

**Avis du Comité des régions sur les «Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontière et interrégionale dans une Europe élargie — un document fondamental et d'orientation pour l'avenir»**

(2002/C 192/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu l'obligation faite à la Commission européenne et au Conseil, conformément à l'article 265 du Traité, de consulter le Comité des régions dans le domaine de la coopération transfrontalière et interrégionale;

vu les nombreuses observations et recommandations formulées par le Comité des régions dans une série d'avis sur la coopération transfrontalière et interrégionale, notamment l'avis sur «La coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales» (rapporteur: M. Niederbremer) (CdR 145/98 fin) <sup>(1)</sup> et l'avis «Emploi et Élargissement» (rapporteur : M. Volker Schimpff) (CdR 269/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

vu la résolution du Conseil de février 1974 concernant la coopération entre les autorités décentralisées en Europe et les conclusions du Conseil européen de Berlin;

vu le règlement général des Fonds structurels (n° 1260/1999) et les directives *Interreg III*, qui soulignent l'importance de développer les efforts de coopération le long des frontières extérieures, en particulier avec les pays candidats;

vu la communication de la Commission sur l'impact de l'élargissement dans les régions limitrophes des pays candidats, adoptée le 25 juillet 2001 (COM(2001) 437 final), qui propose une série d'actions fondées sur une meilleure coordination des politiques existantes et la mise en place de nouvelles mesures ainsi que l'octroi d'un concours financier supplémentaire aux régions situées aux frontières extérieures;

vu les résultats de l'étude de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), effectuée pour le compte du Comité des régions;

vu le projet d'avis adopté par la commission «Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale» le 18 janvier 2002 (CdR 180/2000 rév. 2) (rapporteurs: M. Rombouts, Maire de Bois-le-Duc — NL/PPE, et M. Kauppinen, Maire de Kuhmo — FIN/ELDR);

considérant qu'il est opportun de présenter en matière de coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale en faveur de l'avenir de l'intégration européenne, et plus particulièrement dans la perspective de l'élargissement, une stratégie cohérente tenant compte de la nécessité croissante pour les régions et les collectivités locales d'adopter, notamment en vue de l'élargissement, de nouvelles formes élargies et structurées de coopération,

a adopté, lors de sa 43<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 mars 2002 (séance du 13 mars), le présent avis à l'unanimité.

## I. Observations générales

1. Comme le confirme le deuxième rapport sur la cohésion, la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale constitue une priorité de premier rang pour l'Union européenne afin de promouvoir l'intégration et de réduire la fragmentation économique et sociale engendrée par les frontières nationales.

2. Cette priorité concerne la coopération entre:

- a) les autorités décentralisées des États membres actuels;
- b) les autorités décentralisées des États membres actuels et les autorités décentralisées des pays candidats;

- c) les autorités décentralisées des États membres actuels, des pays candidats et des nations qui, à l'est et au sud, jouxtent les frontières de l'Union élargie.

Il convient d'accorder une attention particulière à la position des îles, des zones de montagne et des territoires périphériques, ainsi qu'à celle des régions situées aux frontières actuelles entre l'UE et les pays candidats.

3. La coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale contribue à la mise en place d'une «Europe des citoyens», une Europe au sein de laquelle les gens apprennent à se connaître ainsi qu'à se comprendre et à se respecter dans leur diversité: «Se connaître pour se comprendre». L'important n'est pas de rapprocher des États mais de rapprocher des personnes.

<sup>(1)</sup> JO C 51 du 22.2.1999, p. 21.

<sup>(2)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 94.

4. Afin d'assurer une meilleure diffusion des informations, une plus grande visibilité et une bonne coordination des actions entreprises par les États membres et la Commission européenne, cette dernière a également invité les premiers à mettre en place le programme *Interact*, qui couvrira un large éventail d'activités visant à soutenir la mise en œuvre des trois volets *Interreg* et profitera aux zones partageant une frontière avec les pays candidats et d'autres voisins extérieurs. Le programme *Interact* se concentre spécifiquement sur les besoins immédiats de l'initiative *Interreg* et vise directement à soutenir les programmes *Interreg* ainsi que les acteurs et les projets concernés. L'initiative communautaire *Interreg* se compose de trois volets et d'un grand nombre de programmes individuels. Les mesures d'accompagnement revêtent par conséquent une importance essentielle en vue de sauvegarder la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale.

5. Le processus d'intégration européenne de ces dernières années et l'accroissement des actions communautaires dans la quasi-totalité des domaines d'intervention publique ont amené les collectivités territoriales de l'Union européenne à faire face à une complexité accrue pour l'élaboration de leurs politiques. Dans ce contexte élargi, ces collectivités sont devenues davantage tributaires d'une interaction stratégique avec d'autres collectivités locales et régionales au sein de l'Union européenne et, par là même, un maillon essentiel du modèle de gouvernance européenne à plusieurs niveaux.

6. Par conséquent, une coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale s'amorce essentiellement lorsque toutes les parties intéressées peuvent en tirer avantage sur le plan administratif, social, économique, culturel, infrastructurel ou technologique. Une coopération durable ne s'avérera féconde que si elle bénéficie d'une assise parmi la population et de la participation de toutes les parties.

7. Plusieurs définitions sont utilisées pour décrire la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale. Le Comité des régions propose que les définitions énoncées ci-dessous servent de point de départ. L'ensemble des formes de coopération constitue ce que l'on appelle la coopération transeuropéenne. Il y a lieu de distinguer les formes de coopération suivantes:

- la coopération transfrontalière est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones géographiques contiguës. Cela vaut également pour les zones séparées par la mer;
- la coopération interterritoriale est une coopération bi-, tri- ou multilatérale entre des collectivités locales et

régionales (à laquelle des acteurs semi-publics et privés peuvent être associés), qui sont situées dans des zones non contiguës;

- la coopération transnationale implique une coopération entre des autorités nationales, régionales et locales en matière de programmes et de projets. Cette forme de coopération concerne des zones limitrophes plus vastes dont les acteurs proviennent d'au moins deux États membres et/ou pays tiers.

8. Cette coopération est encore plus difficile à mettre en place avec des régions de pays tiers qu'au sein de l'Union européenne. Les régions situées aux frontières extérieures sont confrontées à la complexité d'une coopération transfrontalière et transnationale à l'aide d'instruments très peu compatibles les uns avec les autres (*Interreg* et *Phare, Tacis, MEDA*). Cette mise en place se révèle particulièrement difficile, notamment pour la coopération avec les pays candidats, avec lesquels il est urgent de mettre en place une coopération renforcée dans la perspective de leur future adhésion à l'UE. Avec l'adhésion de nouveaux pays, la frontière extérieure changera de visage et de nouvelles régions seront associées aux programmes *Interreg* à ladite frontière extérieure. Il existe toutefois une différence considérable en ce qui concerne le niveau de vie et un besoin énorme de développer des mécanismes et des instruments communs, en particulier aux frontières extérieures avec la Russie et les NEI.

## II. Coopération transfrontalière

9. La coopération transfrontalière entre des collectivités locales et régionales en Europe poursuit comme objectif principal l'intégration des zones qui sont séparées par des frontières nationales et confrontées à des problèmes communs nécessitant des solutions communes.

10. Les facteurs favorisant la coopération transfrontalière sont:

- une longue tradition et une riche expérience en matière de coopération transfrontalière;
- une confiance mutuelle et une coopération réciproque, fondées sur les principes de partenariat et de subsidiarité;
- l'existence de structures communes appropriées pour une coopération transfrontalière entre des collectivités locales et régionales au niveau des stratégies et des programmes;
- la présence d'un concept ou d'un programme de développement transfrontalier;
- la disponibilité de moyens financiers suffisants.

11. Les facteurs entravant la coopération transfrontalière sont:

- les limitations juridiques imposées par la législation nationale et communautaire;
- les différences de structures et de compétences des divers niveaux de l'administration de part et d'autre de la frontière;
- le manque de volonté politique, en particulier à l'échelle nationale, pour lever les obstacles existants en adoptant de nouvelles dispositions législatives ou en concluant des accords bilatéraux;
- l'expérience limitée des collectivités locales ou régionales en matière de développement et de gestion de programmes;
- les problèmes de coordination des différentes sources de financement (par exemple, l'absence d'interopérabilité d'*Interreg III C*, *Phare/CBC* et *Tacis/CBC*; principe de territorialité pour le Feder);
- les différences culturelles et l'existence de barrières linguistiques;
- La législation UE qui ne correspond pas aux données (par exemple, les règlements portant sur *Phare/CBC*, *Tacis/CBC* et le Feder en ce qui concerne *Interreg III A*).

### III. Coopération interterritoriale

12. Outre le fait d'apprendre à se connaître l'un l'autre, la coopération interterritoriale vise principalement à apprendre d'autrui et à résoudre ensemble des problèmes communs.

La coopération interrégionale poursuit également les grands objectifs suivants:

- accroître l'efficacité des politiques et instruments en faveur du développement et de la cohésion des régions, notamment dans le cas de celles qui sont moins développées, souffrent de handicaps structurels ou sont en cours de reconversion,
- mettre en oeuvre des actions de coopération en lien avec des thématiques spécifiques définies par la Commission (recherche, développement technologique et PME, société de l'information, tourisme, culture et emploi, entrepreneuriat et environnement, etc.).

13. Les facteurs favorisant la coopération interterritoriale sont:

- la présence d'un soutien politique fort;
- l'existence de partenariats solides en faveur de la coopération;

— une définition précise des finalités et des priorités communes pour les actions à mener de concert;

— l'existence de structures adéquates et efficaces pour la gestion de la coopération et la mise en œuvre de projets spécifiques.

14. Les facteurs entravant la coopération interterritoriale sont:

- un intérêt temporaire et sélectif pour cette forme de coopération combiné à la poursuite d'objectifs à court terme;
- le manque de tradition en matière de coopération;
- le manque de ressources financières et humaines et la présence de barrières linguistiques;
- le manque de compétences pour coopérer;
- l'absence d'un instrument juridique général.

### IV. Coopération transnationale

15. La coopération transnationale entre tous les échelons de gouvernement des Etats membres revêt actuellement une importance en particulier dans les domaines du développement spatial et de l'aménagement du territoire, en vue de parvenir à un développement intégré de grandes zones couvrant au moins deux États membres.

16. Les facteurs favorisant la coopération transnationale sont :

- une expérience en matière d'aménagement du territoire et une vision européenne élaborée de la coopération;
- une approche décentralisée assortie d'un ancrage local ou régional important et une forte implication des autorités décentralisées;
- une coopération dans une structure commune opérationnelle au niveau stratégique;
- une bonne structure de réseau entre toutes les parties à un programme déterminé;
- un lien étroit entre les objectifs de programmes stratégiques et les projets de coopération transnationale individuels.

17. Les facteurs entravant la coopération transnationale sont :

- une faible implication des collectivités locales et régionales dans cette forme de coopération;

- les différences d'approches entre les parties coopérantes en ce qui concerne l'aménagement territorial;
- l'absence de partenariats transnationaux solides en matière de programmes et de projets;
- le degré élevé de complexité des processus décisionnels transnationaux;
- l'absence de répartition précise des tâches et de structures formelles;
- la mise en œuvre inefficace des projets;
- le manque d'instruments financiers et l'absence de lien entre eux, notamment avec les pays tiers;
- des exigences administratives contradictoires ou trop complexes de l'UE.

## V. Conclusions et recommandations

18. Le Comité des régions attache un grand prix à l'utilisation de définitions univoques en ce qui concerne la coopération transfrontalière, transnationale et interterritoriale, et recommande à la Commission européenne, au Conseil de l'UE et au Parlement européen d'utiliser comme point de départ les définitions énoncées dans le présent avis.

19. Étant donné l'importance que revêt la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale dans le cadre de l'intégration européenne et de la cohésion au sein de l'Union, le Comité recommande aux institutions communautaires, aux États membres ainsi qu'aux collectivités locales et régionales intéressées de poursuivre la politique engagée et d'intensifier certains aspects de cette politique.

20. Ces formes de coopération sont importantes pour l'ensemble de l'Union européenne, mais il faudra mettre l'accent, dans les années à venir, sur la coopération avec les pays candidats. En outre, il convient d'accorder une attention particulière aux îles, aux régions périphériques et aux zones de montagne, ainsi qu'aux régions moins développées et à celles qui sont affectées de handicaps structurels.

21. L'Union européenne devrait ainsi adopter une vision à plus long terme et expansive pour développer toutes les régions frontalières communautaires. Dans un avenir proche, de nombreux pays candidats deviendront des États membres. Les régions frontalières dans les pays tiers n'ayant pas toutes élaboré des plans de développement, la coopération pourrait initialement être limitée aux pays qui disposent de programmes transfrontaliers *Phare* et *Tacis*. Ultérieurement, une stratégie commune spécifique serait nécessaire pour les activités de développement communes dans l'ensemble des zones frontalières communautaires jouxtant des pays tiers.

22. La compréhension mutuelle et le développement interne, grâce à une coopération extérieure, doivent constituer les principaux points de départ à la coopération.

23. La coopération doit en principe être engagée par la base. Le rôle des autorités «supérieures» doit être centré en priorité sur l'élaboration d'un cadre juridique et financier permettant la mise en œuvre de la coopération.

24. Le Comité des régions se félicite des actions entreprises par l'Union européenne et la Commission européenne en faveur des régions frontalières. Le Comité estime que toute action de la Commission en faveur des régions frontalières mérite d'être appuyée. À cet égard, le Comité se félicite de l'intention manifestée par la Commission dans son programme d'action adopté en juillet 2001, de fournir une aide substantielle aux régions frontalières. Le Comité estime toutefois que le contenu de la communication de la Commission portant sur ce sujet demeure insuffisant et se félicite des décisions qui ont été prises dans la procédure budgétaire pour 2002 et, dans une plus faible mesure, dans la procédure budgétaire 2003 et qui consistent à améliorer l'aide à la compétitivité des régions frontalières. Le Comité demande à la Commission de fournir régulièrement un rapport sur l'évolution de la situation dans les régions frontalières et de soumettre des propositions visant à améliorer l'aide à la compétitivité des régions frontalières après 2002 également. Toutefois, la complexité des formalités administratives relatives à la mise en œuvre des règlements concernant *Interreg* et les Fonds structurels contribue à entraver de manière considérable la coopération transfrontalière. Pour cette raison, le Comité des régions invite la Commission à assouplir, dans l'esprit de la réforme de la Commission, les procédures administratives relatives aux programmes impliquant les fonds structurels et à les rendre plus conviviales pour les utilisateurs. En particulier, une action commune très importante consiste à coordonner l'ensemble des efforts destinés à soutenir le développement des régions frontalières de part et d'autre de la frontière de l'UE. Les instruments et programmes *Interreg*, *MEDA*, *Tacis*, *Phare*, *RTE* et *ISPA*, notamment, devraient instaurer des systèmes d'aide plus compacts et mieux coordonnés. Il y aurait également lieu d'envisager l'opportunité de développer un nouveau type de programme commun de coopération dans les régions frontalières, en lieu et place de deux programmes distincts, par exemple *Tacis/Phare* et *Interreg*.

25. Afin de promouvoir la mise en œuvre des différents programmes, il importe également de poursuivre le développement et le renforcement d'eurorégions avec des régions de pays tiers. Dans ce contexte, l'idée lancée par l'ARFE consistant à créer des «zones européennes de coopération» (ZEC) spécifiques devrait être examinée. En tout état de cause, les collectivités locales et régionales devraient détenir plus de pouvoirs et assumer davantage de responsabilités afin de développer leurs propres zones frontalières.

26. Le présent avis mentionne une série de facteurs qui ont un impact, tant positif que négatif, sur la coopération

transfrontalière, interterritoriale et transnationale. Afin de promouvoir davantage ces formes de coopération, les mesures suivantes sont proposées:

- a) À l'échelle nationale, les législations et réglementations doivent être adaptées de sorte que la coopération transfrontalière puisse disposer d'une base juridique (notamment de droit public).
- b) Les nouvelles législations nationales susceptibles d'entraver la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale doivent inclure le critère de région frontalière, en vertu duquel elles ne peuvent avoir pour effet d'aggraver la situation sur le plan de la coopération dans la zone frontalière et autoriser des entités territoriales situées de part et d'autre d'une frontière à constituer des instances transfrontalières dotées d'une personnalité juridique.
- c) Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la coopération transfrontalière des collectivités territoriales doit assurer et faciliter la participation des échelons de gouvernement qui détiennent les compétences nécessaires pour mener à bien la collaboration concernée.
- d) L'Union européenne doit vérifier si ses règlements entravent ou non la coopération transfrontalière. Elle doit d'autre part jouer un rôle catalyseur dans le cadre de l'adaptation de la législation nationale. L'état d'avancement de cette adaptation devrait faire l'objet d'évaluations périodiques.
- e) L'Union européenne doit prendre l'initiative d'évaluer les instruments juridiques existants en matière de coopération transeuropéenne et de les améliorer.
- f) La Commission européenne doit également prendre l'initiative de développer une législation cadre pour la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale, sous la forme d'un règlement cadre en faveur des zones européennes de coopération. À cet égard, les recommandations concernant la coopération transeuropéenne formulées dans l'étude publiée par le Comité des régions peuvent servir de point de départ.
- g) Lors de la prochaine réforme du traité, l'importance de la coopération transeuropéenne pourrait être mise en exergue grâce à l'adaptation d'une série d'articles.
  - Conformément à l'article 151 sur la coopération dans le domaine culturel, il conviendrait de formuler un article similaire sur la coopération transeuropéenne.
  - Le premier paragraphe de l'article 158 devrait être modifié comme suit: «Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et d'encourager un développement équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, la Communauté développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale».
  - Le premier paragraphe de l'article 159 pourrait être modifié comme suit: «La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (...), de la Banque européenne d'investissement, d'autres instruments financiers existants, des initiatives communautaires et de la mise en place d'un instrument juridique qui assure la création de "zones européennes de coopération"».
  - Un deuxième paragraphe pourrait être ajouté à l'article 160, qui s'énoncerait comme suit: «À l'instar des initiatives communautaires, le Fonds européen de développement régional a également pour but de promouvoir la coopération transeuropéenne, notamment par la participation à des mesures communes de soutien en vue d'un développement harmonieux, équilibré et durable des régions qui entretiennent une coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale».
- h) Vu l'importance de la coopération transeuropéenne pour le processus d'intégration européenne, des moyens financiers suffisants devront également être disponibles à l'avenir. À l'occasion de la prochaine révision du régime des Fonds structurels — voire plus tôt —, une partie substantielle des ressources disponibles devra être engagée en faveur de ces formes de coopération. Dans ce contexte, s'il convient en premier lieu de se concentrer sur la coopération avec les pays candidats et les pays tiers, la coopération transeuropéenne n'en demeure pas moins un instrument important dans le cadre du processus d'intégration pour les États membres existants. À cet égard, une attention particulière doit être accordée aux actuelles régions de l'UE limitrophes des pays candidats.
- i) Afin de garantir de manière efficace et efficiente une utilisation optimale des moyens financiers engagés, il y a lieu de mieux coordonner les différentes sources de financement. En particulier, les instruments et programmes *Interreg*, *MEDA*, *Tacis*, *Phare*, *RTE* et *ISPA* devraient être plus cohérents et plus compacts.
- j) Les États membres et l'Union européenne doivent promouvoir la mise en place, dans chacun des pays, de «centres d'excellence» dans lesquels les citoyens, les autorités et les entreprises peuvent s'informer sur les obstacles éventuels à la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale.

k) Le Comité des régions invite la Commission européenne à élaborer d'ici deux ans un Livre blanc sur le thème de la coopération transeuropéenne, afin d'étoffer les recommandations formulées dans le présent avis et dans l'étude précitée et de les traduire en une politique cohérente. Ce Livre blanc pourrait être préparé par un groupe de travail de la Commission européenne, composé de représentants des DG concernées et de représentants des États membres,

du Comité des régions et des associations européennes représentatives des autorités décentralisées.

27. Le Comité des régions invite le Conseil de l'UE, la Commission européenne et le Parlement européen à tenir compte des recommandations contenues dans le présent avis au moment de développer davantage la politique dans le domaine de la coopération transeuropéenne.

Bruxelles, le 13 mars 2002.

*Le Président*

*du Comité des régions*

Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur «Les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement»**

(2002/C 192/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau du 12 juin 2001, prise conformément au paragraphe cinq de l'article 265 du Traité CE, d'élaborer un avis sur «les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement» et de demander à la commission 1 «politique régionale, fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale», d'entreprendre les travaux préparatoires;

vu le projet d'avis (CdR 301/2001 rév. 2) adopté par la commission 1 «politique régionale, fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale» le 18 janvier 2002 [rapporteur : M. Christos Paleologos, Maire de Livadia (EL/PSE)];

vu l'article 158 du traité d'Amsterdam, en lien avec l'article 154 et la déclaration n° 30 annexée audit traité;

vu les conclusions du Conseil européen de Nice, en décembre 2000 (paragraphe 55 et déclaration);

vu le schéma de développement de l'espace communautaire;

vu le deuxième rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale, de janvier 2001;

vu le rapport sur les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne, adopté en mars 1998 par la commission de la politique régionale du Parlement européen;

vu l'avis d'initiative adopté en juillet 2000 par le Comité économique et social sur les «Lignes directrices pour des actions intégrées en faveur des régions insulaires de l'Union européenne après le traité d'Amsterdam (article 158)»;