

**Document de travail**

**traitant de**

**l'initiative INTERREG de l'UE**  
**et ses futurs développements**

**Association des Régions Frontalières**  
**Européennes (ARFE)**

**Décembre 1997**

## **Table des matières:**

- I. Introduction: trois formes de coopération
  
- II. La coopération transfrontalière
  - A Les arrière-plans de l'initiative INTERREG
    - 1. Tâches et objectifs de la coopération transfrontalière
    - 2. Le Marché Unique européen et les changements en Europe Centrale et Orientale
  
  - B Initiative communautaire INTERREG
    - 1. Phase préparatoire et INTERREG-I
    - 2. INTERREG-II
    - 3. Evaluation de la performance d'INTERREG-I et II
  
  - C Problèmes actuels et futurs
    - 1. Vue d'ensemble
    - 2. Evaluation selon les différents types de régions frontalières
  
  - D Propositions de solutions
    - 1. Conditions de départ
    - 2. Coopération transfrontalière
    - 3. INTERREG/PHARE-CBC et TACIS-CBC
  
  - E Possible répartition des tâches par rapport aux propositions de solutions transfrontalières
    - 1. Niveau des zones transfrontalières fonctionnelles (p. ex. les eurorégions)  
Niveau européen
  
- III. La coopération interrégionale
  
- IV. La coopération transnationale
  
- V. Conclusions: Subsidiarité et partenariat

## I. INTRODUCTION: TROIS FORMES DE COOPERATION

La coopération au-delà des frontières nationales distingue clairement les formes suivantes:

- la coopération transfrontalière,
- la coopération interrégionale,
- la coopération transnationale.

Ces trois formes de coopération sont opposées d'une manière comparative comme suit:

<b>Coopération transfrontalière</b>	<b>Coopération interrégionale</b>	<b>Coopération transnationale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- coopération directe de voisinage des institutions régionales et locales au long d'une frontière, dans tous les domaines de la vie et avec l'implication de tous les acteurs</li> <li>- plutôt organisée, en raison d'une tradition plus longue (régionale/ locale)</li> <li>- mise en réseau dans le cadre de l'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coopération (entre les institutions régionales et locales) surtout dans des secteurs spécifiques (pas tous les domaines de la vie) et avec des acteurs sélectionnés (pas tous les acteurs)</li> <li>- moins organisée, suite à une tradition moins longue</li> <li>- mise en réseau dans le cadre de l'Assemblée des Régions Européennes (ARE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coopération entre Etats (le cas échéant avec l'implication des régions) sur un sujet spécifique (p. ex. aménagement du territoire) par rapport à des espaces contigus plus grands</li> <li>- l'organisation n'est généralement qu'en développement</li> <li>- mise en réseau à peine effectuée, mais quelques approches dans le cadre d'organisations internationales (par ex. Conseil d'Europe, Conseil Nordique)</li> </ul>

**Différences** dans la pratique de coopération

<i>transfrontalière</i>	<i>interrégionale</i>	<i>Transnationale</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- connue de longue date</li> <li>- travaille avec des stratégies/concepts à long terme</li> <li>- englobe tous les domaines de la vie, tous les secteurs et tous les acteurs</li> <li>- Du point de vue durée une tâche permanente</li> <li>- des programmes et des projets intégrés et pluri-annuels avec un financement strictement à moyen terme (y compris une contribution régionale)</li> <li>- partenariat horizontal et vertical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meilleure connaissance nécessaire, car relativement jeune</li> <li>- à court terme, plutôt orientée vers des projets sans stratégies (contrairement à INTERREG)</li> <li>- souvent limitée à certains secteurs</li> <li>- dans la pratique souvent limitée dans le temps</li> <li>- financement à moyen terme souvent incertain/pas clair (car non-basé sur des programmes intégrés et pluriannuels)</li> <li>- partenariat entre régions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naissante</li> <li>- vise surtout une coopération conceptuelle/ méthodique</li> <li>- souvent limitée à un sujet thématique (aménagement du territoire, protection contre l'inondation, environnement)</li> <li>- conçue de moyen à long terme</li> <li>- Tendances à des programmes/grands projets pluriannuels</li> <li>- Partenariat horizontal et vertical entre Etats et le cas échéant entre régions</li> </ul>

***Instruments correspondants de l'UE dans le cadre des Fonds structurels***

• coopération transfrontalière:	1989 1990-1993 1994-1999	FEDER, art. 10 INTERREG I INTERREG IIA, complété par PHARE/TACIS-CBC
• coopération interrégionale:	FEDER, art. 10	RECITE, Ecos-Ouverture (complété par PHARE et d'autres instruments)
• coopération transnationale:	1996-1999	INTERREG IIC et FEDER, art. 10

## **II. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE**

### **A. Les arrières-plans de l'initiative INTERREG**

#### **1. Tâches et objectifs de la coopération transfrontalière**

Dans les régions frontalières régnait non seulement l'enthousiasme européen sur le Traité de Maastricht de 1993, mais encore un certain réalisme, marqué par les expériences du passé: car malgré les progrès du processus d'unification européenne et du Marché Unique, les régions frontalières souffrent toujours des conséquences historiques dues aux frontières et par suite de leur position périphérique par rapport au territoire national. Les frontières nationales continuent à être des frontières de systèmes dans la plupart de domaines, ce qui a pour conséquence qu'au long des frontières, les espaces d'actions et d'effets restent restreints circonscrits à une zone en forme de demi-cercle.

Les buts de la coopération transfrontalière sont pour cette raison de surmonter les obstacles liés à l'existence des frontières et des différences de systèmes, la création de zones transfrontalières pour l'économie et les services, la réduction de la frontière nationale à une simple limite administrative et, à long terme, la transformation de la position périphérique des régions frontalières par rapport au territoire national en une position centrale dans l'Union Européenne. Du point de vue de son emprise, la coopération transfrontalière comprend tous les secteurs de la vie quotidienne: logement, travail, loisirs, culture, vie sociale, transports, environnement etc. Cette vision exige d'impliquer tous les acteurs des deux côtés de la frontière et d'agir à tous les niveaux, sur le plan national, régional et local. Il est également très important de mener toutes les actions transfrontalières de manière coordonnée. Sinon de conflits en ce qui concerne les compétences - entre autre à cause des différentes structures nationales - sont inévitables.

La diversité culturelle, sociale et juridique en Europe ont eu comme conséquence une grande variété de systèmes, structures, compétences et lois nationaux. Les régions frontalières et transfrontalières sont le lien et la plate-forme entre des Etats très différents les uns des autres. Elles ne constituent pas un nouveau niveau administratif.

La coopération transfrontalière est menée sous différentes formes: par des commissions gouvernementales, des commissions d'aménagement du territoire et par des eurorégions transfrontalières (voir tableau page 31). Selon le cas, elles exercent leurs activités soit avec, soit sans se baser sur un traité. Les structures transfrontalières peuvent avoir dans ce contexte un caractère national/régional ou régional/local.

Les régions frontalières et transfrontalières ne doivent pas nécessairement correspondre aux limites administratifs des régions. Elles peuvent parfaitement avoir une étendue différente et d'autres tissus internes.

## **2. Les conséquences du Marché Unique européen et les changements en Europe Centrale et Orientale**

Depuis presque 10 ans l'on peut constater en Europe des processus liés étroitement les uns aux autres du point de vue de leur contenu, mais aussi du point de vue politique et économique:

- L'abolition des frontières intérieures de l'Union Européenne, réalisée par le Marché Unique et transformation des frontières de certains états en frontières extérieures de l'Union Européenne, à savoir par rapport aux pays tiers, surtout également à cause de l'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande.
- Les efforts pour l'établissement de contacts avec des pays tiers au-delà des nouvelles frontières extérieures de l'Union Européenne sur un plan mental, politique, économique et social. Ce processus est renforcé par le futur élargissement de l'UE.

Ce développement concerne directement toutes les régions frontalières aux frontières intérieures et extérieures de l'UE. L'expérience montre que les plus grands progrès sont atteints quand on ne se contente pas seulement de discuter les problèmes mais quand on propose et réalise des solutions pratiques. Et cela est plus facile sur le plan régional et local que sur le plan national.

La mondialisation de l'économie, l'achèvement du Marché Unique, le progrès des moyens de communication, les changements politiques à l'Est et les tendances à la décentralisation de plus en plus fortes, tout cela a influencé positivement la création et le renforcement des liens directs entre acteurs régionaux et locaux au sein et à l'extérieur de l'Union Européenne, avec des répercussions importantes pour les régions frontalières et leur développement.

### ***B INITIATIVE COMMUNAUTAIRE INTERREG***

#### **1. Phase préparatoire et INTERREG-I**

En 1989, la Commission Européenne soutenait (FEDER, article 10) pour la première fois 14 groupes de projets pilotes transfrontaliers dotés d'environ 21 millions d'Ecus.

C'est le 30 août 1990 que la Commission Européenne a publié dans le Journal Officiel No C 215 les orientations pour une initiative communautaire concernant les régions frontalières: INTERREG.

Les crédits effectivement employés dans le cadre d'INTERREG-I s'élevèrent à 1.082 millions d'Ecus, dont la plus grande partie fut mise à la disposition des

zones relevant de l'objectif 1. Les régions frontalières ne relevant pas d'un des objectifs des Fonds structurels furent subventionnées à hauteur de 125 millions d'Ecus.

INTERREG-I fut réalisé sur la base de 31 programmes opérationnels. Ces programmes diffèrent de manière importante quant à leur étendue géographique, leur volume financier, quant aux priorités de financement définies, quant à l'implication des acteurs locaux et régionaux ainsi que des partenaires sociaux et quant à la qualité transfrontalière.

## **2. INTERREG-II**

Au sommet des Chefs d'Etats et de gouvernements en 1992 à Edimbourg, il a été décidé à l'unanimité de continuer d'une manière prioritaire la coopération transfrontalière sous la forme de l'initiative communautaire INTERREG. La Commission Européenne adopta les orientations d'INTERREG-II pour la période de 1994 à 1999 (période de réalisation jusqu'à fin 2001). Elles ont été publiées le 1er juillet 1994 dans le Journal Officiel No C 180.<sup>1</sup>

La coopération transfrontalière dans le cadre d'INTERREG-IIA pour les années 1994 - 1999 est dotée d'environ 2,6 milliards d'Ecus, la somme la plus élevée par rapport aux autres initiatives communautaires. Ces crédits sont utilisés pour 59 programmes opérationnels. Par le cofinancement obligatoire (national, régional, local et dans certains cas également de moyens privés) des milliards d'Ecus supplémentaires sont mobilisés, de façon à ce qu'une somme de presque 4 milliards d'Ecus soit à la disposition de la coopération transfrontalière, ce qui permet à des milliers de projets transfrontaliers d'être réalisés. C'est-à-dire qu'INTERREG mobilise dans cette décennie environ 6,5 milliards d'Ecus pour la coopération transfrontalière aux frontières intérieures et extérieures de l'UE.

Les buts principaux d'INTERREG sont:

- d'aider les zones frontalières intérieures et extérieures de la Communauté à surmonter les problèmes spécifiques en matière de développement découlant de leur isolement relatif dans les économies nationales et dans la Communauté, dans son ensemble, dans l'intérêt des populations locales et d'une manière compatible avec la protection de l'environnement,
- d'encourager la création et le développement de réseaux de coopération de part et d'autre des frontières intérieures et, le cas échéant, l'établissement des liens entre ces réseaux à de plus vastes réseaux communautaires dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur de 1992,
- de favoriser l'adaptation des zones frontalières extérieures à leur nouveau rôle de zones frontalières d'un seul marché intégré,

---

<sup>1</sup>La partie B de cette communication, la complétion des réseaux énergétique sélectionnés dans le cadre de l'initiative REGEN pour la période 1989 - 1993 et dotée de 500 MECU, n'est pas prise en considération.

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

- de répondre à de nouvelles possibilités de coopération avec des pays tiers dans les zones frontalières extérieures de la Communauté.

Depuis 1994 la coopération transfrontalière est également soutenue par le programme PHARE-Crossborder-Cooperation (PHARE CBC) dans les régions frontalières d'Europe Centrale et Orientale ayant une frontière commune avec l'Union Européenne. Pour les Etats de l'ancienne Union Soviétique il y a depuis peu le programme TACIS-Crossborder-Cooperation (TACIS-CBC). Ces deux programmes font partie respectivement des programmes PHARE et TACIS.

*Régions éligibles et répartition des moyens financiers*

Tandis que par INTERREG-I ont été soutenues surtout les régions frontalières relevant de l'objectif n° 1, 2 et 5b<sup>2</sup> et entre autres quelques régions frontalières maritimes, INTERREG-II embrasse - fidèle à l'objectif principal de cette initiative communautaire - pour la première fois toutes les régions frontalières le long des frontières intérieures et extérieures de l'Union Européenne. Par l'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande à l'UE, le nombre des frontières intérieures et extérieures a augmenté. De plus, d'autres régions maritimes sont devenues éligibles (en complétant Allemagne/ Danemark, Corse/ Sardaigne, Bornholm et le Pas de Calais y comprennent maintenant par exemple Italie/ Grèce et Pays de Galles/ Irlande).

	Zones relevant de l'obj. 1+6	autres zones	Total
Frontières intérieures	1065 MECU	600 MECU	1655 MECU
Frontières extérieures	795 MECU	105 MECU	900 MECU
Total	1860 MECU	705 MECU	2565 MECU

Les crédits de l'UE mis à la disposition des programmes opérationnels s'élèvent dans certaines régions relevant de l'objectif n° 1 à plus de 100 millions d'ECU, et sont de l'ordre de 552 millions d'ECU dans le cas de l'Espagne/ Portugal.

Sinon le montant des subventions des 59 programmes opérationnels varie, avec

---

<sup>2</sup> l'objectif n° 1: ajustement structurel des régions en retard de développement  
l'objectif n° 2: reconversion économique et sociale des zones industrielles en déclin  
l'objectif n° 5b: diversification des zones rurales vulnérables  
l'objectif n° 6: développement des régions arctiques très peu peuplées



*Association des Régions Frontalières Européennes / LACE*

30 programmes recevant par exemple entre 5 et 25 millions d'Ecus. Les programmes opérationnels dotés d'une contribution communautaire de 100 mio d'ECU et plus sont:

- Espagne/Portugal  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 552 MECU
- frontières de la Grèce avec des pays tiers  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 310 MECU
- Grèce - Italie (Pouilles)  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 165 MECU
- Irlande-Irlande du Nord  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 157 MECU
- Saxe (frontière avec la Pologne et la République Tchèque)  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 146 MECU
- Espagne (Andalousie du Sud) à la frontière du Maroc  
zones relevant de l'objectif 1, financement dans le cadre d'INTERREG: 100 MECU

*Mesures éligibles*

Un large éventail de différentes mesures transfrontalières, selon les différentes réalités et problèmes le long des diverses frontières en Europe, sont éligibles:

- l'aide aux PME et coopératives, en particulier par des services de transfert de technologies et de soutien à la commercialisation, en mettant l'accent sur les relations économiques transfrontalières entre PME;
- développement du tourisme et de l'agro-tourisme;
- l'approvisionnement en eau et en énergie et le développement des télécommunications;
- la prévention et le contrôle de la pollution, la protection de l'environnement;
- le développement rural et agricole, y compris la sylviculture et la pisciculture, et du commerce agricole transfrontalier;
- en liaison avec les autres mesures, l'aide à la formation et à l'emploi des personnes directement ou indirectement affectées par les changements d'activités frontalières, en particulier dans le secteur douanier;
- le développement de réseaux d'organisations commerciales, associations professionnelles, groupes de planification, et tous organismes publics, privés ou volontaires visant à favoriser les relations économiques et sociales transfrontalières, la formation linguistiques à cet effet;

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

- l'amélioration des infrastructures de transport dans les zones où elles manquaient, au bénéfice principal de ces zones et pour faciliter le trafic transfrontalier;
- la promotion de la coopération transfrontalière entre établissements d'enseignement supérieur, centres de recherche et centres de formation professionnelle;
- l'éducation, la culture et la santé, notamment l'utilisation conjointe et le partage des ressources et des installations;
- un raccordement avec les réseaux transeuropéens d'énergie, de télécommunication et de transport;
- l'atténuation des problèmes posés par l'existence de différentes langues, différentes procédures administratives et différents systèmes juridiques;
- la planification spatiale transfrontalière et le développement des systèmes urbains;
- la prévention de la contrebande aux frontières extérieures.

L'objectif d'INTERREG-IIA est la réalisation de véritables mesures transfrontalières. Dans 14 des 33 programmes aux frontières intérieures, les partenaires gèrent un budget commun. Des programmes dont le budget est géré par une instance commune jusqu'au cofinancement, sont cependant encore assez rares.

### **3. Evaluation de la performance d'INTERREG**

En évaluant INTERREG il est tout d'abord nécessaire d'attirer l'attention sur les différents niveaux de la coopération:

- Coopération intensive avec des tendances à l'intégration, s'appuyant sur une tradition de longue date (euregios en Europe du Nord et de l'Ouest),
- Coopération avec une tradition relativement jeune due aux changements politiques et à l'adhésion de plusieurs Etats à l'Union Européenne (la Grèce, l'Espagne, le Portugal, mais aussi en partie l'Autriche et la Scandinavie),
- Coopération née ou ranimée par l'assistance financière communautaire,
- Coopération développée par une association avec l'Union Européenne (dans les pays d'Europe Centrale et Orientale ainsi que dans les pays méditerranéens).

En ce qui concerne les régions moins développées du point de vue économique, en général périphériques et plus ou moins isolées, la coopération relativement jeune fait des progrès constants. Les programmes INTERREG sont soumis à une influence plutôt nationale et l'implication des collectivités territoriales est dans ces

cas-ci beaucoup plus faible. Sans doute, l'assistance financière de l'initiative INTERREG s'est focalisée principalement sur des projets d'infrastructures. Souvent il y a encore un manque d'idées stratégiques à long terme, de véritable coopération transfrontalière et d'implication véritable des acteurs régionaux et locaux.

Les régions qui ont une tradition industrielle et de même les régions à caractère rural du centre de l'Union Européenne ont développé des idées beaucoup plus précises quant à leur coopération et se fondent sur une stratégie et une structure, ce qui se reflète également dans le programme INTERREG. Les acteurs régionaux et locaux ainsi que les partenaires sociaux sont impliqués d'une manière beaucoup plus forte. A cause de leur structure économique non-diversifiée et de leur position à la périphérie du réseau de communications national, ces régions frontalières doivent souvent lutter contre des difficultés qui surviennent dans leur développement régional transfrontalier général. C'est surtout la coopération économique entre des petites et moyennes entreprises au-delà des frontières qui reste toujours assez limitée.

La coopération transfrontalière avec des pays extracommunautaires, existant depuis longtemps avec les pays AELE, se trouve actuellement en plein essor surtout dans l'Est de l'Europe, et cela grâce à PHARE et TACIS-CBC. Cette coopération est rendue difficile par d'importantes disparités sociales, culturelles, politiques et économiques (différences de niveau de vie, problèmes des minorités et flux migratoires). L'infrastructure de communication est développée faiblement au niveau national et transfrontalier. Sans doute, l'accent quantitatif et financier est mis sur les infrastructures, notamment dans des régions moins développées et dans des régions dans lesquelles les Etats étaient prioritairement responsables des programmes INTERREG.

La coopération INTERREG encore jeune aux frontières maritimes intérieures et extérieures de l'UE se concentre jusqu'à présent sur des questions d'accès (liens aux marchés nationaux et européens ainsi qu'aux infrastructures de transport).

En 1996, une évaluation d'INTERREG-I, commandée par la Commission Européenne, DG XVI, a analysé et évalué les 31 programmes opérationnels et plus de 2500 projets quant à leur valeur socio-économique et sociale, leur caractère transfrontalier, leur gestion ainsi que leurs aspects quantitatifs et qualitatifs. Selon ce document, le soutien au tourisme écologique, la protection de l'environnement et d'utilisation des ressources naturelles étaient les sujets centraux. Un effet économique significatif d'INTERREG-I était la création d'emplois en relation avec le grand nombre de projets d'infrastructures. Il n'était pourtant pas possible de vérifier si ces emplois importants pour les régions persistaient après l'achèvement des projets d'infrastructures. Du fait que des crédits considérables par rapport aux zones d'autres objectifs sont mis à la disposition de zones relevant de l'objectif n° 1, ce résultat est à relativiser.

Cette évaluation recommande entre autre une révision des zones éligibles, une implication plus forte des pays tiers aux frontières extérieures, un planning plus équilibré ainsi qu'une plus grande participation du secteur privé. De plus, la

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

coopération transfrontalière devrait encore s'étendre à d'autres domaines (par exemple à la culture, aux affaires sociales, aux développements urbains), afin de mieux tenir compte des besoins régionaux et locaux. Selon ceux chargés d'évaluer INTERREG, la contribution la plus importante d'INTERREG est la création et l'intensification d'un développement dynamique de la coopération transfrontalière. C'est-à-dire qu' INTERREG-I a joué un rôle indispensable comme période préparatoire pour les programmes INTERREG qui suivaient.

Une estimation et évaluation du point de vue des régions frontalières donne:

*des éléments positifs:*

La dimension politique principale de l'initiative communautaire est constituée par le fait que pour la première fois un montant spécifique des crédits de l'UE est mis à la disposition de la coopération transfrontalière sur la base de programmes opérationnels.

La valeur ajoutée d'INTERREG consiste en une contribution substantielle:

- à la construction européenne,
- à la réalisation des principes de subsidiarité et de partenariat,
- à la cohésion et à la coopération économiques et sociales de plus en plus fortes,
  
- à l'ouverture des marchés du travail et à l'harmonisation de la qualification professionnelle,
- à la préparation de l'adhésion de nouveaux membres.

On peut qualifier d'une manière certaine la phase préliminaire d'INTERREG de période de prise et reprise de contact dans les régions frontalières (entre interlocuteurs, sur le plan des processus et du travail).

La valeur ajoutée institutionnelle (connaissance de et coopération entre administrations et collectivités territoriales ainsi que partenaires sociaux) et la valeur ajoutée socioculturelle (échange d'informations et de savoir-faire dans les régions) sont incontestables. Dans bon nombre de cas, ce n'est que par la coopération socioculturelle qu'un milieu transfrontalier solide pour l'économie, le commerce et les services peut se développer.

La valeur ajoutée socio-économique se manifeste - bien qu'avec des différences régionales - sur le plan:

- de la création d'emplois en relation directe avec l'amélioration des structures de transport et de communication,
- de la création d'emplois dans les domaines du tourisme, de la formation et de la recherche ainsi que par la coopération entre de petites et moyennes entreprises,
- de l'amélioration des transports, d'abord au niveau national, puis au niveau transfrontalier,

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

- du développement du tourisme (marketing commun, projets communs),
- de la mobilisation des potentiels endogènes par le renforcement du niveau régional et local comme partenaire de la coopération transfrontalière,
- de l'implication des acteurs économiques et sociaux (par exemple les Chambres de commerce et d'industrie en Grèce/Bulgarie ou Nord-Pas-de-Calais/Wallonie/Kent et les syndicats/salariés dans les régions frontalières germano-néerlandaises ou germano-autrichiennes).

Les expériences faites jusqu'à présent dans le cadre d'INTERREG montrent que les programmes et les projets vraiment élaborés en commun sont développés et réalisés de la manière la plus efficace quand les principes de partenariat et de subsidiarité sont pris en compte et quand les partenaires régionaux et locaux jouent un rôle essentiel.

*des éléments critiques:*

L'expérience de la coopération fait souvent défaut aux régions frontalières méridionales. Des structures administratives centralisées et le manque de connaissance et de confiance mutuelle rendent la création de structures transfrontalières durables ainsi que les efforts de coopération en général difficiles. Bien évidemment, cela a comme conséquence que l'implication des

acteurs régionaux et locaux ainsi que des partenaires sociaux reste peu importante.

Les régions frontalières aux frontières extérieures de l'UE doivent franchir les obstacles les plus importants lors de la réalisation d'INTERREG. Les raisons en sont la position périphérique, le long isolement et séparation du voisin, les différences encore grandes malgré les changements politiques en ce qui concerne les structures administratives, la perception démocratique encore jeune et le fait qu'en Europe Centrale et Orientale les programmes de soutien à la coopération dans le cadre de projets transfrontaliers n'a commencé qu'en 1994 et avec des mécanismes de subvention bien différents.

Dans bon nombre de cas le caractère effectivement transfrontalier d'INTERREG n'apparaît pas encore de façon très claire, surtout pour ce qui touche les grands programmes INTERREG, et cette situation ne s'améliore que peu à peu. Pour la coopération entre Extremadura et Alentejo par exemple, seulement 7,3 % des moyens ont été utilisés pour des activités transfrontalières dans le cadre d'INTERREG-I. Toutes les autres mesures ont concerné les infrastructures et les développements socio-économiques dans les différentes régions frontalières. Encore trop souvent des programmes frontaliers nationaux ont été développés qui ont été présentés à la Commission Européenne en commun avec le pays voisin. Ainsi, assez souvent, il ne s'agit que de projets nationaux se référant aux problèmes frontaliers, adoptés mutuellement dans les Comités de Suivi: Parfois aussi des projets frontaliers nationaux sont réunis dans une sorte de "paquet", "additionnés" et déclarés mesure transfrontalière. Pourtant, dans le contexte d'INTERREG-IIA, des améliorations se font remarquer. Il faut en tout cas continuer à soutenir ce développement.

## C Problèmes actuels et futurs

### 1. Vue d'ensemble

#### *La coopération transfrontalière*

Malgré le processus d'unification européenne, le Marché Unique et les résultats positifs d'INTERREG, toutes les régions frontalières continuent à souffrir des conséquences historiques des frontières. Il y a des difficultés aux frontières intérieures ainsi qu'extérieures. Ces difficultés reflètent partout dans l'Union Européenne de manière concentrée les problèmes du processus d'unification européenne:

Les points essentiels se laissent résumés du point de vue des régions frontalières de la façon suivante:

- Les régions frontalières sont toujours empêchées de profiter pleinement des possibilités du Marché Unique européen et de l'ouverture au-delà des frontières extérieures. Les régions frontalières et transfrontalières ne peuvent cependant pas surmonter les difficultés et accomplir toutes les tâches sans aide, car les conflits et les arrière-plans de ceux-ci aux frontières sont de nature nationale et européenne.
- L'application des principes de partenariat et de subsidiarité ne se manifeste que très peu dans les différents programmes INTERREG. Surtout les programmes opérationnels avec un volume financier considérable sont toujours élaborés au niveau national. Il ne s'agit donc pas de programmes transfrontaliers conjointement conçus avec des tableaux financiers communs. Pour cette même raison les critères pour des projets transfrontaliers manquent également, qui pourraient servir comme orientation pour la future sélection de projets.
- De plus, il y a apparemment toujours des incertitudes concernant les responsabilités au regard de la mise en oeuvre d'INTERREG. La responsabilité de la Commission Européenne devrait se limiter au suivi et au pilotage des programmes approuvées par elle, ainsi qu'aux questions de base liées à INTERREG. L'approbation de projets par contre est une affaire du niveau régional/national.
- Les objectifs politiques de la communication au sujet d'INTERREG ne semblent pas toujours être compatibles avec les règlements des Fonds structurels européens, qui constituent la base de financement. Il serait

néanmoins à vérifier, si l'instrument de financement devait être amélioré ou

***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

remplacé pour atteindre le but politique. Des projets qui remplissent selon l'avis de tous les partenaires nationaux et régionaux les critères d'INTERREG et qui correspondent aux programmes de subventions nationaux, c'est-à-dire qui renforcent l'attractivité économique et de location, doivent être éligibles.

- Actuellement il y a des obstacles bureaucratiques par le financement de différents Fonds structurels européens. Le Fonds social, le Fonds pour l'agriculture et le Fonds régional ont des critères différents, dont le respect rend difficile ou empêche la réalisation de véritables projets transfrontaliers. Il est question de surmonter ces problèmes dans l'avenir.
- Au niveau national, l'exécution d'INTERREG par un ministère compétent (dans la plupart des cas c'est le ministère de l'économie) fait qu'il y a des problèmes importants de cofinancement. Les autres ministères nationaux n'ont soit jamais entendu parler d'INTERREG, soit leur budget en cours et également celui prévu pour l'année suivante est déjà surchargé et ne permet pas de participer au financement de projets INTERREG. D'ailleurs ils ne voient même pas la priorité intraministérielle que peuvent avoir de tels projets, étant donné que le ministère de l'économie est globalement responsable de cette initiative communautaire.
- Par rapport à la réalisation des programmes et projets effectivement transfrontaliers une certaine contradiction ressort de la répartition des moyens selon des zones d'objectif. Dans des régions prioritairement éligibles, cela mène à une "accumulation" des crédits de l'UE. Au niveau national et régional l'absorption de ces moyens et le cofinancement nécessaire posent assez souvent des problèmes. Cela est particulièrement vrai dans la situation actuelle et prévisible des budgets restrictifs. De plus, dans pas mal d'endroits, les frontières nationales sont également des limites entre zones à objectifs différents. Un déséquilibre entre un côté de la frontière où s'accumulent les crédits (parce qu'il s'agit d'une zone à objectif) et de l'autre côté où l'on ne dispose que de petites sommes parce ce que l'on n'a pas été qualifié de "zone d'objectif", a en pratique comme conséquence qu'au lieu de projets transfrontaliers ce sont de plus en plus des projets nationaux qui sont subventionnés. Le financement selon les zones d'objectif s'oppose au sens original d'INTERREG et empêche une plus grande préférence de la coopération et des véritables projets transfrontaliers.
- L'étendu géographique de certains programmes INTERREG, notamment dans les zones relevant de l'objectif n° 1, rend difficile - selon l'avis de la

Cour des Comptes Européenne - la prise en compte des situations et priorités régionales spécifiques ainsi que l'utilisation des potentiels de développement endogènes. Bien que l'implication des acteurs régionaux et locaux ainsi que le soutien des potentiels endogènes spécifiques des différentes régions signifient automatiquement une augmentation du nombre des programmes INTERREG,

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

car ceux-ci doivent être réduits à des unités géographiques plus petites, on devrait assurément s'en accommoder à cause de la coopération transfrontalière intensive qui en résulterait.

- La création d'organisations et de structures transfrontalières aux niveaux régional et local est entravée par des obstacles administratifs et juridiques, souvent c'est aussi la volonté politique qui manque.
- La pratique n'assure souvent pas le fait que PHARE/CBC devrait respecter les "règles du jeu" d'INTERREG, ce qui pose pas mal de problèmes aux frontières extérieures.
- L'extension de l'initiative communautaire INTERREG à d'autres formes de coopération au-delà des frontières ne devrait mener ni à un assouplissement de critères éprouvés pour la coopération transfrontalière, ni à un mélange et une définition pas claire des différentes lignes de financement. Pour d'autres formes de coopération au-delà des frontières, il faudrait aussi formuler des idées claires par rapport aux objectifs, sur la base d'une demande constatée.

## **2. Evaluation selon les différents types de régions frontalières**

Dans la coopération transfrontalière, il convient de distinguer les types de régions suivants:

- Régions frontalières de l'Union Européenne, dans les zones relevant de l'objectif n° 1, qui sont situées aux frontières intérieures ou extérieures de l'Union Européenne,
- Régions frontalières dans des zones relevant de l'objectif n° 6, qui sont situées au grand nord, dans les nouveaux pays membres que sont la Suède et la Finlande,
- Régions frontalières au centre de l'Union Européenne, bénéficiant d'un développement économique avancé, mais qui sont confrontées à des problèmes particuliers en ce qui concerne les zones relevant de l'objectif n° 2 et l'objectif 5b,
- Régions frontalières extérieures de l'Union Européenne.
  
- Régions frontalières maritimes.

Ces types peuvent en partie se chevaucher.

### *Zones relevant de l'objectif n° 1*

Les régions INTERREG dans les zones relevant de l'objectif 1 comprennent des zones de programmes très grandes, aussi bien du point de vue géographique que du point de vue financier.



Or, en règle générale, les idées ou les initiatives transfrontalières ne manquent pas. La difficulté réside plutôt dans la capacité de transformer ces idées en projets concrets, car il subsiste souvent des problèmes politiques et des difficultés de compétences à surmonter. Grâce à l'application des programmes INTERREG, qui sont soumis à l'influence directe du niveau national, la souplesse requise fait souvent défaut pour prendre en compte les priorités spéciales des différentes régions frontalières. Le manque de régionalisation dans ces programmes INTERREG est tout aussi patent que l'absence de concepts de développement régionalisés et transfrontaliers pour les différentes régions frontalières. Au cours de ces dernières années, des améliorations progressives ont pu être apportées dans ces domaines. Les régions frontalières sont intégrées davantage dans le processus de décision par le biais du partenariat et de la subsidiarité.

Pour les régions frontalières situées dans les zones relevant de l'objectif n° 1, la priorité doit être accordée aux activités suivantes:

- amélioration de l'infrastructure des transports et des communications dans et entre les régions frontalières comme base pour une coopération transfrontalière efficace et, par conséquent, pour de nouvelles activités économiques,
- une meilleure exploitation des potentiels de développement spécifiques des différentes régions frontalières (programmes opérationnels transfrontaliers régionalisés),
- diversification des activités dans les zones rurales pour prévenir à l'avenir l'exode de la population,
- développement des réseaux interactifs transfrontaliers,
- amélioration qualitative des ressources humaines,
- solution des problèmes écologiques qui se manifestent plus particulièrement dans les zones rurales,
- une politique commune de l'aménagement du territoire,
- réalisation de formes d'organisation transfrontalières.

Pour les régions frontalières du Portugal/ de l'Espagne, l'infrastructure qui mérite encore d'être améliorée et le manque de possibilités de communication transfrontalières continuent de constituer des barrières. En raison du retard structurel et de la position géographique en périphérie, il est toujours particulièrement difficile d'exploiter pleinement les avantages du marché intérieur élargi de l'UE, par exemple dans les échanges transfrontaliers, sur le marché du travail transfrontalier ou par des conditions d'établissement avantageuses pour les nouveaux investisseurs.

Dans les régions frontalières d'Irlande/ d'Irlande du Nord, les mesures de sécurité qui restent en application continuent à influencer considérablement sur le développement politique et économique. La situation tendue décourage les investisseurs à s'y établir. Or, la culture et la langue communes offriraient toutes les occasions de prendre des

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

initiatives ou d'engager des coopérations communes. Tout de même, les institutions nationales gardent une certaine réserve due à la situation politique quant il s'agit de déléguer les tâches de la coopération transfrontalière aux structures de partenariat régionales et locales. En plus, l'initiative communautaire PEACE qui est menée en parallèle, occupe la capacité administrative et l'intérêt politique de ces institutions d'une manière telle qu'il ne reste que relativement peu d'attention pour INTERREG IIA.

Le principal obstacle aux relations entre les régions frontalières maritimes de la Corse/ Sardaigne est et reste les contacts transfrontaliers, qui sont encore plutôt rares à ce jour. Ces deux régions ont essentiellement des intérêts communs dans les domaines de la protection de l'environnement et dans une meilleure exploitation du potentiel maritime (par exemple le tourisme).

Dans les régions frontalières du Nord de la France/ Sud de la Belgique (Hainaut) la soumission aux conséquences de la restructuration des industries traditionnelles joue un rôle primordial. La langue et la culture commune constituent dans ce contexte une bonne base pour une véritable coopération transfrontalière.

Les régions frontalières de la Grèce, l'Allemagne orientale, l'Autriche orientale (objectif n° 1), ainsi que de la Suède et la Finlande (objectif n° 6) sont abordées dans la section "frontières extérieures".

*Zones relevant de l'objectif n° 6*

Les zones relevant de l'objectif n° 6 en tant que zones géographiques aidées existent seulement depuis l'adhésion à l'UE de la Suède et de la Finlande. Elles comptent moins de huit habitants au kilomètre carré (0,4 % de la population de

l'UE). Elles se situent en Scandinavie Centrale et Septentrionale et comprennent à peu près la moitié des deux pays, mais seulement 16,6 % de la population totale en Finlande, et seulement 5,0 % de la population totale en Suède.

Voici les objectifs particuliers pour le développement de ces régions à faible densité démographique:

- la préparation à leur nouvelle fonction au sein du Marché Unique européen,
- des mesures pour enrayer la poursuite du dépeuplement de ces régions,
- de nouvelles activités de diversification des possibilités d'emploi,
- l'adaptation aux évolutions de l'agriculture et de la sylviculture,
- le développement des "ressources humaines" par des actions de formation de base et continue.

Pour les régions frontalières des zones relevant de l'objectif n° 6, la priorité doit être

accordée aux activités suivantes:

- suppression graduelle de la position périphérique au sein du marché intérieur européen, entre autres par le comblement des déficits d'infrastructure qui existent encore, et par des solutions permettant de surmonter un éloignement considérable,
- amélioration du niveau d'enseignement (y compris les universités) et des possibilités d'emploi, en particulier pour les jeunes et les femmes,
- amélioration des réseaux de coopération guère développés à l'heure actuelle,
- construction et extension des équipements sociaux (en dépit des coûts relativement plus élevés) en tirant parti des "aires de drainage" transnationales existantes.

### *Régions situées au centre de l'Union Européenne*

Ces régions frontalières concernent toutes les autres frontières intérieures et qui comptent, et de loin, la majeure partie de la population frontalière totale au sein de l'Union Européenne. Ce qui est caractéristique, c'est que dans la plupart de ces régions frontalières, la coopération transfrontalière a commencé plus tôt que dans le reste de l'Europe (l'ancienne Communauté Européenne des Six). La compétence des institutions régionales et locales pour la mise en oeuvre des programmes et des projets INTERREG, avec la participation des partenaires sociaux, y est très poussée. Dans certains cas, il existe déjà des structures d'organisation qui fonctionnent bien, avec des ébauches d'intégration, sur la base de conventions juridiques ou de traités.

Pour les régions frontalières au centre de l'UE, la priorité doit être accordée aux activités suivantes:

- amélioration de la coopération transfrontalière entre les petites et moyennes entreprises (les anciennes relations industrielles se sont effondrées, de nouvelles relations ne se sont pas encore adéquatement développées),
- résolution des problèmes structurels du marché du travail (chômage larvé en raison d'une monostructure qui est restée en place pendant des décennies),
- suppression des barrières infrastructurelles (à grande échelle, par exemple dans les Alpes et les Pyrénées, mais aussi de type "chaînon manquant" dans toutes les régions frontalières),
- résolution des problèmes sociaux apparus en liaison avec le nombre croissant de travailleurs frontaliers,
- résolution des problèmes d'environnement qui sont la conséquence de structures économiques traditionnelles (industrie et agriculture),
- gestion transfrontalière de l'environnement et de la nature, ainsi que de l'héritage culturel.

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

Dans les différentes régions frontalières, l'accent est mis sur des points différents:

Dans les Pyrénées et les Alpes, la priorité est donnée à surmonter des barrières géographiques naturelles, afin de remédier à la situation périphérique nationale et la fonction de zone de transit au sein de l'UE qui y est liée. C'est pourquoi la priorité est accordée à des mesures de promotion de l'infrastructure et de la communication, en particulier les investissements dans le réseau ferré et de télécommunications compatibles avec l'environnement. Le développement du tourisme, et le respect - qui en découle - de l'héritage culturel des deux côtés de la frontière, ainsi que la création de nouveaux postes de travail dans l'agriculture (zones de montagne), en constituent un autre point fort.

Au centre et au nord-ouest de l'UE (France/Allemagne, France/Luxembourg/Allemagne, Belgique/Allemagne, Belgique/Pays-Bas, Pays-Bas/Allemagne, France/Belgique/ Angleterre), les régions frontalières se fixent les priorités suivantes:

- amélioration de la coopération transfrontalière entre les petites et moyennes entreprises,
- amélioration de la formation professionnelle transfrontalière et du potentiel de main d'œuvre endogène pour la création de nouveaux emplois, afin de remédier aux conséquences de dizaines d'années de monostructure et d'un chômage sous-jacent,
- développement de concepts stratégiques transfrontaliers, par exemple le marketing agricole, la logistique, le recyclage des déchets, le tourisme),
- amélioration de la coopération transfrontalière dans le domaine de l'environnement, en tenant compte des intérêts de l'agriculture et du tourisme ainsi que de l'aménagement du territoire,
- résolution des problèmes frontaliers quotidiens,
- coopération plus poussée dans le secteur social (coopération entre des hôpitaux, des services communs à plusieurs entreprises, des administrations, etc.),
- comblement de lacunes du transport dans les régions frontalières ("chaînon manquant" entre les axes de circulation nationaux et européens).

Dans la partie septentrionale de l'UE (Danemark/Allemagne du Nord et Pays-Bas septentrionaux/Allemagne), la priorité est accordée à:

- la coopération transfrontalière dans les domaines économique et technologique,
- le développement commun de l'espace rural et de la Mer de Wadden, en tenant compte des aspects écologiques,
- la suppression ciblée des lacunes qui existent encore dans le réseau de circulation (dans les axes de circulation européen à grande échelle).

*Régions frontalières aux frontières extérieures*

### ***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

Les aspects essentiels, les chances de développement et les problèmes de ces régions frontalières ont déjà été abordés dans les sections consacrées aux régions d'objectifs. Nous allons donc nous contenter d'aborder ici leurs particularités.

La coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union Européenne est non seulement très variée, mais aussi très diversifiée et complexe. En outre, ces régions frontalières sont fréquemment confrontées à des évolutions rapides dans les régions frontalières voisines.

On peut différencier entre trois catégories de régions frontalières aux frontières extérieures:

- les régions frontalières des pays de l'AELE (la Norvège et la Suisse),
- les régions frontalières voisines de pays associés qui souhaitent adhérer à l'UE (par exemple la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie, la Slovénie, l'Estonie),
- les régions frontalières voisines d'autres pays qui sont certes liés à l'UE, mais

qui sont moins développés que les pays susmentionnés (par exemple l'Albanie, la Lituanie, la Lettonie, la Bulgarie), ou qui n'ont pas vocation d'adhérer à l'UE (par exemple la Russie, le Maroc).

En ce qui concerne les frontières extérieures de la Grèce, de l'Allemagne orientale et de l'Autriche orientale, il s'agit de zones relevant de l'objectif n° 1, et pour la Suède/ la Finlande, essentiellement de zones relevant de l'objectif n° 6.

Les régions frontalières des Etats de l'AELE se situent aux frontières de la Suisse avec la France, l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne, ainsi qu'à celles entre et la Norvège et le Nord du Danemark/ la Suède/la Finlande septentrionale.

La coopération transfrontalière se caractérise par les aspects suivants:

- les grandes distances et la situation périphérique en Scandinavie,
- le développement économique y est plus élevé que dans le reste de l'Union Européenne, ou bien dans la moyenne,
- les régions frontalières sont des zones de passage essentielles ou des zones de transit internationales (Danemark, Suède, Finlande, Suisse),
- il existe des structures, des institutions et des programmes de coopération transfrontaliers.

Il existe des procédures institutionnalisées, ainsi que des accords bilatéraux. Sur le plan national/régional, des communautés de travail ou groupes de travail ont été établis, tels que "Nordkalotten Mittnorden", ARGE-Alp, Alpen-Adria, Cotrao ou le Conseil du Lac de Constance. Parallèlement, on a vu apparaître durant ces dernières

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

années des formes de coopération transfrontalière sur le plan régional ou local (par exemple des eurorégions entre la Suisse et l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie).

Les régions frontalières avec les Etats de l'AELE définissent les priorités suivantes:

- un renforcement des infrastructures enviable respectant l'environnement (priorité au rail, prolongement de réseaux de transport), coopération dans le secteur du tourisme, collaboration entre des petites et moyennes entreprises, promotion des relations culturelles et protection du patrimoine culturel,
- des mesures communes ciblées pour la protection des régions de montagne et pour la prévention de nouvelles exodes de populations,
- la promotion du développement économique et des ressources humaines.

La coopération transfrontalière sur les frontières extérieures de l'UE avec des

Etats d'Europe Centrale ou Orientale, ainsi que dans l'Espace Méditerranéen, est caractérisée par:

- Des conflits entre de pays voisins ou des conditions-cadres politiques continuent de freiner la coopération transfrontalière ou la perturbent (voir les régions frontalières voisines de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Slovaquie ou de la Russie).
- Il existe une volonté fortement marquée de renforcer la coopération transfrontalière par des contacts informels et des formes d'organisation; mais les Etats nationaux y jouent un rôle prioritaire.
- La coopération transfrontalière, absente dans le passé pour des motifs politiques, fait des progrès continuels, surtout sur le plan régional et local.
- A la frontière extérieure de l'UE avec les Etats baltes, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie sont apparus, dans les délais les plus brefs, des eurorégions et d'autres formes de coopération transfrontalière dont le nombre ne cesse d'augmenter.
- En dépit des caractéristiques géographiques, économiques et industrielles les plus variées, toutes les régions frontalières aux frontières extérieures sont confrontées à de graves différences économiques (économies industrielles et commerciales asymétriques, disparités monétaires et salariales, manque d'infrastructures et de passages frontaliers, problèmes d'environnement).
- Mouvements migratoires (politiques et économiques) influent sur le climat politico-psychologique dans ces régions frontalières.
- Les démocraties et structures administratives encore jeunes doivent continuer à être améliorées.

Les régions situées aux frontières extérieures avec l'Europe Centrale et Orientale déploient des efforts tout particuliers pour:

- l'amélioration de l'infrastructure et l'ouverture de nouveaux postes frontières,
- l'amélioration des systèmes de transport et du réseau de communication,

#### ***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

- la réduction des disparités économiques de part et d'autre de la frontière,
- l'amélioration de la protection de l'environnement dans tous les domaines,
- une collaboration encore plus intense en vue des programmes INTERREG futurs et leur gestion,
- une meilleure combinaison de Fonds structurels avec PHARE/CBC et TACIS/CBC.

Sur les frontières extérieures de la Grèce (voir aussi l'objectif n° 1), on se concentre de plus en plus sur:

- le développement de potentiels endogènes spécifiques à la région,
- le développement de l'infrastructure de transport transfrontalière, en particulier l'ouverture à bref délai de postes frontières supplémentaires,
- des projets effectivement transfrontaliers,
- le traitement de thèmes écologiques transfrontaliers spécifiques,
- une plus grande participation régionale et locale à la procédure INTERREG.

Surtout en ce qui concerne la coopération transfrontalière à la frontière entre la Finlande/la Norvège et la Russie, il faut y ajouter:

- l'atténuation des grandes différences de niveau de vie et de structures (politiques et administratives),
- la résolution des problèmes juridiques et de propriété comme condition préalable à une coopération durable,
- l'établissement progressif d'une interpénétration économique (qui est presque totalement absente à ce jour),
- la résolution de surmonter les barrières psychologiques par la diffusion de connaissances durables en tant que condition préalable à la compréhension et à la confiance.

#### ***REGIONS FRONTALIERES MARITIMES***

On trouve des régions frontalières maritimes le long des frontières intérieures et extérieures de l'Union Européenne. Elles couvrent différents types de zones d'objectif des politiques structurelles de l'UE (les zones d'objectif 1, 2, 5b et 6 ainsi que les zones sans statut d'objectif). Il n'y en a que certaines régions frontalières maritimes qui sont éligibles au titre d'INTERREG (4 programmes maritimes dans le cadre d'INTERREG I et 17 programmes maritimes le long des frontières intérieures et extérieures de l'UE dans le cadre d'INTERREG IIA). Les pays nordiques, en particulier, ont une longue tradition concernant la coopération au delà des frontières maritimes.

Les éléments clé influant le développement de la coopération transfrontalière aux

frontières maritimes sont:

- des liens historiques forts et des affinités culturelles (par ex. entre la Suède/la Finlande/le Danemark, entre les Etats baltes, ainsi qu'entre l'Irlande et le Pays de Galles);
- une courte distance entre les régions frontalières sur les deux rives, et de bonnes relations de communication en ce qui concerne les ports et le trafic de ferries qui offrent des fonctions de "gateway" pour la circulation des biens et des personnes ainsi que pour le trafic international. Dans certains cas où les

régions frontalières sont très proches l'une de l'autre, l'accès a été davantage amélioré par le développement de liens fixes entre rives (par ex. le tunnel sous la Manche, Royaume Uni/France, le pont sur l'Øresund reliant le Danemark à la Suède), ce qui, en fait, transforme la frontière maritime en partie en "frontière terrestre".

Les priorités pour les régions frontalières maritimes comprennent notamment:

- l'amélioration générale du transport, particulièrement dans les régions relevant de l'objectif 1 (par ex. GR/I) afin de surmonter les difficultés d'accès. Ceci porte sur le mode de transport (ferries, train, etc.), la durée du voyage d'une région frontalière à l'autre, les frais, la distance (voisinage de chaque côté de la frontière) et des aspects spécifiques:
  - la fonction de "gateway" comme route principale d'accès aux et de transit sur les marchés internationaux.
  - "des liens non-existants" dans l'infrastructure de transport et dans les réseaux de transport et de communication qui relient les régions frontalières (points d'accès).
- "monitoring", protection et gestion de l'environnement
- développement et gestion commune des ressources de pêches
- renforcement de la région transfrontalière en tant qu' entité économique. Ceci concerne en particulier les régions frontalières maritimes caractérisées par une proximité marquée et par des forts liens historiques et culturels (actions communes dans le cadre du développement économique, du tourisme, de la coopération entre entreprises, de la recherche et de la formation)
- le déficit pour les régions plus éloignées consiste dans le développement de contacts et de réseaux entre un large éventail d'autorités et d'organisations dans le cadre d'une coopération interrégionale.



## D Propositions de solutions

### 1. Conditions de départ

<p><u>INTERREG</u> <u>Objectifs:</u> Le but principal est:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la résolution des problèmes particuliers de développement des régions aux frontières intérieures et extérieures de la Communauté</li> <li>- création et développement de réseaux de coopération transfrontaliers aux frontières intérieures et coopération étroite avec des réseaux communautaires</li> <li>- adaptation des territoires aux frontières extérieures à leur nouveau rôle au sein du Marché Unique européen</li> <li>- coopération avec de pays tiers aux frontières extérieures de la Communauté</li> </ul> <p><u>Activités:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,6 milliards d'Ecus en 1994-1999 (dont 75 % pour les régions de l'objectif 1)</li> <li>- toutes les régions NUTS-III aux frontières de l'UE (par exemple le niveau du "Kreis" en Allemagne)</li> <li>- diverses mesures, par exemple               <ul style="list-style-type: none"> <li>* coopération entre petites et moyennes entreprises (environ 40 %)</li> <li>* environnement</li> <li>* développement du tourisme</li> <li>* écoles et enseignement</li> <li>* aménagement du territoire et infrastructure (4 %)</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Conclusion:</b> Aux frontières extérieures de l'UE, INTERREG/PHARE CBC sont de programmes nationaux, présentés en commun. L'utilisation de termes similaires, mais avec une pondération nettement différente. Même en ce qui concerne le "small project fund", aucune base de départ commune n'a pu être définie pour les critères et les montants du soutien.</p> <p><u>Instruments:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- programmes opérationnels intégrés pluriannuels, auxquels sont insérés ultérieurement de projets convenables</li> <li>- subsidiarité par la participation et responsabilité partagée au niveau régional et local</li> <li>- partenariats verticaux et horizontaux</li> <li>- comités de pilotage et de suivi communs</li> </ul>	<p><u>INTERREG</u> <u>Objectifs:</u> Assistance générale à l'intégration dans l'UE, particulièrement par:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la résolution des problèmes de développement</li> <li>- des réseaux plus larges, par exemple des projets INTERREG-II</li> <li>- la promotion de la coopération dans les régions frontalières d'Europe Centrale et Orientale aux Frontières de l'UE</li> </ul> <p><u>Activités:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actuellement 180 millions d'Ecus par an, pas de régions d'objectif</li> <li>- les régions frontalières de tous les pays PHARE, pour autant qu'elles soient aux frontières de l'UE</li> <li>- diverses mesures:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* transport (55 %)</li> <li>* environnement (25 %)</li> <li>* coopération économique (4 %)</li> </ul> </li> </ul> <p><u>Instruments:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des programmes sectoriels aux programmes intégrés</li> <li>- mais qui sont développés axés sur des projets et dont le financement est autorisé chaque année</li> <li>- meilleure intégration régionale et locale qu'avant, mais responsabilité partagée</li> <li>- partenariats verticaux</li> <li>- comités de programmation et de pilotage, après seulement de sous-commissions transfrontalières</li> </ul>
--	---

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

clairs, des acteurs clairement définis par l'intégration de tous les partenaires et de tous les domaines de la vie des deux côtés de la frontière; INTERREG se fixe des objectifs clairs sur la base d'une analyse des points forts et des points faibles au sein de programmes opérationnels intégrés pluriannuels. C'est pourquoi, face à une demande évidente qui continue, la coopération transfrontalière telle qu'elle est menée actuellement sous la forme d'INTERREG doit être soutenue aussi dans l'avenir par une initiative communautaire.

## **2. Coopération transfrontalière**

Le Parlement Européen a approuvé en juin 1997, sur base d'un rapport de Riitta MYLLER, membre de la commission régionale, une résolution au sujet de la coopération transfrontalière et interrégionale (A4/0161/97). Cette résolution contient également une évaluation avec des recommandations concrètes. Avant d'aborder les propositions et recommandations ressortissant de l'analyse précédente, présentons quelques éléments-clés de la proposition de résolution adoptée le 21 avril 1997:

- Le Parlement européen "constate que les exemples d'une véritable coopération transfrontalière sont encore peu nombreux en raison de la mise en oeuvre séparée de part et d'autre des frontières de plusieurs programmes INTERREG IIA et des difficultés à rendre opérationnelle une coopération transfrontalière entre l'UE et les pays tiers";
- "...Dans le cadre des futurs programmes INTERREG IIA, il est indispensable d'établir les programmes opérationnels conjointement aux plans de financement et aux critères de coopération transfrontalière" et de "coordonner INTERREG et PHARE-CBC, notamment dans la coopération avec les pays tiers."
- "La gestion et le financement des programmes INTERREG doivent être simplifiés".
- "Il est important d'accorder aux autorités régionales et locales davantage de responsabilités que par le passé à chaque étape de la conception, de la gestion et de la réalisation des programmes, y compris de leur financement".
- "une harmonisation des volets des programmes INTERREG II, TACIS et PHARE relatifs à la coopération transfrontalière" est souhaitable "pour assurer une véritable coopération orientée vers les projets et une coopération entre les citoyens; la coopération transfrontalière dans le cadre de TACIS devrait permettre la réalisation de projets plurannuels afin de faciliter la consolidation d'INTERREG".

Tenant compte de l'expérience des régions frontalières dans le cadre de l'ARFE et du projet LACE, ainsi que suite à la résolution du Parlement Européen, il ressort qu'à moyen terme (jusqu'à la fin de l'année 2005), les thèmes ci-après doivent être abordés dans le cadre du soutien par l'UE de la coopération transfrontalière:

*Association des Régions Frontalières Européennes / LACE*

- la poursuite de l'**amélioration** de la **coopération** transfrontalière entre les petites et moyennes entreprises,
- le développement de nouvelles **relations** transfrontalières entre **les producteurs et les fournisseurs**,
- la résolution des **problèmes structurels d'un marché du travail** transfrontalier,
- l'établissement de **réseaux** pour un **marché du travail** transfrontalier grâce à la coopération entre les employeurs, les syndicats et les agences nationales pour l'emploi,
- la coopération transfrontalière au niveau de la **lutte contre les activités illégales et les négociations** sur le marché du travail,
- la **suppression des entraves à la concurrence liées aux frontières** (procédures d'appel d'offres publiques et privées, barrières administratives, dumping social, délais dans la distribution du courrier, etc.)
- la **résolution des problèmes sociaux** suite à la mobilité transfrontalière de plus en plus grande,
- la création des conditions (installations, enseignants, programmes de formation) nécessaires pour **apprendre la langue du pays voisin** dans tous les types d'établissements scolaires,
- la promotion d'une **formation professionnelle transfrontalière** avec la reconnaissance des diplômes officiels obtenus dans les pays respectifs,
- l'élaboration de **plans** et la **création des conditions** juridiques et fiscales préalables à l'exploitation de **zones commerciales et industrielles transfrontalières**,
- l'**exploitation des avantages comparatifs de coûts** dans les régions frontalières, à titre de compensation et de complément, mais pas pour mener une concurrence débridée,
- la **coordination** des instruments d'aide politique, régionale et économique, des deux côtés de la frontière,
- l'**utilisation** transfrontalière de l'**infrastructure technique**,
- la **suppression des barrières** administratives, économiques et techniques liées aux frontières à l'**exploitation de la télématique et des télécommunications**,
- la **coopération sociale** transfrontalière (hôpitaux, services d'urgence, banques de sang, etc.) afin d'obtenir une utilisation optimale des investissements et d'éviter des investissements faisant double emploi (demi-cercle). Jusqu'à présent, les systèmes de financement nationaux avec des cotisations

strictement nationales (Caisses maladie, fédérations professionnelles, chambres professionnelles, budgets nationaux, etc.), empêchent que ces objectifs soient atteints.

Les **orientations** suivantes peuvent être recommandées:

- Il est souhaitable de poursuivre l'assistance financière pour toutes les régions frontalières au-delà de l'année 2000, car les crédits d'INTERREG résultent automatiquement dans un cofinancement national et régional, qui serait autrement

supprimé.

- Toutes les régions frontalières au sein de l'UE et dans les Etats d'Europe Centrale et Orientale doivent être soutenues, peu importe qu'elles constituent ou pas une zone d'objectif à titre national ou européen. Cette nécessité résulte du fait clairement établi que toute zone frontalière, à l'heure actuelle et à l'avenir, est confrontée à de nombreux problèmes.
- Le transfert de connaissances dans la coopération transfrontalière du Nord et de l'Ouest vers l'Est et le Sud doit être garanti de manière durable. C'est pourquoi le réseau INTERREG et PHARE/CBC ne peut pas être une "route à sens unique". Il doit continuer d'apporter des avantages concrets à la population locale dans toutes les régions frontalières. Les politiques et la population des régions frontalières pauvres et de celles qui sont plus développées doivent aussi, à l'avenir, être persuadés toujours à nouveau, de l'utilité de l'UE et de la proximité de l'UE à ses citoyens, en ce qui concerne la coopération transfrontalière.
- Il convient d'établir dès le départ et en commun de véritables concepts et Programmes Opérationnels transfrontaliers, et ceci pour des régions frontalières fonctionnelles (par ex. les "eurorégions") d'une taille abordable. Chacun de ces programmes doit être géré par des propres Comités de Suivi et de Pilotage.
- La coopération des niveaux régional et local, respectivement de l'eurorégion, avec un droit de vote dans les Comités de Suivi et de Pilotage est indispensable, quand dans la pratique des projets d'INTERREG sont conçus, financés et mis en oeuvre aux niveaux régional et local.
- Il faut réaliser de véritables projets transfrontaliers, conformément à des critères définis auparavant. (Qu'est-ce qu'un projet transfrontalier? Par exemple: Si des partenaires provenant des deux côtés de la frontière y participent sur les plans du contenu, personnel, organisationnel et financier!)
- Dès le départ, les projets doivent être élaborés en commun et à un niveau transfrontalier. Il reste inacceptable de soumettre des listes de projets nationaux qui sont harmonisées par après et se sont accordées mutuellement d'une façon globale.
- Pour chaque projet, il faut établir des plans de coûts et de financement vraiment communs. Les conditions préalables à cela sont des programmes communs

transfrontaliers, avec un financement d'ensemble et une répartition en quotas (UE, national, régional, privé).

- Dans toute mesure possible, on doit faire appel à une institution financière unique (banque) pour la mise en oeuvre technique du programme INTERREG et des projets. Cela concerne la décision d'octroi notifiée au maître d'ouvrage (sur une base de droit privé, et pas plusieurs décisions fondés sur différents critères en vertu du droit public des différents Etats), du contrôle des crédits investis et des demandes de paiements auprès de l'UE.
- L'infrastructure existante et développée doit être utilisée de manière optimale, sur le plan transfrontalier, grâce à une coopération entre les petites et moyennes entreprises, par l'innovation, par les universités, dans l'aménagement du territoire,

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

dans le domaine du tourisme, dans l'environnement, ainsi que par les écoles et dans l'enseignement.

- Les quelques grands projets d'antan, surtout dans les programmes INTERREG d'une dotation très élevée, doivent être remplacés de plus en plus par une multitude de petits et moyens projets, comme c'est déjà le cas actuellement dans certaines régions frontalières de l'UE. Etant donné que ceux-ci ne peuvent être mis au point dans les ministères nationaux qu'avec beaucoup plus de personnel (mais l'assistance financière du personnel déjà en place dans les ministères n'est cependant plus éligible, en vertu des fonds de l'UE), il convient de faire le pronostic suivant: l'Etat devient de plus en plus partenaire. Les compétences en matière d'élaboration du programme, de mise au point et de sélection des projets, de choix des partenaires de coopération, de la gestion et du suivi, sont transférées au niveau régional/ local. L'Etat maintient son influence par le cofinancement national indispensable, la prise en compte des programmes nationaux dans la sélection des projets, et l'unanimité dans le comité de pilotage.
- La coopération maritime, elle aussi, en tant que coopération transfrontalière doit répondre aux critères correspondants, en l'occurrence: mise au point d'un concept de développement intégré pluriannuel/ d'un programme opérationnel, et un contenu qui dépasse la structure des ports et l'amélioration de l'exploitation des ferries.

### **3. INTERREG/PHARE-CBC et TACIS-CBC**

Le programme PHARE-CBC existe depuis 1994. Il est appelé de suivre les règles du jeu d'INTERREG. Pour plus de détails, voir le tableau comparatif à la page 26. Le programme TACIS-CBC est lancé depuis peu.

Le fait est qu'INTERREG-II et PHARE-CBC ne permettront que peu d'amendements du contenu et de l'organisation d'ici l'an 2000. Néanmoins, certains rapprochements peuvent être faits. De profonds changements devraient se produire pour la période après 1999.

Les **recommandations** suivantes sont faites, sous l'hypothèse que plusieurs des Etats PHARE auront dans quelques années des zones INTERREG.

- Les transitions sur ces interfaces avec les pays d'Europe Centrale et Orientale et vers les nouveaux Etats membres de l'UE doivent être conçues d'une manière supportable du point de vue sociale, culturelle et économique. Durant les prochaines années, ils doivent être amortis de telle façon que les grandes ruptures qui existent encore actuellement dans l'économie, dans la performance, dans le pouvoir d'achat et dans les divergences monétaires soient encore atténuées davantage.
- Les barrières actuelles entre PHARE-CBC et INTERREG doivent être supprimées au plus tard par les nouveaux programmes à partir d l'an 2000, en l'occurrence

**Association des Régions Frontalières Européennes / LACE**

dans le cadre de l'élaboration des programmes opérationnels, leur mise en oeuvre et leur suivi. Il serait souhaitable, dans le sens de "l'Agenda 2000", d'arriver à un financement unique pour les régions frontalières au sein de l'Union Européenne et dans les pays voisins de l'Europe Centrale et Orientale.

- L'application actuelle des programmes PHARE-CBC par rapport à l'ensemble d'une frontière nationale doit être modifiée. Il faut commencer d'ores et déjà par l'élaboration de programmes opérationnels communs, au niveau des régions frontalières fonctionnelles (par ex. eurorégions) d'une taille abordable. Chacun de ces programmes doit être géré par un propre Comité de Suivi et de Pilotage. Des allocations financières et des tableaux financiers pour chacun des différents programmes INTERREG/PHARE/TACIS-CBC doivent être définies. Ceci permet non seulement de tenir compte du développement souhaité du programme INTERREG au sein de l'UE, mais aussi de supprimer le risque de voir la région frontalière qui soumet la première une demande obtenir l'argent, plutôt que ce soit le projet qualitativement le meilleur.
- Le cofinancement du niveau national doit être garanti pour le futur, notamment dans ces programmes. Il convient de s'opposer à la tendance selon laquelle, en raison du manque de crédits nationaux, la responsabilité pour le cofinancement est de plus en plus rejetée sur le niveau régional et local.
- Les fonds de l'UE sont de toute façon additionnels et ne doivent pas servir d'appoint au budget national.
- Dans la prochaine période INTERREG/PHARE-CBC, les projets d'infrastructure ne devraient être possibles que pour des mesures effectivement transfrontalières et pour le comblement de "chaînon manquants".
- Une régionalisation de PHARE-CBC est souhaitable. Les guichets régionaux ne devraient cependant pas être des bureaux externes des gouvernements

nationaux, mais être soumis à la responsabilité des régions frontalières.

- Si PHARE-CBC doit suivre les règles du jeu d'INTERREG, ceci a aussi des conséquences au niveau de la décision sur les programmes et les projets; autrement dit, l'UE approuve les programmes. La décision relative aux projets est transférée, à partir de l'an 2000, au niveau national/régional.

Les recommandations suivantes concernent TACIS-CBC, qui est encore très récent:

- Il faut dès le départ respecter les règles de jeu d'INTERREG, autrement dit:
  - \* élaboration de programmes opérationnels et de projets communs,
  - \* intégration des acteurs régionaux et locaux,
  - \* La disposition actuelle selon laquelle un partenaire de l'UE doit s'ajouter dans TACIS-CBC signifie, à une frontière qui ne borde pas le territoire de coopérations déjà difficiles à l'heure actuelle soient encore compliquées par une participation interrégionale. En outre, cette disposition affaiblit le principe de la collaboration transfrontalière - voisinage immédiat à la frontière.
- Des guichets régionaux dans le cadre de TACIS-CBC ne doivent pas être des bureaux externes des gouvernements nationaux, mais être délégués aux

*Association des Régions Frontalières Européennes / LACE*  
institutions régionales dans les zones frontalières.

## **E Répartition des tâches par rapport aux propositions de solutions transfrontalières**

### **1. Niveau des zones transfrontalières fonctionnelles (par ex. les eurorégions)**

Les recommandations ci-après sont faites:

- Les programmes le long d'une frontière nationale nécessitent une harmonisation des accents sur le développement commun pour toutes les régions frontalières participantes, programmes qui ne peuvent alors être soumis en commun à l'UE par les Etats concernés. Pour chaque programme opérationnel, on peut alors élaborer des champs d'action spécifiques aux régions en tenant compte du potentiel de développement endogène.
- Au préalable, des critères doivent être définis pour les Programmes opérationnels:
  - \* Qu'est-ce qu'un projet transfrontalier?
  - \* Quelles sont les limites inférieures ou les limites supérieures qui s'appliquent à l'assistance financière?
  - \* Qu'est-ce qui est apte à être soutenu dans chaque point essentiel du développement?
- Si les crédits sont alloués pour chaque zone relevant d'un programme, il faudra veiller à ce qu'il y ait à peu près un équilibre entre les sous-régions au niveau transfrontalier.
- Une gestion propre à chaque programme opérationnel est indispensable, financé par l'assistance financière. Le personnel doit être recruté en plus.
- Dans la préparation d'un projet au niveau régional, un solide soutien pratique par les régions transfrontalières concernées est indispensable.
- La participation de partenaires locaux et sociaux, ainsi que de toutes les instances des deux côtés de la frontière, doit être garantie. Ce n'est qu'ainsi qu'on crée une base suffisante dans la région pour la mise en oeuvre d'un programme et des projets. Elle facilite par ailleurs l'investissement de fonds régionaux et privés propres.
- Les régions transfrontalières concernées (par ex. les eurorégions) devraient prendre en charge le secrétariat pour les comités de suivi et de pilotage.
- Une plus grande participation régionale aux projets est absolument nécessaire pour garantir de projets et d'emplois durables. Surtout dans le domaine économique, il faudrait viser une participation du maître d'ouvrage jusqu'à 50 % au niveau régional, par exemple dans les projets soutenus sur trois ans; autrement le saut vers un autofinancement à 100 % ne peut pas être garanti. En outre, on pourra alors soutenir davantage de projets avec des crédits de l'UE.
- Conformément à ces recommandations, la tâche du niveau régional sera la suivante:



***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

- \* mise en oeuvre des programmes opérationnels en partenariat transfrontalier avec les Etats des deux côtés de la frontière et les partenaires dans la région,
  - \* gestion des programmes, y compris leur mise en oeuvre et leur suivi,
  - \* participation des partenaires des deux côtés de la frontière,
  - \* sélection des projets,
  - \* mise en oeuvre de documents communs pour les réunions, y compris des propositions de décision,
  - \* évaluation des différents Programmes opérationnels sur la base de l'analyse des points forts/ points faibles spécifiques à la région, en tenant compte des critères quantitatifs et qualitatifs qui y sont formulés, qui peuvent éventuellement être vérifiés par des consultants extérieurs.
- Lorsque les organisations transfrontalières (par ex. les eurorégions) qui sont constituées par des collectivités territoriales, acquièrent davantage de compétences au sein d'INTERREG ou d'INTERREG/PHARE/TACIS-CBC, elles doivent aussi assumer leurs responsabilités juridiques et financières vis-à-vis des instances nationales pour le déroulement correct des programmes. Il convient d'élaborer un accord formel dans lequel la responsabilité et le type de gestion sont réglés.

**EUROREGIONS**

Organisation

- association des collectivités régionales et locales de part et d'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire;
- organisation transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative;
- de droit privée, fondée sur des associations sans but lucratif ou des fondations de part et d'autre de la frontière selon le droit national respectif en vigueur; ou
- de droit public, fondée sur des traités entre états réglant également la participation des collectivités territoriales.

Mode de travail

- coopération visant le développement et l'élaboration d'une stratégie, et non à des mesures individuelles;
- de principe transfrontalier et non en tant que région frontalière nationale;
- pas de niveau administratif supplémentaire;
- plate-forme pour toute relation transfrontalière: entre citoyens, politiques, institutions, domaine économique, partenaires sociaux, acteurs culturels, etc.
- niveau d'harmonisation entre différentes structures et compétences de part et d'autre de la frontière ainsi que du point de vue psychologique;
- coopération partenariale sur un plan vertical (européen, national, régional, local) et horizontal au delà de la frontière;
- mise en œuvre de décisions prises d'une manière transfrontalière, sur le plan national et suivant les procédures en vigueur de part et d'autre de la frontière (évitement de conflits en ce qui concerne la compétence et les structures);
- participation transfrontalière des citoyens, des institutions et des partenaires sociaux aux programmes, projets et processus de décision;
- utilisation de propres initiatives et de propres crédits en tant que condition préalable pour l'aide et le soutien provenant de tiers.

Contenu de la coopération transfrontalière

- définition du domaine de travail selon les intérêts communs (par ex. Infrastructure, économie, culture);
- coopération dans tous les domaines de la vie; logement, travail, loisirs, culture etc.
- coopération socioculturelle en parallèle avec une coopération sur le plan économique et infrastructurel;
- transposition des traités, conventions et accords qui ont été signés au niveau européen et entre Etats dans la pratique transfrontalière;
- préparation et mise en œuvre de programmes et projets, surtout dans le cadre d'INTERREG;
- conseil, promotion et coordination concernant la coopération transfrontalière, particulièrement dans les domaines suivants:
  - développement économique
  - transports et circulation
  - aménagement du territoire
  - tourisme et loisirs
  - développement de l'agriculture
  - innovation et transfert
- technologique
  - protection de l'environnement et de la nature
  - culture et sport
  - santé publique
  - énergie
  - déchets
  - enseignement et formation
  - coopération sociale
  - services de secours
  - communication
  - sécurité publique

## 2. Niveau européen

Les recommandations ci-après sont faites:

- La Commission Européenne reste compétente pour l'approbation des programmes, des modifications du vaste cadre financier, de l'évaluation externe (ceci ne concerne pas le niveau de projets).
- La Commission Européenne ne devrait approuver que des programmes opérationnels effectivement transfrontaliers et "spécifiques aux régions".
- L'UE devrait mettre davantage au premier plan les aspects suivants dans l'approbation et la dotation de crédits:
  - \* qualité du programme intégré pluriannuel,
  - \* caractère effectivement transfrontalier du programme,
  - \* participation de tous les acteurs régionaux et locaux, publics et privés, aux programmes,
  - \* incidences sur le marché du travail, la structure économique et le degré de faveur accordé au site,
- Les crédits de l'UE doivent être mis à disposition à moyen et long terme. Ils engagent le cofinancement national et constituent la seule garantie de ce que des crédits nationaux soient aussi débloqués à l'avenir.
- L'UE garantit que dans la mise en œuvre des programmes opérationnels, les objectifs politiques de la Communication INTERREG aient la priorité. Cela requiert une certaine adaptation des instruments administratifs, par exemple des réglementations des Fonds structurels à partir de l'an 2000.
- Les règles du jeu de l'UE doivent être simplifiés, car des critères variables entre les différents Fonds structurels entravent la préparation et la mise en œuvre des projets. Les programmes INTERREG intégrés ne font écho que de manière théorique à un financement intégré de l'UE. Une solution possible est d'appliquer les critères du Fonds pour un programme opérationnel qui fournit la plus grande participation financière à ce programme.
- Il convient d'examiner la forte dépendance du financement de l'initiative communautaire INTERREG des zones relevant d'un objectif. Ceci a pour conséquence des difficultés par rapport à la mise en œuvre d'une véritable coopération transfrontalière. Elle débouche par exemple sur des procédures et des projets nationaux, et non pas transfrontaliers.
- La Commission devrait chercher de nouvelles ébauches de solutions concernant les besoins d'assistance. Il s'agit là de l'élaboration de critères transfrontaliers judicieux.
- Aux frontières extérieures de l'UE, il faut garantir que les programmes opérationnels pluriannuels intégrés bénéficient également d'un financement pluriannuel intégré par des crédits de l'UE dans les pays voisins extracommunautaires.
- L'UE doit tirer en temps utile les conséquences du fait que dans quelques années, bon nombre des régions PHARE-CBC adhéreront à l'UE. C'est pourquoi il convient

***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

de prévoir une période de transition de l'an 2000 jusqu'en 2004 environ, avec un amendement des réglementations pour ces régions frontalières. Les accords d'association doivent être utilisés de plus en plus en guise de "solutions intermédiaires et de pools de financement", afin de permettre une meilleure intégration de PHARE-CBC dans INTERREG à partir de l'an 2000.

- Les délais d'approbation et les modalités de versement doivent être améliorées par l'UE, en particulier pour les actions dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale.

### **III. COOPERATION INTERRÉGIONALE**

La coopération interrégionale est alimentée par des sources de financement européennes très diversifiées. Leur contribution à l'équilibre socio-économique et au développement ne fait pas le moindre doute, bien qu'elle soit plus difficile à prouver. Dans la coopération axée sur les cas individuels, elle est parfois très ciblée. La collaboration multithématique se révèle comme étant plutôt de longue haleine, car elle crée un climat de coopération qui favorise le développement. Dans ce contexte, il convient de citer par exemple la coopération entre les régions riches, comme les "quatre moteurs", qui a certes dû se débrouiller jusqu'à présent pratiquement sans aides de l'UE. La collaboration interrégionale apporte, elle aussi, une contribution significative à l'échange d'expériences et au rapprochement de ces pays à l'UE, ainsi qu'à la diffusion des principes démocratiques dans les pays d'Europe Centrale et Orientale et dans la zone méditerranéenne.

Dans la coopération interrégionale, le type de promotion actuel de la Communauté a comme conséquence une grande diversité et un certain manque de clarté (par exemple: RECITE, ECOS/OUVERTURE, PACTE, PHARE-CBC, PHARE-DEMOCRATIE, PHARE-PARTENARIAT, LIEN, MEDA, Article-6-FSE, Article-8-FEOGA, EURES, TERRA etc.). C'est de cette diversité que résultent des problèmes directs pour les projets communs et pour la combinaison de différents projets de promotion.

En comparaison avec la coopération transfrontalière, la coopération interrégionale nécessite encore un degré de notoriété accru, car elle ne dispose pas encore d'une tradition aussi longue. L'échange d'expériences, lui aussi, peut encore être intensifié. Les efforts prodigués pour redonner vie aux anciennes relations interrégionales et pour en nouer de nouvelles sont clairement identifiables (par exemple la Hanse), tout comme la recherche de nouveaux modèles de coopération interrégionale, afin d'accéder à une coopération aussi intégrée que la coopération transfrontalière.

La zone de la Baltique est un exemple de coexistence d'organisations et de structures les plus variées et les plus polymorphes, ainsi que de coexistence d'une collaboration transfrontalière, interrégionale et transnationale. Certains parleraient plutôt d'une organisation superposée, ou d'une structure d'organisation qu'on a du mal à discerner clairement, liée à une tendance à combiner tous les programmes d'aide de l'UE, ce que tend plutôt, à plus longue échéance, à rendre les contours flous, et menace de diluer des critères de programmes clairs, comme c'était le cas pour le programme INTERREG initial.

La collaboration portant sur un thème précis démarre habituellement dans un ou deux domaines. Elle attire peu à peu un nombre croissant d'acteurs, et s'élargit parfois pour se transformer en une collaboration horizontale.

Au sein de l'Union Européenne, il s'agit là de questions spécifiques que se posent les régions et les communes dans les domaines de l'économie, de la technologie, de la culture et de la géographie. Ainsi, il se constitue lentement des réseaux par lesquels le savoir-faire et les expériences peuvent être échangés.

Voici les **domaines d'action** qui sont envisageables:

- développement économique, recherche, technologie, culture, environnement, urbanisme, emploi, etc.,
- technologies de l'information qui ont une importance cruciale pour la création et l'extension de réseaux, car avec leur aide, un accès immédiat aux informations, et par conséquent la diffusion des expériences, sont garantis,
- collaboration avec des pays non membres de l'UE en guise de contribution majeure à la promotion des Etats qui pourront adhérer dans les plus brefs délais possibles à l'Union Européenne.

Les **recommandations** ci-après sont faites pour l'amélioration de la coopération interrégionale:

- Un instrument de financement et de promotion commun, et si possible unique, devrait supplanter la multiplicité et la complexité actuelles des instruments de promotion existants.
- Un fonds unique pour la coopération interrégionale devrait se fixer des objectifs et des critères d'assistance financière clairement définis, et qui se différencient de la coopération transfrontalière et transnationale.
- Conformément aux expériences qui ont été faites dans la coopération transfrontalière (même si tous les domaines de la vie ne peuvent pas être couverts), la coopération interrégionale devrait élaborer des stratégies claires pour une période allant de cinq à dix ans et applicables par des acteurs régionaux et locaux. Conformément à cela, les régions devraient mettre au point des idées programmatives pour certaines constellations de thèmes, avec des priorités, des critères et des structures de partenariat envisagées. Ceux-ci doivent contenir des indications précises sur les domaines sur lesquels l'accent sera mis, les acteurs qui y participent, la durée de la disposition, et une évaluation réaliste des besoins financiers.
- Ce type d'idées programmatives peut être élaboré:
  - \* sur le plan interrégional, par deux ou plusieurs régions qui couvrent une gamme de thèmes similaire,
  - \* par une région qui regroupe dans un programme des séries de thèmes prioritaires pour elle sur la base d'une analyse spécifique à cette région des points forts/point faibles. Néanmoins, ce programme et le flux de ressources n'exerceront pleinement leurs effets que lorsqu'une ou plusieurs régions "s'arrimeront" aux différentes séries de thèmes, et qu'ainsi la création d'un

***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

projet interrégional devienne possible.

- Fondamentalement, toutes les régions doivent pouvoir participer à la coopération interrégionale qui est soutenue par l'UE, car c'est la seule façon de garantir le transfert de connaissances entre les régions riches et moins développées et des réseaux à l'échelle de l'Europe, ainsi qu'en collaboration avec des pays non membres de l'UE dans le Sud et l'Est.
- Une phase comportant dans un premier temps des projets pilotes est envisageable, afin que les acteurs régionaux et locaux déterminent ces éléments et puissent évaluer leurs besoins.
- Même des projets de moindre envergure pour le transfert d'expériences et de savoir-faire devraient être soutenus. Ici, il convient d'exploiter le potentiel qui est né des partenariats entre les villes, etc., car ceux-ci peuvent constituer la base d'une collaboration ultérieure, intensive et poussée.
- La multitude des conseillers externes dans la coopération interrégionale doit perdre de plus en plus son importance, car en même temps, les acteurs régionaux et locaux doivent assumer leur responsabilité pour les contenus de leurs stratégies et leurs projets.

#### **IV. COOPERATION TRANSNATIONALE**

La coopération entre les Etats s'appuie déjà sur une tradition de longue date. Néanmoins, ce n'est que depuis très peu de temps qu'elle bénéficie d'une assistance financière dans le cadre d'INTERREG, en l'occurrence depuis 1996, au sein du programme INTERREG IIC doté de 413 mio d'ECU dans trois domaines:

- Aménagement du territoire et coopération transnationale (environ 121 millions d'Ecus),
- Aménagement du territoire et lutte contre les inondations (environ 148 millions d'Ecus),
- Aménagement du territoire et lutte contre la sécheresse (144 millions d'Ecus).

De plus, cette forme de coopération transnationale est soutenue par quelques projets pilotes dans le cadre de l'article 10 du FEDER.

Les espaces de coopération définis par des Etats Membres semblent être bien équilibrés, compte tenu de l'objectif "d'aménagement du territoire" qui leur est fixé. L'espace de coopération "Espace de l'Europe Centrale, de l'Adriatique, du Danube et du Sud-Est de l'Europe" (MADSOE) fait exception à cette règle. Ici, une subdivision plus large semble être mise.

Dans ces programmes d'aménagement du territoire, on voit d'ailleurs clairement que la coopération maritime y a un autre contenu que dans INTERREG-IIA.

Etant donné que cette action est encore très récente, et qu'aucune approbation par la Commission Européenne n'a encore été accordée aux programmes opérationnels envisagés, les recommandations à faire ne peuvent être que très limitées:

- La coopération transnationale devrait volontairement se restreindre aux questions d'aménagement du territoire, et s'abstenir de faire des concessions de répartition financière pour des thèmes spéciaux.
- Ces thèmes doivent englober même à l'avenir plus de deux Etats membres.
- Il convient de mettre en place une gestion commune et un instrument de financement commun pour la coopération transnationale dans chaque espace d'action. L'argument selon lequel des obstacles juridiques et administratifs s'y opposeraient consisterait à dire que sur le plan international, les Etats ne pourraient pas participer à des "joint-ventures" et au financement de vastes projets d'infrastructures, etc., dans les pays en développement.
- Le contenu ou l'objet pratique des projets de la coopération transnationale ne devraient pas être identiques aux projets transfrontaliers conformes (à INTERREG-IIA en ce moment), autrement dit, ils doivent impliquer plus de deux Etats.



***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

- Les mesures transnationales devraient améliorer les conditions préalables à la coopération transfrontalière sur le plan de la politique d'aménagement du territoire.

## **V. CONCLUSIONS: SUBSIDIARITÉ ET PARTENARIAT**

Les principes de partenariat et de subsidiarité doivent être respectés dans toutes les formes de coopération mentionnées.

Les recommandations suivantes sont faites:

- Dans tous les cas de coopération, en particulier dans la coopération transfrontalière, il faut d'abord établir un partenariat vertical (européen, national, régional et local), et ensuite un partenariat horizontal (transfrontalier, interrégional, transnational).
- L'UE est compétente pour l'approbation des programmes, le cadre financier et l'évaluation externe, mais pas pour l'approbation de projets individuels.
- Lors de l'élaboration de stratégies transfrontalières, interrégionales et transnationales et de leur mise en oeuvre, les programmes et les objectifs nationaux des Etats membres ou des Etats associés doivent être pris en compte.
- Les partenaires régionaux et locaux sont compétents pour la coopération transfrontalière et interrégionale (mise en oeuvre de programmes, gestion, sélection des projets et mise en oeuvre), en respectant le principe de partenariat.
- Le niveau national est compétent pour la mise en oeuvre de la coopération transnationale.
- Par le biais du partenariat et de la subsidiarité, on tient compte des intérêts respectifs dans les comités de suivi et de pilotage communs avec l'unanimité (européenne, nationale, régionale et locale).
- Les partenaires sociaux doivent participer tout autant à la mise au point de programmes qu'à l'application de projets. Leur participation dans les comités de suivi et de pilotage ne semble cependant pas recommandable, car ceci pose automatiquement la question de la responsabilité financière et juridique à l'égard des instances nationales ou de l'UE. A côté de ces partenaires sociaux, il faudrait aussi y intégrer tous les groupes d'intérêts.

Les facteurs déterminant du succès d'une collaboration sont quatre éléments de base:

- proximité du citoyen,
- implication de tous les niveaux politiques (européen, national, communal, régional et local),
- implication de toutes les instances, organisations et fédérations, etc., des deux côtés de la frontière ou dans les régions, sur la base des exigences des différentes formes de coopération,
- succès durable garanti uniquement par des organisations communes et un financement propre.

Le succès ne dépend pas tant de la résolution des questions juridiques, mais surtout de la volonté politique de tous les niveaux. Pour toutes les formes de coopération les critères suivants doivent être au premier plan:

- qualité du programme élaboré en commun,
- caractère effectivement transfrontalier, interrégional ou transnational,
- incidences sur la structure économique, effet positif sur le site ou sur le marché du travail.

Tous les programmes de l'UE intègrent des fonds nationaux, régionaux et locaux grâce au cofinancement. Ainsi, compte tenu des caisses vides dans les instances nationales, régionales et locales, tous les programmes de l'UE continuent de restreindre la marge de manœuvre "chez-soi", et ce, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Il en résulte qu'à l'avenir seules les actions qui reflètent les priorités politiques concernées pour ces mesures seront acceptées sur un plan national, régional et local et cofinancées en conséquence.

A partir de l'an 2000, il faut s'attendre à d'importantes modifications dans les contenus des Fonds structurels et des initiatives communautaires, y compris en considération du fait que les nouveaux membres de l'UE seront alors connus et que le moment de leur adhésion sera fixé. Il convient d'envisager ce qui suit:

- Le nombre des initiatives communautaires est réduit. Il y aura une initiative communautaire qui englobe toutes les formes de coopération par-delà les frontières.
- La coopération transfrontalière a défini des critères dans INTERREG en tant qu'initiative communautaire la plus couronnée de succès. La collaboration interrégionale et transnationale doit commencer par créer les conditions préalables pour rendre, outre la coopération transfrontalière, d'autres sections aptes à être soutenues selon les mêmes critères qualitatifs, et tout ceci "sous le même toit",
  - \* par la formulation d'objectifs, de critères clairs, de programmes opérationnels pluriannuels intégrés,
  - \* par définition des acteurs, des domaines d'action, de la durée des mesures et des finances.
- Une amélioration durable du flux d'informations et de la coopération entre toutes les régions et sous toutes les formes de coopération est indispensable en Europe.
- Des plates-formes transfrontalières, interrégionales et transnationales doivent être mises au point (sur la base des différentes structures et compétences dans tous les Etats membres ou non de l'UE), plates-formes sur lesquelles:
  - \* des décisions communes sont prises,
  - \* un équilibrage des différentes compétences et structures peut être entrepris,
  - \* les décisions sont mises en œuvre dans les différents Etats membre en passant

***Association des Régions Frontalières Européennes / LACE***

- par des voies nationales respectives connues,
- \* les principes de la parité, du partenariat et de la subsidiarité sont appliqués.