

Avis du Comité des régions sur «Le gouvernement local et régional en Ukraine et le développement de la coopération entre l'UE et l'Ukraine»

(2007/C 305/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- note qu'au lendemain des événements qui ont mené à la «révolution orange» fin 2004, l'Ukraine a procédé à d'ambitieuses réformes visant à ancrer fermement la démocratie et l'économie de marché dans le pays et à rapprocher l'Ukraine de l'UE; constate toutefois que ces réformes restent à un état de développement fragile;
- se félicite que l'UE et l'Ukraine aient ouvert des négociations en mars 2007 en vue de la conclusion d'un nouvel accord approfondi;
- attend avec intérêt la mise en œuvre de la prochaine phase du plan ukrainien de réforme administrative, en particulier pour ce qui est des compétences des collectivités locales et régionales, de la décentralisation fiscale et de la réforme territoriale;
- salue la proposition de créer une plate-forme institutionnelle destinée à faciliter, dans le contexte des négociations en cours sur le nouvel accord approfondi, la consultation des acteurs de la société civile d'UE et d'Ukraine; déplore toutefois qu'il n'existe actuellement aucune disposition visant à assurer le même niveau de consultation des acteurs de la coopération transfrontalière et régionale, et invite dès lors la Commission européenne à instaurer une plate-forme institutionnelle du même type pour les représentants des collectivités locales et régionales d'UE et d'Ukraine;
- se propose d'élaborer, avec l'assistance pratique de la Commission européenne et conformément à l'accord de partenariat et de coopération signé entre l'UE et l'Ukraine, un accord-cadre en collaboration avec les collectivités locales et régionales d'Ukraine et des États membres de l'UE; un tel accord pourrait servir de base à la coopération entre les collectivités locales et régionales des États membres de l'UE et leurs homologues d'Ukraine;
- rappelle que les fonds alloués à la coopération transfrontalière sur la frontière orientale de l'UE ne représentent que 5 % de l'instrument européen de voisinage et de partenariat; est d'avis que l'allocation de fonds pour l'ensemble de l'IEVP est insuffisante et demande qu'au moins 10 % des fonds de l'IEVP soient consacrés à la promotion des programmes de coopération transfrontalière.

Rapporteur: **M. István SÉRTŐ-RADICS (HU/ADLE)**, maire d'Uszka, vice-président de la commission RELEX

Recommandations politiques

Stratégie et principaux défis des relations UE-Ukraine

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1. **voudrait** que le présent avis d'initiative contribue à promouvoir la démocratie en Ukraine tant à l'échelon régional que local, ainsi qu'à initier et à dynamiser des efforts concrets dans le contexte du partenariat stratégique et du plan d'action UE-Ukraine en matière de voisinage, qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) actuellement en cours. Aussi convient-il que le présent avis d'initiative examine plus particulièrement les possibilités de résoudre des problèmes communs par le biais d'une coopération transfrontalière et régionale accrue entre les collectivités régionales et locales de l'UE et d'Ukraine;

2. **est d'avis** que la stabilité politique de l'Ukraine et son développement économique représentent pour l'UE un intérêt stratégique de premier ordre, et que les arguments pour des relations plus étroites entre les deux entités ont gagné en vigueur depuis l'élargissement et l'adhésion de deux nouveaux États qui partagent avec l'Ukraine des frontières terrestres et maritimes. Le développement de l'Ukraine, à tous égards, devrait se trouver renforcé par le fait que ce pays est appelé à devenir un marché prospère pour les exportations et les investissements de l'UE, ainsi qu'un partenaire stable, prévisible et coopératif pour la paix et la sécurité en Europe. Tous ces facteurs exercent une grande influence sur la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'UE;

3. **rappelle** que l'Ukraine procède actuellement à une réforme de l'autonomie locale, si bien que des exemples pratiques et des modèles provenant d'États membres de l'UE seraient certainement les bienvenus. La prochaine étape importante consistera toutefois à vérifier la cohérence et la transparence avec lesquelles la législation est mise en œuvre. Il s'agira notamment de renforcer les capacités institutionnelles afin de garantir le développement de la démocratie ainsi que la bonne gouvernance et le respect des principes européens de subsidiarité, de proximité et de partenariat. Ces concepts occupent une place centrale dans le développement économique durable qui est l'objectif non seulement de l'Ukraine, mais aussi de l'UE;

4. **rappelle** qu'étant donné l'allongement substantiel de sa frontière avec l'UE, l'Ukraine, comme d'autres des nouveaux États indépendants, est appelée à devenir un voisin encore plus important et stratégique de l'UE. Il souligne par ailleurs que l'UE a besoin de développer de bonnes relations équilibrées avec l'Ukraine, qui constitue son second voisin par ordre de taille, et qu'elle doit dès lors promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie dans ce pays, non seulement à l'échelon national, mais aussi aux niveaux régional et local. Il convient de prendre des mesures pratiques et concrètes afin de réagir aux mutations dynamiques et de relever les nouveaux défis qui résultent de l'adhésion de dix plus deux nouveaux États membres de l'UE, ces éléments ayant des conséquences notables sur les relations UE-Ukraine;

5. **souligne** que l'impact de l'élargissement de l'UE ne touche pas uniquement les relations entre l'Ukraine et les membres actuels de l'UE, mais aussi les relations de l'Ukraine avec les autres nouveaux États indépendants et la Russie. Aussi l'état des structures de coopération actuelles et d'autres réseaux doit-il être revu et amélioré de manière à ne pas empêcher, mais au contraire, avant tout, à permettre des progrès plus concrets en ce qui concerne la stabilisation démocratique, une véritable décentralisation et la cohésion territoriale. Qui plus est, il

convient de noter qu'avec l'adhésion des nouveaux États membres, les perspectives pour la région bordant la mer Noire se verront considérablement modifiées. Ces nouveaux défis doivent être relevés tant politiquement qu'économiquement;

6. **attire l'attention** sur le fait que, par le passé, l'UE a contribué au développement de la démocratie locale et d'une administration locale efficace dans les pays d'Europe centrale et orientale. C'est par exemple ce à quoi ont œuvré les programmes-cadres TACIS et de jumelage. Toutefois, la coordination entre les programmes s'est avérée insuffisante. Aussi faudrait-il adopter une approche plus efficace au sujet de l'administration des nouveaux programmes d'aide extérieure de l'UE, comme le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et le nouveau Fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage. Il convient que les liens entre toutes les anciennes et les nouvelles politiques, ainsi qu'entre les programmes et les instruments financiers y afférents soient clarifiés du point de vue des collectivités locales et régionales;

7. **rappelle** que le jumelage entre collectivités locales et régionales est tout particulièrement reconnu par l'UE et qu'il a démontré son utilité pour accroître l'efficacité administrative et les contacts interpersonnels. Il considère par conséquent que de tels programmes de partenariat devraient être maintenus et si possible étendus, afin de répondre aux besoins spécifiques du renforcement des institutions locales et régionales en Ukraine et dans cette région. Qui plus est, la démocratie locale et régionale est un instrument de premier ordre afin de développer plus avant les institutions démocratiques et le renforcement des capacités en Ukraine, et devrait représenter un signal de conformité aux principes défendus notamment dans la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Le débat doit dès lors associer toutes les parties concernées, notamment les organisations locales et régionales, ainsi que les collectivités internationales;

8. **estime** qu'un partenariat crédible devrait se fonder sur une stratégie et sur un projet concret basé sur des intérêts communs, afin d'atteindre les objectifs politiques fixés. Pour ce faire, il convient d'adopter des mesures concrètes spécifiques, afin de réagir aux changements et de relever les nouveaux défis en ce qui concerne les relations entre l'UE récemment élargie et l'Ukraine. Au niveau local et régional, il est essentiel d'assurer la croissance, étant donné que c'est le fondement de la prospérité future. Il convient par ailleurs d'adapter le développement aux différentes missions des collectivités locales et régionales. L'éducation, la protection de l'environnement, les transports, le développement des entreprises fondé sur une coopération public-privé, les services sociaux et les soins de santé sont les principaux aspects d'un développement régional capable d'apporter la croissance en Ukraine et dans l'UE et de renforcer la coopération entre les collectivités locales et régionales;

9. **recommande** que l'UE prête également une attention particulière aux régions qui ont singulièrement besoin de croissance et de développement, en utilisant par exemple l'instrument européen de voisinage et de partenariat pour aider les zones accusant un retard dans les régions économiquement sinistrées d'Ukraine. Il est également important de se concentrer sur l'adaptation des principes et des instruments de la politique structurelle et de cohésion européenne aux conditions locales, en prenant en considération le besoin de meilleures conditions de vie, de développement durable et de compétitivité régionale accrue;

10. **rappelle** qu'il entend donner la priorité aux domaines relevant des compétences locales et régionales. Les autorités nationales sont responsables des questions touchant la société dans son ensemble, tandis que les collectivités locales et régionales concentrent leurs activités sur des domaines qui concernent certains pans de la société et sont proches de la vie quotidienne des citoyens;

11. **note** que l'UE peut contribuer, grâce à une coopération étroite sur des projets spécifiques, à garantir un lancement équilibré des réformes de l'administration et des services publics aux échelons national, régional et local. Au niveau des projets, l'UE peut donc aider à renforcer le capital humain grâce à des développements dans des secteurs spécifiques. L'UE doit continuer à développer les relations personnelles dans ce domaine, en particulier par le biais de partenariats mis en place dans le domaine de l'éducation.

Relations UE-Ukraine: évolutions récentes

12. **note** qu'au lendemain des événements qui ont mené à la «révolution orange» fin 2004, l'Ukraine a procédé à d'ambitieuses réformes visant à ancrer fermement la démocratie et l'économie de marché dans le pays et à rapprocher l'Ukraine de l'UE; **constate** toutefois que ces réformes restent à un état de développement fragile;

13. **note** que les objectifs politiques définis dans l'accord de partenariat et de coopération d'avril 1998 et le plan d'action UE-Ukraine de février 2005 restent un fondement important pour le développement de la coopération entre l'UE et l'Ukraine. L'accord prévoit un cadre pour la coopération bilatérale et crée les principaux forums et organes décisionnels, afin de veiller à ce que les sujets d'intérêt commun soient traités à tous les niveaux, à ce que les informations circulent et à ce que les conflits soient résolus;

14. **se félicite** que l'UE et l'Ukraine aient ouvert des négociations en mars 2007 en vue de la conclusion d'un nouvel accord approfondi. Conformément à l'importance stratégique des relations UE-Ukraine émergentes, le nouvel accord approfondi vise principalement à rapprocher l'Ukraine de l'UE, à renforcer la coopération politique, à accroître les échanges commerciaux et les investissements, et à contribuer ainsi au développement économique et à la prospérité en Ukraine;

15. **salue** la proposition de créer une plate-forme institutionnelle destinée à faciliter, dans le contexte des négociations en cours sur le nouvel accord approfondi, la consultation des acteurs de la société civile d'UE et d'Ukraine; **déplore** toutefois qu'il n'existe actuellement aucune disposition visant à assurer le même niveau de consultation des acteurs de la coopération transfrontalière et régionale, et **invite** dès lors la Commission européenne à instaurer une plate-forme institutionnelle du même type pour les représentants des collectivités locales et régionales d'UE et d'Ukraine;

16. **souligne** qu'à ses yeux, la coopération dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage diffère du processus d'adhésion à l'UE, en d'autres termes que la coopération en soi ne prédétermine pas une adhésion à l'UE. Toutefois, une coopération renforcée dans le cadre de la nouvelle politique euro-

péenne de voisinage peut encourager les processus de réforme en Ukraine, et développer une stratégie future des relations à long terme, contribuant éventuellement à rapprocher le pays de l'UE;

17. **est disposé** à participer de manière constructive à l'identification et au développement d'un espace commun, notamment un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de la coopération en matière de sécurité extérieure, de recherche, d'éducation et de culture, comme convenu lors des sommets UE-Ukraine de décembre 2005 et octobre 2006;

18. **estime** que les collectivités locales et régionales sont légitimement impliquées dans de nombreux aspects des espaces communs, et se propose de participer directement aux travaux visant à développer les espaces communs en ce qui concerne les questions relevant de sa compétence et celles couvertes par la méthode ouverte de coordination;

19. **attend avec intérêt** la mise en œuvre de la prochaine phase du plan ukrainien de réforme administrative, en particulier pour ce qui est des compétences des collectivités locales et régionales, de la décentralisation fiscale et de la réforme territoriale, et escompte des avancées au sujet des possibilités de coopération entre les collectivités locales et régionales de l'UE et d'Ukraine;

20. **espère** que les principes de la charte européenne de l'autonomie locale d'octobre 1985 seront également intégrés dans les propositions législatives à venir;

21. **constate avec satisfaction** l'attention dont bénéficie la coopération entre collectivités locales et régionales d'UE et d'Ukraine, étant donné que cela permettra d'accorder la priorité à la résolution de problèmes partagés qui sont proches des préoccupations du public, au niveau des collectivités locales et régionales;

22. **estime** que les échanges d'informations et de bonnes pratiques à l'échelon local et régional stimulent la démocratie et le développement social et économique;

23. **note avec satisfaction** que les résultats positifs de projets mis en œuvre conjointement par l'UE et les collectivités locales et régionales d'Ukraine ont renforcé le désir de poursuivre la coopération dans des conditions favorables et **tient à souligner** que la coopération continue entre collectivités locales et régionales est une condition sine qua non pour que les promoteurs de ces projets conjoints puissent jouer leur rôle.

Processus décisionnel et priorités majeures au niveau local et régional

24. **exhorte** les collectivités locales et régionales de l'UE et d'Ukraine à coopérer sur les sujets d'intérêt commun, étant donné qu'il existe des possibilités de coopération dans de nombreux domaines, par exemple la culture, les affaires sociales, les économies régionales, la protection de l'environnement, les transports, l'agriculture, et des initiatives spécifiques visant à promouvoir la recherche et le développement par le secteur privé. Ces domaines revêtent une importance singulière pour les compétences territoriales aux fins du développement régional;

25. **estime** que la santé et dans une large mesure les soins de santé sont les principaux éléments du potentiel de croissance de la société et constituent dès lors des secteurs majeurs relevant des compétences des collectivités locales et régionales, qui sont liés aux questions sociales et exercent un impact direct ou indirect sur d'autres secteurs également; aussi sont-ils devenus des composantes essentielles d'autres secteurs, et ils contribuent à promouvoir et à maintenir la stabilité sociale;

26. **se propose** d'élaborer, avec l'assistance pratique de la Commission européenne et conformément à l'accord de partenariat et de coopération signé entre l'UE et l'Ukraine, un accord-cadre en collaboration avec les collectivités locales et régionales d'Ukraine et des États membres de l'UE; un tel accord pourrait servir de base à la coopération entre les collectivités locales et régionales des États membres de l'UE et leurs homologues d'Ukraine;

27. **est favorable** à la promotion de l'échange d'informations et de la diffusion de bonnes pratiques dans les domaines d'activité, pour autant que cela s'effectue dans des conditions bénéfiques pour la société dans son ensemble; et il serait disposé à participer à l'organisation régulière de débats sur l'Ukraine afin de permettre une évaluation de la coopération et des relations entre l'UE et l'Ukraine; de tels débats apporteraient une contribution particulière dans les domaines qui relèvent de la compétence des collectivités locales et régionales;

28. **estime** que l'échange d'expériences et d'informations avec le Comité économique et social européen pourrait contribuer à améliorer la compréhension mutuelle entre l'UE et l'Ukraine dans les domaines d'intérêt commun. Cela dégagerait en outre de nouvelles possibilités pour des initiatives spécifiques relatives à l'Ukraine, comme des ateliers, des séminaires, des réunions ou des conférences conjoints, étant donné que les deux partenaires y ont un intérêt et sont désireux de contribuer au renforcement de la coopération UE-Ukraine.

Coopération transfrontalière et régionale

29. **souligne** que la seconde phase du nouveau programme de voisinage devrait être mise en œuvre en 2007-2013, et qu'il est probable qu'elle ouvre la porte à une coopération transfrontalière plus étroite et plus efficace, avec des résultats spécifiques;

30. **s'accorde à penser** qu'il y a lieu d'accroître le soutien technique et politique afin de garantir au cours de la période 2007-2013 une coopération transfrontalière et interrégionale permanente entre l'UE et les pays voisins situés au-delà de la frontière commune, et qu'il convient d'utiliser le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat pour apporter un solide soutien aux objectifs de coopération territoriale;

31. **salue** le document de stratégie nationale pour l'Ukraine 2007-2013, adopté dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat par la Commission européenne, qui rappelle que la coopération transfrontalière est un élément fondamental de la coopération entre voisins; **souligne** que cette forme de coopération constitue la meilleure manière de surmonter les inquiétudes liées à la mise en place de la frontière Schengen, et présente également de grands avantages pour les régions frontalières de part et d'autre de la frontière, quel que puisse être l'état actuel de développement des régions frontalières orientales de l'UE;

32. **rappelle** que les fonds alloués à la coopération transfrontalière sur la frontière orientale de l'UE ne représentent que 5 % de l'instrument européen de voisinage et de partenariat; **est d'avis** que l'allocation de fonds pour l'ensemble de l'IEVP est insuffisante et **demande** qu'au moins 10 % des fonds de l'IEVP soient consacrés à la promotion des programmes de coopération transfrontalière;

33. **considère** dans ce contexte que les priorités en matière de coopération transfrontalière doivent être définies avec beaucoup de soin, afin de maximaliser les synergies et d'éviter une dispersion improductive des ressources; il convient de ne pas utiliser des ressources aussi limitées pour soutenir des programmes généraux de développement économique et social dans les régions frontalières; de même, on ne peut s'attendre de manière réaliste à ce que cette petite enveloppe financière couvre d'autres objectifs prioritaires de l'UE, comme le maintien de frontières effectives et sûres, qui doivent être abordés par d'autres politiques communautaires;

34. **recommande** un renforcement des trois priorités en matière de coopération transfrontalière, à savoir a) la résolution des problèmes frontaliers communs, y compris l'infrastructure locale conjointe et le développement régional intégré; b) les contacts interpersonnels; et c) le développement des ressources humaines et le soutien à l'éducation, à la science et à la recherche dans les régions frontalières;

35. **souligne** qu'il est bénéfique de stimuler et de développer un intérêt pour la coopération, en particulier dans les domaines de la culture et de l'éducation, sur la base d'activités culturelles et de traditions qui sont caractéristiques des cultures locales et régionales du pays;

36. **attend avec intérêt** le rôle que pourrait jouer à l'avenir l'instrument juridique du groupement européen de coopération territoriale (GECT) dans les domaines mentionnés ci-dessus, particulièrement en ce qui concerne la santé publique, les transports publics, la préparation aux catastrophes ou la création de structures transnationales de tourisme. En outre, les groupements européens de coopération territoriale pourront servir d'instrument supplémentaire pour mettre en œuvre des stratégies en matière de partenariats public-privé; **invite** dès lors les autorités nationales compétentes, en Ukraine et dans les États membres voisins, à prendre les mesures appropriées pour permettre la participation de partenaires ukrainiens aux futurs GECT, comme le permet le règlement (CE) n° 1082/2006;

37. **estime essentiel** pour l'UE de renforcer la coopération financière avec l'Ukraine, en particulier grâce au nouvel IEVP et au lancement de nouveaux instruments tels que le Fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage, que les institutions d'États membres fournissant une aide au développement pourraient utiliser pour encourager les investissements dans les pays couverts par la politique européenne de voisinage; suggère en outre que l'Ukraine contribue à la signature d'un accord de cofinancement qui serait mis en œuvre par une fondation conjointe;

38. **met en exergue** l'importance que revêtent les programmes de jumelage de villes pour contribuer à l'échange d'informations dans des domaines d'activité spécifiques;

39. **se félicite** que la Commission européenne insiste sur l'importance de l'appropriation locale tout en apportant un soutien à l'échelon national; **suggère** toutefois, dans le contexte d'une amélioration de la coopération, que la mise en œuvre des programmes bilatéraux soit également prise en considération dans le cadre du plan d'action UE-Ukraine en matière de voisinage.

La situation particulière des régions directement frontalières avec l'UE

40. **souligne** que les régions ukrainiennes situées directement à la frontière de l'UE sont les plus affectées par les relations internationales entre l'UE et l'Ukraine; aussi prône-t-il une coopération renforcée dans ces régions, par le biais de relations et de partenariats interrégionaux entre collectivités locales;

41. engage à la conclusion rapide d'accords bilatéraux entre l'Ukraine et les États membres limitrophes, pour mettre en œuvre le régime propre au petit trafic frontalier établi par le règlement (CE) n° 1931/2006;

42. **souligne** qu'il est essentiel d'aider les régions économiquement sinistrées et en retard de développement à rattraper ce

retard, et estime que cela nécessite une stratégie de l'État ukrainien respectant les principes de la politique régionale européenne, ainsi que le développement d'un système d'instruments et d'institutions. Les régions des États membres pourraient y contribuer grâce à un transfert de connaissances, avec des occasions pour toutes les parties prenantes de participer à des projets spécifiques, de coopérer dans des domaines spécifiques prévus par le plan d'action UE-Ukraine en matière de voisinage, et de contribuer également à la diffusion des meilleures pratiques. Il est extrêmement important de prévoir des ressources financières pour la mise en œuvre du contenu spécifique du plan d'action; de plus, ces ressources doivent être aisément accessibles;

43. **souligne** l'importance que revêtent, dans les régions multiculturelles, les contacts interpersonnels, en particulier dans les domaines de la culture et de l'éducation, ainsi que la coopération entre jeunes. C'est précisément la mise en commun d'expériences et de connaissances qui peut faciliter grandement la coopération transfrontalière et pourrait aider l'Ukraine à mener les réformes indispensables.

Bruxelles, le 11 octobre 2007.

Le Président
du Comité des régions
Michel DELEBARRE
