

***Position de l'ARFE sur le 2e rapport d'étape de la Commission
européenne sur la cohésion économique et sociale
(COM(2003)34 final) du 30 janvier 2003
Projet***

27 juin 2003

Table des matières :

- I. Introduction**
- II. Analyse de la situation et des tendances : les défis de l'élargissement**
- III. Thèmes centraux du débat sur l'avenir de la politique régionale et la cohésion**
 - III.1 Valeur ajoutée de la politique régionale et de la cohésion**
 - III.2 Priorités pour l'avenir de la politique**
 - III.2.1 Interventions dans les régions les moins développées*
 - III.2.2 Simplification des procédures administratives*
 - III.2.3 Partage des responsabilités au niveau de la définition, de la mise en oeuvre et du suivi à venir des programmes*
 - III.3 Ressources financières**
 - III.4 Cohérence des politiques de l'UE**
 - III.4.1 Meilleure coordination des politiques de l'Union*
 - III.4.2 Création de conditions de vie équivalentes*
 - III.4.3 Harmonisation des programmes d'aide de l'Union*
 - III.4.4 Compétence-cadre*
- IV. Une politique régionale et de cohésion orientée vers l'avenir**
- V. Exigences particulières en matière de promotion de la coopération transfrontalière à l'avenir**
 - V.1 Les bases**
 - V.2 INTERREG et programmation nationale générale**
 - V.3 Initiatives communautaires pour l'ensemble de l'UE**
 - V.4 Séparation entre les initiatives communautaires et les Fonds structurels**
- VI. Après 2007 : qu'est-ce qui est souhaitable et qu'est-ce qui ne l'est pas ?**
- VII. Position résumée**
 - VII.1 Une Politique Régionale pour l'ensemble du territoire européen**
 - VII.2 Les grands principes**
 - VII.3 La structure de la future Politique Régionale**
 - VII.4 Mise en oeuvre**

I. Introduction

Au cours des 10 à 15 dernières années, la politique régionale et la cohésion sur le plan européen ont contribué de manière considérable à atténuer les disparités régionales, à rapprocher les régions caractérisées par des difficultés particulières aux standards européens et à augmenter la conscience pour les bénéfices des projets européens communs.

A part cela, les initiatives communautaires ont nettement montré qu'il y a certaines sujets qui nécessitent le dépassement des frontières nationales et qui doivent être traités sur le plan communautaire et de manière durable.

Pourtant, les expériences des 10 à 15 dernières années ont également révélé un fort potentiel d'amélioration ainsi que de nombreuses opportunités supplémentaires. Dans ce contexte il faut, par exemple, renforcer le partenariat et la subsidiarité (Article 5 du Traité sur l'Union), implémenter ces deux principes de manière plus efficace et simplifier considérablement les procédures administratives. En outre, il est indispensable que les initiatives communautaires s'appliquent - même après la réalisation de l'élargissement de l'UE - à toute la Communauté, étant donné que les fonds communautaires immobilisent à long terme des fonds nationaux pour des tâches qui représentent plutôt les intérêts communautaires que les intérêts nationaux.

Le défi pour la période à partir de 2007 sera d'élaborer de nouvelles approches politiques pour l'UE élargie qui reflètent les intérêts divers de toute la Communauté tout en tenant compte de certaines priorités thématiques et financières. Le présent document de l'ARFE constitue une contribution à la future politique régionale et de cohésion de l'UE, indique de nouvelles approches politiques et encourage l'adaptation des instruments aux besoins politiques et non l'inverse.

Ce document de discussion ne s'adresse pas seulement au Parlement européen, à la Commission européenne et aux parlements et gouvernements nationaux mais aussi aux régions frontalières et transfrontalières ainsi qu'aux partenaires régionaux à travers l'Europe.

II. Analyse de la situation et des tendances : le défi de l'élargissement

Pour relever les défis de compétitivité et de cohésion interne auxquels devra faire face la nouvelle Union, l'élargissement de l'UE à 25 nouveaux États nécessite une politique intelligente et prévoyante, entre autres pour les raisons suivantes :

- un accroissement sans précédent des disparités économiques au sein de l'Union,
- un déplacement géographique des disparités (à l'avenir, 116 millions de personnes soit 25 % de la population totale, vivront dans des régions où le PIB par d'habitant sera inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (contre soit 68 millions de personnes actuellement, soit 18 % du total),
- une situation de l'emploi moins favorable (recul de l'emploi, augmentation du chômage des jeunes et du chômage de longue durée dans les pays candidats),
- 1/3 de la population de la nouvelle UE vivra dans des pays de la cohésion (1/6 actuellement),
- augmentation de la superficie des régions frontalières (qui passera de 39 % actuellement à environ 46 % après l'élargissement) et de la population vivant dans ces régions (qui passera d'environ 25 % actuellement à environ 32 %).

III. Thèmes centraux du débat sur l'avenir de la politique régionale et la cohésion

Le deuxième rapport sur la cohésion, le document du groupe de réflexion de la DG Regio sur l'avenir de la politique de cohésion ainsi que les discussions au sein des cinq grandes associations régionales européennes isolent quatre grands thèmes :

- a. la valeur ajoutée de la politique régionale et de la cohésion
- b. les priorités pour l'avenir de la politique
- c. les ressources financières
- d. la cohérence des diverses politiques de l'UE

III.1 Valeur ajoutée de la politique régionale et de la cohésion

La politique de cohésion crée incontestablement une valeur ajoutée politique et européenne (renforcement de l'intégration et de la convergence entre les régions, contribution à la concrétisation des objectifs communautaires et au développement durable) ; une valeur ajoutée socio-économique (renforcement des potentiels endogènes strictement régionaux, du marché du travail, des potentiels d'innovation, etc.) ; et, une valeur ajoutée socioculturelle (renforcement de la subsidiarité du partenariat, amélioration de la confiance et de la compréhension mutuelles, consolidation des facteurs de faiblesse régionaux).

III.2 Priorités pour l'avenir de la politique

III.2.1 Interventions dans les régions les moins développées

Les disparités au sein d'une Europe élargie connaissent un accroissement sans précédent. Il existe un large consensus sur la nécessité de concentrer les ressources prioritairement sur les régions les moins développées, et plus particulièrement sur celles des nouveaux États membres.

Il faut tenir un débat sur la place de certaines catégories de régions dans la future politique régionale :

- Régions de l'objectif 1 des États membres actuels qui n'ont pas achevé la convergence et qui, dans une Europe élargie, pourraient perdre ce statut par un pur effet statistique. Il faut rechercher un dispositif équitable pour ces régions.
- Régions qui ne rempliront plus les critères d'éligibilité à l'objectif 1, même sans l'élargissement. **Proposition** : intervention prenant la forme d'une aide communautaire dégressive ("phasing out").
- Régions situées dans des zones géographiques particulières ou présentant un retard socio-économique particulier, comme les régions ultrapériphériques, certaines régions insulaires et les régions à faible densité de population. Compte tenu de leur problématique spécifique, les régions frontalières doivent aussi appartenir à cette catégorie.

L'affirmation de la Commission, selon laquelle les critères d'éligibilité actuels fondés sur le niveau géographique Nuts-II et le PIB par habitant sont simples et transparents et qu'ils n'ont pas été sérieusement remis en question, n'est pas pertinente. Tout comme le Parlement européen, les cinq grandes organisations régionales européennes ont proposé de prendre en compte d'autres critères. Une **déclaration sur le PIB d'une région** n'a pas **beaucoup d'utilité**, tant que l'**aspect des coûts dans cette même région est mis au ban**.

Les mesures en faveur de régions non éligibles au titre de l'objectif 1 se heurtent à divers problèmes : restructuration dans tous les secteurs de l'économie, développement rural et citadin, facteurs naturels et démographiques, lesquels peuvent (éventuellement) aboutir à des handicaps structurels.

Proposition : les interventions doivent se concentrer sur des mesures qualitatives et ciblées.

Le sommet de Lisbonne a défini un objectif stratégique pour l'Europe pour la décennie actuelle : "devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus concurrentielle et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative des emplois, avec une plus grande cohésion sociale."

Toutes les régions ne disposent pas des mêmes conditions de départ pour atteindre cet objectif. Ces priorités communautaires sont prises en compte par la programmation actuelle au titre de l'objectif 2, de l'objectif 3, des initiatives communautaires et des actions innovatrices, ainsi que des interventions en dehors de l'objectif 1 (développement rural et pêche). Les politiques actuelles font l'objet de critiques concernant leur valeur ajoutée insuffisante, leur lourdeur administrative et le degré insuffisant de subsidiarité.

L'ARFE, ainsi que les autres organisations régionales européennes, ont mis l'accent sur la dimension et la cohésion territoriales. Les zones citadines, les régions industrielles et les zones rurales en crise, les zones de pêche ou les régions présentant un handicap géographique sont mentionnées. L'UE doit redéfinir sa politique vis-à-vis de ces régions.

III.2.2 Simplification des procédures administratives

- L'intégration des régions dans la politique structurelle

D'un point de vue général, on peut affirmer que les régions peuvent se faire entendre lorsqu'il s'agit de définir des stratégies et de concevoir des programmes. Il reste toutefois encore des progrès à faire en ce qui concerne leur participation lors de l'adoption et de la mise en oeuvre des programmes. Sur ce point, il existe indéniablement une division nord-sud en Europe et une différence, parfois due à la manière dont les différents États membres envisagent la subsidiarité.

- Relations entre la Commission, les États membres et les régions dans la politique structurelle après 2006

La mise en oeuvre de la future politique régionale et de cohésion présente trois aspects fondamentaux :

- l'implication directe des autorités régionales dans la définition des objectifs, la gestion des fonds communautaires et le suivi des résultats, ainsi que leur implication dans le cadre de contrats tripartites conclus au niveau communautaire, national et régional ou local. Cette implication est nécessaire pour combler les lacunes existant actuellement dans le fonctionnement du partenariat.
 - le rôle des autorités régionales/locales – et celui des organisations qui les représentent – dans ce type de contrat doit être clarifié. Il faut également obtenir la garantie que les régions soient mises sur un pied d'égalité avec les autres partenaires. Cet élément est important compte tenu du rôle croissant des régions dans la mise en oeuvre des politiques de l'UE et de leurs compétences dans le domaine du développement régional.
 - une simplification considérable de l'administration et une meilleure efficacité sur le plan de l'organisation des procédures
- Le principe de subsidiarité

Dans une Europe démocratique, pour atteindre la proximité citoyenne désirée, il est indispensable d'intensifier la participation locale/régionale à la mise en oeuvre de la politique structurelle et de la cohésion et de confier des responsabilités au niveau local/régional. Si le principe de subsidiarité est l'affaire des États membres, c'est également un élément de base de la future Europe. C'est pourquoi, il faut que le niveau régional/local soit ancré dans la future

Constitution européenne. Chaque État conservera ses prérogatives sur la manière dont il réglera les détails dans un cadre défini par la Constitution européenne.

Il est difficile de comprendre pourquoi les futurs nouveaux États membres de l'UE sont invités à s'engager dans une régionalisation démocratique, alors que dans certains États membres actuels cela n'est pas encore le cas à ce niveau.

Cas particulier de la coopération transfrontalière :

La souveraineté d'un État s'arrête à ses frontières. La coopération transfrontalière s'étend au-delà des frontières. Du point de vue du droit public, la coopération transfrontalière à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union relève plutôt de la politique extérieure, mais au fur et à mesure que l'intégration européenne se réalise, cette coopération tend à devenir un thème de politique intérieure européenne.

En raison de la grande diversité européenne, on trouve dans presque tous les États de l'Union actuelle et élargie des structures et des compétences différentes, qui perdureront après l'établissement d'une constitution européenne et après une nouvelle répartition des compétences à l'échelon européen, national, régional et local. Ces structures empiètent les unes sur les autres aux frontières intérieures et extérieures de l'Union et influencent ainsi de façon intensive la coopération transfrontalière. Elles peuvent constituer un obstacle lorsque, des deux côtés de la frontière, chaque partenaire n'a le droit d'agir que dans le cadre de ses compétences nationales respectives, ce qui implique une coopération transfrontalière au plus bas niveau.

Cependant, une coopération transfrontalière globale est nécessaire dans tous les domaines de la vie, et pas seulement dans le cadre des programmes de l'Union. L'expérience montre clairement que le niveau le mieux adapté à la coopération transfrontalière est l'échelon local/régional ; c'est là que sont appliqués les accords entre États et les traités bilatéraux et trilatéraux qui existent au niveau européen ; c'est là qu'ils prennent vie.

III.2.3 Partage des responsabilités au niveau de la définition, de la mise en oeuvre et du suivi à venir des programmes

La participation du niveau régional/local doit être accrue, surtout si l'objectif est d'intensifier la mise en oeuvre des programmes au niveau régional. Lorsqu'elle définit ses lignes directrices stratégiques, une des priorités de l'UE consiste certainement à harmoniser la stratégie des programmes et la politique de cohésion

Les autres questions importantes doivent être réalisées au niveau régional en partenariat avec les autorités locales et nationales, ainsi qu'avec les partenaires sociaux.

Les programmes peuvent être régionalisés sans trop de problèmes, grâce à deux mécanismes de contrôle importants qui existent déjà :

- Le cofinancement national qui assure pour chaque programme et chaque projet une influence suffisante.
- Le respect, indispensable, de l'aménagement du territoire européen, des projets et des programmes nationaux qui fait déjà partie des lignes directrices des fonds structurels.

Les exigences auxquelles doit se conformer le contrôle exercé par États membres créent d'importantes lourdeurs bureaucratiques et couvrent un nombre important de détails qui ne nécessitent pas autant de précisions. La Commission européenne devrait stipuler un cadre à remplir en fonction des coutumes et des prescriptions juridiques nationales.

Les audits effectués par la Commission et la Cour des comptes sont utiles et efficaces. Mais les difficultés commencent, lorsque les entreprises ou les bureaux de consultance mandataires

s'occupent de problèmes qu'ils ou elles ne maîtrisent pas. Un audit court donc le risque de ne porter que sur les aspects comptables et non sur le contenu ou la qualité.

Cas particulier de la coopération transfrontalière :

Il serait important, qu'à l'avenir les représentants de la Commission défendent une même position commune sur certains thèmes devant les différents comités de suivi. L'expérience nous a appris que les différents comités de suivi ne recevaient pas la même "position officielle" de l'UE sur tel ou tel thème important, ce qui ne résiste généralement pas à un examen ultérieur.

Une des principales difficultés d'interprétation des prescriptions peut résider dans l'interprétation divergente des règlements en matière de gestion financière et de recevabilité des coûts par la Commission européenne.

Ce n'est pas une bonne chose que la Commission européenne continue à ne jouer qu'un rôle consultatif auprès des comités de suivi. Cela signifie que l'UE n'est pas liée aux décisions. Elle peut dire ensuite qu'elle ne tombe pas sous le coup des décisions du comité de suivi ou bien exercer une influence incontrôlable du fait de sa fonction consultative.

Il est utile de procéder à une évaluation. Mais il serait également important de mettre en œuvre encore mieux, sur le terrain, au niveau de l'UE, les résultats de l'évaluation, compte tenu p. ex. du fait que, l'expérience le montre, c'est au niveau des structures transfrontalières régionales/locales que la mise en œuvre des programmes INTERREG A se fait le mieux. Cela signifie, l'expérience nous le montre aussi (p. ex. INTERREG), une augmentation du nombre de petits programmes. Or, au niveau européen, la tendance va plutôt à une diminution du nombre de programmes. Cette tendance manque de logique par rapport à la compétence régionale.

III.3 Ressources financières

Compte tenu des ressources financières disponibles actuellement et de leur répartition à l'échelle européenne, qui se concentre nécessairement sur l'Europe centrale et orientale, les différentes approches suivantes s'offrent au débat :

- les anciens critères d'affectation des ressources, tels que l'appartenance au niveau géographique Nuts-II et le produit intérieur brut par habitant doivent être complétés par d'autres facteurs (emploi, structure économique, accessibilité, innovation, qualification de la main-d'œuvre, etc.)
- il est inadéquat de prendre le produit intérieur brut comme critère exclusif d'une politique européenne structurelle et de cohésion, tant que l'on néglige de tenir compte des coûts.
- l'introduction de plafonds différenciés d'aide dans l'ensemble de l'Europe élargie, p. ex. la fixation de taux supérieurs et différenciés en Europe centrale et orientale (p. ex. 50 % - 85 %), qui tiendra compte de la situation singulière des régions dans leur pays et par rapport aux régions des autres pays.
- une diminution possible des plafonds d'aide au sein de l'UE actuelle (limités p. ex. à 30 % - 50 %), éventuellement échelonnée dans le temps.

Une aide de l'UE qui présente une telle flexibilité et qui est à ce point orientée vers les besoins tient autant compte des diverses possibilités de cofinancement existant dans l'UE élargie d'aujourd'hui que du fait qu'en raison de la diminution progressive de l'aide, les projets doivent prévoir une part supérieure de capitaux propres afin d'augmenter leurs chances de survie.

D'un point de vue général, on peut faire les réflexions suivantes au sujet de la gestion financière :

- les ressources de l'UE conditionnent à long terme le cofinancement national/régional et assure la sécurité de la planification et du financement pour plusieurs années,
- les échelonnements annuels doivent être flexibilisés,

- il faut pouvoir flexibiliser la gestion des flux financiers des différents niveaux concernés (européen, national, régional, local, privé), en fonction des disponibilités,
- il y a encore beaucoup de progrès à faire en ce qui concerne le versement en temps opportun des ressources de l'UE. C'est surtout le retard très important du versement de la dernière échéance qui porte gravement préjudice au bon déroulement des programmes et aux responsables des projets.

Dans le cadre d'INTERREG, le mode d'attribution des aides doit être amélioré :

- Dans INTERREG A par programme ou par frontière, comme c'était le cas jusqu'à présent dans INTERREG I. Dans INTERREG B et C, par programme ou zone. INTERREG II et III, en revanche, ont constitué un recul. Le mode de répartition des montants d'aide d'INTERREG III au niveau national était erroné. Il a causé d'importantes difficultés dans l'application des programmes.
- Dans l'attribution des aides, il convient de respecter des **critères communs définissant une région transfrontalière** (population commune, superficie commune, chiffres économiques et du marché de l'emploi communs, PIB transfrontalier).

Le recours à des **multiplicateurs** est également possible. En voici quelques-uns :

- La situation géopolitique, par exemple la présence de frontières extérieures, doit être prise en considération.
- Le fait que les zones relèvent du Fonds de cohésion ou soient des zones Objectifs **doit être pris en compte de façon transfrontalière** et non au niveau national.

III.4 Cohérence des politiques de l'UE

III.4.1 Meilleure coordination des politiques de l'Union

Il semble urgent et nécessaire de mieux coordonner les politiques horizontales de l'Union comme l'aménagement du territoire et la politique régionale et les politiques sectorielles (transport, environnement, marché du travail, agriculture, recherche et innovation, etc.), comme elles sont souvent étroitement liées. Cela a par exemple déjà été réalisé dans de bons programmes INTERREG III A.

Proposition : attribuer cette mission soit à une instance spécialement mise sur pied à cet effet et qui dépendra directement du Président de la Commission européenne, soit à une des directions générales, p. ex. la DG REGIO, qui gère déjà des tâches horizontales telles que l'aménagement du territoire et la politique régionale.

III.4.2 Création de conditions de vie équivalentes

Les régions frontalières et transfrontalières se trouvent très souvent en situation périphérique à l'échelon national, parfois aussi à l'échelon européen. Nombre d'entre elles ont un caractère rural et sont faiblement peuplées. Non seulement l'infrastructure y est insuffisante en matière de transports, mais une base solide pour d'autres aménagements sur le plan régional/ local y fait également souvent défaut, à cause du demi-cercle « national » de part et d'autre de la frontière. La création de conditions d'existence équivalentes revêt dès lors une importance particulière. Les collectivités territoriales de droit public et les aménagements qu'elles soutiennent remplissent dans une large mesure des missions d'utilité publique ; elles fournissent des services d'intérêt général, c'est-à-dire qu'elles créent et qu'elles entretiennent des aménagements dont ces régions frontalières ne disposeraient pas autrement et cela dû à l'absence d'une base solide.

Proposition : pour l'avenir de l'Union européenne, il est donc d'une importance cruciale que parallèlement à la concurrence, l'on réglemente également les missions d'utilité publique et les services d'intérêt général. Ceci concerne une fois encore l'échelon local/régional - dont les engagements, liés dans une large mesure à la proximité avec les citoyens, revêtent un

caractère local - et qui doit s'acquitter de ces missions et en garantir l'exécution dans la durée et de façon socialement acceptable.

III.4.3 Harmonisation des programmes d'aide de l'Union

Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, de nombreux programmes d'aide sont dédiés à la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale. Ces programmes comportent, par-delà les frontières extérieures de l'Union actuelle et élargie, des différences fondamentales. Pourtant, au sein du Parlement européen et de la Commission, le consensus règne sur le fait que tant dans les États membres que dans les pays tiers, ces programmes d'aide doivent imiter les programmes internes de l'Union, comme le fonds structurel, l'INTERREG, etc. Cependant, et on peut le démontrer, il n'en va pas ainsi.

Proposition: accorder un droit de veto à la direction générale responsable des programmes internes de l'UE (la DG REGIO). Les programmes d'aide des autres directions générales devront être modifiés s'ils freinent la coopération transfrontalière par-delà les frontières extérieures actuelles ou à venir, ou s'ils ne respectent pas les règles de fonctionnement des programmes internes de l'Union.

III.4.4 Compétence-cadre

En trente ans, l'ARFE a pu constater que, malgré une absence de compétence juridique, la Commission européenne s'est appropriée des tâches avec l'argument suivant : étant donné les situations très diversifiées dans chacun des États, il est indispensable de tendre à une certaine harmonisation au niveau européen et de créer des conditions types. Aussi longtemps que cela ne dépasse pas le cadre défini, il n'y a rien à objecter. Mais l'expérience nous enseigne que très souvent, de petites subventions sont liées à ces conditions types. Ce n'est pas le montant de ces ressources financières qui est déterminant, mais bien les textes écrits qui décident de leur affectation. Dans certains domaines politiques, ces textes réglementent les contenus et les procédures de façon tellement détaillée que les compétences au niveau national/régional/local en sont affectées à long terme (exemple : le débat sur la compétence-cadre de l'Union en matière d'aménagement du territoire, de réseaux transeuropéens, d'éducation, etc.).

IV. Une politique régionale et de cohésion orientée vers l'avenir

Le **défi** pour la période à partir de 2007 sera d'élaborer de nouvelles approches politiques flexibles relatives aux Fonds structurels, à la cohésion et aux initiatives communautaires pour l'UE élargie, qui reflètent les **intérêts divers de toute l'Union européenne** malgré certaines priorités thématiques et financières existantes.

Une UE élargie nécessite une **cohésion territoriale** ainsi qu'une réalisation conséquente du principe "bottom-up", dans le respect de la subsidiarité et le partenariat. Il est essentiel qu'une approche politique cohérente et durable à partir de 2007 couvre **tous les domaines importants de la politique communautaire** et garantisse une meilleure intégration entre eux que par le passé : aménagement du territoire, politique régionale, de cohésion, agricole, sociale, etc. Eu égard aux effets de l'unification européenne et à la globalisation, une telle politique doit promouvoir avec insistance un **développement polycentrique de l'espace communautaire**.

La **politique de cohésion** ne doit pas s'arrêter à l'octroi d'aide financière aux régions les plus désavantagées mais elle doit plutôt servir **les intérêts de l'ensemble de la Communauté** (Article 158 du Traité sur l'Union).

Conclusion provisoire de l'ARFE : nous avons besoin d'une politique de cohésion européenne pour l'ensemble de l'UE et non d'un simple transfert ou une concentration des

fonds. En outre, il conviendrait de se concentrer sur des **sujets d'importance européenne, y compris les initiatives communautaires**

La politique de l'UE en dehors des zones de l'Objectif I doit se concentrer sur les thèmes importants suivants :

- l'espace rural
- les zones urbaines
- le marché de l'emploi
- les problèmes régionaux spécifiques (p. ex. les régions frontalières)

Dimension territoriale : il ne faut pas se limiter aux régions présentant des "handicaps naturels". Il existe également des régions, telles que les régions frontalières et transfrontalières, qui souffrent d'autres handicaps de longue date : divergences structurelles et de compétences, législation fiscale et sociale différente de part et d'autre de la frontière, qui persisteront des décennies encore et qui ne cesseront d'entraver la coopération. Ces disparités constituent de véritables inconvénients.

Dimension thématique : il pourrait être intéressant de se concentrer sur des programmes spécifiques aux régions et axés sur les thématiques déterminées, dans le cadre des programmes INTERREG A également.

La **concentration prioritaire des moyens** sur les régions les plus désavantagées est une juste pratique. En outre, il convient de travailler de façon souple, avec différents montants d'aide selon les capacités de co-financement de chacun.

Le **niveau régional/local** doit se voir attribuer **plus de compétences et de responsabilités**. Ainsi, aucun projet ne devrait être autorisé contre la volonté d'une région.

L'intégration des régions par une coopération européenne doit devenir une priorité politique fondamentale. Toutefois, la coopération transfrontalière ne doit pas uniquement favoriser les aspects économiques, mais s'attacher également à surmonter les nombreux autres obstacles. Certes, la politique régionale et la politique de cohésion se concentrent sur les facteurs économiques. Mais l'économie des régions frontalières ne peut se développer comme elle pourrait le faire si d'autres facteurs paralysants importants étaient éliminés. Les problèmes des régions frontalières ne jouissent pas d'une position prioritaire au sein des États nationaux. C'est pourquoi il appartient à l'Europe d'apporter son soutien à une telle coopération et à l'UE d'en faire un objectif politique (cf. rapport Napolitano).

Peut-être l'idée d'une **initiative communautaire unique "intégration"** serait-elle pertinente sous ce concept, les **différents domaines** restant **distincts** (INTERREG, LEADER, Human Resources, etc.). Tout mélanger n'a aucun sens. C'est particulièrement valable pour le projet INTERREG, dans lequel **A, B et C doivent rester séparés**. Les contenus des programmes et les critères A, B et C sont, d'une part, très variés et, d'autre part, très différents dans leur taille. Les rassembler comporte le risque de voir l'influence du niveau régional/local se limiter à A. La tendance aux grands projets phares va croissant, ce qui n'est pas de l'intérêt des régions frontalières, comme le montrent les bons programmes.

L'UE doit accorder une attention accrue aux résultats de l'évaluation. Les évaluations réalisées jusqu'à présent montrent que, dans INTERREG A, les petits programmes spécifiques aux régions sont les meilleurs. Cela impliquerait une augmentation du nombre de programmes et non une concentration. Si cette fragmentation pose des problèmes techniques à la Commission, il convient de trouver des moyens, des méthodes et des instruments qui la lui rende acceptable. Quoi qu'il en soit, l'évaluation est indispensable.

Cas particulier de la coopération transfrontalière

Il semble dès lors indispensable de créer un cadre juridique qui permette non seulement une coopération transfrontalière globale à l'échelon local/régional en partenariat avec les instances nationales respectives et l'Union, mais qui lui confère également une assise juridique durable. Nous proposons de créer un instrument juridique spécial **concernant la coopération transfrontalière/transeuropéenne**, qui règle les points importants ci-après :

- l'obligation, pour les États membres et pour l'Union, de permettre et d'encourager globalement la coopération à leurs frontières intérieures et extérieures, à l'échelon régional/local ;
- sur la base de l'accord-cadre de Madrid conclu par le Conseil de l'Europe en 1980, et en se référant à l'article 2 du Traité d'Amsterdam (création d'un espace sans frontières intérieures) , assurer la fourniture d'instruments juridiques adaptés à une coopération globale à l'échelon régional/local, par le biais soit d'un décret européen, soit de traités bilatéraux ou trilatéraux.
- aux futures frontières extérieures de l'Union - et cela, nonobstant les contrôles et les procédures qui découlent nécessairement de l'accord de Schengen -, permettre la coopération frontalière dans tous les domaines entre les régions situées le long d'une frontière, ainsi qu'entre leurs habitants (p. ex. au moyen de postes frontières communs, de bandes de circulation ou de plaques réservées aux habitants des régions frontalières, de visas de groupe pour les écoles et les groupes de jeunes, de visas multiples pour les travailleurs frontaliers, d'émission de visas aux postes frontières - visas d'un jour pour les touristes et les habitants des régions frontalières, par exemple -, de passages supplémentaires aux frontières réservés au « petit trafic frontalier », etc.).

V. Exigences particulières en matière de promotion de la coopération transfrontalière à l'avenir

V.1 Les bases

La promotion des "régions transfrontalières", telle qu'elle se fait actuellement, doit continuer à s'inscrire dans la même réflexion générale qui sous-tend les programmes communautaires et s'appliquer à **toutes les régions transfrontalières** de l'Union :

- aux régions transfrontalières aux frontières intérieures des quinze États membres actuels ;
- aux régions transfrontalières aux frontières extérieures des quinze États membres actuels et aux nouveaux États membres ;
- aux régions transfrontalières entre les nouveaux États membres, et
- aux régions transfrontalières aux frontières extérieures des futurs pays tiers partageant une frontière commune avec l'UE élargie.

Il est essentiel d'implémenter les orientations relatives au développement de l'Europe communautaire sur ces frontières : cela englobe l'achèvement du marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM), l'application du Traité sur l'Union (1992, 1997), l'union politique pour tous les citoyens de l'Europe, l'élargissement de l'UE à l'est. Dans ce contexte, il faut surtout prendre en considération qu'il faut atténuer et résoudre les **problèmes** spécifiques qui **persistent** ou **surgissent** aux frontières nationales. Ces problèmes sont entre autres causés par les différents systèmes légaux, sociaux ou culturels, les problèmes de minorités de part et d'autre de la frontière, les disparités socioculturelles et les problèmes de langue (Art. 151 du Traité sur l'Union). Dans ce contexte, les problèmes relatifs à la législation et à certains aspects spécifiques concernant l'innovation et les nouveaux développements techniques au sein des nouveaux systèmes nationaux sont particulièrement importants. Ces problèmes pèsent sur le marché unique ainsi que sur les liaisons économiques entre les producteurs et les consommateurs, et cela surtout dans les régions frontalières et transfrontalières.

Il est indispensable d'encourager la coopération transfrontalière en vue de la diversité croissante de la coexistence humaine. Même si un grand nombre de problèmes frontaliers ont été résolus dans les régions frontalières de l'UE actuelle, un éventail de tâches reste à être accompli, et cela en dépit de l'introduction du marché unique (p. ex. la coopération des PME, recherche et technologie, systèmes de santé et de secours). Les régions frontalières dans les pays candidats (ainsi que les régions communautaires aux frontières extérieures de l'UE) se voient confrontées à des problèmes frontaliers beaucoup plus graves (p. ex. infrastructure, institutions, aspects culturels).

Le SDEC inclut des approches et des propositions utiles à la coopération transfrontalière qu'il faut implémenter pour augmenter la cohérence entre l'aménagement du territoire et la politique régionale ainsi qu'entre les approches sectorielles et territoriales de la politique régionale.

Il est essentiel de recourir aux éléments positifs des initiatives communautaires (et d'INTERREG en particulier) pour renforcer l'approche "bottom-up" dans la coopération transfrontalière. Ainsi, on pourrait réduire le déficit démocratique de l'UE, accroître la proximité aux citoyens et établir, sur le plan régional et local, des bases durables pour les futures programmes transfrontaliers. Pour atteindre ce but, il faut amplifier et intensifier la coopération transfrontalière institutionnelle à travers l'Europe. Cela permet non seulement d'intégrer les régions de part et d'autre de la frontière qui sont caractérisées par leur situation géographique et socio-économique similaire mais aussi à fonder les bases d'une compréhension mutuelle et durable et d'une coexistence culturelle de la population aux interfaces de l'intégration européenne.

Il faut renforcer de manière durable la subsidiarité et le partenariat dans la coopération transfrontalière. La subsidiarité consiste en un transfert des compétences relatives à l'élaboration, la mise en œuvre et la réalisation des programmes européens au plan régional. Le partenariat est un partenariat interne embrassant les partenaires sociaux et tous les acteurs sur le plan régional, local et transfrontalier (eurorégions et structures similaires) ainsi qu'un partenariat externe embrassant les instances nationales et communautaires.

Pourtant, le partenariat doit également englober la coopération bilatérale entre les régions frontalières européennes (p. ex. nord-sud, est-ouest) ainsi qu'une coopération dans le cadre de réseaux thématiques (régions montagneuses, régions maritimes, régions rurales).

Un réseau indépendant des régions frontalières et transfrontalières européennes, soutenu par l'Union européenne reste absolument indispensable.

V.2 INTERREG et programmation nationale générale

La nationalisation des initiatives communautaires via une **intégration dans la programmation générale nationale** ("mainstream") présente de gros dangers. À l'avenir, ce sera à l'État membre concerné de décider s'il inclut ou non la problématique transfrontalière dans ces programmes généraux. Et même lorsqu'un État le fait alors que son voisin s'y refuse, la coopération transfrontalière ou transeuropéenne est extrêmement difficile voire irréalisable. De plus, la "nationalisation des initiatives communautaires" peut éloigner les États membres des programmes et projets véritablement communs. S'ils ont droit à un financement pour des projets nationaux, ils préféreront consacrer les fonds reçus à des projets nationaux, ou, au mieux, à la promotion d'une région limitrophe, plutôt qu'à des mesures de promotion transfrontalière réelles.

La façon dont les **ressources allouées au titre d'INTERREG** ont été **ventilées au niveau national à l'issue du sommet européen de Berlin/Postdam** montre clairement ce que signifie une nationalisation. L'affectation des quotes-parts nationales INTERREG a conduit à des **déséquilibres de part et d'autre des frontières concernées**. Les disparités importantes qui existent au niveau de l'affectation des aides nationales handicapent aujourd'hui

considérablement la **coopération transfrontalière**, en dépit de l'existence d'un compte bancaire commun et de structures communes.

Note : Jusqu'à présent ce problème n'a pu être résolu sur la base de partenariat qu'à la frontière germano-néerlandaise.

V.3 Initiatives communautaires pour l'ensemble de l'UE

Il continuera à y avoir des disparités au niveau des systèmes et structures administratifs et juridiques, des législations sociales et fiscales, des systèmes de relance économique, des systèmes de secours, des qualifications professionnelles, etc. Ces disparités qui mènent souvent à l'émergence de nouveaux problèmes frontaliers continueront à se heurter non seulement aux frontières extérieures actuelles et à venir mais aussi aux frontières intérieures de l'UE. Les États nationaux ont prouvé par le passé qu'ils n'étaient guère ou même pas du tout en mesure de résoudre ces problèmes. Les régions frontalières ne peuvent pas y arriver sans assistance communautaire. INTERREG a été la première initiative à cibler l'allocation de fonds aux régions frontalières et donc à créer un lien avec un cofinancement national. La suppression d'INTERREG entraînera automatiquement la disparition de ce cofinancement national.

Une "**initiative communautaire**" est une **action** engagée par la **Communauté européenne** et qui revêt **une importance pour le développement à venir de l'Europe**. Jusqu'ici, les **États nationaux** n'ont pas réglé ces questions, **pas plus qu'ils ne le feront à l'avenir**. L'UE continue donc à assumer l'**entière responsabilité** des **questions frontalières** (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale). Ces questions **ne sont pas uniquement d'ordre économique**, elles englobent **tous les problèmes frontaliers**, qui **continueront à exister** pendant des décennies ou qui **surviront** à l'avenir.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de **questions d'envergure européenne**, les **initiatives communautaires** doivent aussi avoir une **envergure européenne** : en d'autres termes, elles doivent s'adresser à **toutes les régions frontalières**, mais dans le respect des besoins respectifs de chacune.

V.4 Séparation entre les initiatives communautaires et les Fonds structurels

Si l'on vise à augmenter l'efficacité et le succès des initiatives communautaires à partir de 2007, il faut tirer certaines conclusions des expériences acquises et procéder aux changements nécessaires.

Au cas où les initiatives communautaires resteraient - en dépit des difficultés bien connues - liées aux Fonds structurels, elles doivent au moins être définies **comme un objectif politique distinct** (donc, non comme zones éligibles au titre de l'Objectif 1). Il est essentiel qu'elles **continuent à s'appliquer à toutes les régions frontalières** au sein de l'UE actuelle et future.

Étant donné que les **Fonds structurels européens** sont implémentés par les États membres eux-mêmes, il est évident qu'ils se **concentrent sur le plan national**. Les **initiatives communautaires**, par contre, ont l'intention de fonctionner sur le **plan trans-européen**, c'est-à-dire, en dépassant les frontières nationales. **Afin d'éliminer les restrictions, obstacles et difficultés liées aux Fonds structurels de manière durable**, il serait donc plus utile de

SÉPARER LES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES DES FONDS STRUCTURELS À PARTIR DE 2007

Il faut en faire un **objectif politique distinct qui applique au niveau communautaire ses propres critères valables pour toutes les régions frontalières**, qui dispose de ses propres ressources financières, et qui est mis en œuvre au niveau communautaire (peut-être en créant un lien avec la politique de cohésion). À long terme, les initiatives communautaires resteront probablement **le seul instrument financier de l'Union européenne qui atteint l'ensemble**

des citoyens et régions européens et qui est en mesure de renforcer la subsidiarité et le partenariat tout en assurant la proximité avec les citoyens.

VI. Après 2007 : qu'est-ce qui est souhaitable et qu'est-ce qui ne l'est pas ?

Pour ce qui est de la future politique de cohésion, il est possible d'énumérer dans les grandes lignes ce qui n'est pas souhaitable et, en revanche, ce qui a fait ses preuves et doit être développé.

Ce qui n'est pas souhaitable :

- Une **renationalisation de la politique régionale**, laquelle cesserait alors d'être une politique régionale et se résumerait à un simple transfert d'argent du niveau européen au niveau national. Le risque existe alors d'affaiblir le rôle des collectivités territoriales au sein des programmes.
- L'intégration des initiatives communautaires dans les programmes généraux
- La **bureaucratie et les procédures lourdes** qui caractérisent actuellement les politiques régionales et de cohésion. Il est urgent de simplifier et d'assouplir ces procédures.
- **L'adjudication possible des projets au niveau européen et/ou national**. Elle ne rend pas compte des besoins spécifiques des régions en projets, provoque une course aux subventions européennes entre les régions, une bureaucratie plus centralisée et ne reflète pas la nécessité d'une forte régionalisation des programmes.
- Les **références statistiques** en vigueur dans la politique régionale et de cohésion se rapportant à des régions **nationales**. Dans le cadre d'une **coopération transfrontalière**, le fait d'avoir, d'un côté de la frontière, une zone Objectif et, de l'autre, non, n'a aucun sens.

Ce qui est souhaitable :

- Le principe de la **programmation au niveau régional** : elle permet de réveiller au mieux le potentiel de développement endogène d'une région. Ainsi, les régions se font une saine concurrence qualitative. Chacun est responsable du succès de son programme, dans un partenariat avec les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux d'une région.
- Les moyens financiers de l'UE pour des **programmes pluriannuels**: ils sont les garants d'une stratégie cohérente de poursuite, sur plusieurs années, d'un objectif déterminé, ainsi que des moyens nécessaires à sa réalisation. Un autre avantage fondamental des aides de l'UE est qu'elles obligent au cofinancement national et régional d'un programme sur plusieurs années et qu'elles garantissent ce cofinancement.
- Le **partenariat** : il assure la participation de tous les partenaires de la région et oblige à adopter une attitude partenariale au niveau local, régional, nationale et européen.
- Une **concentration étagée**: il ne fait aucun doute que les régions les plus pauvres doivent être aidées financièrement de façon prioritaire. Néanmoins, il reste inévitable que les politiques européennes mettent des programmes et moyens à la disposition des autres régions dans les proportions nécessaires. À cet égard, un système de financement s'impose, plus souple que celui appliqué jusqu'à présent, avec ses 75 % et 50 %.
- Séparation d'INTERREG A de B et C.
- Une meilleure prise en compte de la qualité des programmes INTERREG A ainsi que des bases et critères statistiques communes.

VII. Position résumée

VII.1 Une Politique Régionale pour l'ensemble du territoire européen

L'ARFE salue le 2^{ème} rapport de cohésion de la Commission européenne et souhaite au titre de l'élargissement rappeler avec force le nécessaire effort de cohésion qui devra accompagner cette ouverture politique historique de l'Europe, en répondant et en s'adaptant aux diversités économiques, sociales et territoriales de ses régions tout en assurant la promotion du modèle social européen et la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne.

Dans l'esprit du rapport Napolitano¹ adopté par le Parlement européen le 14 janvier 2003, elles sont persuadées que les collectivités régionales et locales auront un rôle essentiel à jouer dans la construction de cette Europe élargie en tant qu'espace de proximité et de dialogue pour les citoyens. Elles représentent en effet les territoires dans leur diversité, en connaissent les exigences et sont les plus à même d'apprécier l'effet des interventions communautaires sur la vie de leurs citoyens.

VII.2 Les grands principes

Dans ce contexte, sept grands principes devront guider la prochaine réforme de la politique régionale et de cohésion :

1. Poursuivre une véritable **politique communautaire de développement régional et de cohésion** et **lutter contre toute forme de renationalisation** ;
 2. Considérer le seuil de **0,45% du PIB communautaire comme un minimum pour le budget de la politique régionale** post 2006, sachant qu'un effort supplémentaire serait nécessaire face à l'accroissement des défis liés à l'élargissement et aux impacts territoriaux inévitables de la mondialisation ;
 3. Préserver **une véritable approche et méthode communautaire** qui permette une prise en compte équitable des situations de développement au sein de l'Europe élargie sur la base de critères simples, comparables et transparents. Ces critères devraient être fixés dans le cadre d'un partenariat actif avec les autorités régionales et locales concernées ;
 4. L'élargissement appellera par ailleurs **une implication plus forte de l'échelon régional et local** afin de rendre plus lisible l'action communautaire auprès des citoyens et d'assurer une plus grande efficacité et simplification des interventions communautaires ;
 5. **Ajouter la dimension territoriale à l'objectif de cohésion économique et sociale** d'ores et déjà présent dans le traité afin de répondre pleinement à l'accroissement inquiétant des disparités de développement entre et au sein des territoires ;
 6. **Améliorer la coordination de la politique régionale avec les principales politiques sectorielles** mise en œuvre aux niveaux communautaire et national (objectifs et critères de gestion) notamment dans les domaines suivants : transports, recherche/innovation, éducation/formation, emploi/affaires sociales, agriculture et développement rural, environnement. Une plus grande articulation entre la politique de concurrence et la politique régionale devra également être prise en considération, notamment dans le domaine des services nécessaires régionaux d'intérêt économique général (voir aussi III.4.2 « conditions de vie équivalentes ») . D'un point de vue territorial, il conviendra en outre de bien veiller, tel que le stipule le SDEC, à une meilleure articulation urbain/rural dans l'élaboration des stratégies régionales. De telles
-

orientations permettraient de renforcer la valeur ajoutée de l'intervention communautaire ;

7. **Les principes de développement durable et de compétitivité équilibrée des territoires** devraient également prendre une place importante dans cet effort de coordination.

VII.3 La structure de la future Politique Régionale

La future politique régionale devrait être structurée autour de trois grandes orientations :

1. **Préserver la concentration prioritaire des moyens sur les régions et pays en retard de développement** par le biais de l'objectif 1 et du fonds de cohésion dont les critères d'éligibilité ne seraient pas modifiés et veiller à une bonne prise en compte des régions qui sortiront de l'objectif 1 par simple effet statistique ou mécanique. Cette prise en compte devrait impliquer la garantie d'un soutien financier approprié et suffisamment long à ces régions pour permettre à celles-ci d'acquérir des capacités et des moyens d'action qui puissent les rendre moins dépendantes de l'aide européenne. Par ailleurs et conformément à l'article 299-2 du Traité, une attention spéciale devra également être poursuivie à l'égard des régions ultrapériphériques ;
2. **Concevoir un nouvel objectif régional 2 de compétitivité régionale et de cohésion territoriale pour les autres régions européennes (en dessous du niveau statistique Nuts II) non éligibles à l'objectif 1** avec les finalités et caractéristiques suivantes:
 - Agir en priorité sur les facteurs majeurs de la compétitivité régionale (accessibilité, recherche et innovation, éducation-formation-emploi et société de l'information, notamment) en mettant en oeuvre une véritable stratégie de développement polycentrique aussi bien au niveau du territoire européen que de chaque Etat membre. Une telle politique devra également mieux prendre en compte la dimension urbaine du développement régional et permettre un développement économique plus équilibré ;
 - Prendre en compte la situation de territoires particuliers (faible densité, îles, montagne, rural profond) en essayant de promouvoir le maintien des principaux services d'intérêt économique général et la promotion du patrimoine naturel et culturel ;
 - Intégrer dans le nouvel objectif 2 les mesures de l'actuel Objectif 3 comportant une forte dimension régionale et locale et poursuivre une mise en oeuvre similaire pour celles qui se prêtent plus difficilement à une territorialisation (ex: politique d'égalité homme-femme) ;
 - Veiller à l'application de règles transparentes de répartition des fonds communautaires par région en fonction de leur situation objective de développement sur la base d'un certain nombre d'indicateurs simples, comparables et transparents (ex. PIB par habitant, taux de chômage, densité de population, accessibilité) ;
 - Accorder une plus grande liberté de décision aux Etats membres et aux régions quand il s'agit de sélectionner les zones éligibles.
3. **Poursuivre le volet coopération transeuropéenne en tant qu'initiative communautaire** et prendre en compte les coopérations transfrontalière, transnationale et interrégionale comme des missions contribuant concrètement à l'intégration européenne. Dans ce cadre, il convient d'améliorer et d'intensifier la coopération :

- Par une communication (autonome) de la Commission sur l'initiative communautaire INTERREG qui reste indépendante des règlements sur les fonds structurels ;
- En poursuivant une mise en œuvre d'INTERREG distincte de celle des programmes nationaux relevant du mainstream ;
- En attribuant les moyens non exclusivement selon des quotas nationaux, mais par frontière commune ou par programme ;
- En renforçant nettement la responsabilité des collectivités régionales et locales en ce qui concerne le développement, la gestion et le contrôle des programmes de coopération ;
- En séparant INTERREG A de B et C ;
- Une meilleure prise en compte de la qualité des programmes INTERREG A ainsi que des bases et critères statistiques communes ;
- En concevant un instrument juridique communautaire pratique se fondant sur l'expérience acquise et simplifiant la mise en œuvre de la coopération transeuropéenne, tant aux frontières internes qu'externes ;
- En améliorant la coopération aux nouvelles frontières externes de l'UE par une véritable programmation et mise en œuvre coordonnées entre INTERREG d'une part et TACIS, CARDS et MEDA d'autre part (par exemple Mer Noire, Balkans, Méditerranée et Northern Dimension).

VII.5 Mise en œuvre

En terme de mise en œuvre de la future politique régionale et de cohésion, deux éléments sont fondamentaux :

- Impliquer directement les collectivités régionales dans la définition des objectifs, la gestion des fonds communautaires et le suivi des résultats également par le biais de contrats tripartites signés entre le niveau européen, national et régional ou local, étant donné les déficiences de l'actuelle mise en œuvre du principe de partenariat ;
- Clarifier davantage la position des collectivités régionales dans ce type de contrat – et celle de leurs organisations représentatives – et garantir que les régions soient reconnues en tant que partie contractante sur un pied d'égalité, compte tenu de leur rôle grandissant dans la mise en œuvre des politiques communautaires et des compétences dont elles disposent en matière de développement régional.
