présent rapport d'évaluation.

INTERREG au-delà de 2006 ...

La décision quant à l'utilisation de Fonds structurels après 2006 doit bien entendu encore être prise. Le prolongement éventuel du programme dans le cadre d'INTERREG IV est donc incertain. Néanmoins, il est déjà beaucoup question de la période après 2006 dans la phase actuelle, et notre évaluation s'y intéresse aussi. D'ailleurs, les conclusions et les recommandations ne sont pas toujours uniquement applicables à la période de programmation actuelle. Souvent, elles sont également utilisables dans la perspective du prolongement du programme au-delà de 2006.

Les recommandations ont pour but de réaliser les objectifs fixés pour la période de programmation actuelle. Le pourcentage de réalisation constitue un fondement important pour la décision que doit prendre la CE sur le contenu à donner à un futur programme INTERREG. A ce propos, il s'agit de respecter l'objectif central du programme INTERREG IIIA tel que formulé dans les directives pour INTERREG III. Cet objectif est le suivant : « coopération transfrontalière entre autorités voisines pour le développement de centres socio-économiques dans le cadre de stratégies communes en matière d'aménagement du territoire durable. »

Cet objectif considère la « coopération transfrontalière » comme un facteur du « développement socio-économique des régions frontalières » (objectif). Le processus d'évaluation a montré que cet objectif était interprété et recherché de la même manière au sein de l'Euregio Meuse-Rhin.

La visibilité et la notoriété du degré de réalisation des objectifs du programme constituent des facteurs importants lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur un éventuel prolongement. A cet égard, l'ampleur du programme joue des tours à l'Euregio. Il est très bien possible qu'elle favorise la coopération transfrontalière, mais il est difficile d'apporter une contribution efficace et reconnaissable au renforcement de l'économie régionale.

Il est important d'améliorer ce bilan et de se servir de la période ultérieure à 2006 pour améliorer la diffusion et la visibilité des résultats et des effets. L'accent sera mis sur la plus-value qu'apporte la coopération transfrontalière au développement régional. Diverses actions peuvent être envisagées :

- *Communication et publicité*

La communication et la publicité autour de l'intérêt et de la plus-value du programme INTERREG constituent un instrument important. Les possibilités de subventionnement de la coopération transfrontalière sont clairsemées. Pour préserver ces possibilités, il importe de faire connaître les effets et la plus-value à un large éventail de groupes cibles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Euregio Meuse-Rhin.

- *Projets reconnaissables*

La CE souligne toujours plus la nécessité de mieux adapter la politique de l'UE et les programmes financiers « au cadre de vie du citoyen ». Or, une part relativement importante des fonds INTERREG disponibles est consacrée à des projets « doux » (réseaux, coopération) qui ne sont pas visibles au premier coup d'œil dans la région. D'où l'importance, tant pour l'Euregio que pour la CE, de mettre spécialement en évidence les projets effectivement reconnaissables pour les citoyens et autres groupes cibles.

- *Analyse des tendances ou monitoring frontalier*

L'analyse des tendances ou le monitoring financier mentionnés au chapitre des recommandations peuvent livrer régulièrement les informations nécessaires pour mettre en évidence le processus d'intégration transfrontalière et souligner ses effets. Une attention toute particulière peut y être apportée dans les rapports annuels rédigés à l'intention de la CE.

- *Nouveaux États membres*

Avec l'entrée prochaine des nouveaux États membres, la politique de la CE prendra une autre tournure. Cet élargissement peut aussi modifier le rôle des Euregios actuelles. Les nouvelles régions auront besoin de connaissances, d'expérience et de projets modèles. La CE est d'avis que d'autres régions européennes peuvent jouer un rôle modèle à cet égard. Dans ce contexte, l'Euregio Meuse-Rhin a suffisamment de possibilités pour se profiler aux yeux de la CE et des autres États membres.

- *Suivi de l'évolution*

Enfin, signalons que dans le cadre de la révision des documents de programmation, une proposition destinée à la CE est en préparation : on y trouve une série de nouvelles évolutions politiques et de nouveaux accents (« Les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion, nouvelle mouture de directives indicatives » (2003). Il y est notamment question d'une nouvelle définition de la stratégie d'emploi européenne (SEE) et d'autres approches d'objectifs (horizontaux) axés sur le développement durable, l'application des TIC et l'innovation. Il n'est pas inutile de se tenir au courant de ces évolutions (politiques) et d'autres événements qui ont lieu à Bruxelles, par exemple via le représentant de la CE au Comité de suivi ou via les interlocuteurs que les diverses autorités régionales ont à Bruxelles. Ainsi, il sera possible de réagir à ces évolutions pendant l'exécution du programme.