



Union européenne
Politique régionale

Initiative communautaire INTERREG II 1994-1999: Un premier bilan

Janvier 2000

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site <<http://info regio.c ec. eu. int/>>

Document d'information des services de la Commission européenne

Initiative communautaire INTERREG II 1994-1999

Un premier bilan

1. Les différents programmes INTERREG

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'Euros**. Ces projets devaient aborder les difficultés de développement structurelles des zones frontalières sur deux aspects : d'une part la séparation institutionnelle des communautés frontalières comportant une séparation économique et sociale qui empêche une gestion cohérente des écosystèmes, de l'autre la périphéralité même des régions frontalières par rapport aux centres économiques nationaux respectifs.

Ces projets pilotes ont été à la base de la création par la Commission en 1990 de l'Initiative communautaire **INTERREG-I** développée sur 31 programmes opérationnels et comportant un montant de **1.082 millions d'Euros**, dont la plus grande partie fut mise à la disposition des zones relevant de l'Objectif 1. INTERREG I, qui naissait dans le contexte de l'achèvement du Marché unique, visait notamment le développement et la restructuration économique des régions frontalières. Lancée la même année et en complément du programme INTERREG, l'Initiative REGEN, visait pour sa part la réalisation de certains chaînons manquants du réseau transeuropéen de transport et de distribution d'énergie dans les régions de l'Objectif 1.

En juin 1994, la Commission européenne adopta les orientations d'**INTERREG-II** (publié le 1^{er} juillet 1994) pour la période de **1994 à 1999**. La coopération transfrontalière est dotée d'environ **2,6 milliards d'Euros**, la somme la plus élevée par rapport aux autres initiatives communautaires.

Les buts principaux d'INTERREG II étaient:

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

INTERREG II a été développée sur 59 programmes opérationnels. Les crédits de l'Union européenne mis à la disposition des programmes opérationnels s'élevaient dans certaines régions relevant de l'Objectif 1 à plus de 100 millions d'Euros, et étaient de l'ordre de 552 millions d'Euros dans le cas de l'Espagne/ Portugal.

Depuis 1994, la coopération transfrontalière a été 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 le programme TACIS-Crossborder-Cooperation (**TACIS-CBC**). Ces deux programmes font partie respectivement des programmes PHARE et TACIS.

Pour sa part l'Initiative REGEN a été aussi poursuivie pendant la période de programmation 1994-99 et elle a été dotée de 550 millions d'Euros. Par ailleurs, en 1994 une nouvelle Initiative est approuvée par la Commission concernant une nouvelle forme de coopération. Il s'agit d'INTERREG II C qui sera dotée de 413 millions d'Euros, et qui visera l'action commune pour la lutte contre les problèmes d'inondations et de sécheresse et le développement d'une planification territoriale concernant de vastes groupements géographiques dans toute l'Union.

Par ailleurs dans le contexte de la coopération, grâce aux projets pilotes de l'article 10 du FEDER, s'est développée la coopération interrégionale, qui comportait la coopération entre régions sur l'ensemble du territoire européen en vue du transfert de bonnes pratiques, nouvelles technologies et transfert des savoir-faire, notamment entre régions prospères et régions défavorisées de l'Union. Cette coopération, axée sur les programmes RECITE et ECOS-OUVERTURE, coopération interrégionale interne et externe à l'Union, a compté sur un concours communautaire de près de 260 millions d'Euros sur la période 1994-1999.

2. Réalisation des enjeux d'INTERREG

La valeur ajoutée communautaire d'INTERREG se manifeste notamment par sa contribution à :

- la construction européenne et à l'intégration des régions appartenant à des structures institutionnelles de différents Etats,
- la cohésion et à la coopération économique et sociale des régions spécialement défavorisées par la présence des frontières,
- l'ouverture des marchés du travail et à l'harmonisation de la qualification professionnelle, favorisant l'unification du marché de travail au niveau européen,
- la réalisation des principes de subsidiarité et de partenariat par la participation directe des acteurs locaux et régionaux ainsi que les partenaires socio-économiques,

- la préparation de l'adhésion de nouveaux membres notamment par la coopération et le transfert de savoir-faire entre les régions communautaires et celles des pays candidats.

La **valeur ajoutée institutionnelle** (connaissance de et coopération entre administrations et collectivités territoriales ainsi que partenaires sociaux) et la **valeur ajoutée socio-culturelle** (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.

En ce qui concerne la **valeur ajoutée socio-économique**, elle 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,
- 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).

En revanche, des éléments **critiques** se présentent dans INTERREG :

L'expérience de la coopération fait souvent défaut aux régions frontalières notamment du Sud de l'Europe. 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, principalement axés sur infrastructures et le développement endogène dans les différentes régions frontalières. Encore trop souvent des programmes

frontaliers ont été développés parallèlement et sur une perspective nationale pour ensuite être 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.

3. Les leçons pour l'avenir et les lignes directrices pour INTERREG 2000-2006

Dans un souci d'efficacité et de clarté la Commission a considéré la nécessité d'inclure dans la seule Initiative INTERREG les différents types de coopération des Fonds structurels : coopération transfrontalière, transnationale, interrégionale. Par ailleurs, ce programme doit être distinct et complémentaire des actions développées dans le cadre des programmes nationaux du « mainstream » de l'Objectif 1. Seuls les actions comportant un caractère transfrontalier/transnational pourront être financées par INTERREG. Cela n'est pas contradictoire avec le fait qu'INTERREG se situe dans le contexte de cohésion économique et sociale de l'Union et ait pour objectif le développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire et l'intégration harmonieuse dans cet espace des pays voisins.

Le contenu de la coopération elle-même ne peut pas être différente ni contradictoire avec sa méthode de mise en œuvre. Le mode de la coopération est aussi important que l'objet de la coopération. Par ailleurs, 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. Dans ces conditions, la Commission a fixé des conditions minimales pour la mise en œuvre d'INTERREG III, à savoir :

- Les programmes et les projets couverts par INTERREG auront un caractère vraiment transnational, transfrontalier. C'est ainsi qu'INTERREG ne devrait plus couvrir comme domaines éligibles les actions concernant le développement endogène des régions en retard, qui devront être couvertes par les programmes du « mainstream » au titre de l'objectif 1.
- Afin d'assurer ce caractère transfrontalier/transnational des opérations, la mise en œuvre des programmes reposera sur des structures communes de coopération, à savoir l'autorité de gestion, les comités de suivi/le comité de pilotage et le secrétariat conjoint.. Ce sont ces structures communes qui prendront en charge conjointement la réalisation du programme, dans toutes les phases : élaboration du programme et du complément, sélection et approbation des projets, suivi et évaluation d'ensemble du programme.
- L'approche bottom-up et la participation des autorités locales, régionales et des partenaires socio-économiques sera une condition *sine qua non* pour valider la composition des structures communes créées à l'abri d'INTERREG.

Par ailleurs, les mécanismes liés à la coopération externe jouent aussi un rôle crucial par rapport à la mise en œuvre d'INTERREG. La Commission se trouve face à des

instruments juridiques et financiers différents, d'un côté le FEDER, de l'autre PHARE, TACIS et MEDA pour réaliser un même programme. Cela a pour résultat que des difficultés administratives et des obstacles presque insurmontables soient apparus dans la mise en œuvre d'INTERREG.

Dans ce contexte, le Conseil européen de Berlin a mis l'accent sur la nécessité de coordonner les instruments de politique externe et les Fonds structurels pour rendre possible la coopération externe dans INTERREG. La Commission pour sa part, a déjà indiqué des mécanismes de coordination dans les orientations qui portent notamment sur l'élaboration d'un programme commun, et la création de comités conjoints aux régions communautaires et celles des pays tiers. Des problèmes subsistent encore notamment dans la coopération transfrontalière avec les pays autres que ceux bénéficiaires de PHARE et sur le plan de la coopération nationale et interrégionale. Surmonter ces difficultés et proposer des solutions pratiques et adaptées à chaque situation devrait être une tâche prioritaire de la Commission dans les premières années d'INTERREG III.