

Édition de langue française

## Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	<b>Comité des régions</b>	
	<b>Session de février 2000</b>	
2000/C 156/01	Avis du Comité des régions sur «Le processus d'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» .....	1
2000/C 156/02	Avis du Comité des régions sur la «Conférence intergouvernementale 2000» .....	6
2000/C 156/03	Avis du Comité des régions sur la «Citoyenneté européenne».....	12
2000/C 156/04	Avis du Comité des régions sur: — la «Communication de la Commission aux États membres fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural ( <i>Leader+</i> )», — la «Communication de la Commission aux États membres établissant les lignes directrices des programmes d'initiative communautaire (PIC) pour lesquels les États membres sont invités à se soumettre des propositions de demande d'aide dans le cadre de l'initiative <i>Equal</i> », et — la «Communication de la Commission aux États membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen ( <i>Interreg</i> )» .....	18

FR

2

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2000/C 156/05	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission aux États membres définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable ( <i>Urban</i> )» .....	29
2000/C 156/06	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'année européenne des langues 2001» .....	33
2000/C 156/07	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Pistes pour une agriculture durable» .....	40
2000/C 156/08	Résolution du Comité des régions sur «La coalition gouvernementale en Autriche».....	46
2000/C 156/09	Résolution du Comité des régions sur «La coopération décentralisée et le rôle des collectivités régionales et locales dans le partenariat euroméditerranéen» .....	47

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ DES RÉGIONS

### Avis du Comité des régions sur «Le processus d'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»

(2000/C 156/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision du Bureau du 15 septembre 1999, conformément à l'article 265 paragraphe 5 du Traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur la «Charte européenne des droits fondamentaux» et de charger la commission «Affaires institutionnelles» des travaux en la matière;

vu le projet d'avis adopté par la commission «Affaires institutionnelles» lors de sa réunion du 27 octobre 1999 (CdR 327/99 rév. 2) [rapporteurs: M. Bore (RU, PSE) et Mme du Granrut (F, PPE)];

considérant qu'au stade actuel du développement de l'Union, le Conseil européen a jugé nécessaire d'établir une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (annexe 4 des Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999);

considérant que la Convention chargée d'élaborer un projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été instituée le 17 décembre 1999,

a adopté, lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 16 février), le présent avis.

#### 1. Observations générales

1.1. Le Comité des régions a toujours insisté sur la nécessité de renforcer la citoyenneté et la démocratie participative dans l'Union européenne et sur l'importance de la formulation des droits des citoyens européens pour parvenir à cet objectif et il considère qu'en tant que représentant des collectivités régionales et locales c'est-à-dire des instances les plus proches des citoyens et en tant que garant du principe de subsidiarité, il lui appartient d'apporter sa contribution à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne.

1.2. Les droits fondamentaux constituent le socle d'une société basée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres.

La capacité de l'Union européenne à contribuer à la mise en place d'une société qui corresponde à ces aspirations dépend, pour une large part, de l'appropriation par les citoyens de ces droits, c'est-à-dire de leur acceptation et surtout de leur exercice.

1.3. Le Comité des régions reconnaît le caractère rapide des mutations de l'Union européenne et les défis croissants auxquels elle doit faire face à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Les quatre dernières décennies qui viennent de s'écouler ont vu l'Union européenne se développer progressivement. Au cours de différentes phases, un nombre croissant de pays européens ont mis leurs ressources en commun et sont parvenus ensemble à un degré très significatif de croissance économique, de stabilité sociale et d'harmonie politique, sans pour autant faire émerger une prise de conscience commune des citoyens de l'Europe nécessaire à l'épanouissement d'une Europe sociale et politique garante des droits fondamentaux.

Ces quinze dernières années, l'intégration économique s'est considérablement accélérée avec le développement du marché unique européen et un espace économique européen commun. Cela est dû notamment à l'accélération du premier grâce à la création en 1999 et à la mise en circulation en 2002 de la monnaie unique, l'Euro.

1.4. Un certain nombre de mesures ont été prises pour parvenir à une plus grande cohésion sociale et à une coopération politique accrue. Elles ont trouvé leur expression dans la création et le développement de nouvelles institutions européennes telles qu'un Parlement élu directement et le Comité des régions, et à travers la mise en place de garanties sociales et civiles à l'échelon européen.

Il existe en effet à l'initiative du Conseil de l'Europe, une Convention Européenne des droits de l'Homme dont les dispositions peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel et une Charte sociale européenne utilisable à titre de référence mais sans possibilité de recourir à une action judiciaire en cas de non-respect.

Il avait été envisagé de procéder à l'adhésion de l'Union européenne, en tant que telle, à la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette perspective est désormais exclue du fait de l'avis 2/94 de la Cour de Justice européenne en date du 28 Mars 1996, qui précise que cette adhésion comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct et introduirait l'ensemble des dispositions de la Convention Européenne des droits de l'Homme dans l'ordre juridique communautaire et, enfin, que dans l'état actuel du droit communautaire, l'Union n'a pas compétence pour adhérer à la Convention.

1.5. Jusqu'à présent, c'est la Cour de justice de l'Union européenne qui assure au premier chef la protection des droits fondamentaux vis-à-vis des actes de souveraineté des institutions communautaires. La CJUE a déjà établi en temps utile au niveau européen le caractère obligatoire des droits fondamentaux en tant que «principes généraux du droit non écrits». Les bases conventionnelles de la protection des droits fondamentaux dans l'UE ont été complétées et consolidées par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, représente une étape importante de la consolidation des droits fondamentaux (cf. article 6.2 des Traités consolidés). Toutefois, ces questions plus larges ont été reléguées au second plan par les évolutions intervenues au sein de l'espace économique.

Par ailleurs, si le Traité réaffirme l'engagement de l'Union en faveur des droits fondamentaux, il comporte des lacunes et des incohérences par rapport à la garantie de ces droits ou de ceux qui sont liés aux objectifs énoncés.

L'existence reconnue de ces lacunes et de ces incohérences offre l'occasion de les corriger et d'aboutir à un texte clair et sans équivoque concernant les Droits fondamentaux des citoyens européens et les modalités de leur garantie.

1.6. Les années 1990 ont montré des signes d'une plus grande incertitude de la part des citoyens au sujet de l'évolution de l'intégration européenne. Ceux-ci se sont reflétés très récemment dans le taux de participation extrêmement faible aux élections du Parlement européen en juin 1999. Une accélération du rythme de l'intégration économique et financière, associée à une baisse de confiance des citoyens dans les institutions européennes représentent un scénario dangereux pour l'avenir de l'Union européenne. Il est nécessaire d'agir rapidement pour mettre les besoins sociaux, politiques et culturels des citoyens en adéquation avec les réalités économiques fluctuantes. L'appel en faveur d'une Charte des droits fondamentaux des citoyens européens est donc des plus importants et d'une grande urgence. Toutefois, si on veut s'attaquer au problème du manque de confiance du public, cette Charte doit être un document simple, direct, facile à comprendre, exempt du jargon bureaucratique et juridique qui gêne souvent les documents constitutionnels officiels.

Au moment où les Traités de Maastricht et d'Amsterdam accordent de nouvelles compétences à la Communauté européenne, ce qui génère de plus amples responsabilités en matière de droits fondamentaux pour la Communauté et alors même que la Communauté a choisi de ne pas adhérer à la CEDH, il apparaît urgent que la Communauté prenne une option claire concernant les droits fondamentaux qu'elle souhaite voir reconnus aux citoyens de l'Union et tels qu'ils découlent de ses domaines d'intervention.

Le Comité des régions estime que le fait d'incorporer ces droits dans les Traités de l'Union européenne donnerait une indication claire de l'engagement des États membres en faveur de la construction d'une Union reposant sur les valeurs de liberté, d'égalité et de solidarité.

Le Comité rappelle qu'historiquement, les déclarations des droits des citoyens constituent les préambules des Constitutions et que c'est dans les Constitutions qu'elles trouvent leur raison d'être, dans la mesure où elles sont le fondement des pouvoirs devant permettre précisément la réalisation de ces droits.

En réaffirmant la nature constitutionnelle de la Charte des droits, le Comité considère que le processus d'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux est indissociable de la réforme institutionnelle qui sera engagée lors de la prochaine CIG.

## 2. Le contenu de la charte

La Charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne doit couvrir trois domaines: les droits individuels, les droits économiques sociaux et culturels et les droits civiques et politiques.

Le premier domaine devrait reprendre l'essentiel des droits figurant dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et plus spécifiquement dans la Convention Européenne des droits de l'Homme.

### 2.1. Droits attachés à la personne

- Droit à la vie, droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Droits de ne pas être soumis à l'esclavage, à la servitude et au travail forcé, droit à la liberté de mouvement.
- Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression et d'information.
- Droit à un procès civil ou pénal régulier.
- Droit au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles, au respect de la correspondance et du domicile.
- Droit au logement, droit de propriété et de respect des biens.
- Droit à la protection en matière de santé.

### 2.2. Droits économiques, sociaux et culturels

- Droit au travail, à des conditions de travail librement négociées, à une rémunération équitable, à un délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi, à une orientation, formation et réadaptation professionnelles appropriées.
- Droit à la libre circulation et d'établissement des travailleurs et à l'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux.
- Droit à l'égalité des chances et de traitement, sans distinction fondée sur la race, le sexe, la couleur, l'origine ethnique, nationale ou sociale, la culture, la langue, la religion, les convictions politiques, la situation de famille, l'orientation sexuelle, l'âge ou le handicap.
- Droit de constituer des organisations syndicales et droit à la négociation collective, à l'information, à la consultation et à la participation pour les décisions qui touchent aux intérêts des travailleurs.
- Droit à la sécurité sociale et à l'assistance sociale et médicale et au bénéfice des services sociaux.
- Droit à l'éducation, au libre choix d'un métier ainsi qu'à la formation professionnelle continue.
- Droits liés à la vie économique entrepreneuriale: droit à la propriété, droit de la concurrence, droit des contrats.

### 2.3. Droits civiques et politiques

- Le droit de vote aux élections municipales ainsi qu'aux élections du Parlement européen pour les étrangers ressortissants d'un pays de l'UE dans l'État membre dans lequel ils ont leur résidence.

- Droit de constituer des partis politiques européens, droit de pétition, d'association et de manifestation.
- Droit de disposer d'organes de décision locaux démocratiquement constitués.
- Droit au contrôle de légalité de l'action administrative.
- Droit des minorités à la protection de leur religion, de leur langue et de leur culture.
- Droit à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la prise de décision.

2.4. En clair, ces droits couvrent un domaine très large. L'essentiel est de leur donner du sens et les rendre applicables, de telle manière qu'ils puissent donner aux citoyens une idée claire des droits qui sont les leurs à travers toute l'Union européenne.

Il ne suffit pas de définir les droits. Il faudra poser le principe de leur justiciabilité et définir ou clarifier des accès appropriés aux juridictions nationales et à la Cour de justice européenne, afin de garantir aux citoyens la possibilité de faire valoir leurs droits en pratique.

2.5. Outre le détail de ces droits, la Charte devrait contenir, comme il convient, des clauses complémentaires développant certains aspects particuliers. Cet avis du Comité des régions souhaite souligner un certain nombre de domaines pour lesquels cela semble nécessaire.

2.5.1. Dans une Union européenne de plus en plus multiculturelle, multiraciale, multiethnique, le sujet de l'égalité des chances est un thème «horizontal» qui recoupe un certain nombre de ces droits. Ainsi, la déclaration des droits devrait garantir le droit à l'égalité des chances et de traitement sans aucune distinction de race, d'ethnie, d'origine sociale ou nationale, de langue, de religion, de sexe, de situation familiale, d'orientation sexuelle, d'âge ou de handicap.

2.5.2. À la lumière des conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 et de ses résolutions concernant l'intégration des ressortissants des pays tiers, le Comité des régions considère que l'enceinte chargée de préparer la Charte des droits fondamentaux devrait mettre à l'étude la question d'accorder aux résidents de longue durée un ensemble de droits aussi proches que possible des droits des citoyens de l'Union.

2.5.3. Le droit à être entendu publiquement et de manière équitable doit être renforcé par la création de normes juridiques communes et d'un sens commun de la justice à travers l'Union européenne. Étant donné le degré considérable, en augmentation constante, de la circulation au sein de l'Union européenne pour des raisons professionnelles, de loisir et de tourisme, une série de normes communes devraient être

applicables dans tous les pays membres de l'Union afin de garantir un niveau commun de justice et d'équité. Deux exemples: une garantie qu'un conseil juridique efficace et, si nécessaire, l'assistance d'interprètes soient proposés aux citoyens de l'UE arrêtés hors de leur État membre d'origine; la création d'un système européen commun de mise en liberté sous caution, afin que les personnes ne soient pas arrêtées et retenues en détention provisoire pendant une période prolongée dans un autre pays.

2.5.4. Enfin, concernant le respect du droit des personnes privées, la nouvelle charte des droits doit reconnaître la réalité contemporaine du divorce, de la séparation et du remariage dans la société européenne moderne. La nouvelle charte devrait établir clairement les droits des mères et des pères à un accès égal et juste à leurs enfants, en cas de divorce et/ou de séparation; et de fait, le droit des enfants à voir leurs deux parents régulièrement, s'ils le souhaitent.

2.5.5. La Charte des droits fondamentaux doit également aborder des questions relatives à de nouveaux domaines tels que la société de la connaissance, les changements environnementaux ou la biotechnologie.

2.6. Outre ces quatre domaines spécifiques, dans lesquels l'introduction de la Charte des droits fondamentaux dans le droit communautaire donnera des droits civils et sociaux clairs aux personnes résidant dans l'Union, et permettra de compléter l'espace économique européen en expansion par un espace social, civique et politique, le Comité des régions souhaite aborder trois questions en rapport avec la citoyenneté européenne.

2.6.1. La Charte permettra à chaque ressortissant d'un État membre de l'UE d'identifier sa citoyenneté européenne, spécifique, comme porteuse de nouveaux droits et expression d'appartenance à cette nouvelle collectivité qu'est l'Union européenne.

La citoyenneté européenne est un défi majeur de l'Union européenne; elle n'est pas une alternative à la citoyenneté nationale, elle est à la fois complémentaire, singulière et résolument politique.

Pour le Comité des régions, la Charte des droits fondamentaux est le socle de la citoyenneté européenne.

2.6.2. Le Comité des régions considère que les droits fondamentaux ont une valeur constitutionnelle puisqu'ils permettent aux particuliers qui en jouissent de saisir les juridictions compétentes et en l'occurrence les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice des Communautés européennes chaque fois qu'il sera porté atteinte à ce droit.

Le Comité des régions considère que les droits fondamentaux doivent être garantis de manière efficace dans l'Union européenne, dans un cadre permettant aux citoyens d'avoir recours à des instruments juridiques adaptés.

2.6.3. Il conviendrait donc que la Charte des droits fondamentaux reprenne, sous une forme ou sous une autre, les principes de l'autonomie locale, tels que définis à l'article 3 de la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

2.6.4. Les droits fondamentaux ont donc une dimension politique essentielle parce qu'ils lient le fondement démocratique de la société politique et l'affirmation de ses limitations par la reconnaissance des droits des citoyens.

Le Comité des régions est convaincu que ce droit de participation à la vie publique qui s'exerce d'abord par l'élection des autorités locales est le premier et indispensable maillon d'une chaîne de responsabilités politiques à laquelle le citoyen doit adhérer et se sentir impliqué.

Dès lors que le citoyen se sent partie prenante de la chaîne de pouvoir qui émane de lui pour aller jusqu'au sommet de l'Union européenne, il fera siennes les contraintes de la «res-publica» et les décisions de ceux auxquels il en a confié la charge.

Les droits fondamentaux établissent ainsi les bases de la démocratie participative, respectueuse du pouvoir du citoyen et des différents niveaux d'autorité auxquels il délègue son pouvoir.

2.6.5. En matière de droits sociaux et économiques, il convient de prendre en compte également le principe de subsidiarité, étant donné la diversité des structures sociales, économiques et juridiques en vigueur dans les États membres.

### 3. L'évolution future

3.1. Les dirigeants européens ont accepté la proposition d'élaborer une Charte des droits fondamentaux. La préparation de cette Charte relève de la responsabilité d'un groupe de travail composé de représentants des gouvernements des États membres, d'un délégué du Président de la Commission, de membres du Parlement européen et des parlements nationaux. Le Comité des régions doit être consulté dans ce processus. Le Comité des régions a été invité à être entendu par la Convention, mais il considère qu'il doit être plus pleinement impliqué et avoir le statut d'observateur.

Dans le respect du principe de subsidiarité, la Convention préconisée par le Conseil européen pour l'élaboration de la charte doit permettre à chaque niveau des partenaires concernés, à savoir l'Europe, les États et les collectivités locales et territoriales, de se faire entendre sur le contenu à donner à la Charte européenne des droits fondamentaux en favorisant l'expression des citoyens et en leur donnant la possibilité d'avoir accès aux informations en amont des décisions prises par l'Europe et les États membres.

3.2. La proposition d'élaborer une Charte des droits fondamentaux représente un pas essentiel de la part de l'Union européenne. Le CdR a l'intention de participer pleinement à ce processus et d'exposer les idées contenues dans ses avis devant cette plus large tribune. Les représentants du CdR souligneront les principaux sujets de cet avis au cours des délibérations de la Convention. Il n'écarte pas la possibilité d'élaborer une position ultérieure qui complétera et précisera cet avis en fonction de l'évolution des travaux de la Convention chargée de rédiger le projet de Charte des droits fondamentaux qui sera soumis au Conseil européen de Nice en décembre 2000. En même temps, ils insisteront sur le fait qu'il importe que le document final soit non seulement incorporé aux Traités de l'UE, mais également présenté comme document indépendant, soulignant les éléments essentiels qui constituent la déclaration européenne des droits politiques, sociaux et civiques.

#### 4. Conclusion

4.1. L'Union européenne se trouve à un tournant de son évolution. Il est vital de prendre des mesures urgentes pour associer les citoyens aux décisions prises afin de nourrir la

confiance des citoyens à la fois dans les institutions européennes et dans l'Union européenne dans son ensemble. La tâche la plus urgente est d'établir clairement, en termes extrêmement pratiques et directs, les droits économiques, sociaux, culturels, civiques et politiques fondamentaux que l'Union garantit à tous ses membres. L'élaboration d'une Charte qui donne son expression à l'Europe des citoyens et des peuples, qui complétera l'espace économique développé actuellement, est la voie à suivre pour avancer. Ce devrait être l'objectif final clair de la Charte des droits fondamentaux. Et c'est la tâche que le Comité des régions et ses représentants défendront dans les mois à venir.

4.2. Le Comité des régions se prononce fermement pour l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne qui conférera à l'Union un droit communautaire homogène, cohérent et à valeur constitutionnelle dans le cadre duquel les citoyens peuvent faire valoir efficacement leurs droits.

4.3. Ainsi, l'Union européenne, ordonnée par le Droit et fondée sur l'adhésion à des valeurs communes et garanties juridictionnellement, s'imposera comme telle dans le prochain Traité sur l'Union européenne.

Bruxelles, le 16 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

---

**Avis du Comité des régions sur la «Conférence intergouvernementale 2000»**

(2000/C 156/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999;

vu le rapport du groupe d'experts de la Commission européenne présidé par M. Dehaene du 18 octobre 1999;

vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions «Adapter les institutions pour réussir l'élargissement — Contribution de la Commission européenne à la préparation de la conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles» du 10 novembre 1999;

vu l'avis de la Commission au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de modifier les traités, du 26 janvier 2000;

vu la résolution du Parlement européen du 18 novembre 1999 sur la préparation de la réforme des Traités et la prochaine Conférence intergouvernementale;

vu la Résolution du Parlement européen du 3 février 2000 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale;

vu ses avis concernant le principe de subsidiarité CdR 302/98 fin — CdR 136/95<sup>(1)</sup>;vu sa résolution sur «Les résultats de la Conférence intergouvernementale du 20 novembre 1997» CdR 305/97 fin<sup>(2)</sup>;vu son avis du 15 septembre 1999 sur les aspects institutionnels de l'élargissement «Les collectivités territoriales au cœur de l'Europe» CdR 52/99 fin<sup>(3)</sup>;vu ses résolutions du 3 juin 1999 (CdR 54/99 fin)<sup>(4)</sup> et du 18 novembre 1999 sur la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG) (CdR 473/99 fin)<sup>(5)</sup>;

vu sa résolution sur «Le processus d'élargissement de l'UE» du 17 novembre 1999 (CdR 424/99 fin);

vu la décision de son Bureau du 15 juillet 1998 d'élaborer, conformément au quatrième paragraphe de l'article 198C 4<sup>e</sup> alinéa du Traité instituant la Communauté européenne, un avis sur ce sujet, et de charger la commission «Affaires institutionnelles» de préparer les travaux du Comité en la matière;

vu le projet d'avis adopté le 17 janvier 2000 par la commission «Affaires institutionnelles» sur la Conférence intergouvernementale 2000 [rapporteurs: MM. Koivisto (FI, PSE) et Van den Brande (B, PPE)];

considérant qu'une définition juridique correcte de «la subsidiarité» exige la présence des régions dans l'esprit et dans la lettre de l'article 5;

(1) JO C 198 du 14.7.1999, p. 73 — JO C 100 du 2.4.1996, p. 1.

(2) JO C 64 du 27.2.1998, p. 98.

(3) JO C 374 du 23.12.1999, p. 15.

(4) JO C 293 du 13.10.1999, p. 74.

(5) JO C 57 du 29.2.2000, p. 10.

considérant que la Conférence intergouvernementale 2000 doit constituer une nouvelle occasion de faire progresser le processus d'intégration européenne en réformant les institutions de l'Union dans une triple exigence de représentativité, d'efficacité et de proximité envers les citoyens;

considérant que le Comité des régions, du fait que ses membres sont les représentants politiques des collectivités locales et régionales, estime légitime d'apporter sa contribution au processus de réforme qui va s'engager en vue de préparer l'Union européenne à un nouvel élargissement;

considérant les conséquences de l'élargissement pour le Comité des régions et les modifications qui doivent être apportées au Traité d'Amsterdam afin d'accroître son efficacité et sa représentativité;

considérant que, compte tenu de leurs compétences constitutionnelles qui leur confèrent des responsabilités spécifiques à l'égard de la ratification de la «CIG 2000» (Régions et Communautés en Belgique, Länder en Allemagne et en Autriche), certains membres du Comité des régions seront appelés à jouer un rôle important en vertu du régionalisme;

considérant que l'UE devrait également soutenir les efforts développés par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations en vue de promouvoir la démocratie dans différents pays d'Europe,

a adopté l'avis suivant lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février).

## 1. Introduction

1.1. L'importance du niveau local et régional a augmenté ces dernières années en Europe. La prise de décision proche du citoyen est nécessaire pour contrebalancer et compléter la tendance générale à la mondialisation. L'Union européenne ne devrait donc pas consister simplement en une coopération entre les États, les points de vue des collectivités locales et régionales devant également être entendus. Cela signifie notamment que l'intégration européenne ne devrait plus se limiter à la coopération économique, mais devrait de plus en plus comporter une prise de décision politique qui a un impact sur chaque niveau du gouvernement. Les collectivités locales et régionales sont responsables de la mise en oeuvre de la législation de l'UE dans de nombreux secteurs clés et elles tiennent donc à être bien informées de manière à pouvoir participer pleinement au processus de décision. De fait, les politiques communautaires devraient permettre au niveau local et régional de mieux répondre aux besoins des citoyens dans différents domaines.

1.2. À partir des années 90, il a été effectivement tenu compte de plus en plus des collectivités locales et régionales dans le processus décisionnel de l'UE, comme en témoigne, par exemple, la création du Comité des régions par le Traité de Maastricht. L'UE doit désormais également se livrer à une évaluation préalable des implications économiques et administratives de ses décisions pour le gouvernement local. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Toutefois, une action déterminée reste nécessaire en vue d'assurer que le pouvoir local et régional a bien le rôle qu'il mérite au sein de l'UE.

1.3. C'est pourquoi le Comité des régions, en tant que représentant des collectivités locales et régionales d'Europe, a apporté sa propre contribution à la précédente Conférence

intergouvernementale (CIG), lancée en 1996, en attirant l'attention des États membres sur les questions pertinentes pour le niveau local et régional. Le Comité des régions a présenté des résolutions aux Sommets de Cologne et d'Helsinki. Dans le présent avis, le Comité des régions souhaite exposer ses points de vue sur les questions qui, selon les conclusions du Sommet d'Helsinki, devraient être examinées lors de la CIG.

## 2. L'élargissement de l'UE comme point de départ de la CIG

2.1. L'élargissement de l'UE est essentiel pour l'avenir de l'Europe. Une tradition européenne commune, la diversité culturelle et le processus de paix entamé après la Deuxième Guerre mondiale sont les facteurs déterminants de l'Europe unie. D'un point de vue historique, nous revenons à présent à une situation normale en Europe, où quelques-unes des frontières artificielles du passé ont été supprimées.

2.2. L'élargissement de l'UE est un processus exigeant à la fois pour les pays candidats et les États membres actuels de l'UE. Les pays candidats devront s'adapter à d'importantes modifications législatives, économiques et administratives, tandis que les États membres existants doivent être prêts à réformer certaines des structures et procédures communautaires. Dans une Union élargie, il ne sera pas possible de fonctionner de la même manière que dans le passé, alors que les États membres et les responsabilités étaient moins nombreux que dans la nouvelle UE, qui englobera la plupart des pays d'Europe.

2.3. Une réforme institutionnelle est nécessaire dans la perspective de l'élargissement. La structure décisionnelle actuelle, initialement conçue pour un petit nombre d'États membres, ne sera plus viable dans une Union élargie. Diverses autres réformes sont également nécessaires.

Le Comité des régions estime que les travaux de la CIG ne devraient causer aucun retard dans les négociations sur l'élargissement.

2.4. La participation des collectivités locales et régionales des pays candidats au processus d'élargissement est essentielle pour assurer que l'adhésion à l'UE bénéficiera du soutien démocratique des citoyens dans ces pays. Une coopération uniquement entre les gouvernements des pays de l'UE et des pays candidats dont les collectivités locales et régionales et les citoyens seraient exclues ne peut aboutir à des résultats durables.

2.5. Le Comité des régions a pris une part active au processus d'élargissement de l'UE en présentant ses points de vue sur les questions liées à l'élargissement. Depuis 1997, le Comité entretient également un dialogue entre ses membres et les représentants politiques du niveau local et régional des pays candidats.

2.6. Les conférences organisées par le Comité des régions dans les pays candidats ont démontré que le niveau local et régional est nécessaire pour créer une démocratie moderne dans ces pays. Le niveau local et régional a également un rôle significatif à jouer dans la mise en œuvre de la législation de l'UE. En outre, l'importance des collectivités locales et régionales augmente, étant donné que de nombreux pays transfèrent des compétences du gouvernement central au niveau local et régional. Néanmoins, les collectivités locales et régionales des pays candidats ne reçoivent pas suffisamment d'informations sur les négociations en cours entre l'UE et leurs propres gouvernements, et ne sont pas suffisamment impliquées à la préparation de l'adhésion. Le Comité des régions estime que les travaux de la Conférence intergouvernementale devraient faciliter cette information dans le cadre des négociations sur l'élargissement.

Par ailleurs, le Comité des régions estime qu'il convient de développer des programmes européens spécifiques et cohérents de coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux des États membres actuels de l'UE, et nos associations nationales, en vue d'œuvrer en partenariat avec nos homologues dans les pays candidats, et d'aider à développer les capacités et à veiller à ce que les autorités locales et régionales des pays candidats soient bien préparées pour assumer leurs tâches et responsabilités futures en tant que membres de l'Union.

### 3. Les objectifs de la Conférence intergouvernementale

#### 3.1. Une Europe des citoyens démocratique et transparente

3.1.1. La démocratie au niveau local et régional est l'une des principales pierres angulaires de la société. La démocratie est un principe fondamental des États membres de l'UE. Néanmoins, il est souvent question d'un déficit démocratique

en ce qui concerne l'UE. L'UE n'est pas suffisamment démocratique, et en raison de sa structure de travail complexe, elle est loin de ses citoyens. Il est extrêmement important de rendre l'UE plus démocratique pour qu'elle puisse conserver sa légitimité.

3.1.2. L'élargissement de l'UE met de plus en plus en lumière l'importance de la démocratie en tant que principe clé des États membres. Parmi les nouveaux membres de l'UE figurent des pays dont la perception de la démocratie et du rôle des citoyens dans le processus politique a été différente de celle des États membres existants. Il est important que, dans les États membres, la démocratie ne s'exerce pas seulement au niveau national, mais repose également sur un gouvernement local et régional démocratique.

3.1.3. La transparence est également un principe inhérent à une démocratie qui fonctionne correctement et peut être considérée comme l'un des droits démocratiques des citoyens. Dans l'UE, le concept de transparence s'applique principalement au droit des citoyens à avoir accès aux informations et documents concernant l'UE. Il fait aussi référence à la nécessité d'élaborer des textes législatifs plus clairs. Les institutions de l'UE s'efforcent également d'améliorer la transparence de leurs travaux et de leurs procédures de décision afin de promouvoir une compréhension meilleure et plus large de l'intégration européenne. Le Comité des régions juge important que le principe de transparence soit appliqué efficacement dans la pratique dans tous les domaines de travail de l'UE.

3.1.4. La démocratie européenne ne peut fonctionner convenablement que si les Traités et les procédures de prise de décision deviennent transparentes et compréhensibles pour les citoyens. Il est nécessaire de procéder à une rationalisation radicale et à une simplification des Traités.

Le Comité des régions approuve donc les propositions du Parlement européen en ce qui concerne la structure des Traités. Les Traités doivent être unifiés en une version unique comprenant deux parties:

- a) une partie «constitutionnelle» ou fondamentale comprenant le préambule, les objectifs de l'Union, les droits fondamentaux et les dispositions concernant les institutions, le processus de décision et les différentes compétences. Seule une CIG est en mesure de modifier cette partie;
- b) une partie consacrée aux politiques de l'UE. Cette partie peut être modifiée sur la base d'une procédure plus souple, à savoir le vote à la majorité qualifiée et la codécision.

3.1.5. L'une des tâches les plus importantes de l'UE dans un proche avenir sera de rapprocher plus étroitement l'UE de ses citoyens, autrement dit de créer l'Europe des citoyens. Il est vrai que, jusqu'à présent, il n'y a pas eu suffisamment de contact entre l'UE et ses citoyens et au fur et à mesure que l'intégration européenne s'approfondit et s'élargit, il devient de plus en plus difficile d'établir un tel contact. Rapprocher l'UE

des citoyens ne sera possible que si l'UE parvient à appliquer le principe de transparence dans ses prises de décision et si elle aborde des questions primordiales pour les citoyens, comme la promotion de l'emploi, la protection de l'environnement au niveau transfrontalier et la lutte contre la criminalité internationale.

3.1.6. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne marquera une étape importante dans le développement des relations entre l'UE et ses citoyens. Une réflexion approfondie doit être accordée au contenu et à l'importance juridique d'une telle charte.

### 3.2. *Le principe de subsidiarité*

3.2.1. Le principe de subsidiarité a pour objectif d'assurer que les décisions sont prises au niveau le plus proche possible du citoyen. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'UE ne devrait intervenir que si cela est plus efficace qu'au niveau national. Le niveau de gouvernement choisi devrait être, si possible, le niveau local ou régional, notamment pour les questions qui concernent directement les citoyens. Les collectivités locales et régionales sont traditionnellement actives dans les domaines qui présentent un intérêt direct pour les citoyens, où il est particulièrement important d'appliquer le principe de subsidiarité.

3.2.2. La mise en œuvre de la politique européenne et la réalisation d'une cohésion politique, sociale et territoriale croissante en Europe exigent que l'UE donne aux niveaux de décision proches des citoyens la marge de manœuvre la plus large possible. Dans le même temps, l'Union européenne doit pouvoir agir de manière efficace dans les domaines où ses compétences sont importantes pour tous. Les États membres doivent se comporter loyalement envers l'Union et appliquer le droit communautaire de manière correcte et transparente, dans le respect du principe de subsidiarité<sup>(1)</sup>.

3.2.3. Les collectivités locales et régionales devraient être consultées sur toutes les politiques communautaires qui ont un impact significatif pour elles avant même que les stratégies ne soient décidées et mises en œuvre. Lorsqu'il examine un projet de législation de l'UE, le Comité des régions souhaite non seulement émettre son avis sur l'impact général qu'aura cette législation sur le gouvernement local et régional, mais également déterminer si le principe de subsidiarité est respecté. Les États membres devraient également négocier avec les collectivités locales et régionales lors de la préparation de leurs positions sur les questions communautaires qui affectent ces collectivités.

## 4. La préparation et le contenu de la conférence intergouvernementale

4.1. Le Comité des régions accueille favorablement le rapport sur l'impact institutionnel de l'élargissement de l'UE rédigé par un groupe de travail présidé par l'ancien Premier ministre belge, Jean-Luc Dehaene. Le Comité des régions est particulièrement satisfait de ce que le rapport considère le contact avec les citoyens comme une priorité.

4.2. Dans ses contributions à la préparation de la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles<sup>(2)</sup>, la Commission européenne déclare que l'adhésion de plusieurs nouveaux États membres est l'objectif politique le plus important pour le début du nouveau millénaire. Une fois la CIG terminée, l'UE ne pourra pas aborder l'élargissement et la réforme institutionnelle en même temps. Des fondations durables doivent donc être posées pour les institutions communautaires. La réforme doit être effectuée maintenant, étant donné qu'après l'élargissement, l'UE doit être capable de poursuivre ses objectifs et de consolider l'intégration européenne avec les nouveaux États membres. Le Comité des régions estime que la Commission a présenté une explication très claire des objectifs et des motifs de la CIG, ce qui doit demeurer le point de départ de la CIG. Dans son avis au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de modifier les traités du 26 janvier 2000, la Commission propose que le nombre de membres du Comité des régions soit révisé lors la CIG. Le Comité a examiné cette question et a élaboré une proposition quant au nombre de nouveaux membres.

4.3. Le Comité des régions est heureux de constater que, dans sa Résolution sur la convocation de la Conférence intergouvernementale<sup>(3)</sup>, le Parlement européen souligne l'importance du débat public, de la transparence et de la responsabilité démocratique. Le Comité convient que ces aspects sont essentiels, de même que le dialogue permanent avec les pays candidats, qui est également mis en évidence dans la résolution.

## 5. Les conclusions du Comité des régions

5.1. La légitimité de l'UE dépend de l'approbation du public. Rapprocher l'UE des citoyens doit donc être le point de départ de la réforme de l'UE. L'objectif sous-jacent de la réforme institutionnelle doit être de consolider et de démocratiser les institutions de l'UE, afin qu'elles puissent relever les défis posés par l'élargissement.

5.2. Il est nécessaire de procéder à une rationalisation radicale et à une simplification des Traités. Le Comité des régions approuve donc les propositions du Parlement européen en ce qui concerne la structure des Traités.

5.3. Les thèmes principaux de la CIG — composition de la Commission, pondération des voix au sein du Conseil et extension du vote à la majorité qualifiée — sont importants pour l'avenir de l'UE mais il faudra en ajouter d'autres en vue d'une réforme plus radicale. Cette possibilité est du reste prévue dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki. Il y a lieu de trouver des solutions acceptables à la fois pour les

(1) CdR 302/98 fin.

(2) Communication du 10 novembre 1999 et avis du 26 janvier 2000. COM(1999) 592 final — COM(2000) 34 final.

(3) A5-0018/2000.

États membres actuels et futurs et de prendre des précautions particulières pour éviter les conflits entre les petits et les grands États membres. Enfin, il apparaît également important que la CIG étudie la possibilité d'introduire dans le nouveau traité le texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il conviendrait d'établir des règles garantissant une coopération/une flexibilité accrue, comme l'a proposé le rapport Dehaene.

5.4. Le Comité demande que l'article 5 du Traité soit modifié de manière à prendre en considération non seulement les niveaux de la Communauté et des États membres, mais également le statut spécial du gouvernement local et régional. Telle est la position prioritaire du Comité des régions depuis son avis sur la subsidiarité «Vers une nouvelle culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions»<sup>(1)</sup>. Cette pleine application du principe de subsidiarité illustre le rôle que les régions et les collectivités locales souhaitent jouer dans le processus d'unification. Une répartition claire, précisant bien les tâches et les compétences, et dès lors les responsabilités de chaque niveau, améliore la transparence et aide les citoyens à accepter les décisions prises.

Le Comité des régions souligne une nouvelle fois l'importance de la déclaration de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Autriche, selon laquelle «l'action de la Communauté européenne, conformément au principe de subsidiarité, concerne non seulement les États membres mais aussi leurs entités, dans la mesure où celles-ci disposent d'un pouvoir législatif qui leur est conféré par le droit constitutionnel national». Il estime en outre que cette déclaration, dans son esprit, doit pouvoir s'appliquer de manière analogue aux pouvoirs régionaux et locaux des États membres non fédéraux, compte tenu de l'organisation administrative interne de ces États, et il insiste auprès de tous les États membres, à commencer par ceux qui comptent des entités territoriales disposant d'un pouvoir législatif propre reconnu par la constitution, pour qu'ils adhèrent à cette déclaration.

Le Comité des régions soutient les efforts des assemblées législatives régionales européennes visant à développer davantage les contacts institutionnels avec le Parlement européen.

5.5. Le Comité des régions devrait être invité à participer à la CIG dès le début au même titre que le Parlement européen, et il doit être autorisé à jouer un rôle actif dans les négociations et dans les prises de décisions de la CIG.

Comme les réformes institutionnelles qui émergeront de la CIG auront une incidence profonde sur la vie des citoyens européens, les collectivités locales et régionales demandent d'être informées et de pouvoir influencer directement l'élaboration des instruments juridiques qui façonneront cette réforme.

Le Comité des régions renvoie aux modèles et procédures de participation des niveaux régionaux et locaux à la formation de l'opinion et de la volonté en matière d'intégration européenne (par exemple, en Belgique, en Allemagne et en Autriche). Il demande aux États membres de mettre à profit l'expérience, les connaissances et la proximité des citoyens dont bénéficient les régions, les villes et les collectivités locales pour promouvoir une plus large acceptation des décisions européennes.

5.6. Les régions et les collectivités locales européennes reflètent la grande diversité culturelle de l'Europe. Cette caractéristique de base de notre société augmentera encore avec l'élargissement, en vertu duquel de nombreuses régions d'Europe centrale et orientale rejoindront l'Union européenne. Les collectivités locales et régionales espèrent qu'une expression politique correcte de la subsidiarité sera trouvée pour cette richesse culturelle, qui relève des compétences des autorités locales et régionales.

5.7. Dorénavant le Comité des régions suivra de près la CIG en général, compte tenu du calendrier prévu par le Conseil européen d'Helsinki. Le Comité prêtera notamment attention à d'éventuels nouveaux thèmes que la présidence portugaise pourrait ajouter à l'ordre du jour de la CIG. L'élaboration d'ici là d'un nouvel avis d'initiative du Comité des régions n'est donc pas exclue.

Le Comité des régions, prenant acte des paragraphes 20 et 23 des Conclusions de la Présidence à l'issue du Conseil européen d'Helsinki, et notamment de l'annexe III intitulée «Un Conseil efficace pour une Union élargie — Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles», exprime le souhait d'être consulté sur ces questions qui revêtent une importance particulière pour les régions disposant d'un pouvoir législatif.

5.8. Le principe de l'autonomie locale et régionale doit être ajouté aux principes communs aux États membres mentionnés dans les traités et sur lesquels est fondée l'UE, à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'État de droit.

5.9. Le Comité des régions propose que son statut en tant qu'institution de l'UE soit reconnu au sens de l'article 7, paragraphe 1, du Traité. La CIG devrait contribuer à concrétiser l'objectif de créer un troisième niveau de gouvernement en Europe, celui des collectivités locales et régionales.

5.10. Le Comité des régions saisit l'occasion de souligner l'importance de sa résolution du 20 novembre 1997 sur les résultats de la CIG de 1997, notamment les paragraphes 10, 11 et 12 concernant les points de vue du Comité sur les lacunes de la précédente CIG: ils demeurent pour beaucoup<sup>(2)</sup> valides à la veille de la Conférence intergouvernementale 2000.

<sup>(2)</sup> Notamment la modification de l'article 3 b) devenu l'article 5 du TCE, la déclaration annexe concernant la subsidiarité, le principe de l'autonomie locale, le statut d'institution, le recours à la CJCE et la codécision.

<sup>(1)</sup> CdR 302/98 fin.

5.11. Du fait de l'élargissement de l'UE, il sera nécessaire d'accroître le nombre de membres du Comité des régions. L'augmentation du nombre global des membres permettra d'assurer une représentation suffisante des collectivités locales et régionales des nouveaux États membres au sein du Comité. Le Comité estime qu'un nombre maximal de 350 membres environ serait approprié. Cela permettrait d'assurer que la taille des délégations, la représentation des autorités locales et régionales et l'étalement de la représentation géographique pour chaque État membre sont équitables. Il est important d'assurer que ces critères sont également remplis lors de la sélection des petites délégations nationales<sup>(1)</sup>. C'est pourquoi le Comité n'approuve pas la proposition de la Commission, selon laquelle le nombre de membres du Comité des régions devrait être limité à un tiers du nombre de membres du Parlement européen, c'est-à-dire à 233 tout au plus.

5.12. Les principes sur lesquels les membres du Comité des régions sont nommés, actuellement définis dans le Traité, doivent être réévalués. Pour être nommés, les membres du Comité doivent être soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue au suffrage universel direct<sup>(2)</sup>. Un membre du Comité n'exerçant plus un tel mandat

<sup>(1)</sup> CdR 52/99 fin.

<sup>(2)</sup> CdR 305/97 fin.

devrait, après 6 mois, cesser automatiquement d'être membre. Les États membres sont tenus de procéder, en temps opportun, à la nomination d'un successeur.

5.13. Il y a lieu d'accorder au Comité des régions un droit formel de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes pour la défense de ses droits. Un droit de recours devrait également être accordé aux régions dotées de compétences législatives<sup>(2)</sup>.

5.14. Un accord institutionnel efficace exige un contact et des négociations entre les institutions. Le Comité des régions espère qu'il sera inclus dans les négociations sur les sujets examinés lors des réunions informelles du Conseil.

5.15. Dans les matières pour lesquelles la consultation du Comité des régions est obligatoire, la Commission et le Conseil devraient être tenus d'expliquer pour quelles raisons ils choisissent éventuellement de ne pas suivre les recommandations qu'il a émises. Le Parlement européen devrait adopter volontairement la même conduite.

5.16. Enfin, le Comité des régions souhaite souligner qu'il a un rôle clé à jouer en tant que représentant du pouvoir local et régional et des citoyens européens. Le Comité contribue à faire en sorte que l'idéal européen prenne ses racines dans la vie quotidienne des citoyens, en les aidant à comprendre les aspirations et les objectifs de l'UE.

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Avis du Comité des régions sur la «Citoyenneté européenne»**

(2000/C 156/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 2 juin 1999, conformément à l'article 265, 5<sup>e</sup> alinéa du Traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur la «Citoyenneté européenne» et d'attribuer la préparation de cet avis à la commission 7 «Éducation, formation professionnelle, culture, jeunesse, sport, droit des citoyens»;

vu le projet d'avis (CdR 465/99 rév. 2) adopté par la commission 7, le 3 décembre 1999 [rapporteur: M. Möller (D-PPE)],

a adopté lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février) le présent avis à sa majorité.

**1. Introduction****1.1. Mandat du Bureau en vue de l'élaboration d'un avis d'initiative**

1.1.1. Dans sa liste des priorités, le Comité des régions a estimé que les travaux destinés à développer le concept de citoyenneté européenne revêtent pour lui une importance considérable. Le point IV.4 Citoyenneté européenne du document R/CdR 316/98 rév. 1 point 11 stipule que:

- Le renforcement de la citoyenneté de l'Union, qui exprime un sentiment d'appartenance à l'Union, est l'un des principaux défis que doit relever celle-ci, à plus forte raison dans la perspective de l'élargissement. Le point de vue et l'aspiration exprimés par Jean Monnet, pour qui le but de l'intégration européenne est d'unir des hommes, et non de construire une coalition de gouvernements, restent valables aujourd'hui, et le CdR y est particulièrement sensible.
- Nous tirerons pleinement profit de l'expertise des collectivités locales et régionales représentées au CdR pour la mise en œuvre sur le terrain des politiques européennes, vu que ces collectivités sont idéalement placées pour établir des liens directs avec les citoyens de l'Union européenne.
- Le rôle des membres du CdR en tant qu'«ambassadeurs» des régions et des collectivités locales doit être développé, et ce dans les deux sens: pour informer les autorités européennes des besoins et des priorités des habitants des communes et des régions, et pour expliquer à ceux-ci les politiques européennes.
- On espère qu'ainsi une contribution importante sera apportée au concept de citoyenneté européenne, qui sera l'une des plus importantes questions sur lesquelles le CdR continuera de se pencher.
- Durant la période couverte par le programme, le CdR prêtera une attention particulière au développement de la citoyenneté européenne, tant en termes juridiques que culturels.

1.1.2. L'objectif de l'avis n'est pas de mener une réflexion générale sur la citoyenneté européenne et son développement. Il s'agit plutôt de traiter la signification de la citoyenneté européenne pour les travaux du CdR ainsi que pour les régions et les communes. La question qui résulte de cette démarche est de savoir comment la citoyenneté européenne peut être envisagée en tant que composante d'une société civile moderne qui englobe tous les niveaux politiques et comment les interconnexions verticales existant entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et communes peuvent être établies et renforcées. Nous partons du principe que, dans le cadre du progrès de l'intégration européenne, la perception et la mise en œuvre de la citoyenneté européenne s'amélioreront petit à petit. L'augmentation des expériences vécues au quotidien dans de nombreux domaines de l'intégration européenne et les chances qu'offre cette intégration entraînent un accroissement de l'intérêt des citoyens. De cette façon, un nouvel espace de perception et d'intérêt se crée (Max Weber). En même temps, les instances concernées peuvent et se doivent d'agir pour faire progresser la citoyenneté européenne au niveau de l'UE, des administrations centrales, des régions et des communes. À cet effet, il est utile de mettre en place dans les régions et communes des initiatives supplémentaires dans le domaine du travail d'information.

1.1.3. Il convient également de ne pas entendre au sens juridique du terme le concept de citoyenneté locale et régionale mentionné ci-dessous, car il existe des différences de conception considérables entre les États membres ainsi que des traditions divergentes. Le champ sémantique du concept couvre l'appartenance à une unité sociospatiale dotée de droits d'autoadministration et s'étend jusqu'au concept d'identité régionale et locale.

1.1.4. La décision prise au sommet européen de Cologne d'élaborer une Charte des droits fondamentaux, c'est-à-dire de concrétiser les stipulations de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (version du Traité d'Amsterdam) place ce sujet au centre de l'actualité. Le point 44 des conclusions de la présidence déclare que «le Conseil européen estime qu'à ce stade du développement de l'Union européenne, il conviendrait de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union

dans une charte, de manière à leur donner une plus grande visibilité». Pour ce faire, une conférence des représentants des États membres et des institutions européennes est convoquée, ayant pour mission d'élaborer un projet d'ici la fin de l'an 2000.

1.1.5. Pour finir, il convient de mentionner les avis du CdR sur le principe de subsidiarité et la citoyenneté de l'UE ainsi que l'avis «Vers une nouvelle culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions»<sup>(1)</sup>.

## 2. Développement d'un concept de citoyenneté européenne incluant la notion d'«Europe des citoyens»

### 2.1. Formulation progressive du concept de citoyenneté européenne

2.1.1. Sans vouloir critiquer, il est un fait que les auteurs des Traités de Rome ont pensé à exprimer le lien entre le processus d'intégration et la naissance d'une citoyenneté européenne uniquement dans les objectifs du préambule. C'est surtout l'introduction de la liberté de circulation et de la liberté d'établissement dans le Traité CEE qui a apporté à ce dernier l'un des éléments les plus importants de la future citoyenneté européenne. La restriction à la population active montre toutefois qu'à l'époque, ces libertés étaient envisagées sous l'angle de la mobilité du facteur de production travail, c'est-à-dire dans le contexte des processus socioéconomiques. Au cours de la phase initiale, l'ouverture du service national public aux citoyens d'autres États membres de la Communauté — sous réserve toutefois de l'article 45 du Traité CE —, que l'on doit pour l'essentiel à la jurisprudence de la Cour de Justice, a été significative.

2.1.2. À partir des années 70, la discussion s'est intensifiée autour du concept d'«Europe des citoyens». À l'époque, l'objectif était de voir comment rendre la Communauté perceptible aux citoyens, dans la vie quotidienne. Lors de la Conférence au Sommet de 1974, un premier catalogue de «droits spéciaux» a été élaboré. Parmi ces droits figurent le droit de séjour, le droit de vote et d'éligibilité (au moins au niveau municipal), le droit d'accès à la fonction publique et l'union des passeports. De nouveaux éléments ont été ajoutés dans le rapport Tindemans de 1975, à savoir l'élargissement des droits individuels des citoyens (reconnaissance des droits et libertés fondamentaux, droit individuel d'introduire un recours devant la CJCE en cas de violation des droits fondamentaux) et l'extension de la libre circulation (abolition des contrôles des personnes aux frontières, équivalence des diplômes). Le Parlement européen a lui aussi demandé l'inscription des droits fondamentaux dans le droit communautaire (droit de vote et d'éligibilité, accès à la fonction publique, liberté de réunion et d'association, droit de séjour). C'est dans le projet du Parlement européen de 1984 portant sur la création d'une Union européenne que le concept de citoyenneté européenne a été employé pour la première fois.

2.1.3. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct a constitué une étape importante (droits de vote et d'éligibilité des citoyens).

2.1.4. 1984 a vu la mise en place du Comité Adonnino qui a formulé le programme suivant: abolition des formalités aux frontières, reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats, droit de séjour non lié à l'exercice d'une activité, droit de vote aux élections municipales pour les ressortissants d'autres États membres, droit de vote commun au Parlement européen, institution d'un médiateur au Parlement européen, du droit de pétition et de dépôt de plainte auprès du médiateur, renforcement des échanges culturels et sportifs ainsi que des échanges de jeunes.

### 2.2. Concrétisation dans les Traités de Maastricht et d'Amsterdam

2.2.1. Le Traité de Maastricht a intégré une grande partie de ces concepts dans le droit primaire européen. Il a repris la citoyenneté européenne comme partie propre au Traité CE et en a ainsi fait l'un des grands points de la politique européenne d'intégration.

2.2.2. Avec le Comité des régions a été créée, au sein de l'UE, une institution qui se doit d'atteindre les objectifs liés au concept de citoyenneté européenne.

2.2.3. Le Traité d'Amsterdam a permis d'obtenir des résultats supplémentaires: il a permis d'améliorer la protection des droits fondamentaux des citoyens de l'Union (nouvel art. 6 dans le Traité sur l'UE), de renforcer la place de la politique sociale et d'introduire dans le Traité une compétence en matière de politique de l'emploi.

## 3. Réflexions et recommandations sur la citoyenneté européenne du point de vue des régions et communes

Les réflexions ci-dessous traitent tout d'abord du lien entre la citoyenneté européenne d'une part et la citoyenneté des régions et communes d'autre part. Ensuite, la question est de savoir comment définir le rôle et les tâches du CdR et quelles mesures sont nécessaires pour encourager le partenariat de l'Union.

Le concept de «citoyenneté» est extraordinairement multiple. Il peut englober tous les aspects économiques, politiques et culturels des sociétés humaines. Il contient toutefois, dans son essence, deux principes: d'une part l'existence et la souveraineté d'une unité politique, quel que soit le niveau spatial considéré, et d'autre part le fait que cette unité sache intégrer ses habitants sur le plan politique. Dans la discussion au sein de la commission, il a été souligné que la citoyenneté prend des contours variables dans les États membres selon les conditions qui leur sont propres et notamment selon les conditions historiques. Le concept de «citoyenneté active» vise à infléchir la tendance d'une régression de l'engagement des habitants dans le domaine de la citoyenneté.

(1) CdR 302/98 fin — JO C 198 du 14.7.1999, p. 73.

### 3.1. *Lien entre la citoyenneté de l'Union et la citoyenneté des régions et communes*

3.1.1. La citoyenneté européenne constitue dans une large mesure un élément qui vient s'ajouter à la citoyenneté des régions et des communes. Cela apparaît clairement si l'on considère l'exemple du droit de séjour ou du droit de vote aux élections municipales, droit dont jouissent les ressortissants d'autres États membres de l'UE. Par contre, dans d'autres cas comme le droit de pétition au Parlement européen ou le dépôt d'une plainte auprès du médiateur par exemple, la citoyenneté européenne ne revêt pas de dimension régionale ou locale.

### 3.2. *La citoyenneté des régions et des communes*

3.2.1. La citoyenneté constitue le fondement du statut juridique des régions et communes et de l'image que celles-ci ont d'elles-mêmes. Elle comporte trois dimensions essentielles:

- la dimension sociospatiale: les régions et les communes constituent les unités spatiales qui intègrent les citoyens, au-delà du voisinage et dans le cadre de la diversité de la vie quotidienne. Par les traditions, la culture régionale et locale, les projets communs de modernisation, elles développent une identité qui s'exprime à l'intérieur et à l'extérieur;
- la dimension politique: la citoyenneté englobe la démocratie régionale et locale ainsi que ses institutions. Elles reposent sur le droit du citoyen à l'autonomie administrative qu'elles ont souvent acquise après avoir longtemps lutté contre les prétentions du pouvoir monopolistique de l'État centralisé;
- la dimension de développement: elle englobe l'organisation commune des éléments indispensables à la vie, en particulier l'organisation des services publics de base et leur développement actuel;
- il existe un besoin d'information au niveau des collectivités territoriales des États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des droits des citoyens de l'Union dans d'autres États membre de l'UE et les modalités de transposition qui en résultent dans les régions et communes.

### 3.3. *Définition de la citoyenneté européenne comme concept horizontal de la politique d'intégration européenne*

3.3.1. Il découle de la genèse du concept de citoyenneté européenne (cf. 2.1) une compréhension multiple du concept:

- Dans le sens de la deuxième partie du Traité CE, ce concept est défini par une série de droits des citoyens (droit de séjour, droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'UE ressortissants d'autres États membres, droit de pétition au Parlement européen, droit de déposer une plainte auprès du médiateur, etc.). Il s'agit de la définition juridique que le Traité donne de la citoyenneté européenne.

- En outre, la citoyenneté européenne peut être comprise comme la branche de la politique européenne d'intégration englobant toutes les politiques de l'UE qui ont un rapport direct avec le citoyen individuel et qui lui confèrent des droits et des devoirs allant au-delà de ceux qui sont mentionnés au point précédent.
- Enfin, il est possible de penser spécialement aux domaines de la politique qui, comme la culture par exemple, sont particulièrement aptes à créer des liens entre le citoyen et l'UE.

3.3.2. Il est tout à fait légitime d'utiliser chacune de ces trois définitions de la citoyenneté européenne. Elles ne s'excluent pas mutuellement mais peuvent constituer ensemble un instrument puissant de l'intégration européenne.

3.3.3. Ainsi, la citoyenneté européenne constitue un domaine politique horizontal avec des points de départ, des objectifs et des moyens. Le dénominateur commun est que l'on se réfère directement au citoyen.

3.3.4. Ce sont surtout les domaines politiques suivants que l'on peut compter totalement ou partiellement comme faisant partie de la citoyenneté européenne:

#### 3.3.5. *Liberté de mouvement et d'établissement*

- liberté de mouvement des travailleurs;
- liberté d'établissement;
- contrôles douaniers;
- services publics et emploi dans le secteur public pour les citoyens de l'UE ayant une autre nationalité.

#### 3.3.6. *Citoyenneté européenne au sens de la deuxième partie du Traité CE*

- droit de séjour;
- droit de vote aux élections municipales et aux élections du PE (droit de vote et d'éligibilité);
- protection diplomatique;
- droit de pétition au Parlement européen et de dépôt de plainte auprès du médiateur;
- respect des droits fondamentaux;
- discrimination interdite.

#### 3.3.7. *Politiques spécialisées, relevant du domaine des ressources humaines*

- politique de formation;
- politique culturelle;
- politique de la jeunesse;

- politique sociale;
- politique de la santé;
- politique de l'emploi.

### 3.3.8. Information, subsidiarité et participation des citoyens

- transparence et acceptation;
- Comité des régions;
- subsidiarité et citoyenneté, droit à l'autonomie administrative régionale et locale: deux concepts qui se complètent ou qui se conditionnent mutuellement.

### 3.4. Lien entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et communes

3.4.1. Du point de vue des régions et des communes, la citoyenneté européenne, complète la citoyenneté régionale et locale par la dimension européenne. À l'ère où l'intégration s'accroît, la dimension européenne devient plus importante, que ce soit en raison de l'augmentation du nombre de citoyens qui y font référence ou en raison de mesures politiques supplémentaires. «Compléter» signifie que la citoyenneté régionale et locale se trouve au premier plan parce que — comme la sociologie communale l'a formulé —, la commune et la région représentent l'une des formes de base de la cohabitation sociale.

3.4.2. Il est à noter également que la politique de solidarité menée par l'Union européenne à travers les Fonds structurels a permis d'élargir le principe de solidarité qui est l'un des éléments de la citoyenneté régionale et locale et de lui donner une dimension européenne.

3.4.3. Sur le fond, le lien entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et communes réside dans la prise de mesures concernant directement les habitants. Alors que dans le cas de la citoyenneté des régions et communes, l'ensemble des habitants est concerné, dans le cas de la citoyenneté européenne, ce sont souvent seulement des catégories d'habitants qui, le cas échéant, ont besoin d'une prise en charge spécifique — par exemple, les ressortissants d'autres États membres de l'Union (séjour, droit de vote aux élections municipales, emploi dans les services publics par exemple) ainsi que les autochtones prêts à se déplacer (libre circulation, programmes d'échange). Mais, dans certains cas, toute la population peut aussi être concernée (élection du Parlement européen).

3.4.4. Il se crée un lien administratif dans le cas du droit de séjour par exemple, parce que ce sont les administrations régionales ou locales qui agissent en tant que partenaires des citoyens de l'UE ressortissants d'autres États membres.

3.4.5. Il se crée un lien très étroit dans le cas du droit de vote aux élections municipales. Tout citoyen de l'Union, indépendamment de sa nationalité, dispose du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre dans lequel il réside et est soumis aux mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre en question.

3.4.6. Il peut également se créer un lien particulièrement étroit entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté régionale et locale en raison de facteurs géographico-territoriaux, surtout dans les régions frontalières, dans le cas de projets de coopération interrégionale ou de jumelages de communes. Dans les Eurorégions, l'on assiste déjà en partie aujourd'hui au développement de modèles de forte interpénétration des citoyennetés, développement favorisé par le voisinage.

3.4.7. En dehors du lien spécialisé, il convient également de voir le rapport institutionnel. Ainsi, il ne doit pas y avoir d'incompatibilités entre la citoyenneté européenne et les fondements institutionnels de la citoyenneté dans les régions et les communes; il convient avant tout de ne pas restreindre le droit à l'autonomie administrative qui constitue également un droit des citoyens.

### 3.5. L'importance de la citoyenneté européenne pour les travaux du CdR

3.5.1. Le Comité des régions dont l'objectif des travaux est de représenter les intérêts sociaux, économiques et culturels des citoyens tels qu'ils se développent dans le caractère concret des régions et des communes est prédestiné à contribuer, avec les moyens dont il dispose, au développement du concept de citoyenneté européenne. Le CdR peut particulièrement faire prendre conscience de l'interconnexion juridico-politique et spécifique entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et communes. Ainsi, dans le domaine de la citoyenneté européenne (au sens restreint et au sens large du terme), le CdR peut jouer un rôle d'intermédiaire en amont et en aval, rôle qu'il est possible et qu'il convient encore de développer.

3.5.2. Sur le plan institutionnel, l'accent devrait être mis notamment sur les questions suivantes:

- analyse de l'interconnexion juridico-politique et administrative entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et des communes;
- la question du respect, dans ce contexte, du principe d'autonomie administrative et de la subsidiarité;
- la citoyenneté européenne en tant que stratégie importante pour le développement, au sein de la population, d'un sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

3.5.3. Sur le plan politique, l'accent pourrait être mis sur les points suivants:

- la définition du contenu de la citoyenneté européenne;
- le travail d'information pour les citoyens;
- cela inclut également le fait de tirer profit de l'expertise résultant du caractère direct que présentent les administrations régionales et locales pour mieux concevoir les politiques européennes.

3.5.4. Pour remplir cette mission, il convient d'accomplir différentes tâches fondamentales:

- dégager, dans les politiques susmentionnées, les composantes pertinentes pour la citoyenneté européenne et définir leurs effets au niveau régional et local. Il n'existe à notre connaissance aucune évaluation des effets découlant de la citoyenneté européenne (dans ses différentes acceptions) au niveau régional et communal. Cela est cependant nécessaire pour acquérir une vue d'ensemble de l'ampleur du concept de citoyenneté européenne et des divers aspects de politique d'intégration que celui-ci présente;
- davantage prendre en compte, dans les avis élaborés par le CdR, le concept de citoyenneté européenne dans ses rapports avec la citoyenneté des régions et des communes. Le CdR se doit de montrer comment la citoyenneté européenne et la citoyenneté des régions et des communes se conditionnent et se complètent mutuellement au niveau de la justification politico-démocratique et au niveau de la mise en œuvre matérielle.

3.5.5. Le CdR peut également contribuer à ce qu'une discussion s'engage à l'échelle européenne pour revivifier l'engagement dans le domaine de la citoyenneté. Des exemples tels que les conseils municipaux des jeunes, la formation des adultes, l'utilisation de la société de l'information ont permis de montrer quels instruments sont testés pour renforcer la citoyenneté ainsi que la démocratie régionale et locale.

### 3.6. *L'importance particulière du travail d'information*

3.6.1. De par sa nature, la citoyenneté européenne ne peut pas se baser sur l'expertise directe, résultant des expériences quotidiennes, qui caractérise les régions et les communes. Il convient de transmettre les valeurs européennes, les droits, les devoirs et les objectifs d'intégration politique par un travail d'information.

3.6.2. Pour la citoyenneté européenne, une vue d'ensemble des éléments déjà existants en matière de politique européenne d'intégration fait apparaître clairement qu'il s'agit probablement aujourd'hui moins de prendre de nouvelles mesures, mais de mieux assurer la transmission de l'information et la mise en œuvre des politiques. Réfléchir à de nouvelles étapes dans le développement de la citoyenneté européenne ne mène à rien si la population de l'UE n'est pas informée des droits déjà existants et des domaines déjà encouragés.

3.6.3. Le CdR peut jouer un rôle d'intermédiaire pour les citoyens européens. Son efficacité résulte également du fait que derrière ses membres figure le réseau des associations qui représentent les régions et les communes dans leur ensemble, au niveau national et européen. Le potentiel de communication que représentent les régions et les communes ne doit en aucun cas être négligé. Il conviendrait plutôt de l'encourager par des stratégies adaptées

3.6.4. Lors du travail d'information, il ne faut toutefois pas donner l'impression que la citoyenneté européenne découle uniquement des articles de la deuxième partie du Traité CE. Il convient au contraire de prendre en compte tous les domaines qui ont des effets directs sur la citoyenneté, c'est-à-dire sur l'homme.

3.6.5. En raison des rapports qui existent entre la citoyenneté européenne et la citoyenneté régionale et communale, les institutions régionales et locales constituent des interlocuteurs importants de la politique d'information. Étant donné qu'elles mettent en œuvre de nombreux aspects de la citoyenneté européenne (droit de séjour, droit de vote aux élections municipales, actions d'encouragement au niveau transfrontalier), elles sont, dans de nombreux domaines, les interlocuteurs des citoyens.

3.6.6. Il existe également un besoin d'information au niveau des collectivités locales des États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des droits des citoyens de l'Union dans d'autres États membres de l'UE et les modalités de transposition qui en résultent dans les régions et communes.

3.6.7. Le début des années 90 a vu, à l'initiative de la DG X, la création du réseau d'information «Symbiosis» qui a enregistré de bons résultats au départ, mais qui n'a toutefois pas été poursuivi. Il s'agissait pour l'essentiel de manuels et de médias électroniques destinés aux conseils en matière de citoyenneté et recouvrant tous les aspects composant la citoyenneté européenne au sens restreint et au sens large. Ce réseau était d'une grande utilité, aussi bien aux personnes concernées/intéressées qu'aux agents des administrations régionales et communales. Il serait bon de renouveler cette initiative, en examinant dans quelle mesure Internet crée de nouvelles possibilités d'accès à ce réseau.

3.6.8. Il conviendrait de réfléchir à la revitalisation de cet instrument qui peut aujourd'hui être beaucoup mieux utilisé grâce aux possibilités techniques offertes par Internet. Le programme Europa/UE Direct offre aujourd'hui déjà de nombreuses possibilités d'information qui vont jusqu'au conseil immédiat (à travers des call centre). L'UE a fait beaucoup pour atteindre les objectifs de la proximité du citoyen et de la transparence dans le cadre de la société de l'information. Il est toutefois nécessaire d'ancrer fortement ces services d'information à proximité sociospatiale des citoyens, c'est-à-dire dans les administrations régionales et communales, les écoles, les bibliothèques et les institutions de formation des adultes.

### 3.7. *L'importance des programmes d'échange*

3.7.1. Plus le nombre de citoyens — jeunes, élèves, étudiants, travailleurs — séjournant pendant un certain temps dans un autre État membre est élevé, plus la citoyenneté européenne est significative. C'est la raison pour laquelle tous les programmes de formation, les programmes destinés à la jeunesse et les programmes culturels sont extrêmement importants pour la citoyenneté européenne. Il conviendrait que le CdR fasse des propositions sur la façon dont les séjours à l'étranger réalisés dans le cadre de programmes de soutien de l'UE peuvent davantage être mis en relation avec les objectifs et principes de la citoyenneté européenne.

3.7.2. Dans ce contexte, il conviendrait d'examiner l'importance des partenariats régionaux et municipaux pour la citoyenneté européenne. Les partenariats régionaux et municipaux constituent en Europe le réseau le plus dense qui associe directement le citoyen. Ils encouragent la population à adopter, dans une large mesure, une mentalité transfrontalière.

3.7.3. Il conviendrait absolument de créer des possibilités de soutien dans les régions et communes des pays candidats afin que se mette en place un Mouvement européen semblable à celui des pays fondateurs.

3.7.4. Il conviendrait que le Comité des régions élabore un avis examinant de façon ciblée le rôle que jouent pour la citoyenneté européenne la politique culturelle européenne et la politique européenne d'enseignement, les mesures prises dans ces domaines ainsi que le rôle de la citoyenneté régionale et locale dans leur interdépendance.

3.7.5. Étant donné que les administrations régionales et locales revêtent une importance considérable pour le partenariat de l'Union, il est proposé de mettre en place un programme de bourse pour des collaborateurs qui sont par exemple chargés de questions concernant le droit de vote, le droit de séjour, la consultation etc. Par des voyages d'étude destinés aux jeunes fonctionnaires des administrations envoyés dans des administrations partenaires pourrait se créer un réseau favorisant le «contact direct», le savoir réciproque et la diffusion de mesures exemplaires.

#### 4. Conclusions

4.1. En matière de politique européenne d'intégration, la citoyenneté européenne constitue aussi bien une fin qu'un moyen. Elle est une fin, parce que la durabilité de l'intégration européenne n'est garantie que si la population des États membres la considère comme un intérêt partagé et l'approuve. En ce sens, elle constitue un élément qui légitime la politique européenne d'intégration. Elle est un moyen parce qu'elle crée des droits, des actions d'encouragement, des réseaux dans différents domaines; dans la pratique, ces droits, actions d'encouragement et réseaux encouragent les formes les plus diverses d'identification du citoyen à l'UE.

4.2. La citoyenneté européenne ajoute aux citoyennetés régionales et locales l'élément transfrontalier. Elle apporte ce complément à la population autochtone qui, dans certaines circonstances de la vie, fait valoir les droits de la citoyenneté européenne, à court ou à long terme. La citoyenneté européenne apporte également ce complément aux citoyens immigrés ressortissants d'un autre État membre de l'UE ou de pays tiers. Au niveau de la mise en pratique, qui implique aussi la prise de conscience de ces droits par le citoyen, se dégagent des liens directs qui sautent aux yeux, comme par exemple dans le droit de vote aux élections municipales dont jouissent les citoyens de l'UE ressortissants d'autres États membres. Mais dans le domaine du droit de séjour et de la mise en œuvre des autres politiques relevant de la citoyenneté européenne se révèlent également des besoins et possibilités d'action sur le terrain.

4.3. C'est la raison pour laquelle la citoyenneté européenne ne peut et ne doit pas être évaluée sans considérer les autres niveaux de citoyenneté; elle peut et doit encore être développée. Le succès de la citoyenneté européenne dépend dans une large mesure de la façon dont celle-ci est insérée dans les structures civiles, politiques et démocratiques existantes ainsi que des objectifs fixés et des mesures mises en œuvre par les administrations régionales et locales pour l'encourager.

4.4. Cette nécessité de décentraliser, inhérente à la structure de l'Union, devra être prise en compte dans les futurs projets juridiques qui seront réalisés dans le cadre des politiques jouant un rôle important dans la citoyenneté européenne. Afin d'insister sur ce principe, il conviendrait d'insérer un article dans la deuxième partie du Traité CE, comme pour le domaine de l'environnement.

4.5. Il conviendrait que le CdR fasse apparaître clairement que la subsidiarité, la citoyenneté et l'autonomie administrative des régions et communes constituent, en matière de politique concernant la citoyenneté européenne aussi, des institutions efficaces. Le droit à l'autonomie administrative des régions et communes figurera dans la charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales qui est sur le point d'être élaborée. Le Comité des régions rappelle à cet égard son souhait de voir proclamer une «Année européenne de l'autonomie administrative régionale et locale» qui soulignera le rôle particulier joué par l'autonomie administrative régionale et locale pour la citoyenneté européenne.

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «Communication de la Commission aux États membres fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (*Leader+*)»,
- la «Communication de la Commission aux États membres établissant les lignes directrices des programmes d'initiative communautaire (PIC) pour lesquels les États membres sont invités à se soumettre des propositions de demande d'aide dans le cadre de l'initiative *Equal*», et
- la «Communication de la Commission aux États membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (*Interreg*)»

(2000/C 156/04)

## LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Projet de communication de la Commission aux États membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (*Interreg*)» (COM(1999) 479 final);

vu le «Projet de communication de la Commission aux États membres fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (*Leader+*)» (COM(1999) 475 final);

vu le «Projet de communication de la Commission aux États membres établissant les lignes directrices des programmes d'initiative communautaire (PIC) pour lesquels les États membres sont invités à soumettre des propositions de demande d'aide dans le cadre de l'initiative *Equal*» (COM(1999) 476 final);

vu la décision de la Commission, en date du 25 octobre 1999, de consulter le Comité à ce sujet, conformément à l'article 265c (1) du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 2 juin 1999, de charger la commission 1 «Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale» de l'élaboration d'un avis;

vu la contribution de la commission «Politique sociale, santé publique, protection des consommateurs, recherche, tourisme» (commission 5) [rapporteuse: Mme Sexton, membre du conseil de comté de Longford (IRL/ELDR)];

vu la contribution de la commission «Agriculture, développement rural, pêche» (commission 2) [rapporteur: M. Correia, président du conseil municipal de Tavira (P/PPE)];

vu le projet d'avis (CdR 219/99 rév. 3) adopté par la commission 1 le 1<sup>er</sup> décembre 1999 [rapporteuse: Mme Storm Rasmussen (Présidente du conseil du comté de Copenhague-DA/PSE)],

a adopté lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février) le présent avis à la majorité.

**1. Introduction**

1.1. À l'occasion de la publication de la communication de la Commission sur les initiatives communautaires 2000-2006 (programme de travail de la Commission n° 97/020) et du projet de communication de la Commission aux États membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (*Interreg*) (COM(1999) 479 final), le Comité des

régions a décidé d'élaborer un avis sur ce sujet. Cet avis représente la contribution du Comité au débat sur les initiatives communautaires *Interreg*, *Leader+* et *Equal* pour la future période de programmation des Fonds structurels. Le présent avis ne traite pas de l'initiative *Urban*.

1.2. Le Comité des régions recommande à la Commission et aux représentants des États membres qui siègent au sein des comités de gestion dont relèvent les différentes initiatives

communautaires de faire en sorte que les intérêts des régions et des localités soient pris en compte conformément au présent avis.

## 2. Observations générales concernant les initiatives communautaires

2.1. Les initiatives communautaires revêtent une grande importance et un grand intérêt pour les collectivités territoriales de l'Union européenne. Ce sont souvent les collectivités territoriales qui soit gèrent les programmes, soit réalisent les projets. C'est pourquoi le Comité des régions exprime sa satisfaction par rapport à la volonté accrue de faire participer les collectivités territoriales aux initiatives communautaires lors de la nouvelle période de programmation des Fonds structurels.

2.2. Concernant le principe de proximité, il y a lieu de souligner qu'aussi bien la conception que la mise en œuvre des plans et des programmes relèvent au premier chef de la compétence des collectivités territoriales.

2.3. Le Comité des régions est, dans le principe, en mesure d'adhérer à la proposition qui vise à une concentration de l'aide apportée aux initiatives communautaires, proposition en vertu de laquelle le nombre des initiatives passe de treize, qui est le nombre actuel, à quatre. Le contenu des initiatives tient largement compte à la fois du principe de continuité et des tendances actuelles de développement.

*Interreg* la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré sur l'ensemble du territoire de l'Europe;

*Leader+* le développement des zones rurales;

*Equal* la coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail, et

*Urban* le renouveau économique et social dans les quartiers difficiles.

2.4. Il y a lieu de se féliciter de la simplification qui fait que chaque initiative communautaire n'est financée que par un seul des Fonds structurels. *Interreg* et *Urban* sont financés par le Fonds européen de développement régional (Feder), *Leader+* est financé par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), et *Equal* est financé par le Fonds social européen (FSE). Ainsi, chaque initiative communautaire peut donner lieu à la mise en place de mesures qui relèvent des autres Fonds. Cela signifie, par exemple, qu'*Interreg* a aussi la possibilité de soutenir des activités qui relèvent normalement du Fonds social ou du Fonds agricole. De cette manière, l'on fait en sorte que les concours apportés au titre de chaque initiative communautaire soient davantage orientés vers les problèmes que l'on veut résoudre, et vers les besoins des collectivités qui utilisent les ressources en question. Cela réduit la charge administrative, mais appelle aussi des actions particulières de la part des instances responsables des Fonds structurels.

2.5. Les initiatives communautaires complètent les autres initiatives des Fonds structurels au titre des programmes qui s'adressent aux zones des objectifs 1, 2 et 3. C'est pourquoi il faut coordonner les programmes relevant des initiatives communautaires avec les documents de programmation et les programmes opérationnels des États membres.

2.6. Le Comité des régions constate avec satisfaction que l'un des principes les plus importants qui régissent les nouvelles initiatives communautaires est celui de la démarche de bas en haut, s'accompagnant d'une responsabilité et d'une participation (principe du partenariat) des collectivités territoriales. Il importe d'établir que les collectivités territoriales ont un rôle central à jouer en matière d'élaboration des programmes et en matière de mise en œuvre et d'évaluation des programmes. Les collectivités territoriales sont les instances qui sont les plus proches des citoyens et qui savent, par conséquent, comment affronter les défis éventuels. Il y a lieu, à cet égard, de souligner que, pour ce qui concerne les États membres, la mise en train des programmes suppose un étroit partenariat avec les instances représentatives et les associations auxquelles sont affiliées les collectivités territoriales qui réalisent les programmes.

2.7. Il convient que les structures de gestion et d'évaluation soient aussi simples et aussi peu administratives que possible, et que les procédures d'approbation soient plus rapides: c'est la raison pour laquelle les structures de gestion devraient être allégées.

2.8. Les initiatives communautaires ont pour objectif de soutenir les initiatives présentant un caractère communautaire spécifique. Pour bénéficier d'un soutien au titre de l'une des initiatives communautaires, peu importe dès lors que le projet soit mis en œuvre dans une zone relevant de l'un des objectifs des Fonds structurels ou non. En revanche, il appartient à la politique structurelle de contribuer à l'égalisation des revenus des régions par une définition des zones relevant des objectifs des Fonds structurels et par les programmes régionaux.

2.9. De l'avis du Comité des régions, il est important que les partenaires qui coopèrent se trouvent à égalité de situation par rapport aux initiatives communautaires.

2.10. En date du 1<sup>er</sup> juillet 1999, le Conseil a décidé de prévoir environ 10,4 milliards d'euros (aux prix de 1999) pour les initiatives communautaires, dont 4 875 millions d'euros pour *Interreg*, 700 millions d'euros pour *Urban*, 2 020 millions d'euros pour *Leader+* et 2 847 millions d'euros pour *Equal*.

2.11. Le Comité des régions prend acte du fait que les concours financiers destinés aux initiatives communautaires seront réduits au cours de la période de programmation 2000-2006.

## *Interreg*

### 3. Observations relatives à *Interreg*

3.1. La nouvelle initiative *Interreg* a pour but de favoriser la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement équilibré en Europe.

3.2. Le Comité des régions se félicite et prend acte du renforcement du rôle des collectivités territoriales dans le cadre du programme *Interreg III*.

3.3. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le fait que l'initiative s'appuie sur les expériences acquises lors de l'exécution des programmes *Interreg* antérieurs, ainsi que le fait que les actions innovantes réalisées au titre de l'article 10 du règlement du Feder soient intégrées dans *Interreg*.

3.4. L'initiative *Interreg* comporte trois volets:

Volet A           Coopération transfrontalière en vue de promouvoir un développement régional intégré entre les régions frontalières, y compris les régions externes ou maritimes (*Interreg III A*);

Volet B           Coopération transnationale en vue de contribuer à un développement harmonieux et durable à travers de vastes groupes de régions européennes — les macrorégions (*Interreg III B*);

Volet C           Coopération interrégionale en vue de favoriser les échanges d'expérience dans le cadre du développement régional et des politiques et des techniques de cohésion ainsi que dans le but de favoriser l'établissement de réseaux dans certains domaines de politique régionale (*Interreg III C*).

3.5. Du point de vue du Comité des régions, il importe que les volets A, B et C ne fassent pas double emploi les uns avec les autres, mais se complètent les uns les autres et rendent ainsi possible la création d'un large spectre de modalités et de relations de coopération. Ainsi, à la fois les collectivités qui n'ont participé que dans une mesure limitée à la coopération interrégionale et les régions et les villes ayant une plus large expérience auront la possibilité de prendre part à la coopération d'*Interreg*.

3.6. Le Comité des régions estime qu'il convient de simplifier considérablement la gestion des ressources d'*Interreg* en déléguant, dans la pratique, la décision aux parties concernées et en établissant le bon équilibre entre simplification et flexibilité, de manière à faire en sorte que les concours financiers soient transférés rapidement et de façon efficace. C'est pourquoi il y a lieu de préciser la répartition des compétences entre le partenariat vertical et horizontal, ainsi que de renforcer la surveillance, l'évaluation et le contrôle, de manière à garantir une gestion financière qui soit meilleure et qui soit saine.

3.7. La Commission insiste sur l'importance d'établir d'authentiques activités et unités administratives transfrontalières et transnationales. Une authentique coopération transfrontalière se caractérise par une structure commune de décision qui englobe à la fois le développement des programmes, la sélection des projets et le financement, en même temps que des structures communes de gestion.

3.8. Le Comité des régions constate avec satisfaction que la Commission envisage d'attribuer une somme forfaitaire (concours global) directement à chaque programme *Interreg III*. Les programmes qui fonctionnent mieux sont ceux pour lesquels l'on utilise le principe de la démarche de bas en haut, c'est-à-dire les programmes dans lesquels les partenaires régionaux et locaux prennent eux-mêmes l'initiative et où la sélection des projets s'effectue en partenariat entre les partenaires régionaux et locaux et les partenaires sociaux. C'est en commun que se prennent les décisions concernant la question de savoir quelles sont les activités sur lesquelles s'appuie le programme et qu'il convient, pour cette raison, de soutenir.

3.9. Le Comité des régions constate avec satisfaction qu'il peut être apporté jusqu'à 100 % du financement de la mise en place et du développement de structures permettant l'organisation en commun de la programmation, du suivi et de la gestion des programmes (assistance technique).

3.10. Il existe en Europe différents modes de structuration du secteur public, et il existe aussi une diversité dans la définition des missions et des ressources du secteur public. Sur base de l'expérience acquise à l'occasion de la mise en œuvre des actuels programmes *Interreg*, le Comité des régions recommande que l'on envisage — dans le respect des règles applicables en matière de concurrence — d'autoriser le recours à certaines formes de ressources privées, telles que le cofinancement des aides de l'Union européenne, de telle sorte que les ressources soient placées sur le même pied que le cofinancement public. Les ressources peuvent provenir, par exemple, des organisations syndicales, des ONG ou des associations qui poursuivent des buts de nature plus générale. De cette manière le cofinancement sera apprécié par rapport à l'objet de l'utilisation des ressources plutôt que par rapport à l'origine de ces ressources.

3.11. Le Comité des régions constate que dans les nouvelles lignes directrices d'*Interreg*, d'une part, la liste des zones frontalières éligibles à des aides dans le cadre d'*Interreg II A* et, d'autre part, des délimitations de macrorégions que l'on utilise pour les besoins d'*Interreg II B* ont été adaptées.

3.12. Le Comité des régions approuve la proposition de la Commission visant à la création d'un Observatoire de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, sous réserve que cet observatoire ne soit pas financé aux dépens des ressources allouées aux programmes *Interreg*. Le besoin se fait nettement sentir d'un système permettant de coordonner, de développer et de diffuser les expériences acquises en matière de coopération interrégionale.

#### 4. Volet A — Coopération transfrontalière (*Interreg III A*)

4.1. Parmi les frontières qui séparent les pays d'Europe, nombreuses sont celles qui ont été fixées au cours de ce siècle. Les conflits et la défiance auxquels donne lieu une modification de frontières ne font place que lentement à la coexistence pacifique et à une coopération positive. En particulier, les régions frontalières des pays d'Europe centrale et orientale observent qu'une frontière est davantage ce qui sépare deux pays qu'un lieu où ces deux pays se rencontrent. C'est pourquoi il est d'une grande importance de continuer à considérer comme une priorité la coopération de part et d'autre des frontières extérieures de l'Union européenne, y compris dans les zones côtières.

4.2. La coopération transfrontalière remplit une fonction importante pour ce qui est d'améliorer la compréhension mutuelle entre les populations aux plans historique, culturel et politique, et aussi en matière d'efforts visant à faire disparaître, par exemple, les obstacles linguistiques, culturels, politiques et administratifs qui s'opposent à la coopération par-delà les frontières.

4.3. Le Comité des régions estime avec la Commission que les régions actuellement concernées par *Interreg II A* doivent servir de point de départ pour la définition des futurs programmes en matière de coopération transfrontalière. Le Comité des régions constate avec satisfaction l'attention accordée aux frontières extérieures de l'UE dans les lignes directrices. Le programme *Interreg III A* revêt une importance cruciale pour la réduction des disparités régionales, en particulier le long de la frontière entre l'UE et la Russie. *Interreg III A* encourage les pays baltes candidats à l'adhésion à adopter la politique communautaire de développement.

4.4. Pour les régions qui constituent des collectivités insulaires ou qui se trouvent en bordure de mer, les communications et les contacts ont lieu par-dessus les mers. Il importe d'améliorer et de perfectionner les voies de communications maritimes en vue de rendre plus cohérents, à l'intérieur du Marché unique, le marché du travail, la vie économique, le secteur de l'éducation et la vie culturelle qui ont un caractère transfrontalier. Il convient donc d'introduire les éléments de flexibilité permettant aux îles de bénéficier de ce volet A, en particulier pour les régions ultrapériphériques qui font face à la disparition de l'Initiative communautaire *Regis*.

4.5. C'est pourquoi le Comité des régions constate avec satisfaction que certaines frontières maritimes continuent de relever du programme *Interreg III A*. Il est spécialement dans l'intérêt des collectivités insulaires, ainsi que des régions isolées et périphériques, que l'on continue de faire bénéficier de concours financiers les régions où existe déjà, en matière maritime, une coopération qui fonctionne bien et qui est naturelle.

4.6. Il existe, en nombre significatif, des exemples d'authentiques structures de gestion *Interreg* à caractère transfrontalier, et notamment les Eurorégions. Bien que les Eurorégions s'appuient sur des structures politiques et administratives décentralisées et transnationales, le Comité des régions estime qu'ils ne faut pas que la notion d'Eurorégion soit une condition préalable pour se voir confier la gestion de programmes et de ressources au titre d'*Interreg III A*, même si elle doit constituer une valeur ajoutée.

4.7. La Commission propose que l'on ne prévoie qu'un seul programme pour chaque frontière nationale, avec des sous-programmes spécifiques pour les zones de coopération transfrontalière de plus petites dimensions. Le Comité des régions estime que les régions d'*Interreg III A* coopèrent précisément en fonction de priorités politiques qui leur sont propres, priorités qui ne sauraient être appréhendées en un seul programme central par frontière nationale. Il est cependant contraire au principe de la démarche de bas en haut de soustraire le processus de décision administratif et financier au partenariat horizontal entre les partenaires régionaux, locaux et sociaux des régions transfrontalières. C'est pourquoi le Comité des régions demande que soit maintenu le caractère indépendant de chacun des programmes qui concernent la coopération de part et d'autre d'une même frontière nationale.

4.8. Le Comité des régions prend note avec satisfaction de la large étendue des zones de coopération que propose la Commission en vue de la mise en œuvre de stratégies transfrontalières de développement. Les programmes transfrontaliers reflètent les défis particuliers auxquels se trouve confrontée chaque région frontalière. C'est pourquoi il importe que la liste des domaines de coopération constitue un cadre de grande ampleur, auquel puisse aussi, par exemple, s'adapter une coopération de niveau local et régional entre les médias.

4.9. Le Comité des régions estime qu'il convient de donner une flexibilité accrue aux programmes d'*Interreg III A*, de manière à renforcer la coopération mutuelle entre les programmes à plusieurs niveaux: au niveau des programmes, au niveau politique et administratif, ainsi qu'au niveau des projets. Il devrait être possible de faire en sorte que deux programmes, ou davantage, coopèrent pour définir en commun des objectifs, coordonnent leurs activités et interviennent en faveur de projets communs. Là où cela se justifie, il convient que la flexibilité comporte en outre la possibilité de faire en sorte que les programmes d'*Interreg III A* englobent des régions qui s'étendent sur plus de deux pays, comme l'on en trouve notamment l'exemple dans la région frontalière qui se situe entre la Belgique, la France et le Luxembourg.

4.10. Le Comité des régions est favorable à la règle actuellement en vigueur selon laquelle un pourcentage maximum de 20 % des ressources des programmes transfrontaliers peut être consacré à des interventions en faveur de projets et d'activités localisés dans des zones contiguës à des régions frontalières. Une condition préalable à de telles interventions est que les ressources en question doivent bénéficier à l'ensemble de la zone frontalière, par exemple sous la forme d'une mobilité accrue.

## 5. Volet B — Coopération transnationale (*Interreg III B*)

5.1. La coopération prévue au titre du volet B se distingue de celle du volet A notamment par le fait que la zone géographique est plus importante et que le nombre des partenaires est plus grand (macrorégions). Ce type d'action porte sur la coopération en matière d'aménagement du territoire et de développement régional. Le volet B offre une possibilité de coopération avec les régions voisines situées dans des pays tiers pour ce qui concerne des projets visant au développement et au soutien de stratégies communes pour les macrorégions.

5.2. La gamme des activités éligibles au titre d'*Interreg III B* doit être élargie par rapport au programme *Interreg II C* existant. Il conviendrait d'aider non seulement les analyses et les études, mais aussi les projets dont les résultats sont plus visibles, comme par exemple les petits investissements (notamment en matière d'infrastructures) et les projets pilotes. Cela augmente les chances que l'on a de pouvoir mesurer les activités et les bénéfices. Dans le même temps, il conviendrait d'élargir la notion d'aménagement du territoire, afin que le développement régional, l'aide aux entreprises, la recherche et le développement technologique, la promotion de l'emploi et la formation puissent également bénéficier d'aides.

5.3. Pour que le programme *Interreg* puisse apporter une contribution positive à la future politique de l'Union européenne en vue d'un développement de grande ampleur, le

Comité des régions estime que les programmes opérationnels relevant de cette initiative devraient, lorsque cela est possible, se conformer aux objectifs du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Il convient qu'*Interreg III B* et le SDEC se renforcent mutuellement, de telle sorte que se réalisent, par le moyen de projets concrets, les recommandations du SDEC relatives à un territoire polycentrique plus équilibré, à un développement durable, à des infrastructures de transport plus équilibrées, ainsi qu'au respect de la nature et du patrimoine culturel.

5.4. Le Comité des régions estime que les macrorégions prévues au titre du volet B devraient être ouvertes aux régions qui sont en mesure de contribuer positivement à un développement durable, harmonieux et équilibré. Les régions qui fonctionnent comme des arrière-pays naturels et qui présentent une cohésion avec la macrorégion devraient avoir la possibilité de bénéficier du programme *Interreg III B*.

5.5. Le programme *Interreg II C* existant apparaît comme un programme fortement dominé par la dimension nationale, auquel peuvent également recourir les collectivités régionales. Ce n'est pas toutefois un programme défini en fonction des priorités des collectivités régionales et locales pour le développement des zones géographiques concernées par les projets en question. C'est pourquoi il convient d'examiner soigneusement la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de maintenir dans les nouveaux programmes *Interreg III B* les structures existantes d'*Interreg II C* en matière de programmation et de gestion.

5.6. Le Comité des régions considère que la définition des aires de coopération au titre de *Interreg III B* doit s'établir en plein accord avec les régions et groupements de régions concernées, après évaluation de la pertinence des aires *Interreg II C*. Cette évaluation doit tenir compte de la lenteur de mise en œuvre des programmes opérationnels dans certains espaces *Interreg II C*.

## 6. Volet C — Coopération interrégionale (*Interreg III C*)

6.1. Le programme *Interreg III C* est conçu en vue de la coopération entre les régions de l'ensemble de l'Europe. Toutes les collectivités territoriales ne remplissent pas, en effet, les conditions géographiques et les conditions d'expérience, de capacité ou de taille pour pouvoir participer à une coopération transfrontalière ou transnationale au titre des volets A ou B. C'est pourquoi le Comité des régions accueille avec satisfaction la nouvelle initiative et confirme qu'il existe un besoin de ressources permettant de soutenir la création de réseaux et la mise en œuvre de projets interrégionaux de petites dimensions en matière d'échanges d'expérience.

6.2. Le Comité des régions trouve matière à critique dans l'idée que les unités administratives relevant du volet B devront élaborer et gérer des programmes relevant du volet C. Les programmes relevant du volet B sont définis en termes de macrorégions géographiques et portent sur l'aménagement du territoire et le développement régional. Les programmes transnationaux relevant du volet C sont à envisager à partir de points de vue différents et les unités administratives du volet B ne se trouvent pas, par définition, dans les conditions requises

et appropriées qui leur permettraient d'élaborer des programmes susceptibles de s'étendre sur l'ensemble de l'Union européenne et d'avoir une ampleur thématique plus large que ce n'est le cas pour les programmes qui relèvent du volet B.

6.3. L'organisation du contenu du volet C devrait viser à ce que:

- dans le cadre de l'initiative communautaire *Interreg III*, une place autonome soit réservée à la coopération interrégionale;
- la coopération interrégionale complète les autres domaines d'action en tant qu'instrument horizontal du dialogue européen et des échanges d'expériences sur la participation des collectivités territoriales à la transposition des politiques communautaires, et à ce que
- la promotion de la coopération interrégionale soit mise en œuvre au moyen d'une gestion autonome et décentralisée des programmes en Europe.

6.4. Les programmes d'*Interreg III C* doivent être géographiquement et thématiquement cohérents, et/ou présenter d'une autre manière des caractéristiques communes. Le Comité des régions estime que le volet C devrait avoir un caractère plus innovant et spécifique et favoriser des modes de coopération qui ne peuvent pas bénéficier d'interventions au titre des volets A ou B.

6.5. En outre, en vue de l'élargissement de l'Union, l'on pourrait mettre en place un certain nombre de programmes à base géographique, s'adressant exclusivement aux collectivités territoriales et locales qui, conjointement avec les ressources disponibles au titre des programmes *Phare*, *Tacis* et *MEDA*, seraient organisés en fonction de priorités politiques communes pour le développement de la zone concernée. Un cadre commun de cette nature permettrait de prendre des décisions sur l'aide à apporter à des projets auxquels participent des partenaires à la fois de l'Union européenne et de pays tiers, de sorte que l'on puisse garantir que les initiatives présentent un intérêt au regard des besoins concrets des collectivités territoriales et au regard des priorités arrêtées pour les régions.

6.6. Le Comité des régions marque sa satisfaction quant au fait que les collectivités locales des régions en retard de développement, des régions insulaires et des régions isolées et périphériques bénéficient dans une mesure particulière de la possibilité de participer aux programmes relevant du volet C.

## 7. Coordination avec l'aide à des pays tiers

7.1. Il existe un besoin de simplification et de cohésion des procédures, de manière à renforcer la collaboration avec les pays d'Europe centrale et orientale et de la région méditerranéenne, et de manière à intégrer ces pays dans les politiques de l'Union européenne. C'est pourquoi il faut que les programmes *Phare*, *Tacis* et *MEDA*, ainsi que les instruments de l'UE qui sont destinés à aider les pays des Balkans ne bénéficiant pas du programme *Phare*, soient mieux coordonnés avec *Interreg III*.

7.2. La coopération interrégionale trouve une justification particulière dans l'élargissement de l'Union européenne. La coopération et l'échange d'expérience constituent une importante contribution à la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et constituent du même coup une importante contribution à l'intégration et à la cohésion européenne.

L'on peut citer un certain nombre de problèmes liés à la coordination de l'aide:

7.3. Selon les nouvelles lignes directrices, *Phare*/Coopération transfrontalière ne pourrait cofinancer que le volet A, tandis que le volet B pourrait être cofinancé par l'Instrument structurel de préadhésion (ISPA) ou par le programme *Phare* principal. Cependant, les projets bénéficiaires d'interventions au titre du volet B ne sont pas d'une dimension suffisante pour recevoir des fonds complémentaires au titre de ces programmes. L'instrument ISPA est limité à des interventions au bénéfice de projets d'un montant supérieur à 5 millions d'euros et concernant les transports et l'environnement, et le programme *Phare* principal n'intervient que pour des projets d'un montant supérieur à 2 millions d'euros.

7.4. Il n'y a pas de coïncidences entre les procédures et les budgets des différents programmes. Alors que les budgets de *Phare*, ISPA et *Tacis* sont annuels, les budgets d'*Interreg* sont pluriannuels. De ce fait, les projets doivent se déployer dans des cadres temporels différents.

7.5. Les programmes ont différents objectifs et portent sur des domaines d'intervention différents. Alors que le programme *Interreg III B* concerne au premier chef l'aménagement du territoire, le programme *Phare*, par exemple, concerne à titre principal la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, et *Tacis* est destiné à faciliter la transition pour les pays de l'ex-Union soviétique. Les différences entre les lignes directrices des programmes ont pour conséquence qu'il faut constituer plusieurs dossiers de candidature pour le même projet. Dans le même temps, le fait qu'il existe des différences dans les délais d'approbation d'une candidature, pour les programmes respectifs, retarde inutilement les projets.

7.6. Le Comité des régions propose que l'on réserve, sur les budgets des programmes *Phare*, *Tacis* et MEDA, des ressources pour le cofinancement de projets relevant d'*Interreg III*, ressources que les comités de gestion transnationaux fonctionnant dans le cadre d'*Interreg* pourraient attribuer à des projets méritant de bénéficier d'interventions.

7.7. Le Comité des régions constate que, dans les lignes directrices d'*Interreg*, la Commission propose une amélioration de la coordination d'*Interreg* avec les aides s'adressant aux pays voisins de l'UE en Europe centrale et orientale, dans les Balkans et dans la région de la Méditerranée.

## 8. Financement

8.1. Il y a lieu d'accueillir avec satisfaction le relèvement du degré de priorité d'*Interreg*. Il y a lieu d'appuyer la proposition selon laquelle *Interreg III* bénéficierait de la moitié du total

des ressources destinées aux initiatives communautaires, soit 4 875 millions d'euros pour la période 2000-2006.

8.2. En liaison avec l'adoption de l'Agenda 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné qu'il convient d'accorder une importance particulière aux activités transfrontalières dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

8.3. Le Comité des régions estime cependant qu'il convient de prendre en considération le fait que pendant la période de programmation des Fonds structurels qui est en cours, le programme *Interreg II C* n'a été financé qu'à partir de 1997-1999. C'est pourquoi, suite aux bons résultats obtenus à l'occasion de la mise en œuvre du programme *Interreg II C*, il conviendrait d'augmenter la part relative des activités transnationales.

8.4. C'est pourquoi le Comité des régions recommande une répartition raisonnable des ressources entre *Interreg III A* et B qui, en même temps, maintienne le niveau actuel d'activité transfrontalière existant dans le cadre d'*Interreg II A* et, en termes relatifs, tienne compte du fait que les activités transnationales existant dans le cadre d'*Interreg II C* n'ont été financées que pendant la moitié de la période de programmation des Fonds structurels qui est en cours. La conséquence en est qu'une moindre part des ressources revient aux initiatives à déployer dans le cadre du nouveau programme *Interreg III C*.

8.5. C'est pourquoi le Comité des régions recommande de répartir les ressources entre les différents volets d'*Interreg III* d'une manière qui tienne compte de la décision des chefs d'État et de gouvernement sur l'Agenda 2000 et mette l'accent sur les activités transfrontalières, en particulier dans la perspective de l'élargissement.

8.6. Pour éviter que certaines parties nationales des espaces transnationaux *Interreg III B* ne se trouvent sous-créditées par rapport à leurs voisines, affaiblissant les synergies attendues, le Comité des régions suggère à la Commission européenne d'inviter les États membres à respecter un principe de répartition de leur enveloppe Feder qui garantisse la solidarité interne des espaces et une vraie continuité avec *Interreg II C*.

## 9. Recommandations concernant *Interreg III*

Le Comité des régions recommande:

1. que soit renforcé le rôle des collectivités locales et régionales dans la programmation, la mise en œuvre, la sélection et l'évaluation, dans le plein respect du principe de subsidiarité,
2. que la gestion soit profondément simplifiée par la décentralisation, dans la pratique, du processus de décision vers les parties concernées et par la création de l'équilibre approprié entre simplification et flexibilité, de manière à faire en sorte que les ressources soit mises à disposition de façon rapide et efficace,

3. que les programmes soient élaborés conformément au principe de partenariat, de sorte que les décisions de programmation, les décisions administratives et les décisions financières soient prises par les partenaires régionaux et locaux et par les partenaires sociaux,
4. que les programmes *Interreg A*, *B* et *C* se complètent mutuellement, de sorte qu'à la fois les collectivités qui n'ont que des antécédents limités en matière de participation à la coopération interrégionale et les régions plus expérimentées en ce domaine aient la possibilité de participer à la coopération dans le cadre d'*Interreg*,
5. que l'on introduise dans les programmes d'*Interreg III* une flexibilité suffisante pour qu'il soit possible de coopérer par-delà les limites des programmes, par-delà les limites politiques et administratives, ainsi que par-delà les limites des projets,
6. que les ressources disponibles au titre d'*Interreg III* soient utilisées de façon flexible et soient accessibles aux régions qui sont susceptibles de contribuer positivement à un développement harmonieux et équilibré. Il convient que les régions qui ont le caractère d'arrière-pays naturel et qui se trouvent en cohésion indiscutable avec la zone *Interreg* aient la possibilité de participer aux programmes d'*Interreg III*,
7. que soient prévus des taux d'intervention uniformes pour tous les projets et tous les partenaires bénéficiaires, indépendamment de la question de savoir si les partenaires se trouvent ou non dans une zone relevant de l'un des objectifs des Fonds structurels,
8. que soient mises sur un pied d'égalité avec le cofinancement public les ressources privées dont l'objet est la poursuite d'objectifs d'intérêt général,
9. que la notion d'Eurorégion ne constitue pas une condition préalable pour avoir la qualité d'unité de programmation et d'unité administrative au titre des programmes d'*Interreg III A*,
10. que soient mis en place plusieurs programmes d'*Interreg III A* de part et d'autre des frontières nationales où sont mis en œuvre plusieurs programmes pour la période en cours,
11. que la liste des zones d'intervention relevant d'*Interreg III A* constitue un large cadre offrant la possibilité de coopérer à l'intérieur des domaines concernés,
12. que les activités éligibles au bénéfice d'interventions au titre d'*Interreg III B* soient élargies, de telle sorte qu'il soit possible d'intervenir notamment en faveur de projets d'investissement et de projets pilotes (d'infrastructures) de petites dimensions,
13. que l'on étudie avec soin la question de savoir dans quelle mesure il faut maintenir dans le nouveau programme *Interreg III B* les structures de programmation et de gestion qui existent dans le cadre d'*Interreg II C*,
14. que l'on renonce à l'idée selon laquelle les unités administratives transnationales existant au titre du volet B devraient élaborer et gérer des programmes relevant du volet C,
15. que les programmes *Phare*, *Tacis* et *MEDA* fassent l'objet d'une meilleure coordination avec le programme *Interreg III* et
16. que les ressources soient réparties raisonnablement entre *Interreg III A* et *B*, de telle sorte que soient maintenues les activités transfrontalières, en même temps que serait augmentée la part relative des activités transnationales et qu'une part adéquate des ressources reviendrait également aux initiatives déployées dans le cadre du nouveau programme *Interreg III C*.

### Equal

#### 10. Observations concernant Equal

10.1. Les objectifs solidaires d'emploi optimal et de cohésion sociale sont des défis de première importance pour l'Union européenne. La reconnaissance du rôle que l'Union doit jouer dans la lutte contre l'exclusion sociale se trouve affirmée dans le traité d'Amsterdam. Le traité fait explicitement référence à la lutte contre l'exclusion et la discrimination. L'article 137 prévoit la possibilité d'adoption de mesures:

«destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale».

10.2. Ce ne sont pas seulement des raisons morales et éthiques qui militent en faveur de la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, mais aussi des raisons économiques. Le rythme de la modernisation et du développement de nouvelles technologies a obligé à réévaluer rapidement les besoins de qualifications dans l'ensemble de l'Union. Pour ceux qui ont accès à la formation et à l'éducation, il existe des possibilités illimitées de tirer parti de la société de l'information qui est en développement. Toutefois, pour ceux qui, dans le monde du travail, occupent des emplois à faibles qualifications, ou pire que cela, pour ceux qui sont en dehors du monde du travail, le fossé qui sépare les travailleurs qualifiés des travailleurs non qualifiés n'en est que plus accentué encore. En travaillant à l'ouverture du marché du travail à tous, et en particulier aux plus défavorisés, l'Union peut libérer un potentiel de ressources humaines qui risquerait, sans cela, de rester dissimulé et inutilisé. En cas de pénuries de qualifications, la tendance à laquelle on cède facilement est de faire venir des travailleurs de l'étranger plutôt que de fournir de la formation et de l'éducation aux membres de leur propre main-d'œuvre qui occupent des emplois à faibles qualifications, ou bien à des personnes appartenant à la catégorie des demandeurs d'emploi.

10.3. La formulation de la stratégie européenne pour l'emploi et des plans d'action nationaux a été à l'origine de la réforme du Fonds social européen (FSE). En termes d'objectifs et de priorités, c'est la stratégie européenne pour l'emploi qui déterminera la future configuration du Fonds social européen.

10.4. Pendant le déroulement de la période de programmation actuelle 1994-1999, des parties importantes des activités du FSE se déroulent dans le cadre de deux initiatives communautaires: *Adapt* (adaptation de la main-d'œuvre aux mutations industrielles) et *Emploi* (réintégration de catégories spécifiques de demandeurs d'emploi sur le marché du travail). Cette dernière initiative se subdivise en quatre éléments: NOW, *Horizon*, *Youthstart* et *Integra*.

10.5. Ces deux initiatives sont des instruments communautaires importants pour la promotion de changements dans des domaines de politique qui sont liés à l'emploi et au marché du travail. Aussi bien *Adapt* qu'*Emploi* ont joué des rôles importants pour ce qui est de créer les conditions d'actions futures en matière d'innovation et de méthodes novatrices de mise en œuvre de mesures préventives et actives. En faisant bénéficier d'autres organisations, d'autres programmes et d'autres projets, dans tous les États membres, de bonnes pratiques et d'expériences en matière d'intégration de la dimension d'égalité des chances, ces instruments ont établi la base de la diffusion de politiques du marché du travail. De plus, par le moyen de leurs partenariats transnationaux, ils ont accéléré le processus d'apprentissage.

10.6. L'initiative *Equal*, qui est de conception récente, se déploiera en s'appuyant sur les expériences et les succès des programmes *Adapt* et *Emploi*. L'on prévoit que le potentiel considérable de coopération transnationale, aussi bien entre projets individuels qu'entre gestionnaires de projets et décideurs politiques, sera appelé à se développer encore davantage et que le transfert de bonnes pratiques reviendra alimenter la stratégie européenne pour l'emploi.

10.7. La Commission a reconnu à juste titre qu'il y a des leçons à retenir des programmes *Adapt* et *Emploi*. Il faut exploiter l'expertise qui a été engrangée, et cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne les promoteurs de projets et ceux qui sont engagés dans la gestion des initiatives. Il faut conserver et prolonger la valeur ajoutée qui a été créée au cours des dernières années d'application des actuelles initiatives communautaires.

## 11. Profil de projet et additionnalité

### 11.1. Profil de projet

11.1.1. La proposition de la Commission relative à la nécessité d'éviter la dispersion de ressources financières sur un nombre trop important de petits projets représente un changement d'orientation. Par contraste avec l'actuelle période de programmation, le sentiment de la Commission est qu'il convient de réduire le nombre de projets bénéficiant de concours financiers, ce qui aura pour conséquence que les projets réussis auront tendance à être de dimensions plus importantes. La question de savoir s'il est viable ou non pour de «petits» projets de prendre des dimensions transnationales est de la plus haute importance. Le Comité des régions est d'avis qu'il convient de ne pas juger ou évaluer les projets sur base de leurs dimensions. Il arrive fréquemment que de «petits» projets représentent un potentiel énorme en termes de méthodes de conception et de transfert de meilleures pratiques. Il serait peut-être, dans une certaine mesure, plus facile de faire la démonstration de méthodes de meilleures pratiques provenant de projets qui sont plus petits que des projets de grandes dimensions, lourds à gérer.

11.1.2. Il se peut que la Commission éprouve des craintes à l'idée que le fardeau administratif à charge des organisations, et singulièrement de la Commission, qui participent à des projets de petites dimensions puisse ne pas déboucher sur un effet multiplicateur significatif. Toutefois, le Comité des régions estime que si la gestion d'*Equal* était efficace et simple, le taux de rentabilité serait plus élevé et que l'opération serait bénéfique pour tous.

### 11.2. Additionnalité

11.2.1. Il faut aussi que la question de l'additionnalité soit abordée dans le cadre de la nouvelle initiative *Equal*. L'expérience d'*Adapt* et d'*Emploi* a montré que des partenaires éprouvent fréquemment des difficultés à trouver le cofinancement. Cela s'est révélé en particulier être un problème pour les collectivités territoriales qui s'engagent dans un vaste projet transnational. En concentrant les concours financiers, dans le cadre de l'initiative *Equal*, sur des projets qui sont de grandes dimensions, l'on risque de faire en sorte que certaines collectivités territoriales soient exclues de la participation à des projets *Equal* en raison du fait qu'elles ne pourront pas trouver le cofinancement nécessaire. Cela vient renforcer l'observation selon laquelle des projets du type «petits projets» pourraient avoir un rôle important à jouer dans l'initiative *Equal*, étant donné que l'accès à des cofinancements serait possible pour des projets dont les budgets sont moins importants.

## 12. Les mesures

12.1. Il est prévu qu'*Equal* apporte un soutien à des mesures qui seraient prévues pour s'inscrire dans trois volets principaux:

- i) volet A: projets transnationaux intégrés;
- ii) volet B: mise en réseau et diffusion à l'échelon national;
- iii) volet C: développement de politiques.

### 12.2. Volet A: Projets transnationaux intégrés

12.2.1. Les projets relevant du volet A seraient destinés à lutter contre la discrimination et les inégalités qui existent en relation avec le marché du travail. Suite à des appels de propositions, les projets seraient sélectionnés et réalisés sur base de trois critères. Ces critères sont:

- a) innovation — ce facteur est à mesurer en fonction de l'expérience acquise à l'occasion d'initiatives communautaires antérieures;
- b) création de moyens d'action — la participation directe de ceux qui sont le plus directement concernés par la lutte contre la discrimination et les inégalités existant sur le marché du travail;
- c) démarche intégrée — les projets qui réussissent devraient être ceux qui intègrent un ensemble de mesures.

12.2.2. La Commission a recommandé que, dans le cadre du volet A: Projets transnationaux intégrés, les projets passent par trois phases qui seraient: une phase préparatoire, puis une phase opérationnelle et enfin une phase d'évaluation et de diffusion.

12.2.3. Le Comité des régions accueille avec satisfaction le fait que la Commission ait recommandé de faire en sorte que le Fonds social européen soit le seul Fonds structurel qui finance ces projets intégrés, étant donné que cela débouchera sur une simplification accrue.

12.2.4. Le Comité des régions est d'avis qu'il est de la plus haute importance que les termes d'innovation, de création de moyens d'action et de démarche intégrée soient clairement définis dès le début de l'initiative. Une fois que ces termes auront été clairement définis dans le contexte de l'initiative *Equal*, il devrait être possible d'éviter pour une grande part la confusion qui s'était manifestée dans le fonctionnement d'*Adapt* et d'*Emploi*.

### 12.3. Volet B: Mise en réseau et diffusion au niveau national

12.3.1. La Commission prévoit que le volet B: Mise en réseau et diffusion au niveau national devrait pouvoir constituer le pivot d'un nombre limité de domaines thématiques, pour lesquels le financement serait assuré par *Equal* dans chaque État membre. Le Comité des régions estime que les représentants des intérêts locaux et régionaux devraient contribuer au processus de décision conjointement avec les États membres et la Commission, pour ce qui est de déterminer les domaines thématiques appropriés. La Commission a également recommandé que chaque État membre propose des mécanismes adaptés, à instaurer au niveau national, en vue de la mise en réseau des projets et de la diffusion des bonnes pratiques. De l'avis du Comité des régions, les représentants des intérêts locaux et régionaux devraient être activement associés à la mise en place des mécanismes susdits.

### 12.4. Volet C: Développement de politiques

12.4.1. Le Comité des régions marque son accord avec la Commission sur le fait que les actions relevant du volet C: Développement de politiques devraient associer la Commission et les États membres dans une collaboration visant à créer le lien entre des bonnes pratiques résultant des projets et le développement de politiques dans des domaines thématiques convenus pour les besoins de l'initiative *Equal*. Le Comité des régions est particulièrement partisan des efforts visant à développer des mécanismes d'étalonnage et de diffusion des résultats.

## 13. Mise en œuvre d'*Equal*

13.1. Pour la mise en œuvre d'*Equal*, la Commission recommande que chaque État membre élabore un programme national en fonction des thèmes convenus, par rapport à la stratégie européenne pour l'emploi, au sein d'une structure de coordination. Une fois l'accord réalisé à propos de ces programmes, les États membres seront responsables, d'une part, du lancement d'appels réguliers à des propositions de projets et, d'autre part, de la création de comités nationaux de suivi chargés de surveiller la mise en œuvre de l'initiative. Le Comité des régions est d'avis que c'est au niveau des États membres que les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle significatif dans la préparation du succès d'*Equal*. Le Comité estime que les intérêts régionaux et locaux devraient être représentés au sein des comités nationaux de suivi, où ils sont susceptibles de faire bénéficier le processus de leur propre expérience du niveau local et régional.

## 14. Ciblage des mesures

14.1. Le Comité des régions trouve matière à préoccupation dans le fait que la Commission, en définissant sa position initiale concernant *Equal*, ait indiqué que, contrairement à ce qui est actuellement le cas en matière d'initiatives communautaires, il n'y aurait pas de concours financiers réservés en faveur de certaines catégories sociales. Toutes les organisations engagées dans la lutte contre la marginalisation seront en concurrence les unes avec les autres pour ce qui est de la recherche de concours financiers au titre de l'initiative *Equal*. Par exemple, les groupes qui, dans la société, luttent contre la discrimination due à des handicaps, pourraient se trouver en concurrence avec les groupes qui s'efforcent de faire progresser la cause de l'égalité des chances pour les femmes sur le lieu de travail. Il est permis de se demander si cela aura pour résultat le choix des projets les meilleurs et les plus méritants. Le Comité des régions entend encourager la Commission à envisager la mise en place de mesures qui, dans le cadre de l'initiative *Equal*, cibleraient spécifiquement les diverses catégories marginalisées de la société.

## 15. Recommandations concernant *Equal*

15.1. Le Comité des régions recommande que l'on prenne en compte un certain nombre de points lors de l'élaboration des lignes directrices concernant *Equal*.

1. *Equal* a été conçu dans le but de consolider les résultats des actuelles initiatives *Adapt* et *Emploi*. Il y a lieu, cependant, d'incorporer de nouveaux programmes et de nouvelles mesures dans un contexte nouveau, à savoir la stratégie européenne pour l'emploi. Il convient de faire d'*Equal* un instrument sur lequel les instances de l'UE et les instances locales, régionales et nationales puissent prendre appui dans le cadre de leur action contre l'exclusion sociale sur le lieu de travail et dans la société en général.
2. La charge administrative que représente le dépôt de demandes de concours financiers devrait être allégée le plus possible. Il arrive fréquemment que le spectre d'un processus administratif à l'excès décourage des candidats potentiels.
3. Il conviendrait de fournir, dans la mesure du possible, des définitions claires. Il y a lieu de définir clairement, dans le contexte d'*Equal*, les termes d'innovation, de transnationalité et d'intégration de la dimension d'égalité des chances.
4. Il faudra mettre au point des activités de suivi qui permettent de comparer les résultats des projets et la mesure dans laquelle ces projets ont réussi.
5. Un aspect d'une importance capitale est que l'intégration efficace de la dimension d'égalité des chances suite à la réussite de certains projets du programme *Equal* ne peut avoir lieu que si l'on a défini une stratégie de diffusion pendant le cycle de vie du projet et que l'on n'a pas repoussé cette tâche à l'extrême fin du cycle en question.

## *Leader+*

### 16. Observations concernant *Leader+*

16.1. La grande innovation de l'initiative communautaire *Leader (I et II)* résidait dans l'approche adoptée qui peut être résumée en quelques points comme suit:

- action intégrée, couvrant presque toutes les composantes de l'intervention:
  - animation et soutien technique pour le développement;
  - formation à différents niveaux;
  - création/consolidation/modernisation des entreprises;
  - valorisation des matières premières locales à travers la transformation à petite échelle;
  - promotion et commercialisation des produits et des services locaux;
  - consolidation et diversification du tourisme rural;
  - préservation et mise en valeur du patrimoine naturel et culturel;
- intervention intégratrice, les projets et les activités menés dans le cadre des différentes composantes d'intervention sont organisés dans une perspective d'action unifiée et cohérente et ne se ramènent pas à la simple addition de projets détachés les uns des autres;
- intervention sur une base territoriale, conçue et réalisée en fonction des ressources, des potentialités et des attentes d'un territoire délimité;
- dynamique ascendante, résultant de l'animation des entités et de la population d'un territoire, qui s'assument comme sujet d'un processus de développement local;
- gestion décentralisée, à la charge du groupe d'action local auquel est conféré un degré important d'autonomie afin qu'il puisse mener à bien le processus avec la souplesse requise.

16.2. Le document de la Commission dont il s'agit ici et qui concerne *Leader+* reprend les orientations des programmes antérieurs. Un nouvel élément se trouve néanmoins ajouté, à savoir l'obligation de faire en sorte que la stratégie contenue dans les plans locaux de développement soit en rapport avec l'un des thèmes qui sont énumérés. Le Comité des régions juge important que les actions se concentrent sur des territoires spécifiques où des problèmes se posent. Les thèmes et les groupes cibles énoncés par la Commission trouveront naturellement leur place dans une stratégie intégrée de développement. Le Comité des régions accorde cependant de l'importance à ce que le groupe d'action locale puisse choisir plus d'un thème ou plus d'un groupe cible, et le Comité invite aussi les États membres à faire usage de la faculté d'élargir la liste des thèmes et des groupes cibles pouvant être concernés.

En outre, il est important de reconnaître qu'il a toujours été clair que *Leader+*, en principe, peut s'appliquer à toute zone rurale des quinze États membres de l'Union européenne, et que les orientations relatives à l'élaboration des projets ne doivent contenir aucun obstacle susceptible de remettre cette règle en cause.

Le Comité propose dès lors de supprimer certains passages du texte du projet de communication de la Commission aux États membres. Le litige porte sur une partie du paragraphe 9 et sur la dernière phrase du paragraphe 10

16.3. De plus, il est question de spécificité et d'originalité de la stratégie de développement attendue pour chaque plan d'action local, par comparaison aux interventions des programmes classiques.

Or, ce qui caractérise ces derniers, entre autres choses, c'est précisément une approche sectorielle ou par groupe cible.

16.4. La véritable innovation apportée par *Leader+* réside dans l'approche qu'il a rendue possible et promue, et c'est précisément ce progrès méthodologique qu'il est essentiel de préserver et de consolider.

16.5. À cet égard, il nous apparaît important de souligner qu'un plan d'action pour le développement intégré d'un territoire rural ne saurait être composé uniquement d'actions innovatrices. Un plan de cette nature doit inclure un grand nombre d'initiatives et de projets, de manière à apporter une réponse aux problèmes et aux attentes sur le terrain, à avoir un impact local et partant, à contribuer à l'approfondissement d'une dynamique locale de développement. L'élément qui est novateur, c'est le plan dans son ensemble, certaines actions, qui ne le sont pas, pouvant toutefois s'avérer nécessaires pour garantir la viabilité, la cohérence et la stabilité du processus dans sa globalité.

16.6. Une dernière remarque pour rappeler que l'approche de *Leader+* requiert la mise sur pied d'une association de développement local, qui est responsable de la conception et de la mise en œuvre d'un plan d'action local et, parallèlement et de manière englobante, de la conduite d'un processus intensif d'animation, de mobilisation et d'encadrement des personnes concernées et des entités locales. Sans une dynamique locale et si l'on ne mise pas sur la création d'une culture du développement au niveau du territoire, *Leader+* n'est plus viable.

Aussi, il est essentiel que *Leader+* continue à comporter une forte composante d'animation et de soutien technique au développement, permettant de financer un large éventail d'activités et d'initiatives, entre autres, la création et le fonctionnement de réseaux d'animation (disposant de leurs noyaux, équipements et ressources propres), l'édition d'outils d'information et d'animation destinés au territoire concerné et l'organisation de fêtes et de festivals.

Il convient que les territoires ruraux où des groupes *Leader* existants continuent d'exister disposent aussi — fût-ce dans une mesure modérée — de la possibilité de bénéficier d'aides leur permettant d'avoir accès à des compétences et à toute autre assistance technique.

16.7. Le programme *Leader+* devra mettre plus particulièrement l'accent sur les actions qui s'inscrivent dans une perspective d'intégration, en articulant de manière synergique et complémentaire les différents investissements qui concourent à un même objectif.

16.8. Il est particulièrement important que le programme stimule les petites initiatives d'origine locale.

16.9. *Leader+* doit favoriser le travail des associations et des acteurs du développement local. Pour une meilleure concrétisation des actions d'animation, de coopération inter-territoriale et de mise en réseau des zones rurales, il convient en particulier de prévoir que les «Carrefours» soient également impliqués de manière directe.

16.10. *Leader+* devra s'articuler avec d'autres programmes qui ont des objectifs complémentaires dans la création d'emplois, la formation professionnelle, l'artisanat ainsi que dans le cadre d'autres interventions dans le domaine social.

16.11. Le Comité des régions, qui représente de nombreux élus locaux des zones rurales connaissant des problèmes structurels spécifiques, accueille avec un intérêt particulier le programme *Leader+*.

16.12. Les élus locaux sont les premiers agents de la dynamisation des processus de développement dans les zones rurales confrontées à des goulets d'étranglements. Les autorités locales sont les instances qui soutiennent les principaux projets d'investissement en vue de la création d'emplois et de la dynamisation globale de l'économie. De ce fait, il serait regrettable qu'au lieu de favoriser les projets nés du dynamisme local, *Leader+* soit inféodé à des visées bureaucratiques et dirigistes à l'échelon européen, national ou régional.

16.13. Le Comité des régions souhaite que la réglementation permettant de rendre le programme opérationnel soit mise en application le plus rapidement possible.

Compte tenu des attentes créées, il conviendrait que l'examen des dossiers de candidatures ne prenne pas cinq mois comme mentionné. Les acteurs locaux du développement, peu habitués à la bureaucratie, éprouveront des difficultés à s'accommoder de longs délais.

Il faut se prémunir contre les retards également en ce qui concerne la réalisation des programmes. Selon la proposition de la Commission, la sélection des groupes d'action peut s'étendre sur une période allant jusqu'à deux années à compter du moment où sont approuvés les critères de sélection. Il conviendrait que la durée de ce processus puisse être limitée,

par exemple, à six mois. Le Comité des régions estime, compte tenu de l'expérience acquise pendant la période de programmation actuellement en cours, qu'un retard dans la mise en train des programmes affaiblira la réalisation et les effets de cette action dans les nouveaux territoires *Leader*, ceux-ci devant commencer par se constituer une compétence. Dans les territoires qui sont de nouveau sélectionnés, la compétence acquise risque de se perdre.

16.14. Le Comité des régions, considérant les trois volets du programme *Leader+*, estime que c'est au premier: stratégies territoriales de développement rural, intégrées et innovatrices, qu'il faudra allouer l'enveloppe financière la plus importante.

Les candidatures à un financement doivent être sélectionnées en fonction de l'existence réelle d'une stratégie locale associant différents partenaires.

16.15. Le Comité des régions souhaite que les projets d'infrastructures puissent entrer dans le cadre de la stratégie *Leader+* et qu'ils soient considérés comme prioritaires par ceux qui procèdent à l'évaluation d'autres programmes, dans le cas où ils ne seraient pas éligibles à un soutien au titre de ce programme.

De fait, une stratégie de développement rural a besoin de pouvoir s'appuyer sur certaines infrastructures essentielles, sans lesquelles le processus de développement n'est pas viable.

16.16. La recommandation de la Commission selon laquelle la coopération ne doit pas se limiter à un simple échange d'expériences est globalement bien accueillie. Toutefois, le simple échange d'expériences étant une forme de coopération en soi, il ne doit pas être exclu du bénéfice du programme.

16.17. La limitation préalable des bénéficiaires potentiels à certains territoires d'une région donnée, prévue au paragraphe 9 du projet d'orientations, doit être abolie.

16.18. La limitation des bénéficiaires aux seuls groupes de travail locaux, conformément au paragraphe 12 alinéa premier des orientations, doit être supprimée.

Idem en ce qui concerne la limitation à 50 % de la part des autorités et des élus locaux au niveau décisionnel correspondant aux groupes de travail locaux (paragraphe 12, alinéa 3).

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission aux États membres définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable (*Urban*)»**

(2000/C 156/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le projet de Communication de la Commission aux États membres définissant des orientations pour une Initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable (*Urban*) (COM(1999) final 477);

vu la décision de la Commission en date du 25 octobre 1999 de consulter le Comité des régions à ce sujet conformément au premier paragraphe de l'article 265, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 2 juin 1999 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement»;

vu le projet d'avis CdR 357/99 rév. 1 adopté par la commission 4 le 2 décembre 1999 (rapporteur: Mme Powell, RU, PSE),

a adopté l'avis suivant lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février).

## 1. Introduction

1.1. Le Comité des régions accueille favorablement la proposition de la Commission de poursuivre l'initiative communautaire *Urban*, qui démontre clairement la nécessité constante des interventions structurelles de l'UE dans les zones urbaines défavorisées. Il se réjouit également de la présentation des orientations, sous la forme d'un «projet de document consultatif», au Parlement européen et au Comité des régions avant que celles-ci ne soient finalisées.

1.2. Le Comité reconnaît que l'approche actuelle qui consiste à cibler les zones urbaines souffrant d'un taux de chômage élevé, de mauvaises conditions de logement, d'un environnement dégradé et du manque d'équipements sociaux, a permis d'obtenir des succès significatifs: nombreux sont les exemples de projets hautement novateurs dans toute l'UE.

1.3. La première initiative communautaire *Urban* a permis des progrès considérables en matière d'accès aux grands programmes de financement, mais il est nécessaire d'aller plus loin. *Urban* a contribué à un changement d'attitude en impliquant directement les communautés concernées, grâce à une approche différente en matière de partenariats intégrés et de programmation. L'expérience de la première initiative communautaire, ainsi que la sensibilisation croissante au rôle central de la politique urbaine, ont aidé à définir le nouveau volet urbain de financement au titre des objectifs 1 et 2, ce qui a constitué une avancée importante dans la reconnaissance des besoins des villes à travers l'Union.

1.4. Il est important de noter que la nouvelle initiative communautaire représente pour l'UE une manière supplémentaire d'aborder les problèmes des zones urbaines, les objec-

tifs 1 et 2 fournissant une aide beaucoup plus substantielle. Le niveau de financement proposé (700 millions d'euros pour 2000-2006) doit être considéré dans ce contexte, mais de l'avis du Comité, des ressources égales ou supérieures au niveau du programme précédent permettraient néanmoins le développement d'un plus large éventail de projets novateurs.

## 2. Une stratégie pour l'initiative communautaire *Urban* 2000-2006

2.1. La stratégie de la nouvelle initiative communautaire *Urban* doit prendre en considération les grandes questions qui ont un impact sur et au sein de l'UE. Dans beaucoup de villes, le chômage dépasse la moyenne nationale, ce qui démontre l'importance de la restructuration économique et l'existence de niveaux d'adaptabilité variables.

2.2. Le défi de l'économie mondiale, qui se concentre sur des secteurs en expansion tels que les communications, les transports, le commerce international, la technologie environnementale, exerce à divers égards une incidence disproportionnée sur les zones urbaines.

2.3. L'exclusion sociale reste une préoccupation majeure de l'UE et est particulièrement aiguë parmi les chômeurs de longue durée, les membres des minorités ethniques, et les migrants, qui sont exclus des marchés du travail et du logement, outre les obstacles linguistiques.

2.4. La protection et l'amélioration de l'environnement urbain restent un défi global. L'épuisement des ressources naturelles, l'accroissement de la pollution et des déchets, la réduction des espaces verts exigent de nouveaux efforts de la part de l'UE.

2.5. Pour relever le défi, il faut une approche ambitieuse combinant des mesures préventives et correctives. Le Comité des régions est heureux de constater qu'un grand nombre des actions proposées par la Commission cherchent à adopter cette approche. Il suggère néanmoins d'accorder davantage d'attention à ces facteurs plus larges dans la mesure où ils ne sont pas reflétés dans le projet de document (par exemple la mondialisation, et l'importance des mesures préventives).

### 3. Objectifs et principes généraux

3.1. Les deux objectifs principaux du nouveau programme décrits dans le projet d'orientations (paragraphe 8) sont:

- a) promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies particulièrement innovantes en faveur d'une régénération économique et sociale durable des petites et moyennes villes ou des quartiers en crise dans les grandes agglomérations;
- b) renforcer et échanger les connaissances et les expériences relatives à la régénération et au développement urbains durables dans l'Union européenne.

La liste indicative de mesures éligibles jointe aux orientations souligne l'importance du développement et de la réhabilitation respectueux de l'environnement, ainsi que de l'intégration des personnes exclues en leur donnant accès aux services de base, tels que la santé, l'enseignement et les transports en commun. Il pourrait être utile que la description des objectifs reflète davantage ces priorités.

3.2. À cette réserve près, le Comité des régions soutient les deux principaux objectifs du nouveau programme. Pour qu'*Urban* continue à être un succès, il faut des stratégies innovatrices permettant la mise en œuvre de projets qui améliorent véritablement la vie des personnes, et qui réunissent les politiques nationales, régionales et locales ainsi que les systèmes de financement d'une manière intégrée. De même, la nouvelle initiative communautaire offre des possibilités stimulantes permettant aux collectivités locales de mettre en commun les différentes facettes de leur travail sur l'exclusion sociale dans une nouvelle approche intégrée capable de conférer une réelle valeur ajoutée à la nouvelle initiative communautaire. L'amélioration de l'échange d'expériences et des meilleures pratiques est également particulièrement bienvenue du point de vue des collectivités locales et régionales, étant donné leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes actuels. Ce rôle doit être pris en considération lors de l'identification des nouveaux programmes, ainsi que dans leur suivi et leur mise en œuvre.

3.3. Le Comité est heureux de constater que les actions ciblées dans les zones urbaines restent l'une des caractéristiques clés de la nouvelle proposition de programme, et soutient la nécessité de disposer d'une masse critique de population. L'intégration des programmes dans les plans stratégiques économiques, sociaux et environnementaux plus larges permettra de forger des liens entre les zones frappées de pauvreté et des zones plus prospères.

3.4. Des programmes gérés par les communautés locales, des partenariats solides et des actions intégrées sont les éléments clés du succès des programmes *Urban* actuels et le Comité est heureux de constater que ces approches continuent à sous-tendre la mise en œuvre des nouveaux programmes. Les initiatives locales ciblées comme *Urban* encouragent à développer des travaux actifs et innovateurs, les partenariats locaux impliquant un large éventail d'acteurs en vue de promouvoir et de soutenir la participation de la communauté. Cette participation à l'identification des questions et des priorités locales, à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de changement, permet de parvenir à des solutions durables.

3.5. Toutefois, le Comité souligne que pour que les communautés locales soient à même de jouer leur rôle, il est nécessaire d'investir dans la construction et le développement de la capacité locale. Cela prend du temps et il y a lieu d'en tenir compte dans le processus de programmation. Le Comité demande également instamment à la Commission de reconnaître que c'est la qualité des résultats qui démontrera le succès de l'approche politique intégrée, plutôt que des résultats simplement quantifiables reflétant des facteurs tels que, par exemple, les processus consultatifs formels entrepris.

3.6. En outre, le Comité souhaite souligner que la diversité des zones urbaines requiert des solutions individualisées et flexibles. Aucun modèle définitif ne peut être exigé ou imposé: chaque zone urbaine a ses propres problèmes spécifiques et fait face à des défis qui nécessitent une approche et des solutions propres. La flexibilité sera donc fondamentale pour le développement réussi des projets.

3.7. L'intégration est un thème central de l'agenda du développement durable, et cette approche doit être favorisée dans le cadre des nouveaux programmes. Nous ne pouvons pas construire une société urbaine réussie en restreignant la croissance économique; mais nous ne pouvons également pas préserver l'environnement urbain sans une reconnaissance par tous les secteurs de la société de notre responsabilité commune de maintenir et d'améliorer la qualité de la vie urbaine; et nous ne pouvons pas atteindre ou soutenir la prospérité économique tant que l'exclusion sociale est le lot de tant de nos banlieues.

3.8. Le Comité reconnaît également le défi d'une bonne gestion des affaires publiques, de la création de la capacité locale à changer et de la promotion de l'engagement civique, et accueille favorablement la priorité accordée à cet aspect dans la nouvelle initiative communautaire *Urban*. Le programme pourrait permettre des processus de décision innovateurs et

flexibles favorisant la participation des communautés locales, et faisant progresser les recommandations du cadre d'action pour le développement urbain.

#### 4. Zones éligibles et actions prioritaires

4.1. Le Comité des régions comprend la logique de proposer que les zones ayant une population de 10 000 personnes soient éligibles à une aide, ce qui devrait permettre le développement de stratégies innovatrices. Il prend acte du fait que, sur base de cette proposition, le nombre maximal de zones urbaines pouvant être couvertes se situe aux alentours de 50. Le Comité estime qu'il devrait être possible pour chaque État membre d'ajouter des zones urbaines et de ne pas se limiter au nombre proposé par la Commission. Toutefois, le Comité fait observer qu'il y a lieu de prévoir des crédits suffisants pour assurer que chaque programme puisse atteindre effectivement les objectifs de l'initiative *Urban*. En outre, le Comité accueille favorablement l'accès élargi au programme, toutes les villes et tous les quartiers défavorisés des villes étant susceptibles d'être éligibles. Cela lève un obstacle artificiel qui existait jusqu'ici et permet une approche cohérente des problèmes urbains dans une zone donnée. Cela contribuera également à élargir l'impact des Fonds structurels en intégrant des facteurs sociaux tels que la santé. Cela donnera davantage de possibilités à des zones urbaines qui n'étaient pas éligibles à une telle aide auparavant, et permettra également à des zones urbaines qui ne relèvent plus de l'objectif 2 de pouvoir continuer à bénéficier d'une aide. Dans le même temps, la concurrence pour obtenir des crédits va être très intense. Le nombre de projets envisagés, la base de population et le degré d'éligibilité soulignent l'importance d'une évaluation réaliste de l'ampleur des résultats réalisables.

4.2. Les orientations définissent neuf critères d'éligibilité, et un secteur devra en présenter au moins trois pour être éligible:

- un fort taux de chômage à long terme;
- un faible taux d'activité économique;
- un taux de pauvreté et d'exclusion élevé;
- une nécessité de reconversion résultant de difficultés économiques et sociales;
- un nombre élevé d'immigrés, de minorités ethniques, ou de réfugiés;
- un faible taux d'éducation, d'importantes lacunes en termes de qualifications et un taux élevé d'échecs scolaires;
- un fort taux de criminalité et de délinquance;
- une évolution démographique précaire;
- des conditions environnementales particulièrement dégradées.

Le Comité suggère qu'il serait plus approprié, concernant le cinquième critère, de parler de «migrants» plutôt que d'«immigrés», que l'expression «d'importants écarts en termes de qualifications» serait préférable à «d'importantes lacunes en termes de qualifications» et que la question de l'employabilité devrait être incluse dans les questions liées à l'enseignement et aux qualifications.

4.3. Le Comité accueille favorablement la flexibilité que permet le projet de réglementation concernant l'utilisation d'un éventail d'indicateurs, ce qui permet de refléter les besoins différents des zones urbaines et offre donc la perspective de programmes plus efficaces en la matière.

4.4. Le Comité soutient également la nécessité de promouvoir l'égalité des chances, mais il souhaite également ajouter que tous les types d'exclusion ne servent qu'à renforcer la disparité entre les régions. Les collectivités locales et régionales souhaiteraient tenir compte de cet aspect dans leurs programmes.

4.5. Le Comité reconnaît que les priorités proposées sont appropriées pour élaborer des programmes d'initiatives communautaires puisqu'elles couvrent un large éventail de questions et devraient contribuer, avec la variété considérable des activités pouvant être soutenues, à la mise au point de stratégies innovatrices, et à une prise de décision flexible.

#### 5. Préparation, présentation et approbation des programmes

5.1. Il est proposé dans les orientations que la Commission attribue une enveloppe financière à chaque État membre, et fixe un niveau minimal de dépenses par habitant de 500 euros ainsi qu'un nombre maximum de zones par État membre (voir annexe II du document). Puis, les États membres devront identifier les zones, ventiler les crédits et retenir les critères d'éligibilité particuliers à appliquer dans cet État membre. Les collectivités locales élaboreront ensuite des programmes d'initiatives communautaires conformément aux exigences des orientations, en partenariat, le cas échéant, avec les autorités régionales et nationales. Les programmes doivent être soumis à la Commission pour approbation avant que les crédits du Feder ne soient accordés.

5.2. Le Comité des régions considère que les orientations devraient être plus explicites quant à la transparence nécessaire au stade de la prise de décision dans les États membres, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une consultation avec les collectivités locales et régionales, et quant à la nécessité d'une concurrence ouverte pour l'obtention des crédits. Par ailleurs, le Comité est d'avis qu'un système plus équitable et plus rationnel limitant la possibilité pour les États membres d'adopter des critères différents, serait que les propositions des autorités locales respectent tout simplement les critères fixés dans les orientations.

5.3. Le Comité se réjouit de la reconnaissance du rôle moteur des autorités locales. Les autorités locales jouent un rôle unique et occupent une place importante dans la construction de la capacité du secteur bénévole et dans la création de nouvelles formes de travail en partenariat.

5.4. L'innovation est primordiale pour la nouvelle initiative communautaire, et dans ce contexte il est suggéré que des efforts particuliers soient faits pour mettre au point une approche simple, directe et souple de gestion de l'initiative communautaire, afin de permettre aux collectivités locales et à leurs partenaires de développer l'approche la plus efficace pour leur secteur.

## 6. Suivi, mise en œuvre et évaluation

6.1. Les collectivités locales joueront également un rôle prépondérant dans les mécanismes qui seront développés pour gérer et mettre en œuvre les programmes, tant au niveau local que national ou transnational. Le Comité des régions souligne que les collectivités locales devraient continuer à être associées aux comités de suivi et de pilotage.

## 7. Financement

7.1. Le Comité des régions réitère son soutien à la nouvelle initiative *Urban*. Tout en reconnaissant que le programme a été inclus à la fin du débat sur la réforme des Fonds structurel, et que les zones urbaines pourront recevoir une plus grande aide spécifique au titre des objectifs 1 et 2, le Comité fait observer que l'enveloppe financière relativement restreinte ne rend pas compte du fait que les quatre cinquièmes de la population de l'UE vit dans les zones urbaines.

## 8. Conclusions

8.1. Le Comité des régions accueille favorablement la présentation du projet d'orientations au Parlement européen et à lui-même pour consultation.

8.2. Le Comité approuve la poursuite de l'initiative communautaire *Urban*, ainsi que les grandes lignes des objectifs pour la période 2000-2006, sous réserve de ce qui est mentionné ci-après au paragraphe 8.3 des conclusions, mais il souhaite

néanmoins souligner sa préoccupation quant au niveau relativement faible des ressources.

8.3. Il serait utile que la description des objectifs faite au paragraphe 8 du projet d'orientations reflète davantage l'accent mis plus tard dans le document sur le développement et la réhabilitation respectueux de l'environnement, ainsi que sur l'intégration des personnes exclues en leur donnant accès aux services de base tels que la santé, l'enseignement et les transports en commun.

8.4. Le Comité accueille favorablement la poursuite de l'approche locale ciblée, tout en soulignant la nécessité de tenir compte de manière adéquate dans le cadre des programmes du temps qu'il faut pour créer et développer la capacité des collectivités locales. En outre, le Comité invite la Commission à prendre en considération les résultats qualitatifs.

8.5. Le Comité souligne que la diversité des zones urbaines doit être reflétée dans les programmes et être correctement prise en considération par la Commission.

8.6. Le Comité accueille favorablement les critères d'éligibilité étendus, qui seront plus utiles pour élaborer les programmes, et soutient l'accès élargi au programme que permet la proposition de la Commission, toutes les villes et tous les quartiers défavorisés des villes étant désormais susceptibles d'être éligibles. Dans le même temps, la concurrence pour obtenir des crédits va être très intense. Il faudra reconnaître l'importance d'attentes réalistes quant au nombre de projets susceptibles d'être financés dans chaque État membre et quant à l'ampleur des résultats réalisables.

8.7. Le Comité se réjouit de la reconnaissance du rôle des autorités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'initiative communautaire, et souhaiterait que cet aspect soit concrétisé dans les orientations au niveau des dispositions relatives à la gestion du programme, qui devraient notamment mentionner la transparence nécessaire et la nécessité que les collectivités locales et régionales soient consultées par les États membres pour la détermination des critères. En effet, le Comité propose de limiter la possibilité pour les États membres d'adopter des critères différents concernant les propositions de projets, outre les critères communs définis dans les orientations.

8.8. Le Comité souhaiterait davantage de simplicité et de flexibilité dans la gestion et la mise en œuvre de la nouvelle initiative communautaire.

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'année européenne des langues 2001»**

(2000/C 156/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de la Commission européenne sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant l'année européenne des langues 2001 (COM(1999) 485 final);

vu la décision prise par la Commission européenne le 25 octobre 1999 et la décision prise par le Conseil le 30 novembre 1999 de consulter le Comité des régions à ce sujet, conformément aux articles 149 et 150 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 15 septembre 1999 de charger la commission 7 «Éducation, formation professionnelle, culture, jeunesse, sport, droit des citoyens» d'élaborer un avis en la matière;

vu le projet d'avis (CdR 465/99 rév. 1) adopté par la commission 7 le 3 décembre 1999 [rapporteur: M. Pella (I — PPE)];

considérant que le préambule du traité CE stipule que les États membres sont «déterminés à promouvoir le développement du niveau de connaissance le plus élevé possible pour leurs peuples par un large accès à l'éducation et par la mise à jour permanente des connaissances»;

considérant que l'article 18 du traité CE consacre le droit de tout citoyen de l'Union de «circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres» et que «l'aptitude à utiliser les langues étrangères est essentiel à l'aptitude à exercer ce droit pleinement en pratique»;

considérant que les conclusions du Conseil du 12 juin 1995 soulignaient qu'il «convient de préserver la diversité linguistique et de promouvoir le plurilinguisme dans l'Union, dans l'égal respect des langues de l'Union et à la lumière du principe de la subsidiarité», et que la décision 2493/95/CE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 23 octobre 1995 et proclamant 1996 «Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie» soulignait l'importance du rôle de l'apprentissage tout au long de la vie pour le développement des aptitudes, y compris linguistiques, durant toute la vie d'un individu;

vu le contenu du programme *Socrates*, institué par la décision n° 819/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 1995 et modifié par la décision n° 576/98/CE du 23 février 1998, qui a pour objectif de promouvoir la connaissance des langues de l'Union européenne de façon à contribuer au renforcement de la compréhension et de la solidarité entre les peuples qui forment la Communauté;

vu le programme *Leonardo da Vinci*, adopté le 6 décembre 1994 par la décision 94/819/CE du Conseil qui, poursuivant le développement du programme *Lingua*, a apporté son soutien aux activités visant à promouvoir l'acquisition d'aptitudes linguistiques dans le cadre des mesures de formation professionnelle; considérant que ce soutien sera développé durant la seconde phase du programme *Leonardo da Vinci*, adopté le 26 avril 1999 par la décision 99/382/CE du Conseil;

considérant qu'un programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information a été adopté par la décision du Conseil 96/667/CE du 21 novembre 1996;

considérant que la variété des langues européennes constitue un patrimoine à sauvegarder,

a adopté, lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février), l'avis suivant.

## 1. Introduction

### 1.1. Contenu de l'Année européenne des langues

1.1.1. Le Comité des régions a accueilli avec satisfaction la proposition de la Commission européenne de proclamer 2001 «Année européenne des langues».

1.1.2. En effet, la Commission a présenté en maintes occasions la diversité culturelle des différents États membres comme l'élément clé de la richesse culturelle de l'UE.

1.1.3. Afin de comprendre l'importance stratégique pour la réalisation d'une union véritable et efficace entre les populations européennes de la décision de proclamer 2001 «Année européenne des langues», il convient de souligner que la langue parlée par les membres d'une communauté constitue le principal élément distinctif de leur identité culturelle.

1.1.4. Comme l'indiquait la Commission dans son Livre blanc de 1995 intitulé «Éducation, formation, recherche: enseigner et apprendre — Vers la société cognitive», dont le quatrième objectif était la maîtrise de trois langues communautaires, et dans son Livre vert de 1996 intitulé «Éducation — formation — recherche: les obstacles à la mobilité transnationale», dont les conclusions stipulaient que «l'apprentissage d'au moins deux langues communautaires est devenu une condition indispensable pour permettre aux citoyens de l'Union européenne de bénéficier des possibilités professionnelles et personnelles que leur ouvre la réalisation du marché unique», la connaissance d'une autre culture passe par la connaissance de la langue parlée par la population concernée.

1.1.5. Au-delà des évaluations — nécessaires — concernant la possibilité objective d'apprendre deux langues communautaires offerte à un individu, que le Comité estime généralement difficile à traduire dans la réalité, le message clé à transmettre dans tous les États membres concerne le principe selon lequel la connaissance d'une autre culture exige de connaître d'abord la langue parlée par la population concernée.

### 1.2. Actions communautaires existantes dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle en matière linguistique: affinités et disparités entre les objectifs similaires fixés dans le cadre des programmes Socrates et Leonardo

1.2.1. Des programmes spécifiques visant à améliorer l'intégration économique et sociale des États membres ont déjà été lancés au niveau communautaire: il s'agit des programmes Socrates et Leonardo da Vinci, qui oeuvrent en faveur de la diffusion de l'apprentissage des langues.

1.2.2. Le programme Socrates prévoit, dans le domaine des langues, l'octroi d'une aide communautaire en faveur de la formation initiale et au service des professeurs de langues, pour le développement de nouveaux matériels d'enseignement et de projets éducatifs conjoints comprenant des échanges entre jeunes.

1.2.3. Le programme Leonardo da Vinci assure la promotion de l'acquisition de connaissances linguistiques à des fins professionnelles grâce à des projets pilotes transnationaux et à des programmes d'échanges. Dans le cadre de ces deux programmes, la priorité est accordée aux langues les moins utilisées, apprises et enseignées.

1.2.4. Si les initiatives que la Commission juge les plus aptes à faire partie du paquet d'actions à mettre en oeuvre dans le cadre de l'Année européenne des langues sont à plusieurs égards compatibles avec les objectifs des deux projets susmentionnés, elles s'en éloignent radicalement à d'autres égards.

1.2.5. L'année 2001 fournira l'occasion de promouvoir l'ensemble des langues communautaires, en particulier les langues qui sont actuellement peu utilisées ainsi que les langues minoritaires, conformément au principe qui constituera le message clé de l'année européenne, à savoir que toutes les langues doivent être reconnues de valeur égale.

1.2.6. À cet égard, il existe donc une certaine continuité avec les projets déjà mis en oeuvre, même si les programmes Socrates et Leonardo ne couvrent que les langues communautaires, ainsi que l'irlandais et le luxembourgeois. En revanche, les groupes cibles sont différents.

1.2.7. En effet, les actions qui dans le cadre des programmes Socrates et Leonardo sont limitées à des catégories bien déterminées de la population communautaire (enseignants, formateurs, apprenants, décideurs et experts universitaires) en raison du caractère restreint des ressources disponibles, seront, durant l'Année européenne des langues, destinées au grand public.

1.2.8. Cette approche fait de l'Année européenne des langues une des principales actions en faveur de l'intégration européenne mises en oeuvre au niveau communautaire.

1.2.9. Le Comité a déjà exprimé son extrême satisfaction concernant la mise en oeuvre des programmes d'éducation et de formation Socrates et Leonardo. Durant la deuxième phase du programme Socrates, une nouvelle action destinée à promouvoir la diversité linguistique et à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage des langues verra le jour. Quant à la deuxième phase du programme Leonardo da Vinci, elle permettra de renforcer la visibilité des langues et la priorité accordée à l'enseignement des langues. Le Comité souhaite que la deuxième phase des programmes susmentionnés, qui doit débuter en l'an 2000, soit parfaitement intégrée aux travaux préparatoires en vue de l'Année européenne des langues en 2001.

## 2. Observations générales

### 2.1. Buts et objectifs de l'intervention communautaire

2.1.1. D'une façon générale, le Comité approuve les objectifs et les moyens définis en vue de la mise en oeuvre des initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues. Il s'agit principalement de :

- mieux sensibiliser les citoyens de l'Union européenne à la richesse de la diversité linguistique au sein de l'Union européenne;
- porter à l'attention du plus large public possible les avantages de compétences dans un éventail de langues, c'est-à-dire essentiellement la libre circulation effective au sein de l'Europe ainsi que l'amélioration de l'aptitude à l'emploi des individus et de la compétitivité des entreprises européennes sur la scène internationale;
- encourager l'apprentissage des langues tout au long de la vie et l'acquisition des aptitudes connexes;
- recueillir et diffuser des informations sur l'enseignement et l'apprentissage des langues.

2.1.2. Les buts de l'intervention communautaire peuvent être assimilés à la mise en oeuvre des principes définis par le Traité de l'Union européenne, à savoir:

- favoriser la connaissance mutuelle des cultures qui, dans leur diversité, constituent la véritable richesse de l'Europe;
- promouvoir la libre circulation des citoyens au sein de l'Union européenne.

### 2.2. Groupes cibles

2.2.1. Le but principal de l'Année européenne des langues est de toucher le plus grand nombre possible de personnes, et par conséquent la majorité des citoyens européens, afin de convaincre tout un chacun, indépendamment de son âge, de son origine sociale et de sa profession, de l'importance de l'étude des langues. Ce large groupe cible comprendra par exemple:

- les personnes habitant dans une région déterminée ou ayant une langue maternelle particulière;
- les personnes vivant à proximité d'une frontière linguistique;
- les catégories professionnelles;
- les écoliers;
- les parents d'écoliers;
- les partenaires sociaux;
- les chômeurs.

Le Comité souligne que les personnes handicapées devraient être incluses.

### 2.3. Description des actions prévues

#### 2.3.1. Actions majeures

2.3.1.1. Le Comité accueille avec satisfaction la proposition de faire figurer parmi les initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues des journées durant lesquelles seront organisés des événements spécifiques, ainsi que la proposition d'encourager les établissements d'apprentissage des langues à organiser des journées «portes ouvertes». Il juge positive l'organisation dans tous les États membres d'un certain nombre d'événements conjoints, par exemple à l'occasion de l'ouverture et de la clôture de l'Année.

2.3.1.2. Le Comité signale qu'il est nécessaire que ces manifestations soient organisées de façon à ce qu'elles ne deviennent pas des projets étrangers au contexte et par conséquent inaptes à toucher le grand public. Par ailleurs, ces manifestations devront être plus divertissantes et interactives que didactiques, et prévoir par exemple des représentations en différentes langues. Il sera également important de garantir une couverture télévisée appropriée pour les initiatives majeures.

2.3.1.3. Le Comité se félicite que nombre des actions et activités à l'échelon communautaire qui se dérouleront durant l'Année européenne ne seront pas spécifiques à des langues particulières mais viseront à faire passer un message global de promotion de la diversité et de l'apprentissage des langues en général.

#### 2.3.2. Actions spécifiques

2.3.2.1. Les actions spécifiques proposées sont les suivantes:

- la création d'un logo facilement reconnaissable par les groupes cibles, accompagné d'un slogan bref et incisif, adapté aux exigences des différentes langues et cultures; la Commission cherchera à développer un logo en coopération avec le Conseil de l'Europe; ce logo pourra être utilisé pour les projets financés en tout ou en partie par la Communauté européenne, ou les projets entièrement financés par les institutions locales, pourvu qu'ils partagent les objectifs de l'Année européenne des langues;
- le recours à la télévision, qui s'avère être le support présentant le meilleur potentiel de sensibilisation initiale du public; en raison des coûts élevés, il est exclu d'acheter directement un espace publicitaire, mais il peut s'avérer possible d'obtenir des passages à l'écran gratuits;
- l'organisation de concours européens s'adressant aux étudiants et aux adultes;
- la création d'un site Internet exclusivement destiné à fournir des informations sur l'Année européenne des langues; ce site contiendra tous les matériels d'information élaborés dans le cadre de l'initiative, ainsi que des liens vers la Commission, le Conseil de l'Europe et des sites nationaux, tout en prévoyant une interactivité avec le public;

- l'organisation d'expositions;
- interviews et conférences de presse;
- la production d'affiches, de plaquettes et de brochures en vue d'une diffusion à grand tirage; l'espace publicitaire nécessaire pour les campagnes d'affichage devra être octroyé gratuitement par les autorités concernées;
- la participation directe de personnalités et de VIP, qui se feront les porte-voix des objectifs de l'Année européenne des langues.

#### 2.4. *Coopération avec le Conseil de l'Europe et avec les pays candidats à l'adhésion*

2.4.1. Le Comité se félicite de la perspective d'une collaboration fructueuse entre l'UE et le Conseil de l'Europe et, en particulier, de la possibilité de collaborer avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe à la promotion de l'Année. Concernant la gestion générale de l'Année européenne, il souligne l'importance non seulement d'une coopération étroite et quotidienne entre la Commission et le secrétariat du Conseil de l'Europe, mais également de l'organisation régulière de réunions conjointes de coordination.

2.4.2. Le Comité apprécie le soutien du Conseil de l'Europe à la participation aux initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues, notamment dans les pays candidats à l'adhésion, dans l'espoir qu'une telle collaboration pourra en partie résoudre les difficultés objectives qu'un tel engagement implique.

#### 2.5. *Procédures administratives et d'introduction des demandes*

2.5.1. La proposition de la Commission européenne stipule que l'organe chargé de recevoir les demandes de financement est le Comité consultatif, qui sera désigné à cette fin.

2.5.2. Il est prévu d'organiser deux appels à propositions au titre de l'Année européenne: concernant le premier, la date limite pour le dépôt des candidatures sera fixée à l'été ou au début de l'automne 2000 et les subventions seront financées sur le budget de l'année de préparation; un autre appel à propositions suivra, pour lequel la date limite sera fixée au printemps 2001 et qui ciblera des actions qui promeuvent l'un ou l'ensemble des objectifs spécifiques de l'Année européenne.

2.5.3. Le Comité réitère la demande déjà exprimée dans d'autres avis, à savoir une simplification maximale des formulaires, l'octroi d'un délai suffisant pour le dépôt des candidatures et l'accélération des procédures d'octroi des subventions.

2.5.4. Le Comité apprécie le fait que la priorité sera accordée aux projets démontrant clairement comment ils contribueront au développement de la citoyenneté européenne et aux actions correspondant aux objectifs définis comme prioritaires dans le

Livre blanc de 1995, parmi lesquels figurent l'apprentissage des langues à un stade précoce, aux niveaux préscolaire et primaire, l'échange d'informations sur l'enseignement et l'apprentissage des langues, la promotion d'initiatives dans le domaine de la traduction et de l'interprétation propres à faciliter une communication efficace entre locuteurs de langues différentes.

2.5.5. Le Comité juge extrêmement positive la décision de privilégier les projets nationaux, régionaux et locaux impliquant la production de matériel d'information audiovisuelle de bonne qualité.

#### 2.6. *Comité consultatif*

2.6.1. L'article 5 de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil prévoit la création d'un comité consultatif composé de deux représentants de chaque État membre. Chaque État membre aura la possibilité de choisir librement de désigner des experts ou des hommes politiques.

#### 2.7. *Budget*

2.7.1. Les initiatives prises à l'échelle communautaire dans le cadre de l'Année européenne des langues seront financées entièrement par le budget communautaire, tandis que les initiatives menées au niveau local, régional, national ou transnational seront financées à concurrence de 50 %. L'enveloppe financière allouée à ces initiatives est établie à un montant total de 8 000 000 d'euros, outre les 4 000 000 d'euros affectés aux mesures préparatoires en l'an 2000.

2.7.2. Les types d'action suivants, entrepris à l'échelle internationale, nationale, régionale ou locale, seront financés:

- réunions et manifestations;
- actions d'information et de promotion;
- enquêtes et études;
- autres actions dont les objectifs correspondent à un ou plusieurs des objectifs de l'Année européenne et qui ne pourraient prétendre à un financement au titre de programmes communautaires existants.

2.7.3. Le Comité approuve le principe selon lequel aucun fonds ne sera accordé à la réalisation de projets similaires à ceux déjà financés dans le cadre de programmes et activités existants, afin de ne pas disperser inutilement les ressources financières de l'Année européenne des langues et de pouvoir les utiliser au mieux.

#### 2.8. *Rôle et point de contact des collectivités locales*

2.8.1. Il apparaît indispensable de souligner le rôle clé des pouvoirs locaux dans les activités préscolaires, les initiatives destinées aux jeunes, les services éducatifs de la communauté et le soutien à apporter à la diversité culturelle au sein de l'UE, dont la langue fait partie intégrante.

2.8.2. Un aspect à ne pas négliger a trait au rôle que les collectivités locales ont à jouer dans l'instauration et le maintien de la coopération interrégionale et de la coopération avec des interlocuteurs extérieurs à l'UE, principalement avec les pays candidats. Le Comité apprécie la volonté de créer un comité consultatif composé de deux représentants de chaque État membre et présidé par un représentant de la Commission, dans la mesure où il garantira la contribution fondamentale et inéluctable des pouvoirs locaux.

### 2.9. *Évaluation et impact prévu*

2.9.1. Le Comité des régions juge extrêmement positive la proclamation de l'Année européenne des langues, et estime que l'impact qu'elle aura sur les citoyens européens sera énorme: les langues présentent en effet un intérêt considérable et constituent un domaine capable d'intéresser un très grand nombre de personnes et d'institutions.

2.9.2. L'Année européenne des langues peut avoir un important effet multiplicateur, grâce aux mesures entreprises au niveau communautaire et susceptibles de jouir d'une grande attention médiatique, mais également grâce aux initiatives prises à une moindre échelle et destinées à des groupes, pays ou régions spécifiques.

2.9.3. Afin d'optimiser l'impact de l'Année européenne des langues, il convient de tirer de précieux enseignements des initiatives similaires déjà finalisées, notamment l'Année européenne de l'éducation, et dans le cadre desquelles ont été commises certaines erreurs qui ont constitué un obstacle à la capacité d'attirer des fonds émanant de sources extérieures.

2.9.4. Durant l'Année européenne de l'éducation, des domaines où les ressources étaient insuffisantes ont été identifiés, à savoir les produits de communication dans toutes les langues de l'UE, les activités de promotion et de marketing attirant l'attention des médias et la diffusion des informations concernant les bonnes pratiques découlant de projets individuels. Il faudra éviter de commettre de telles erreurs dans le cadre de l'Année européenne des langues.

## 3. Observations particulières

### 3.1. *Apprentissage de la langue*

3.1.1. La clé du succès de l'Année européenne réside dans l'attention à apporter à la phase préparatoire de l'an 2000.

3.1.2. Des études et des sondages devront être réalisés afin de comprendre l'attitude de divers groupes cibles par rapport à l'apprentissage des langues, de définir les attentes des groupes cibles par rapport à l'Année, d'analyser des avis sur la façon dont des actions spécifiques envisagées pour l'Année pourraient être mises en œuvre, tout en tenant compte d'une information fondamentale déjà en notre possession, à savoir que 51 % des citoyens européens adultes et 29 % des jeunes

âgés de 15 à 24 ans ne maîtrisent pas suffisamment bien une langue étrangère pour pouvoir tenir une conversation.

3.1.3. Le Comité a toujours soutenu avec fermeté la promotion de la maîtrise des langues, dans la mesure où elle contribue à la culture et à l'emploi. En outre, elle constitue une condition sine qua non de la mobilité des citoyens au sein de l'UE.

3.1.4. Le Comité souligne avec insistance la nécessité d'un apprentissage précoce des langues, afin que les citoyens de l'UE puissent réellement se considérer comme européens dès leur enfance et qu'ils grandissent dans une société multilingue, qui prévoit l'apprentissage des langues tout au long de la vie en tant que partie intégrante d'un style de vie naturellement européen.

3.1.5. Le Comité se félicite que soit prévue la rédaction d'un «Guide des candidats à l'apprentissage des langues», qui expliquera ce qu'il faut rechercher dans un bon cours de langues et qui proposera des techniques d'apprentissage efficaces.

3.1.6. Le Comité affirme la nécessité d'une coordination efficace entre les initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues et celles déjà mises en œuvre au titre d'autres programmes spécifiques dont la deuxième phase débutera dès l'an 2000 (*Socrates* et *Leonardo*). Il souligne l'importance que revêt l'action *Langue* à cet effet.

3.1.7. Il apparaît particulièrement important de promouvoir la mise en place de partenariat entre les organisations qui, dans les différents États membres, s'occupent de la promotion de l'apprentissage des langues.

### 3.2. *Promotion de la diversité culturelle*

3.2.1. Le Comité s'emploiera inlassablement à souligner que le maintien de la diversité culturelle est un facteur d'enrichissement pour l'ensemble de l'Europe, comme il l'a affirmé à propos du «Premier programme cadre de la Communauté européenne en faveur de la culture (2000-2004)», et que seule la connaissance d'autres cultures, essentiellement à travers l'étude des langues, peut constituer un obstacle à des phénomènes préoccupants tels que le racisme et la xénophobie.

### 3.3. *Langues concernées par les initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues*

3.3.1. Conformément au principe selon lequel toutes les langues doivent être reconnues de valeur égale, l'article premier de la proposition de décision stipule que les initiatives prises en 2001 couvriront toutes les langues officielles de la Communauté, ainsi que l'irlandais, le luxembourgeois et les autres langues reconnues par les États membres.

3.3.2. Le Comité accueille favorablement la marge de manœuvre accordée aux États membres, qui pourront décider de façon autonome quelles seront les langues parlées sur leur territoire qui seront concernées.

3.3.3. La décision de proclamer 2001 «Année européenne des langues» est bienvenue, en raison de la précieuse contribution qu'une telle initiative apportera en termes de sauvegarde des minorités linguistiques et d'études sur l'état des langues et de leur utilisation dans les différentes régions d'Europe.

#### 4. Actions locales et régionales

4.1. La clé du succès de l'Année européenne des langues réside dans l'aptitude à utiliser les médias, mais aussi et surtout dans le degré d'implication des pouvoirs locaux et régionaux.

4.2. Dans la perspective de la nécessité d'impliquer le plus grand nombre possible de personnes, il apparaît clairement que des efforts doivent être fournis essentiellement en faveur des catégories les plus défavorisées de la population, qui souvent ne sont pas touchées par les moyens de communication utilisés par des médias de plus en plus modernes. Les pouvoirs locaux constituent les seuls intermédiaires fondamentaux permettant d'atteindre ces catégories défavorisées, dans la mesure où ils seront capables, en raison de leur connaissance approfondie du terrain et des personnes qui y vivent, de rendre les initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne réellement efficaces.

4.3. Le Comité approuve la nécessité d'organiser des manifestations spécifiques, tout en soulignant la nécessité que ces manifestations proviennent de sources géographiquement proches de citoyens, car elles sont les seules à pouvoir toucher un nombre important de personnes d'origines sociales diverses. À nouveau, la contribution des pouvoirs locaux et régionaux est indispensable. Le Comité estime qu'il est souhaitable, afin d'associer le plus grand nombre de personnes possible à cette initiative, d'encourager les collectivités locales et régionales à intégrer des éléments de l'Année européenne des langues dans leurs activités quotidiennes; à titre d'exemple, l'on pourrait introduire, dans les prestations de services, davantage de programmes pilotes plurilingues à l'intention de la clientèle et désigner des responsables chargés de coordonner de nouvelles approches linguistiques dans le travail des collectivités locales et régionales.

4.4. Conformément à l'avis déjà exprimé au sujet du programme *Culture 2000*, le Comité se dit préoccupé par le risque de focaliser l'attention sur les principales manifestations si l'on accorde trop d'importance aux activités ayant un grand impact et organisées à grande échelle, et — à tort — moins d'importance aux manifestations populaires et locales. Il faut également éviter le risque de mettre en œuvre des initiatives dans une certaine mesure élitiste, qui ne concernent que les spécialistes et non l'ensemble des citoyens.

#### 5. Conclusions

Le Comité des régions:

5.1. demande que des représentants du Comité des régions participent activement au Comité consultatif prévu à l'article 5 de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil;

5.2. accueille favorablement la proposition de proclamer 2001 «Année européenne des langues», et se félicite que la question de la connaissance des langues soit enfin placée au centre des actions communautaires pour la promotion de la connaissance mutuelle des cultures des États membres et pour la concrétisation du principe de la libre circulation des citoyens en Europe;

5.3. estime que les initiatives susmentionnées constitueront un soutien appréciable au processus d'élargissement de l'Union européenne, dans la mesure où elles prévoient d'impliquer les pays candidats; en effet, en 2001 se présenteront de nombreuses occasions de connaître la culture des différents pays candidats, qui jetteront les bases de leur future intégration;

5.4. accueille favorablement l'initiative de l'Année européenne des langues, notamment pour sa précieuse contribution en termes d'amélioration de la formation professionnelle des citoyens européens, surtout en vue de l'échange de compétences professionnelles entre les différents pays européens;

5.5. insiste sur le principe de l'implication du plus grand nombre possible de citoyens européens dans les initiatives qui seront mises en œuvre, et recommande que les méthodologies d'information soient modulées en fonction des différentes typologies présentes en Europe, afin que cette information soit vraiment efficace;

5.6. se dit satisfait de la marge de manœuvre accordée aux États membres en matière de prise de décision en leur donnant la possibilité de choisir les langues qui seront concernées par l'Année européenne des langues, y compris les langues minoritaires;

5.7. invite les régions et les collectivités locales à participer activement et de façon incisive au projet, et souhaite que soient définies clairement et grâce à des procédures simplifiées les modalités du financement des initiatives locales;

5.8. souligne le rôle clé des collectivités locales et régionales, dans la mesure où elles sont les seules à pouvoir favoriser des interactions culturelles et linguistiques en tant que représentants de différentes identités culturelles et linguistiques à l'intérieur d'un même État membre;

5.9. propose en outre de confier aux collectivités locales et régionales la responsabilité des points de contact qui fourniront des informations et une assistance pour la mise en œuvre des initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues;

5.10. propose que le Comité des régions soit directement impliqué dans l'élaboration du rapport final qui présentera les résultats obtenus à l'occasion de l'Année européenne des langues, dans la mesure où les collectivités locales et régionales semblent être les seules capables de juger le niveau de réussite de cette initiative en ce qui concerne le nombre de personnes effectivement impliquées au niveau local;

5.11. propose une augmentation du pourcentage de couverture prévu pour les initiatives au niveau local et régional;

5.12. estime que l'élément fondamental qui déterminera la réussite de l'Année européenne des langues réside dans la capacité d'utiliser de façon aussi opportune que possible les moyens de communication, seuls capables d'atteindre un public très large, à condition que ces moyens de communication comprennent notamment les canaux d'information locaux;

5.13. estime qu'une campagne d'information vraiment efficace doit passer non seulement par les réseaux de télévision nationaux des différents États membres, mais aussi et surtout par les chaînes de télévision et de radio et les journaux locaux, ainsi que par toutes les nouvelles formes de média. En effet, de nombreuses analyses réalisées sur le terrain montrent que les taux d'écoute des télévisions locales et les ventes de journaux locaux sont de loin supérieurs aux chiffres relatifs aux moyens d'information locaux;

5.14. demande que soient favorisés en particulier les projets à petite échelle à même de contribuer à l'émergence d'une activité innovante;

5.15. approuve l'affirmation selon laquelle, pour que l'Année européenne des langues soit une réussite, il est nécessaire de mettre l'accent sur des manifestations ayant un grand impact et de grande envergure, à condition qu'elles soient intégrées et enrichies par de nombreuses initiatives réalisées à petite échelle par les collectivités locales et régionales, qui renforceront le message clé de l'Année européenne des langues en tant que sources géographiquement proches des groupes cibles du projet;

5.16. recommande que dans la diffusion des initiatives prises dans le cadre de l'Année européenne des langues, l'accent soit mis sur les objectifs fondamentaux de l'Année, à savoir:

a) la nécessité de promouvoir l'apprentissage des langues en général;

b) l'affirmation du principe selon lequel toutes les langues communautaires, y compris les langues minoritaires, doivent être reconnues de valeur égale;

c) l'affirmation du principe selon lequel la diversité linguistique et culturelle au sein de l'Union européenne constitue une véritable richesse pour l'ensemble de l'Europe;

5.17. accueille favorablement la décision de créer un site Internet exclusivement destiné à fournir des informations sur l'Année européenne des langues; afin que le plus grand nombre possible de personnes puissent connaître l'existence de ce site, il propose de l'intégrer dans le logo qui sera élaboré dans le cadre de cette initiative communautaire; en outre, il juge opportun et extrêmement utile que les sites Internet des collectivités locales et régionales contiennent des informations relatives à ce site;

5.18. demande que soient définis dans les plus brefs délais des critères qui serviront de base à la sélection des différents projets qui feront partie de l'initiative de l'Année européenne des langues, afin de soutenir les collectivités locales et régionales et de leur accorder un délai suffisant pour l'élaboration de ces projets; il demande également que ces critères soit aussi généraux que possible afin de laisser libre cours à la créativité locale;

5.19. demande, conformément à l'objectif de l'Année européenne des langues, que toutes les informations y relatives soient traduites dans toutes les langues, y compris les langues minoritaires que les États membres souhaiteront inclure au projet et sur les supports audiovisuels pour les handicapés;

5.20. demande en outre que les sondages réalisés durant la phase préparatoire de l'an 2000 respectent le principe de pénétration, qu'ils soient réalisés dans tous les États membres et qu'ils concernent toutes les tranches d'âge, et qu'ils fournissent des indications quantitatives sur le nombre de personnes et les catégories qui souhaitent apprendre des langues étrangères.

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Pistes pour une agriculture durable»**

(2000/C 156/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Pistes pour une agriculture durable» (COM(1999) 22 final)<sup>(1)</sup>;

vu la décision de la Commission en date du 29 janvier 1999 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 198 C premier alinéa du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 7 mai 1999 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 2 «Agriculture, développement rural, pêche»;

vu le projet d'avis (CdR 183/99 rév. 3) adopté par la commission 2 le 26 novembre 1999 (rapporteuse: Mme Algudo, Maire de Saint-Fulgent, F/PPE),

a adopté le présent avis lors de sa 32<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 février 2000 (séance du 17 février).

**Remarques liminaires**

M. Fischler, Commissaire européen responsable de l'agriculture et du développement rural, définit le concept de durabilité de la manière suivante: «un développement est durable quand chaque génération peut satisfaire ses besoins sans restreindre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins». Et il ajoute: «le défi d'un développement durable consiste également à promouvoir l'efficacité économique et l'équilibre socioéconomique tout en préservant et en renforçant la qualité de la nature et de l'environnement ainsi que le patrimoine culturel»<sup>(2)</sup>. Cette conception s'applique parfaitement à la production agricole et est partagée par toute la profession. Or, l'actualité récente montre que si l'intention est louable, les moyens d'y parvenir sont encore bien incertains. Il y a même parfois un paradoxe entre l'objectif et les exigences économiques, démographiques. Or, la durabilité inhérente au secteur agricole risque d'être mise en péril notamment par la fragilisation de sa base économique. L'agriculture est un secteur économique essentiel pour l'Europe:

— selon les Nations Unies, la production alimentaire mondiale devra augmenter d'au moins 75 % dans les 30 prochaines années pour alimenter une population passant de 5 milliards d'habitants aujourd'hui à 8,5 milliards en 2025;

— une augmentation de la production, grâce à des méthodes modernes préservant les ressources naturelles s'impose donc pour éviter la progression de la malnutrition et de la faim dans le monde;

— l'agriculture et la sylviculture assurent l'équilibre socioéconomique de l'espace et fixent l'emploi en régions rurales; elles assurent aussi le maintien de l'équilibre climatique, des écosystèmes naturels et du paysage;

— l'agriculture est l'une des plus anciennes activités économiques des peuples européens. C'est en elle que résident nos racines culturelles et nos traditions. L'abandon des campagnes, l'exode vers les grandes villes et les secteurs industriels ont appauvri le territoire, au point d'entraîner une dégradation hydrogéologique. Au fil du temps, ce phénomène s'est soldé par la disparition de communautés entières et la perte d'identité de nombreuses communes, en compromettant le fragile équilibre et le rapport harmonieux entre villes et campagne, qui est aujourd'hui l'un des fondements de la nouvelle politique du SDEC.

L'Europe ne vit pas en autarcie. Ouverte sur le monde, elle doit en intégrer les contraintes. L'agriculture a un véritable défi à relever car comment concilier les besoins d'une démographie galopante avec les capacités d'une agriculture «écologique» qui ne peut ou ne pourrait pas garantir une production de masse?

Le modèle agricole européen est menacé de dérive. La PAC et nombre de politiques nationales se sont engagées au fil des années dans une logique de plus en plus productiviste et intensive générant des effets négatifs sur l'environnement,

<sup>(1)</sup> JO C 173 du 19.6.1999, p. 2.

<sup>(2)</sup> Discours de M. Fischler à l'occasion de la réunion informelle du Conseil agricole des 30 mai — 1<sup>er</sup> juin 1999, à Dresde.

l'emploi, la qualité des produits et l'aménagement du territoire. Globalement, l'évolution en cours est contraire à l'agriculture durable. Toutefois, dans certains pays, des changements notables sont constatés et inversent cette tendance.

L'agriculture est aussi victime des méthodes industrielles. Or, elle adopte une attitude de défense alors que sa responsabilité est limitée.

Autant de questions ou de constats que le Comité des régions doit prendre en compte dans la présentation de son avis. Celui-ci aura d'autant plus d'importance que s'ouvrent actuellement des négociations à Seattle dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est là que l'Europe, d'une seule voix, doit défendre son modèle.

## 1. Introduction

1.1. Les considérations environnementales constituent une préoccupation majeure de la politique agricole commune. Cette prise de conscience date de l'Acte unique européen de 1986; le traité d'Amsterdam fait du développement durable un objectif de l'Union et le Conseil européen de Vienne de décembre 1998 a reconnu qu'il importera de s'assurer de l'intégration appropriée du volet environnemental dans les décisions à prendre au titre des politiques agricoles dans le cadre de l'Agenda 2000.

1.2. La nouvelle réforme de la PAC présentée dans ce cadre a pour objet de réaliser les adaptations structurelles nécessaires des principaux régimes de marché et de mettre en place une politique forte de développement rural qui deviendra le deuxième pilier de la PAC. Cette politique de développement rural ne doit pas bénéficier qu'aux seules opérations agricoles. Elle doit permettre l'implication de tous les acteurs du monde rural, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales et favoriser la mise en place de plans de développement régional.

1.3. La politique agricole commune menée jusqu'à présent, en raison du niveau soutenu des prix agricoles, a favorisé l'agriculture intensive et une utilisation accrue d'engrais et de produits phytosanitaires. Ceci a encouragé, dans certaines régions, une forte agriculture intensive qui a entraîné une pollution de l'eau et du sol détruisant certains écosystèmes importants et a exigé des traitements coûteux aux dépens du consommateur et du contribuable. L'intensification de l'agriculture a généré de profonds changements des paysages menaçant leur variété et la biodiversité connexe. Actuellement, un exploitant qui opte pour des pratiques économiquement viables s'aperçoit que de nombreuses caractéristiques du paysage traditionnel doivent être sacrifiées d'où la suppression des terrasses en pierre ou en terre par des clôtures électriques, arrachage de haies, agrandissement des parcelles, remembrement des propriétés. Autant d'éléments qui conjugués à des

procédés d'exploitation ne sont pas non plus sans conséquence sur les sols, l'eau et l'atmosphère. Mais, au même titre qu'une agriculture intensive, l'abandon de terres utilisées à des fins agricoles exerce également une pression sur le paysage et la biodiversité.

1.4. Par conséquent, les défis que lancent aussi bien l'intensification que l'abandon de l'agriculture soulèvent des questions ayant trait à la relation entre l'agriculture et l'environnement et les futures bases du modèle européen d'une agriculture durable. La définition de la durabilité, qui s'entend de la gestion des ressources naturelles de manière à garantir leur usage et à en tirer profit à l'avenir, va dans le sens de l'intérêt des agriculteurs. Il convient donc de mettre en balance l'utilisation des terres et des ressources naturelles à des fins de production agricole lucrative avec les valeurs de la société relatives à la protection de l'environnement et du patrimoine culturel.

1.5. Les propositions de réforme d'Agenda 2000 ont un objectif essentiel: développer un modèle européen d'agriculture respectueux de l'environnement, socialement acceptable et économiquement viable pour les exploitants. Les principes généraux de développement durable devront être adaptés au niveau des régions par des politiques nationales et régionales tenant compte de la diversité des territoires et de leurs particularités socioéconomiques. Pour ce faire, les politiques mises en oeuvre devront instaurer des formes de partenariat avec les communes de montagne et celles dont l'économie est essentiellement fondée sur l'agriculture. Les institutions locales peuvent en effet favoriser la diffusion de nouvelles orientations de la PAC et l'affirmation d'un nouveau modèle d'agriculture durable du point de vue environnemental et de la rentabilité des exploitations agricoles.

2. La communication de la Commission présente les causes agricoles d'atteinte à l'environnement, les procédés pour y remédier et leur financement. La place des États membres dans la réussite de cette politique est primordiale.

2.1. Exception faite des régions où l'on constate des tendances vers l'extensification, l'agriculture européenne présente une double caractéristique: elle s'intensifie et se spécialise. Si l'utilisation d'engrais chimiques et de produits phytosanitaires semble diminuer, grâce notamment à la PAC, elle reste encore élevée par rapport à celle d'il y a quelques dizaines d'années. La consommation d'engrais est passée de 5 millions de tonnes environ en 1950 à un maximum dépassant les 20 millions de tonnes au cours des années 1970 et 1980, pour se situer à 16 millions de tonnes à l'heure actuelle. Mais, la PAC ne doit pas avoir un effet pervers en ce sens que si le volume des produits diminue, leurs principes actifs sont plus concentrés, plus spécifiques. Leur toxicité sur l'environnement reste encore imprécise. Les tests sur l'écotoxicité des produits phytosanitaires avant leur mise sur le marché se pratiquent déjà. Mais, la recherche mériterait d'être renforcée.

Pour réduire l'emploi des produits phytosanitaires, d'autres procédés devraient être valorisés et soutenus, par exemple, la fertilisation raisonnée des sols, la substitution des engrais naturels aux engrais chimiques, tout en contrôlant toutefois leur utilisation car un excès d'engrais naturels serait tout aussi préjudiciable à l'équilibre écologique.

On peut aussi à ce stade de la réflexion s'interroger sur l'introduction des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans la production agricole. Ceux-ci ont, semble-t-il, un potentiel pour réduire davantage l'utilisation des produits phytosanitaires. Toutefois, la recherche ne semble pas suffisamment avancée quant aux conséquences sur la santé humaine. La durabilité de l'agriculture s'appuie sur une exigence: produire des produits sains. C'est pourquoi l'utilisation des OGM en agriculture doit préalablement être validée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ses recommandations s'imposant alors à l'ensemble du monde. Certes, attribuer à l'OMS une double fonction de validation scientifique des nouveaux produits génétiquement modifiés et de contrôle de leur culture est actuellement impossible. Elle n'en a pas les moyens, du moins à ce jour. Par contre, nous pourrions préconiser de renforcer l'information du consommateur en généralisant la traçabilité des produits agricoles et agroalimentaires, méthode déjà utilisée dans de nombreux secteurs.

Il faut en outre garantir que l'utilisation des nouvelles technologies, telles que le génie génétique, empêche des évolutions négatives dans l'agriculture, telles que l'augmentation des dépendances à l'égard des techniques de production et des dépendances économiques, ou la poursuite de l'appauvrissement de la diversité génétique des cultures.

2.2. Les mesures communautaires contribuent au développement de l'agriculture biologique. Celle-ci, avantageuse pour l'environnement, est en plein essor puisque le nombre d'exploitations biologiques est passé de 35 476 en 1993 à 93 830 en 1997. Le plus souvent, et notamment dans les pays où prévaut une forte tradition gastronomique, ces productions sont également encouragées par les collectivités locales, qui voient dans la valorisation des produits locaux un facteur de développement économique pour la région et les collectivités locales, nécessaire pour stimuler aussi les investissements de modernisation et d'innovation dans ce secteur. Cependant, elle reste marginale puisque ce type d'agriculture ne représente, en 1997, que 1,6 % environ de la SAU totale et 1 % du nombre d'exploitations agricoles dans l'UE-15. On peut penser que cette croissance va se poursuivre en raison notamment du soutien financier européen dans le cadre d'Agenda 2000. Cette aide à la production devrait être complétée par la promotion de la demande des produits «bio» et une information des consommateurs vraisemblablement à renforcer à l'exemple des OGM. Quel que soit le contenu de l'information (bonne ou mauvaise), le consommateur a le droit de la connaître.

Les produits biologiques, en raison de leur coût supplémentaire et d'une production à petite échelle, constitueront encore longtemps une faible part de la production alimentaire totale. Agriculture biologique et production de masse sont, encore à ce jour, peu compatibles si la première veut conserver ses qualités. C'est en ce sens que doit s'apprécier sa «marginalité».

Le consommateur est très attaché à la notion de «bio». C'est pourquoi la Commission envisage l'introduction d'un logo. Il est indispensable que la Commission précise sa démarche. En effet, ce logo ne doit être attribué qu'après le respect d'un cahier des charges précis et supportable financièrement par l'exploitant qui s'inscrira dans ce procédé. De plus, il doit pouvoir s'appliquer à tous les États membres de telle sorte que la qualité de l'agriculture biologique bénéficie des mêmes critères et soit reconnue dans les mêmes termes sur tout le territoire de l'UE. Cette préconisation aurait pour effet une meilleure lisibilité de la notion du biologique pour le consommateur et une meilleure adéquation entre surface exploitée et volume des produits commercialisés. Plus qu'un logo, c'est un véritable label qu'il convient de mettre en place avec un étiquetage approprié et généralisé à toute la Communauté.

La qualité de l'agriculture peut aussi être reconnue par la mise en œuvre des dispositifs de traçabilité, qui permettent de suivre le produit de son origine à sa consommation et de détecter les maillons déficients. Mais, ces mesures génèrent des coûts. Qui les financera?

2.3. Certaines méthodes de culture traditionnelle méritent aussi d'être reconnues comme élément d'une agriculture durable, car peu consommatrices de produits phytosanitaires et respectueuses des capacités de la terre. Il s'agit des productions traditionnelles, locales, régionales, généralement issues de petites exploitations familiales qui trouvent, par ce biais, un complément de revenus. Il conviendra d'identifier l'originalité d'une telle production, en harmoniser les normes et attribuer un label avec un étiquetage commun à un même type de produits. Le savoir-faire de l'exploitant et son professionnalisme seront reconnus et mis en valeur.

Toutes les formes d'exploitation jouent un rôle essentiel tant au niveau social qu'économique dans le maintien, voire le développement du monde rural. Jusqu'à présent, les grandes exploitations agricoles étaient les principales bénéficiaires des aides européennes alors que les méthodes modernes et mécanisées d'exploitation, qu'elles ont dû adopter dans une logique économique d'intensification et d'adaptation des productions à la demande des consommateurs, ont conduit, pour partie, à la destruction d'emplois agricoles. Afin de conserver à l'espace rural sa fonction, la politique agricole commune doit privilégier le soutien des petites exploitations participant à la protection de l'environnement. Le règlement horizontal, point de contact entre la politique des marchés et le développement rural, permet aux États membres d'y contribuer.

2.4. Traditionnellement, l'irrigation des zones arides et semi-arides en Europe s'est développée en harmonie avec l'environnement et a favorisé le développement durable pour des groupes sociaux et des sociétés dont le modèle de bien-être actuel a pour origine l'implantation et l'amélioration des techniques d'irrigation. Dans ces zones, l'eau est devenue un indispensable facteur de production mais aussi de lutte contre la désertification. La gestion de l'eau à des fins agricoles est compatible avec la durabilité requise par la réglementation européenne actuelle, pour autant que l'on insiste sur l'usage rationnel de cette ressource, en contribuant à sa disponibilité là où le besoin s'en fait sentir, en favorisant des politiques d'aide aux recherches de sources d'eau non conventionnelles, à savoir la désalinisation et la réutilisation, en renforçant la culture de la parcimonie et de la distribution efficaces ainsi qu'en associant les communautés d'usagers aux tâches de gestion.

La défense du domaine public hydraulique doit impliquer la société dans son ensemble et ne pas se réduire à la simple activité des administrations. Dans ce contexte, il conviendra d'éviter les irrigations inefficaces, l'intrusion marine dans les eaux côtières, l'altération des nappes phréatiques, l'eutrophisation du milieu et l'altération de la qualité des eaux et d'élaborer des politiques de protection de la biodiversité.

La directive sur les «nitrates»<sup>(1)</sup> pose le principe essentiel du «pollueur-payeur». On ne peut qu'adhérer à ce principe. Il est dommage et regrettable de constater que tous les États membres, sauf peut-être le Danemark et la Suède à ce jour, ont des défaillances ou retards sur l'une ou l'autre des étapes d'application de la directive sur les «nitrates». Il importe donc que les États membres qui, jusqu'à présent, n'ont pas mis en oeuvre intégralement la directive 91/676/CEE le fassent dans les plus brefs délais et qu'ils franchissent les étapes de son application qui sont les suivantes:

- transposition en droit interne de la directive (avant décembre 1993);
- suivi de qualité des eaux douces et marines (même délai);
- désignation des «zones vulnérables associées» (bassins versants avec cultures intensives ou forte densité d'élevage). Même délai — Révision tous les 4 ans;
- élaboration d'un Code National de Bonnes Pratiques Agricoles, d'application volontaire;
- dans chaque zone vulnérable, définition d'un programme d'actions (code devenu obligatoire) — 1<sup>er</sup> programme établi en 1996 au plus tard et révisé en 1999;

(1) Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, pp. 1-8).

- rapport, tous les 4 ans, sur l'évolution des eaux, la révision des zones, et l'évaluation de l'efficacité des programmes d'actions.

Le respect inégal des obligations de cette directive par les États membres donne lieu à une concurrence déloyale entre les producteurs européens, puisque certains doivent, sous peine de pénalités, se conformer aux obligations requises par cette directive, qui est d'application dans leur pays, tandis que d'autres restent libres de choisir les méthodes de production qu'ils préfèrent, en continuant de nuire à l'environnement.

La Commission doit recourir aux moyens existants, voire les compléter, pour faire respecter de manière effective sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne les obligations définies par la directive 91/676/CEE. Ces moyens sont à ce jour le contrôle et l'institution d'une taxe. À défaut, le principe du «pollueur-payeur» ne peut être appliqué sauf à générer une inégalité entre les exploitants avec les conséquences aisément envisageables tant sur le plan financier pour les agriculteurs que sur l'avenir même de l'agriculture.

2.5. Le règlement (CEE) n° 2080/92<sup>(2)</sup> institue un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture, qui vise à une utilisation alternative des terres agricoles par boisement et un développement des activités forestières dans les exploitations agricoles participant de ce fait à la réduction de l'érosion du sol.

2.6. D'autres procédés peuvent contribuer à la protection de l'environnement. Ce peut être la production agricole non alimentaire, qui encourage l'exploitation de matières premières destinées à la valorisation matérielle et de sources d'énergies renouvelables (biomasse/biocarburants). Outre les aides prévues dans le cadre des mesures de boisement, le développement du secteur non alimentaire doit s'accompagner de mesures fiscales à déterminer. Dans ce contexte, il faut prendre en compte l'énergie totale et l'écobilan.

2.7. Le Conseil européen a mis en place de nombreuses mesures permettant d'atteindre, par secteur, l'objectif de protection. Les mesures agri-environnementales favorisent une utilisation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, du sol et des ressources génétiques. Elles seront complétées par des mesures concernant les zones défavorisées en vue du maintien de communautés rurales viables et d'une activité agricole durable et en faveur de la gestion et du développement durable des forêts. Le maintien et le soutien de toutes les formes d'exploitation, comme indiqué au paragraphe 2.3 ci-dessus, constituent la base de la durabilité de l'agriculture et de nos structures locales.

(2) Règlement du Conseil du 30 juin 1992, instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture (JO L 215 du 30.7.1992, pp. 96-99).

2.8. L'arsenal des mesures agri-environnementales que propose la Commission n'apparaît pas plus contraignant que celui actuellement en vigueur. Cependant, la réforme de la PAC dans le cadre d'Agenda 2000 subordonne les paiements directs de la PAC au respect de certaines exigences environnementales déterminées par les États membres. Cette éco-conditionnalité doit être maîtrisée par ces derniers afin d'éviter la définition de mesures à caractère systématique au niveau de l'UE qui s'avèreraient inadéquates à certains contextes nationaux.

Les instruments de la PAC ne sont qu'une partie de la politique communautaire de protection de l'environnement agricole. La plupart des États membres ont à leur disposition un ensemble de mesures propres qui tendent à prévenir les pollutions et préserver leur patrimoine naturel.

Pour être à la hauteur des enjeux de demain, les agriculteurs devront se livrer à un examen attentif de leurs propres pratiques et améliorer encore leur utilisation des facteurs de production sans déboucher sur une intensification de la production et sur l'abandon de terres. Il importe de mettre l'agriculture européenne sur la voie d'un développement durable en menant des actions qui garantissent la constitution d'un modèle européen respectueux de l'environnement, économiquement viable et socialement acceptable, qui puisse compter sur le rôle actif et les initiatives des collectivités locales visant à soutenir et à stimuler un développement local durable.

Les agriculteurs doivent être prêts à observer un minimum de règles environnementales sans compensation. En revanche, les agriculteurs fournissant un service environnemental supérieur, il serait équitable que ce service soit rémunéré par des mesures agri-environnementales appropriées.

Le règlement horizontal établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune s'appliquerait aux paiements octroyés directement aux agriculteurs, à l'exception de ceux qui sont prévus au titre du développement rural. Les États membres devront prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu des surfaces agricoles utilisées et des productions concernées.

Outre les moyens offerts par le règlement horizontal, plusieurs actions environnementales spécifiques sont proposées dans les organisations de marché examinées et concernent les conditions dans lesquelles les aides directes sont accordées. Pour la viande bovine, une aide supplémentaire serait octroyée aux exploitations extensives sur la base de 1,4 UGB/Ha, densité prenant en compte le total des bovins adultes, ovins et caprins. Quant à la prime de base, elle n'est accordée qu'à un maximum de 2 UGB/Ha.

En ce qui concerne la production de viande bovine et de lait, les aides seront fondées sur la superficie et versées aux États membres qui en assureront ensuite la répartition en fonction du soutien ou de la promotion qu'ils souhaitent donner aux types de production respectueuse de l'environnement. Dans le secteur des cultures arables, la Commission préconise de maintenir la mesure de gel des terres, le gel volontaire pouvant être institué jusqu'à 10 % de la superficie de base de l'exploitation, sur une période de 5 ans.

Conformément aux conclusions de la conférence de Cork sur le développement rural, les régions sont invitées à mettre au point des programmes intégrés de développement durable des zones rurales. Les mesures agri-environnementales feront obligatoirement partie de ces programmes. Ces programmes inciteront à la mise en place de mesures en faveur de l'environnement allant au-delà du minimum exigible, participeront à la diversification des activités économiques dans le domaine du tourisme notamment et apporteront un soutien spécifique aux exploitations agricoles soucieuses de préserver l'environnement. La formation des agriculteurs constituera un volet particulier de ces mesures afin de mieux protéger l'environnement et appliquer des méthodes de production compatibles avec l'entretien du paysage.

L'aspect «ressources humaines» ne doit pas être oublié dans notre avis car il est essentiel dans la nouvelle politique de développement rural. Le soutien au transfert d'exploitations agricoles se poursuivra à travers les mesures pour l'installation des jeunes agriculteurs, qui doivent être partie prenante à la réflexion, et pour l'encouragement de la préretraite. Ces mesures ajoutées à celles sur la formation permettront de valoriser le potentiel humain des zones rurales.

Les programmes agri-environnementaux offrent une aide aux agriculteurs qui s'engagent par contrat à fournir des services de protection de l'environnement et d'entretien du paysage. Cette aide est calculée en fonction des coûts engagés et de la perte de revenu subie par l'agriculteur qui exerce son activité en fonction de l'environnement.

Les mesures agri-environnementales portent sur les formes d'exploitation protégeant l'environnement et toutes ses composantes (faune, flore, les sols, l'eau, le paysage...). Mais, les aides ne sont accordées que pour des mesures qui vont au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles. Ceci sous-entend que l'agriculteur respecte déjà les exigences environnementales minimales.

### 3. Conclusions

L'agriculture durable passe par un respect de l'environnement. Les propositions de la Commission offrent aux États membres et aux régions les instruments nécessaires pour faire en sorte que les normes environnementales minimales soient respectées et pour promouvoir la conservation et l'amélioration d'un

patrimoine environnemental européen incomparable. L'agriculture a plusieurs fonctions: alimentaire, l'occupation du territoire, l'entretien du paysage et de l'espace naturel. Un processus de développement durable ne sera possible que si la viabilité économique de l'agriculture est assurée et si les préoccupations environnementales sont prises en compte de façon compatible avec les perspectives économiques du secteur.

Le CdR considère que l'ensemble de l'Europe agricole doit être compatible avec l'environnement. De grands principes doivent être mis en œuvre et respectés. Pour atteindre cet objectif, l'Europe agricole doit:

- a) maîtriser ses procédés d'exploitation en soutenant les méthodes écologiques (fertilisation raisonnée, préférence des engrais naturels, agriculture extensive, assolement, ...) notamment dans les bassins versants des fleuves et rivières;
- b) tester en concertation avec les institutions sanitaires européennes ou mondiales, l'écotoxicité des produits de traitement agricoles avant leur mise sur le marché. De ce fait, les agriculteurs disposeront d'une liste, exhaustive si possible, des produits utilisables dans l'agriculture sans risque pour l'environnement; agriculteurs disposeront d'une liste, exhaustive si possible, des produits utilisables dans l'agriculture sans risque pour l'environnement;
- c) définir avec précision le concept «agriculture biologique» par l'élaboration d'un cahier des charges précis et continuer à contrôler l'application de «l'agriculture biologique»;
- d) compléter l'agriculture biologique par une reconnaissance de l'agriculture traditionnelle, locale;
- e) arrêter une politique agricole commune respectueuse de l'environnement, reconnaissant le professionnalisme des exploitants et leur préservant un revenu décent plutôt que de répondre aux exigences des organisations professionnelles et lobbies agricoles, agroalimentaires et financiers; tous les aliments produits et importés dans l'Union européenne doivent satisfaire aux critères les plus exigeants en matière d'hygiène et de santé. L'ensemble des pays membres de l'Union se doivent d'adopter ces critères et de les respecter;
- f) réduire l'utilisation des nitrates dans les traitements des sols;
- g) veiller à mettre en place de justes contraintes, compensées financièrement si elles dépassent le cadre normal, de façon à préserver aussi les initiatives et le désir d'entreprendre des exploitants;
- h) imposer à tous les États membres de respecter de façon simultanée les mesures communautaires. Si tel n'était pas le cas, taxer les contrevenants;
- i) ne pas oublier l'agriculteur dans la définition et le financement des politiques sociales (soutien aux petites exploitations, remplacement des exploitants à la retraite, maintien de la vie sociale rurale, formation des exploitants);
- j) utiliser des méthodes de productions agricoles qui renforcent la conservation des ressources naturelles, à savoir le sol (agriculture de conservation des sols), l'eau (utilisation de méthodes d'irrigation à faible consommation hydrique, contre la pollution des eaux superficielles), la faune et la flore.

Bruxelles, le 17 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Résolution du Comité des régions sur «La coalition gouvernementale en Autriche»**

(2000/C 156/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les élections qui se sont déroulées en Autriche le 3 octobre 1999 et la constitution d'un gouvernement de coalition entre l'ÖVP et le FPÖ le 4 février 2000,

vu la déclaration de la présidence portugaise du 31 janvier 2000,

vu la déclaration de la Commission européenne le 1<sup>er</sup> février 2000,

vu la résolution du Parlement européen adoptée le 3 février 2000,

vu la déclaration «Responsabilité pour l'Autriche — l'avenir au cœur de l'Europe» signée par les Présidents des deux partis de la coalition (Vienne, 3 février 2000),

vu la lettre envoyée le 7 février 2000 par le Président Prodi au nouveau chancelier autrichien,

vu que le Président du FPÖ, de par sa fonction de Gouverneur de Carinthie, est membre du Comité des régions depuis mai 1999,

- A. considérant que la fondation de l'Union européenne repose sur la recherche de la paix, de la stabilité politique et de la solidarité entre les peuples après la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale,
- B. considérant que le Traité de l'Union européenne se fonde sur le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres,
- C. considérant, d'une part, l'avis du CdR du 13 juin 1996 (CdR 156/96 fin)<sup>(1)</sup> sur «La proposition de décision du Conseil proclamant 1997 Année européenne contre le Racisme» et, d'autre part, l'avis d'initiative du CdR du 12 juin 1997 (CdR 80/97 fin)<sup>(2)</sup> sur «Le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme»,
- D. considérant la Déclaration adoptée à Graz (Autriche) le 9 novembre 1998 (CdR 427/98 fin)<sup>(3)</sup>,
- E. considérant que le Comité des régions, en tant qu'organe de l'Union européenne représentant les collectivités locales et régionales, a un rôle crucial à jouer en matière de promotion de la citoyenneté européenne et doit donc tout particulièrement s'engager dans la lutte contre le racisme et la xénophobie,
- F. considérant que ces collectivités locales et régionales, qui constituent le niveau de gouvernement le plus proche du citoyen, ont un rôle concret et irremplaçable à jouer dans cette lutte,
- G. considérant la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste adoptée à Utrecht le 28 février 1998,
  1. condamne fermement toute forme d'extrémisme,
  2. regrette la participation au gouvernement autrichien d'un parti qui prône l'intolérance, la xénophobie, le nationalisme et l'inégalité,
  3. condamne toutes les déclarations insultantes et anti-européennes exprimées par les membres du FPÖ et notamment son Président,
  4. redoute une banalisation des idées véhiculées par ce parti,
  5. veillera tout particulièrement au respect des principes inscrits dans la déclaration «Responsabilité pour l'Autriche — l'avenir au cœur de l'Europe»,

(1) JO C 337 du 11.11.1996, p. 63.

(2) JO C 244 du 11.8.1997, p. 58.

(3) CdR 369/98 fin Annexe, JO C 198 du 14.7.1999, p. 48.

6. engage toutes les forces démocratiques en Autriche et ailleurs et notamment toutes les collectivités locales et régionales représentées ou non au sein du Comité des régions à s'unir pour lutter contre les opinions contraires aux principes fondateurs de l'Union européenne et se félicite des nombreuses professions de foi dans tous les États membres en faveur des valeurs européennes communes,
7. exhorte tous les partis politiques à montrer plus de courage dans leur lutte pour une culture politique plus ouverte, plus transparente et plus honnête à tous les niveaux de pouvoir en Europe,
8. fera preuve d'une vigilance accrue dans son enceinte quant aux actes et paroles de tout membre qui seraient contraires aux valeurs fondamentales de l'Union européenne,
9. souligne qu'une coopération bonne et confiante sur base des valeurs européennes et démocratiques entre l'Autriche et l'UE est dans l'intérêt de l'Europe et de l'intégration européenne progressive, nécessitant des efforts communs pour réussir les réformes et les grands défis de l'avenir,
10. insiste sur la nécessité au niveau local, régional et national de mieux informer les citoyens et donc d'ancrer plus fortement l'idée européenne dans le quotidien des citoyens,
11. souligne le rôle particulier des membres du Comité des régions en tant que médiateurs entre le niveau européen et la politique sur le terrain et est prêt à assumer sa responsabilité dans le processus d'intégration européenne dans les régions, les villes et les municipalités, apportant ainsi une contribution essentielle à la démocratisation de l'Union,
12. charge son Président de transmettre la présente Résolution au Président et au gouvernement autrichiens, aux collectivités locales et régionales autrichiennes, au Conseil des Ministres, à la Commission européenne et au Parlement européen.

Bruxelles, le 16 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT

**Résolution du Comité des régions sur «La coopération décentralisée et le rôle des collectivités régionales et locales dans le partenariat euroméditerranéen»**

(2000/C 156/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu son avis sur «Les autorités locales et le partenariat euroméditerranéen» (CdR 125/97 fin)<sup>(1)</sup>;

vu son avis sur la Communication de la Commission européenne sur le «Renforcement de la Politique méditerranéenne de l'UE: propositions sur la mise en œuvre d'un partenariat euroméditerranéen» (CdR 371/95)<sup>(2)</sup>;

- a. considérant les résultats de la Conférence des 27 ministres des Affaires étrangères du partenariat euroméditerranéen qui s'est tenue à Stuttgart les 15 et 16 avril 1999 et notamment les points 30 et 31 de leur déclaration finale,
- b. considérant les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999),

<sup>(1)</sup> JO C 64 du 27.2.1998, p. 59.

<sup>(2)</sup> JO C 126 du 29.4.1996, p. 12.

- c. considérant la nécessité d'une politique méditerranéenne authentique pour soutenir la paix et la stabilité dans la région qui est d'importance stratégique pour l'UE,
- d. considérant les difficultés dans la mise en œuvre du partenariat euroméditerranéen et surtout du programme MEDA,
- e. considérant l'urgence de relancer la coopération décentralisée en Méditerranée avec une participation accrue des régions au partenariat euroméditerranéen,
- f. considérant que les programmes MED, à cet égard, malgré les défauts de gestion qu'ils ont connus, ont eu un impact très fort dans les sociétés civiles des douze partenaires méditerranéens,

Le Comité des régions,

1. se félicite que les conclusions de la troisième conférence ministérielle euroméditerranéenne de Stuttgart soulignent que les autorités régionales et locales devraient être associées plus étroitement au partenariat euroméditerranéen et qu'un nouvel élan doit être imprimé à la coopération décentralisée,
2. rappelle que le Conseil européen de Cologne a invité «le Conseil et la Commission à mettre énergiquement en pratique les décisions prises à Stuttgart, en particulier pour ce qui est d'améliorer la coopération intrarégionale dans tous les domaines couverts par le partenariat et d'accroître la participation d'acteurs extérieurs aux administrations centrales»,
3. demande que la valorisation de la zone méditerranéenne et en particulier la relance d'une véritable coopération décentralisée dans le cadre du partenariat euroméditerranéen, soit un objectif prioritaire dans le programme de travail de la Commission européenne et qu'elle lui consacre les ressources humaines nécessaires,
4. déplore que, dans le troisième volet du programme MEDA I, la participation des collectivités régionales et locales des deux rives de la Méditerranée, ait connu de sérieux blocages,
5. souligne la nécessité cruciale de la simplification des procédures et de la coordination entre les financements Feder et MEDA,
6. réaffirme que les partenariats interrégionaux ou régionaux de coopération représentent des vecteurs non seulement pour la coopération mais aussi pour le dialogue, la paix et la croissance démocratique,
7. soutient la multiplication des relations de coopération et de communication entre régions par le biais des instruments de coopération transfrontalière et interrégionale existants,
8. insiste sur la promotion du rôle de la société civile et des ONG dans la mise en œuvre du processus de Barcelone,
9. demande qu'une meilleure valorisation des compétences des régions européennes soit prise en compte à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau programme MEDA II,
10. demande que, dans le cadre du partenariat euroméditerranéen, la Commission européenne lance un programme cadre de coopération décentralisée sur la base des contributions des collectivités régionales et locales et de leurs organisations transnationales qui se sont mobilisées, affirmant leur volonté commune de participer pleinement à ce processus,
11. demande à son Président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Parlement et au Conseil.

Bruxelles, le 16 février 2000.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Jos CHABERT