

**Avis du Comité des régions sur «Le gouvernement local et régional en Russie et le développement de la coopération entre l'Union européenne et la Russie»**

(2005/C 71/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

VU la décision de son Bureau, en date du 19 mars 2004, de charger, en vertu de l'article 265, paragraphe 5, du traité instituant la Communauté européenne, la commission des relations extérieures d'élaborer un avis au sujet du gouvernement local et régional en Russie et du développement de la coopération entre l'UE et la Russie;

VU la déclaration faite par M. V. V. PUTIN, Président de la Fédération de Russie, lors d'une allocution prononcée à l'occasion de la réunion annuelle de fonctionnaires fédéraux russes et de représentants de haut niveau du monde des entreprises et des collectivités locales, le 1<sup>er</sup> juillet 2004, déclaration qui pose les bases du développement d'un dialogue permanent entre les collectivités territoriales russes et les collectivités territoriales de l'Union européenne;

VU le sommet UE-Russie du 21 mai 2004;

VU le protocole de l'Accord de partenariat et de coopération (APC), qui a été signé par l'UE et la Russie le 27 avril 2004 et qui élargit l'accord aux dix nouveaux États membres à compter du 1<sup>er</sup> mai 2004;

VU la communication du 10 février 2004 (COM(2004) 106 final) dans laquelle la Commission propose des mesures en vue de rendre plus efficaces les relations entre l'UE et la Russie;

VU le rapport du Parlement européen (A5-0053/2004 final) en date du 2 février 2004, qui contient une proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil à propos des relations entre l'UE et la Russie;

VU le sommet de Rome de novembre 2003;

VU **son** avis sur «le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale (2004-2006)» COM(2003) 343 final, adopté le 9 octobre 2003 (CdR 102/2003 fin) <sup>(1)</sup>;

VU la loi fédérale n° 131-FZ du 6 octobre 2003 concernant les principes généraux d'organisation des collectivités territoriales de la Fédération de Russie, et la mise en oeuvre de cette loi qui est actuellement en cours;

VU la mise en place des quatre espaces communs UE/Russie, conformément à ce qui a été convenu au sommet de Saint-Petersbourg en juin 2003;

VU l'avis du Comité économique et social sur «le partenariat stratégique UE/Russie: quelles sont les prochaines étapes», en date du 20 mars 2002 (CES 354/2002);

VU la lettre d'intention sur la coopération entre le Conseil de la fédération de l'Assemblée de la Fédération de Russie et le Comité des régions de l'UE, en date du 30 mars 2001;

VU la «stratégie commune» UE-Russie de 1999, qui a défini les éléments fondamentaux de la démarche de l'UE pour ce qui concerne ses relations avec la Russie;

VU la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiée par la Fédération de Russie en 1997;

VU l'Accord de partenariat et de coopération (APC) conclu entre l'UE et la Russie en 1997;

VU l'exposé constructif présenté par M. Alexander SONAL, Chef du service des Relations internationales de l'assemblée régionale de Kaliningrad, et le débat qui a suivi lors de la réunion de la commission RELEX du CdR du 5 septembre 2003;

VU l'exposé constructif présenté par M. Alexandre VIKTOROVITCH USS, Président du Parlement du territoire de Krasnoïarsk, membre du Conseil de gouvernement de l'Association interrégionale «Accord sibérien», et le débat qui a suivi lors de la réunion de la commission RELEX du CdR du 17 septembre 2004;

<sup>(1)</sup> JO C 23 du 27.1.2004, p. 27.

VU son projet d'avis (CdR 105/2004 rév. 1) adopté le 17 septembre 2004 par sa commission des relations extérieures (M. Lars ABEL, membre du Conseil de comté de Copenhague (DK/PPE), rapporteur);

et CONSIDÉRANT

- 1) que le CdR estime que des collectivités locales et régionales fortes reposent sur le principe de la légitimité démocratique et sur la responsabilité de leurs organes.

Que le Cdr, dès lors, invite les autorités de tous les pays européens à développer et à étendre le principe de l'autonomie locale en accord avec la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, et à éviter toute limitation de la participation directe des citoyens au niveau local et régional.

- 2) qu'avec l'élargissement de l'UE, la frontière commune avec la Russie s'est trouvée sensiblement allongée. Il convient que l'UE s'assure de bonnes relations avec la Russie, qui est le pays voisin le plus grand. C'est pourquoi l'UE doit appuyer le développement de formes de bonne gouvernance en Russie, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau régional et local. Il est de l'intérêt de l'UE d'œuvrer en faveur d'une Russie ouverte, stable et démocratique, pouvant fonctionner comme partenaire stratégique et défendre les valeurs communes, poursuivre les travaux de réforme, réaliser ses engagements et, de concert avec l'UE, jouer un rôle constructif vis-à-vis des NEI;
- 3) qu'un authentique partenariat doit se fonder sur une stratégie et un programme d'intérêt pratique en tant que concrétisation de choix politiques affirmés. Il est nécessaire d'adopter des mesures pratiques concrètes pour pouvoir répondre aux changements et aux nouveaux défis liés à la nouvelle Europe élargie et à la relation avec la Russie.

À l'échelon local et régional, il importe d'assurer la croissance en tant que fondement de la prospérité future et d'adapter le développement aux différentes situations des collectivités territoriales. L'éducation, l'environnement, les transports, le développement des entreprises par la coopération entre secteur privé et secteur public, les prestations sociales et la santé sont des composantes importantes du développement régional qui doivent contribuer à la croissance en Russie et dans l'UE et renforcer la coopération entre les collectivités territoriales;

- 4) qu'il convient que l'UE soit aussi spécialement attentive aux régions de la dimension septentrionale dans lesquelles existe un besoin particulier de développement et de croissance, telles que par exemple le nord-ouest de la Russie, ainsi que la région de Kaliningrad, et aussi les zones arctiques de la Russie. Il importe de mettre l'accent sur les conditions climatiques sévères qui ont des conséquences pour le développement des entreprises, pour l'éducation, la santé et l'environnement;
- 5) qu'il importe de faire observer que le Comité des régions entend privilégier les domaines qui relèvent des compétences des collectivités territoriales. Les pouvoirs publics nationaux règlent des questions générales qui intéressent l'ensemble de la société, tandis que les collectivités territoriales concentrent leur action sur des domaines qui ont de l'importance pour certaines parties de la société et qui se situent à proximité de la vie quotidienne des citoyens;
- 6) que la participation active du Comité des régions doit privilégier des questions pratiques, à régler en coopération concrète entre partenaires locaux et régionaux de l'UE et de Russie. En développant la coopération à l'échelon local et régional, l'UE peut contribuer à une diversification accrue et nécessaire de l'économie de la Russie, diversification qui est une condition à remplir pour pouvoir attirer davantage d'investissements étrangers directs en vue de renouveler le capital fixe et de renouveler les infrastructures. Le Comité des régions rappelle que dans son analyse (COM(2004) 106 final du 10.02.2004), la Commission fait observer qu'une action importante reste à mener pour réformer l'administration, le secteur financier, le secteur du logement, les services municipaux, la santé et l'éducation. En activant les nécessaires réformes structurelles, sociales et institutionnelles en Russie, l'on pourra améliorer le climat de l'investissement et de l'activité des entreprises, et la productivité du secteur de la production pourra augmenter;
- 7) que par une coopération étroite au niveau des projets, l'UE peut contribuer à une mise en oeuvre équilibrée de la réforme de l'administration et du service public, tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon régional. L'UE peut ainsi, au niveau des projets, aider au renforcement du capital humain par des améliorations à réaliser à l'intérieur de secteurs spécifiques. Il faut que l'UE continue à promouvoir les contacts interpersonnels sur le terrain, et notamment les partenariats dans le domaine de l'éducation;

**a adopté, lors de sa 57ème session plénière des 17 et 18 novembre 2004 (séance du 17 novembre), l'avis suivant:**

## 1. Observations du Comité des régions

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.1 **constate**, compte tenu des conclusions de la réunion du Conseil permanent de partenariat, qui s'est tenue en avril 2004, que l'Accord de partenariat et de coopération (APC) constitue toujours une base importante et stable du développement de la coopération entre l'UE et la Russie. L'accord définit les cadres de la coopération bilatérale et établit les institutions les plus nécessaires en termes de discussion et de décisions concernant des matières communes à tous les niveaux, ainsi qu'en termes d'échange d'informations et de résolution des conflits;

1.2 **est disposé** à participer de manière constructive aux travaux de création et de développement des quatre espaces, tels qu'ils ont été définis au sommet de Saint-Petersbourg en mai 2003: un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et un espace commun pour la recherche et de l'éducation, y compris la culture;

1.3 **estime** que dans les quatre espaces, de nombreux éléments présentent un intérêt naturel pour les collectivités territoriales; recommande que le Comité des régions soit directement associé aux travaux de développement des quatre espaces dans les domaines qui relèvent de la compétence du Comité des régions et dans les domaines qui sont gérés selon la méthode de coordination ouverte;

1.4 **marque sa satisfaction** quant au fait que la lettre d'intention entre le Comité des régions et la Russie a mis en évidence des secteurs spécifiques de coopération à l'échelon local et régional;

1.5 **attend avec intérêt** l'entrée en vigueur, en 2006, de la réforme du droit fédéral concernant la compétence des collectivités territoriales en Russie, et prévoit qu'il s'agira là d'une avancée positive au regard des possibilités de coopération entre les collectivités territoriales de l'UE et de Russie, notamment parce que cela précisera la répartition des compétences en matière de coopération transfrontalière; le Cdr, sur la base des contacts en cours entre le Conseil de l'Europe et la Russie, a bon espoir que les principes de la Charte de l'autonomie locale seront respectés, y compris en ce qui concerne les récentes propositions législatives en Russie.

1.6 **marque sa satisfaction** quant à l'importance qui est accordée à la coopération entre les collectivités territoriales de l'UE et de Russie, car ainsi se trouvent privilégiées les possibilités de résoudre des problèmes communs à l'échelon des collectivités territoriales, à proximité des citoyens;

1.7 **est d'avis** que l'échange d'informations et de meilleures pratiques à l'échelon local et régional favorise la démocratie et le développement socio-économique;

1.8 **constate avec satisfaction** que des résultats positifs de projets réalisés en commun par des collectivités territoriales de l'UE et de Russie renforcent la volonté de coopérer dans de bonnes conditions;

1.9 **souligne** que la notion d'appropriation commune dans le cadre des projets fait partie des conditions préalables importantes et nécessaires à une coopération durable entre les collectivités territoriales;

## 2. Recommandations du Comité des régions

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

#### 2.1 *Les grandes priorités et les processus de décision à l'échelon local et régional*

2.1.1 **engage** les collectivités territoriales de l'UE et de Russie à coopérer dans des domaines d'intérêt commun. Si l'on considère la lettre d'intention entre le Comité des régions et la Russie, les domaines de coopération sont multiples: la culture, les affaires sociales, l'économie régionale, l'environnement, les transports, l'agriculture, la recherche et le développement des entreprises pourraient faire l'objet de propositions d'initiatives concrètes dans ces domaines qui, globalement, représentent une part de première importance des compétences des collectivités territoriales en matière de développement local et régional;

2.1.2 **estime** que la santé, et dans une large mesure la santé publique, sont un élément majeur du potentiel de croissance d'une société et, de ce fait, sont un secteur de compétences important pour les collectivités territoriales. La santé n'est pas expressément évoquée dans la lettre d'intention, mais elle est en rapport avec le domaine social et a directement ou indirectement des incidences sur d'autres secteurs, ce qui en fait l'une des pièces maîtresses d'autres secteurs, et elle contribue à créer et à maintenir la stabilité dans une société;

2.1.3 **est favorable** à l'idée que le Comité des régions, avec une assistance pratique de la Commission européenne, dans le respect de l'accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'UE et la Russie et en coopération avec des représentants de collectivités territoriales de Russie, élabore un nouvel instrument qui serait une convention normalisée sous forme de protocole d'accord auquel seraient annexées des lignes directrices et qui pourrait servir de base à des accords concrets de coopération entre des collectivités territoriales d'États membres de l'UE et des collectivités correspondantes de l'ensemble de la Russie. Ainsi, l'on présenterait aux collectivités territoriales de l'UE et de Russie des perspectives intéressantes et motivantes à terme, ce qui pourra renforcer un important processus ascendant et faire disparaître les barrières administratives;

2.1.4 **recommande** que les collectivités territoriales de l'UE et du Russie s'associent dans des coopérations, des projets et des partenariats à caractère concret dans les domaines d'action qui relèvent des secteurs de coopération évoqués dans la lettre d'intention entre le Comité des régions et la Russie. La liste des secteurs de coopération n'est pas exhaustive, et il est possible de la compléter à la lumière de ce qui se négociera entre les différentes collectivités territoriales de Russie et d'Europe;

2.1.5 **propose** que tous les accords contiennent de manière explicite des objectifs, des lignes directrices pour l'élaboration de plans d'action et de calendriers, des principes de financement ainsi que des règles et des délais pour l'évaluation des fondements de l'accord considéré;

2.1.6 **se prononce en faveur** de la promotion de l'échange d'informations et de résultats des bonnes pratiques en ce qui concerne les domaines d'action, dans des conditions qui soient avantageuses pour l'ensemble de la société; la commission RELEX du Comité des régions est favorable à l'organisation de discussions régulières à propos de la Russie, dans le but de faire le point de la coopération et de la relation entre l'UE et la Russie, discussions qui feraient une part privilégiée aux domaines entrant dans la compétence des collectivités territoriales;

2.1.7 **est favorable à l'idée** de la création d'un forum permanent des responsables politiques des collectivités locales et régionales de l'UE et de Russie, forum où l'on débattrait de questions d'intérêt commun ainsi que de perspectives de la nouvelle politique communautaire de voisinage au niveau local et régional, et d'initiatives concrètes intéressant les collectivités territoriales, en vue de présenter des propositions à la commission et au gouvernement russe pour une future coopération renforcée entre l'UE et la Russie; renvoie aux expériences satisfaisantes auxquelles a donné lieu la «Table ronde» qui a été mise en place en 1997 entre l'UE et la Russie;

2.1.8 **estime** que l'échange d'expériences et d'informations entre le Comité des régions et le Comité économique et social européen peut contribuer à faire en sorte que l'UE et la Russie se comprennent mieux dans des domaines d'intérêt commun, et peut aussi améliorer la possibilité d'initiatives concrètes par rapport à la Russie, éventuellement sous forme d'ateliers, de séminaires, de réunions et de conférences, les deux partenaires ayant le souhait de contribuer à un renforcement de la coopération entre l'UE et la Russie;

## 2.2 Coopération interrégionale - actualité et avenir

2.2.1 **attire l'attention** sur l'importance de la première phase du nouveau programme de voisinage qu'il est prévu de réaliser de 2004 à 2006 et dont on peut espérer qu'il ouvrira la voie à une coopération transfrontalière améliorée et optimisée entre l'UE et la Russie, pour apporter des résultats concrets; prend note à cet égard du nouveau programme indicatif régional TACIS et du programme indicatif national pour la Russie, qui décrit plus en détail la réponse de l'UE et met en évidence les objectifs et les priorités pour la période allant de 2004 à 2006;

2.2.2 **est favorable à l'idée** d'un nouvel instrument commun de voisinage de partenariat pour la période 2007-2013 en vue d'une coopération interrégionale continue entre l'UE et des partenaires extérieurs frontaliers, avec des délais de candidature, des procédures et des méthodes de rapport qui seraient communs;

2.2.3 **préconise** que la Russie contribue et participe à un instrument commun de financement qui prenne sa source dans des initiatives et dans une appropriation communes, de telle sorte qu'aussi bien l'UE que la Russie trouvent un intérêt au renforcement de la coopération;

2.2.4 **souligne** l'importance que revêt la notion de jumelage au niveau local et régional pour l'échange d'expériences dans des domaines d'action spécifiques;

2.2.5 **appelle l'attention** sur l'intérêt qu'il y a à susciter et à développer la coopération en particulier dans le domaine culturel et dans le domaine éducatif, lesquels reposent plus spécialement sur des activités, des traditions et des traits culturels originaux de nature locale et régionale;

## 2.3 La dimension septentrionale dans l'UE et en Russie – Kaliningrad et les régions du nord-ouest de la Russie et la zone du cercle polaire

2.3.1 **souligne** que les régions russes qui jouxtent directement l'UE sont concernées au premier chef par les relations internationales entre l'UE et la Russie; ainsi, le nord-ouest de la Russie, de même que Kaliningrad, font partie intégrante de la dimension septentrionale de l'UE;

2.3.2 **attire l'attention** sur l'importance du deuxième plan d'action de la dimension septentrionale, dans le cadre duquel tous les intervenants intéressés à la dimension septentrionale ont la possibilité de participer à des projets concrets, à des coopérations ainsi qu'à des échanges de meilleures pratiques dans des domaines spécifiques figurant dans le plan d'action. Il est de surcroît important de mettre à disposition des financements pour la mise en oeuvre du contenu concret du plan d'action, qui soient des financements aisément accessibles, pour que la dimension septentrionale, en tant que région unique, au sens géographique, puisse se développer, au plan socio-économique, de manière avantageuse pour l'ensemble de l'UE;

2.3.3 **appelle l'attention** sur le statut de zone économique spéciale qui est celui de la région de Kaliningrad et fait observer, dans le même temps, qu'il existe une possibilité de coopération transfrontalière avec les pays qui jouxtent immédiatement Kaliningrad, et qui, pour cette raison, sont parties aux défis et aux opportunités qui se présentent à cette région;

2.3.4 **est favorable à l'idée** de tenir dûment compte des projets entre Kaliningrad et l'UE dans les solutions financières concernant le plan d'action pour la dimension septentrionale, de manière à jeter les bases d'une coopération technique transfrontalière à l'échelon local et régional;

2.3.5 **propose** que l'UE et la Russie mettent l'accent sur les zones géographiques d'accès difficile de la dimension septentrionale qui sont des zones ayant un climat rigoureux et qui, de ce fait, se trouvent par moments en situation difficile en termes de développement et d'environnement durable, de développement des entreprises, de services sociaux, de santé et d'éducation, à cause de conditions météorologiques rigoureuses et du fait qu'il existe de vastes étendues pauvres en infrastructures et faiblement peuplées (cf. la notion de «fenêtre arctique», ainsi que les relations entre les seize pays et régions des zones arctiques et semi-arctiques de l'Ouest septentrional, autour du cercle polaire;

2.3.6 **rappelle** que le Comité des régions juge naturel de pouvoir assumer un rôle central dans la constitution d'un organe consultatif de rassemblement et de coordination comprenant des représentants locaux et régionaux de l'ensemble de la zone de la dimension septentrionale.

Bruxelles, le 17 novembre 2004.

Le Président  
du Comité des régions  
Peter STRAUB

## ANNEXE

**Lettre d'intention****Sur la coopération entre le Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie et le Comité des régions de l'UE**

Dans le cadre de l'approfondissement des relations entre le Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie et le Comité des régions de l'UE nous saluons la volonté de leurs Présidents de développer le dialogue pour encourager l'échange d'informations en matière régionale et locale.

Au nom du Conseil de la Fédération de Russie et du Comité des régions de l'UE, nous reconnaissons que le processus de globalisation crée un monde de plus en plus ouvert et accessible pour tous.

Conscient de l'importance de la bonne connaissance des spécificités et particularités des uns et des autres, de bonnes relations sont importantes et nécessaires entre le Conseil de la Fédération de Russie et le Comité des régions de l'Union européenne.

Dans cet esprit nous saluons un large échange d'information pour mieux associer nos citoyens à la prise de décision au niveau régional et local. Il est important de mieux connaître ses partenaires.

Nous exprimons notre volonté commune d'encourager le développement des relations dans les domaines prioritaires suivants:

- la culture;
- la vie sociale;
- l'économie régionale;
- l'environnement;
- le développement rural et urbain;
- les transports locaux et régionaux;
- l'agriculture;
- la recherche;
- la formation des cadres.

Nous nous engageons de renforcer les liens entre le Comité des régions de l'UE et le Conseil de la Fédération de Russie dans la perspective d'un rapprochement entre les citoyens de l'UE et la Fédération de Russie.

Moscou, le 30 mars 2001

*Comité des régions de l'Union européenne*

Jos CHABERT

*Président*

*Conseil de la Fédération de Russie*

Yegor STROEV

*Président*

---