

**Instrument européen de voisinage et de partenariat**

**Coopération transfrontalière**

**Document de stratégie 2007-2013  
Programme indicatif 2007-2010**

## TABLE DES MATIÈRES

### *Résumé*

- 1. *Politique de l'UE et objectifs***
  - 1.1 *Politique générale et objectifs***
  - 1.2 *Politique de coopération transfrontalière et objectifs***
- 2. *Programmes d'action des pays partenaires***
- 3. *Analyse économique et sociale des zones frontalières***
  - 3.1 *Paramètres de base des régions frontalières***
  - 3.2 *Caractéristiques économiques et sociales des zones frontalières***
  - 3.3 *Défis spécifiques dans les zones frontalières***
  - 3.4 *Forums de coopération frontalière***
- 4. *Aperçu de la coopération passée et en cours***
  - 4.1 *Les programmes de voisinage et leurs prédécesseurs***
  - 4.2 *Autres aspects de la coopération transfrontalière***
  - 4.3 *Autre soutien à la coopération locale et régionale et coopération régionale plus large***
  - 4.4 *Autres donateurs***
  - 4.5 *Enseignements tirés***
- 5. *Stratégie de réponse***
  - 5.1 *Paramètres de base***
  - 5.2 *Questions principales à traiter***
  - 5.3 *Définition de programmes***
    - 5.3.1 Programmes établis en rapport avec une frontière terrestre ou une route maritime
    - 5.3.2 Programmes couvrant des bassins maritimes
  - 5.4 *Autres paramètres***
  - 5.5 *Cohérence et complémentarité avec d'autres programmes de coopération***
  - 5.6 *Domaines politiques associés***
  - 5.7 *Consultation avec les parties prenantes***
- 6. *Programme indicatif 2007-2010***
  - 6.1 *Généralités***
  - 6.2 *Programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IEVP***
  - 6.3 *Objectifs***
  - 6.4 *Résultats escomptés***
  - 6.5 *Indicateurs***
  - 6.6 *Risques***
  - 6.7 *Principaux acteurs et mise au point du programme***
  - 6.8 *Allocations financières indicatives***

## **Annexes**

- A.1 *Liste des programmes de CTF au titre de l'IEPV et éligibilité géographique*
- A.2 *Dotations financières détaillées par programme*
- A.3 *Population par zone de programme*
- A.4 *Niveaux de recettes moyens par zone de programme*
- A.5 *Engagements CTF antérieurs*
- A.6 *Liste d'acronymes*

## Résumé

Le présent document établit le cadre stratégique pour le soutien accordé par la CE à la coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union européenne au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat pour la période 2007-2013 et communique le programme indicatif pour cette coopération au cours des années 2007-2010.

La coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'UE est une grande priorité tant dans la politique européenne de voisinage que dans le partenariat stratégique de l'UE avec la Russie. L'adoption de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) a considérablement amélioré le champ d'application de la coopération transfrontalière sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre des programmes Tacis et Meda, des propositions visant à renforcer la coopération transfrontalière (CTF) ont été formulées dans plusieurs communications de la Commission en 2003 et en 2004, reprises dans la proposition d'IEVP de la Commission en septembre 2004, et intégrées dans l'IEVP tel qu'il a été adopté par le Conseil et le Parlement.

Dans le cadre de la nouvelle approche prévue dans l'IEVP, le soutien à la CTF à la frontière extérieure de l'UE se fondera sur des fonds provenant à la fois de lignes externes et internes du budget de la CE afin de pouvoir poursuivre les activités de CTF desservant les deux côtés de la frontière extérieure de l'UE. Plusieurs innovations importantes sont exprimées dans le règlement de l'IEVP lui-même comme, par exemple, la combinaison du financement interne et externe au sein de l'IEVP et la fourniture de la programmation et de la mise en œuvre décentralisées par les partenaires locaux eux-mêmes. Des dispositions de mise en œuvre plus détaillées pour ces programmes de CTF sont définies dans les modalités d'exécution adoptées par la Commission.

Dans ce contexte, le présent document de stratégie définit la politique générale et les objectifs de l'UE pour ces activités de CTF, examine les programmes d'action correspondants des pays partenaires ainsi que la situation économique et sociale des régions frontalières et donne un aperçu de la coopération antérieure dans ce domaine (chapitres 1 à 4). La stratégie de réponse (chapitre 5) définit les points principaux à traiter (notamment les quatre objectifs clés : promouvoir le développement économique et social dans les zones frontalières, travailler ensemble pour traiter les défis communs, garantir l'efficacité et la sécurité des frontières et encourager la coopération locale et la coopération « entre les peuples ») et situe la CTF dans le contexte d'autres programmes de coopération et politiques pertinents.

Le programme indicatif (chapitre 6) définit les programmes CTF individuels que la CE financera (et notamment leur éligibilité géographique) et illustre les objectifs spécifiques qui peuvent être traités par les partenaires du programme dans le cadre des quatre principaux objectifs susmentionnés en même temps que les résultats escomptés, les indicateurs et les risques possibles. Il examine enfin les allocations financières indicatives pour chacun des programmes CTF pour la période 2007-2010 (tout en présentant les allocations pour le reste de la période de programmation, 2010-2013). Le financement total de la CE qui est prévu dans ce programme indicatif pour la période 2007-2010 s'élève à 583,28 millions d'euros.

# 1. Politique de l'UE et objectifs

La coopération transfrontalière fait partie intégrante de la politique européenne de voisinage de l'UE (couvrant les pays de l'Europe de l'Est, le Caucase du Sud et le sud de la Méditerranée) et du partenariat stratégique entre l'UE et la Russie. Elle figure également dans des politiques associées telles que le partenariat euroméditerranéen (processus de Barcelone) et la dimension septentrionale.

## 1.1 Politique générale et objectifs

Les **cadres juridiques** pertinents pour les relations de l'UE avec ces pays sont définis dans les accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays de l'Europe de l'Est, le Caucase du Sud et la Russie et dans les accords d'association avec les pays du sud de la Méditerranée<sup>1</sup>.

La **politique européenne de voisinage** (PEV)<sup>2</sup> se fonde sur ces cadres juridiques en vue de renforcer nos relations avec les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase du Sud et du sud de la Méditerranée par le renforcement des relations bilatérales, un appui aux réformes qui stimulera le développement économique et social, et par des incitations supplémentaires telles qu'une participation au marché intérieur européen, les partenaires s'engageant quant à eux à effectuer des réformes sur le plan de la démocratisation et de l'État de droit, des réformes pour passer à l'économie de marché, de la coopération en matière de politique étrangère et de coopération sur des questions telles que la lutte contre la criminalité organisée.

Des plans d'action PEV individuels, convenus avec chaque pays partenaire, définissent un programme de réforme détaillé, adopté conjointement, qui devra être suivi pour la mise en œuvre de la PEV<sup>3</sup>. Ces partenariats de réforme, taillés sur mesure, recensent des priorités en matière de réforme pour un large éventail de questions. La mesure et le rythme auxquels chaque partenaire progresse dans ses relations avec l'UE dépendent de sa capacité et de sa volonté politique à mettre en œuvre les priorités arrêtées.

Pour les pays du sud de la Méditerranée, la PEV est également complétée par le cadre global pour le dialogue régional et la coopération, qui a été défini en 1995 avec l'établissement du **processus de Barcelone** et confirmé en dernier lieu lors du

---

<sup>1</sup> Dans cette région, des accords de partenariat et de coopération (APC) existent déjà entre l'UE et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova, la Russie et l'Ukraine (un APC a été signé, mais non encore ratifié avec le Belarus) ; des accords d'association (AA) sont en vigueur avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, l'Autorité palestinienne et la Tunisie (un AA a été convenu, mais n'a pas encore été signé avec la Syrie).

<sup>2</sup> « Politique européenne de voisinage - Document de stratégie », COM(2004) 373 final, 12 mai 2004

<sup>3</sup> Des plans d'action PEV ont déjà été adoptés avec Israël, la Jordanie, la Moldova, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Tunisie et l'Ukraine. Des plans d'action avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, la Géorgie et le Liban sont en cours de préparation (mai 2006)

sommet de Barcelone en novembre 2005, et par le programme de travail quinquennal qui a été adopté à cette occasion<sup>4</sup>.

Dans le cas de la Russie, le **partenariat stratégique entre l'UE et la Russie** avec ses quatre espaces communs et ses feuilles de route associées<sup>5</sup> confère à nos relations avec ce pays une autre dimension politique, et une expression locale de ce partenariat (notamment dans la région balte) se retrouve dans la politique relative à la **dimension septentrionale**<sup>6</sup>.

Les objectifs politiques spécifiques que l'Union et la Communauté poursuivent en rapport avec chacun de ces pays sont détaillés dans les documents de stratégie par pays et les documents de stratégie de coopération régionale pertinents et ne seront pas répétés ici.

## 1.2 Politique de coopération transfrontalière et objectifs

Dans le contexte de la politique générale exposée ci-dessus, la coopération transfrontalière (CTF) a un rôle essentiel à jouer, distinct des autres formes de coopération par le fait qu'elle fonctionne au profit des deux côtés de la frontière extérieure de l'UE et fait appel à des fonds provenant à la fois des rubriques externes et internes du budget de l'UE. Se basant sur l'expérience de la CTF acquise au titre de Tacis, Meda, Phare et Interreg, un nouveau cadre de politique et de mise en œuvre pour la CTF aux frontières extérieures de l'Union a été annoncé dans une communication spécifique sur la CTF en juillet 2003<sup>7</sup>, avant l'élaboration complète de la PEV et a été exploité davantage dans une section spécifique du document de stratégie sur la PEV de mai 2004<sup>8</sup>.

Se fondant sur ces propositions et sur les conclusions du Conseil concernant la PEV, des dispositions spécifiques pour la CTF ont été intégrées dans le nouvel Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)<sup>9</sup> et ces dispositions devraient être précisées dans les modalités d'exécution que les services de la Commission élaborent actuellement<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Déclaration de Barcelone, novembre 1995, et Sommet de Barcelone, novembre 2005.

<sup>5</sup> L'UE et la Russie se sont mises d'accord, lors du sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, pour établir quatre espaces communs (un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité externe et un espace de recherche et éducation, incluant des aspects culturels).

<sup>6</sup> La dimension septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'Union européenne a été établie pour la première fois par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 et a été développée par la suite en tant que composante importante des relations de l'UE avec la Russie (et en particulier le nord-ouest de la Russie) dans la région de la Baltique et la région de l'Arctique. À la suite d'un accord adopté lors d'une réunion ministérielle organisée dans le cadre de la dimension septentrionale à Bruxelles, en novembre 2005, un cadre politique avancé pour la coopération au titre de la dimension septentrionale est en cours de développement.

<sup>7</sup> « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » (COM(2003) 393 final, 1<sup>er</sup> juillet 2003).

<sup>8</sup> « Politique européenne de voisinage - Document de stratégie » COM(2004) 373 final du 12 mai 2004.

<sup>9</sup> *Règlement (CE) 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat*

<sup>10</sup> Afin de programmer des possibilités de CTF entre les États membres et les pays de préadhésion, une disposition similaire est prévue en vertu du règlement relatif à l'instrument de préadhésion.

Les principaux objectifs politiques de la CTF concernant les frontières extérieures de l'Union ont déjà été établis dans les documents politiques clés susmentionnés. Les objectifs principaux de cette coopération transfrontalière sont, en particulier, le soutien du développement durable de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE afin d'aider à réduire les différences dans les niveaux de vie d'un côté à l'autre de ces frontières et de traiter les défis et possibilités qu'entraîne l'élargissement de l'UE ou qui découlent autrement de la proximité entre régions d'un côté à l'autre de nos frontières terrestres et maritimes.

La CTF a pour but, en particulier, de:

- promouvoir le développement économique et social dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes;
- traiter les défis communs dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention et la lutte contre la criminalité organisée;
- garantir des frontières efficaces et sûres;
- promouvoir des actions locales «entre les peuples» au niveau transfrontalier.

Dans le cadre de ces priorités globales, il incombera aux partenaires du programme d'établir une programmation détaillée au niveau local, régional et national. Ces partenaires seront chargés de préparer et de soumettre pour approbation à la Commission un « programme conjoint » qui comprendra un ensemble spécifique de priorités et de mesures et prendra en considération les quatre thèmes ci-dessus tout en tenant compte des conditions et des exigences spécifiques de leur domaine particulier.

La programmation doit garantir une cohérence adéquate et la complémentarité entre les programmes de CTF de l'IEVP et les plans d'action nationaux de la PEV (les feuilles de route dans le cas de la Russie).

## **2. Programmes d'action des pays partenaires**

Les programmes généraux de réforme et de développement de chacun des pays partenaires individuels sont analysés dans les chapitres pertinents des documents de stratégie par pays et des documents de stratégie régionale individuels. Il est donc inutile de les reproduire ici. Le présent document se concentre donc sur les aspects spécifiques de la politique du pays partenaire qui se rapportent à la CTF.

Les pays partenaires individuels ont répondu différemment aux défis et aux possibilités qui s'attachent à la coopération transfrontalière. Pour les pays dans lesquels la CTF est déjà activement poursuivie depuis un certain temps, il est apparu évident, ces dernières années, que les autorités nationales participent davantage et apportent leur soutien, notamment le long des frontières orientales de l'UE. À titre d'exemple, la longue expérience de CTF entre la Russie et la Finlande a servi de modèle pour la conception des opérations de CTF en d'autres endroits. La législation spécifique relative à la CTF est en cours d'élaboration en Russie, et le ministère du développement régional nouvellement établi (2004) en Russie s'intéresse

particulièrement à cette question. En Ukraine, un projet de législation relatif à la coopération transfrontalière a été soumis en 2004; il définit les principes, l'organisation et le soutien financier fourni en faveur de la coopération avec les pays «voisins».

Dans la région méditerranéenne, dont les frontières avec l'UE sont davantage maritimes que terrestres, la CTF est nettement moins développée, bien qu'une attention importante ait été portée aux différents aspects de la coopération infranationale et locale dans le cadre du processus de Barcelone et avec le soutien du programme MEDA.

Au sein de l'UE, les États membres individuels disposent, bien entendu, d'une longue expérience de la CTF dans le cadre du programme Interreg, qui vise à soutenir le développement économique et la cohésion de par et d'autre de leurs frontières (à l'intérieur du territoire de l'UE). Cette expérience a également été prise en compte dans le développement de la CTF Interreg-Phare qui couvre les frontières de l'UE15 de l'époque avec les pays qui étaient alors candidats et qui ont adhéré à l'UE en 2004.

Un élément politique d'une importance essentielle pour la mise en œuvre réussie des programmes CTF est la capacité institutionnelle des autorités locales et régionales des pays partenaires de l'UE à participer à ce type de coopération. Dans ce contexte, les questions de réforme du gouvernement local revêtent une importance particulière et font souvent partie des programmes de réforme nationaux tels qu'ils se reflètent dans les plans d'action de la PEV.

Pour citer quelques exemples, les autorités régionales et locales d'*Ukraine* et de *Moldova* ont un pouvoir relativement limité et leurs structures exécutives et administratives se caractérisent par un degré élevé de centralisation à tous les niveaux. Les plans d'action adoptés avec ces deux pays font toutefois référence spécifiquement à la CTF et à la coopération locale et régionale. Dans la région méditerranéenne, *Israël* dispose déjà une structure de gouvernement local doté d'une représentation décentralisée des intérêts locaux, tandis que le *Maroc* a commencé à décentraliser son système de gouvernement en 1992 en renforçant le gouvernement local, a donné une nouvelle impulsion à cet exercice en 1997 suite à la promulgation de la législation et a poursuivi ses efforts en 2001 par l'adoption d'une nouvelle charte communale. En *Jordanie*, la décentralisation des affaires locales est un principe constitutionnel, mais le gouvernement continue de participer à la nomination des maires et des conseils municipaux; les pouvoirs devraient être délégués aux administrations municipales qui devraient bénéficier d'une autonomie accrue dans les affaires financières et la planification des programmes de développement socioéconomiques.

Le rôle important joué par les autorités régionales et locales a également été souligné par les villes et les régions de la région méditerranéenne qui ont signé, à l'occasion du sommet de Barcelone, une déclaration confirmant leur rôle dans le développement de la Méditerranée, leur contribution potentielle à la politique régionale et l'importance de la coopération pour améliorer la démocratisation et la bonne gouvernance, favoriser la participation des citoyens et accroître la transparence et le dialogue<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Déclaration des régions et des villes du partenariat euroméditerranéen, Barcelone, novembre 2005

Dans le cas de la Russie, la feuille de route pour l'espace économique commun UE-Russie fait référence à l'approfondissement et la diversification de la coopération interrégionale en impliquant les principaux acteurs locaux et régionaux, ainsi que la société civile dans une coopération plus approfondie, tandis que l'importance de la coopération transfrontalière dans le domaine de la sécurité est également traitée dans l'espace commun pour la liberté, la sécurité et la justice. Une place importante est également accordée à la participation des autorités locales et régionales à la coopération transfrontalière dans le contexte de la dimension septentrionale.

### 3. Analyse économique et sociale des zones frontalières

La situation politique, économique, sociale et environnementale globale dans chaque pays partenaire est analysée en détail dans les documents de stratégie par pays et le document de stratégie régionale pertinents de sorte que le présent document se concentre sur les éléments spécifiques qui présentent un intérêt pour la CTF.

#### 3.1 Paramètres de base des régions frontalières

La CTF doit, par nature, profiter aux régions qui ont une frontière terrestre ou maritime commune directe avec l'UE et à leurs partenaires du côté européen de la frontière. En conformité avec la pratique d'Interreg, les régions remplissant les conditions pour participer aux programmes sont les départements et provinces limitrophes de part et d'autre d'une frontière, ce qui correspond, du côté de l'UE, aux territoires de niveau NUTS 2/3<sup>12</sup>, et de l'autre côté, à défaut d'une telle classification, aux unités territoriales qui s'en approchent le plus. Dans des cas spéciaux dûment justifiés, une région NUTS 2/3 ou équivalente qui est limitrophe d'une région frontalière peut aussi être reprise dans la zone éligible du programme.

En termes de **population**, les régions pouvant bénéficier de la CTF ont une population totale, des deux côtés des frontières de l'UE, de quelque 257,5 millions, dont 45 % vivent dans les régions frontalières du nord et de l'est et 55 % dans les régions frontalières du sud, et 49 % dans les régions frontalières de l'UE et 51 % dans celles des pays partenaires.

Tableau 1 : population des régions frontalières (millions d'habitants, 2003-2004)<sup>13</sup>

	Régions UE*	Régions	Total
--	-------------	---------	-------

<sup>12</sup> La nomenclature des unités territoriales pour les statistiques (NUTS) est une classification régionale commune que l'Union européenne utilise à des fins statistiques. Conformément à ce système, les régions sont classées par ordre décroissant d'importance, de NUTS 1 à NUTS 5. La taille des unités classées au même niveau varie en fonction des États membres. Les régions NUTS 3 sont toutefois largement équivalentes à un département français (ou à un comté britannique), tandis que les régions NUTS 2 correspondent assez bien aux régions françaises (ou aux « régions » italiennes ou espagnoles). La classification NUTS est régie par le règlement (CE) n° 1059/2003.

<sup>13</sup> La source d'information concernant les populations des États membres, des pays candidats et des pays à l'adhésion est Eurostat. Dans le cas des populations des pays partenaires, ces informations proviennent des offices statistiques nationaux.

		partenaires	
Frontières nord et est	47,5	67,3	114,8
Frontières sud	78,3	64,3	142,7
Ensemble des frontières de l'UE	125,9	131,6	257,5

\* y compris les pays candidats à l'adhésion, Bulgarie et Roumanie

D'une manière générale, les zones frontalières se caractérisent par des régions à faible densité de population dans le nord et une densité de population nettement supérieure le long des frontières de l'Europe centrale, tandis qu'une concentration de la population dans les régions côtières s'observe dans le sud autour des bassins maritimes. Une ventilation plus détaillée de la population par pays et par zone de programme figure à l'annexe 3.

En termes de **revenus**, de très grandes différences existent dans les niveaux de revenus des deux côtés des frontières extérieures de l'UE, tant au nord et à l'est qu'au sud.

Tableau 2 : niveaux de revenus dans les régions frontalières (PIB régional par habitant, en euros, 2002)<sup>14</sup>

#### Programmes couvrant des frontières terrestres et des routes maritimes de courte distance<sup>15</sup>

Nord		Est		Sud	
Régions UE	Régions partenaires	Régions UE	Régions partenaires	Régions UE	Régions partenaires
23 180	2 448	3 391	1 249	14 107	1 325

#### Programmes couvrant des bassins maritimes

Mer Baltique		Mer Noire		Méditerranée	
Régions UE	Régions partenaires	Régions UE	Régions partenaires	Régions UE	Régions partenaires
20 169	1 994	2 172	833	19 343	3 882

Tant dans le Nord (et dans la région balte) qu'aux frontières maritimes proches du Sud (Espagne/Maroc et Italie/Tunisie), les revenus dans les régions des pays partenaires ne représentent que 10 % seulement de ceux des régions limitrophes de l'UE. Dans la région de la Méditerranée, la différence est, d'une manière plus générale, légèrement moindre (revenus régionaux des pays partenaires: 20 % des États membres de l'UE concernés), le fossé étant le plus étroit aux frontières de l'Europe de l'Est et de part et d'autre de la mer Noire (revenus des partenaires: 40 % des partenaires de l'UE). Une présentation plus détaillée des différences de revenus par frontière est reproduite en annexe 4.

<sup>14</sup> Source: États membres: Eurostat; pays partenaires: Banque mondiale et offices statistiques nationaux

<sup>15</sup> Les frontières sont réparties en frontières nord, couvrant la Finlande et les États baltes, frontières est, couvrant la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Roumanie et frontières sud, couvrant les routes maritimes de courte distance en Méditerranée.

Une autre caractéristique essentielle dont il faut tenir compte dans le contexte de la CTF est les **liens historiques et culturels**, solides, qui se sont tissés au cours des siècles de part et d'autre de ce qui constitue aujourd'hui les frontières extérieures de l'Union européenne. Les régions frontalières dans ces zones ont souvent une longue histoire en commun, comme c'est le cas en Slovaquie, en Hongrie, en Roumanie et en Ukraine. L'un des principaux objectifs de l'UE, en général, et de la PEV, en particulier, consiste à améliorer les relations de l'UE avec ses voisins en s'appuyant sur des valeurs communes, à offrir la possibilité de partager les avantages découlant de l'élargissement de l'UE, tout en contribuant à éviter tout sentiment d'exclusion que celui-ci aurait pu faire naître. La CTF représente assurément un moyen important d'y parvenir, en aidant à renforcer les liens économiques et sociaux de part et d'autre des frontières telles qu'elles existent aujourd'hui et en soutenant la coopération et l'intégration économique entre les régions.

De tels liens sont cependant tout aussi importants et durables de part et d'autre des frontières maritimes de l'UE. Qu'il s'agisse de la mer Baltique, de la mer Noire ou de la Méditerranée, les liens économiques et culturels qui se sont tissés dans ces bassins maritimes constituent l'une des caractéristiques les plus fondamentales du développement économique et social de ces régions depuis des milliers d'années. S'appuyant sur la tradition de contacts et de coopération que ces bassins maritimes partagent depuis longtemps, la CTF a, ici aussi, un rôle important à jouer.

### **3.2 Caractéristiques économiques et sociales des zones frontalières**

Les frontières est de l'UE séparent huit États membres et cinq pays voisins, s'étendant sur quelque 5 000 km, de la mer de Barents au Nord jusqu'à la mer Noire au Sud. Cette frontière couvre des régions qui présentent des caractéristiques géographiques, économiques et sociales très différentes et un écart de revenus très important qui pourrait du reste s'accroître encore sous l'effet de l'augmentation de la croissance économique attendue dans les nouveaux États membres à la suite de l'élargissement. La Finlande et la Russie en sont une bonne illustration, étant donné que la différence de revenus au niveau de cette frontière est la plus grande au monde après celle qui existe entre Singapour et l'Indonésie. Mais parallèlement, les régions frontalières dans les pays partenaires dans la majorité des cas ont des revenus supérieurs à ceux de la moyenne nationale de leur pays.

Un bref examen des frontières individuelles montre que la **Finlande et la Russie** partagent la plus longue frontière individuelle, s'étendant sur 1 300 km et couvrant principalement les régions rurales peu peuplées, en particulier dans l'Arctique, bien que cette région ait également des ressources naturelles substantielles. La région de Saint-Petersbourg, dont les recettes dépassent de loin la moyenne nationale russe, est une exception à la règle. Les frontières entre **les États baltes et la Russie** ont changé considérablement au cours de la dernière décennie avec un déclin certain dans les régions frontalières qui reflète la dégradation et l'interruption des liens de transport antérieurs. La région de Pskov, par exemple, rencontre de sérieuses difficultés économiques. Kaliningrad, d'un autre côté, est devenue une enclave russe, entièrement encerclée par la Pologne et la Lituanie; elle représente un cas particulier et jouit d'une infrastructure de transport relativement bien développée, incluant un port toute saison, mais elle doit également relever d'importants défis sociaux.

**La Lettonie, la Lituanie et la Pologne** partagent une frontière avec le **Belarus**, où l'absence de toute réforme démocratique et un système économique hautement centralisé, ont eu un profond impact sur les régions frontalières. Quoi qu'il en soit, la croissance économique au Belarus a été relativement forte ces dernières années, tirée principalement par les relations commerciales étroites avec la Russie. Le Belarus a également un rôle important à jouer en tant que voie d'accès pour l'UE à la Russie.

Le bassin de la **mer Baltique** a une longue tradition de coopération avec des organismes de coopération régionale actifs (notamment le Conseil des États de la mer Baltique, CEMB) et une expérience considérable de la coopération tant terrestre que maritime entre autorités régionales et locales. Les questions économiques et sociales, les défis environnementaux et des aspects tels que la sécurité maritime ont toujours été importants ici.

Les régions **ukrainiennes** limitrophes de l'UE revêtent une importance stratégique en tant que passerelles pour les transports et l'énergie. L'Ukraine occidentale reste largement agricole par comparaison avec les régions centrale et orientale du pays. La Lviv apparaît comme la région la plus prospère, tandis que la Transcarpathie se caractérise par un exode massif, une population vieillissante et un taux de chômage très élevé. La **Moldova**, le pays le plus pauvre d'Europe, entretient de solides liens culturels avec la Roumanie, mais les problèmes persistants engendrés par le conflit avec la région transnistrienne continuent de gêner son développement.

Le bassin de la **mer Noire** est confronté à des défis économiques, sociaux et écologiques considérables. Les conflits gelés dans le sud du Caucase et les préoccupations plus vastes en matière de sécurité régionale continuent de freiner le développement social et économique de ces économies en transition. La région de la mer Noire et ses liens avec la région de la mer Caspienne jouent néanmoins un rôle important dans le secteur de l'énergie.

Le bassin de la mer **méditerranée** se caractérise par des contrastes économiques et sociaux frappants entre ses rives sud et nord, le niveau de revenus par habitant dans le sud étant nettement inférieur à celui des États membres de l'UE. D'une manière générale, les indicateurs économiques dans nos pays partenaires s'améliorent, mais la nécessité de réformes structurelles reste importante, la croissance de la population dépassant le rythme de création d'emplois. Les questions de gouvernance, notamment la réforme de l'administration publique, sont les principaux obstacles à la réalisation de la croissance. Les frontières maritimes proches (Espagne/Maroc et Italie/Tunisie) offrent à la fois des possibilités particulières et des défis, tandis que les questions telles que la migration (tant légale qu'illégal) ou les défis environnementaux sont importantes de part et d'autre du bassin méditerranéen. D'une manière plus générale, la possibilité de mettre en œuvre une forme décentralisée de coopération dans le bassin méditerranéen a déjà été amplement confirmée par l'intérêt que manifestent les partenaires pour le renforcement de la coopération au niveau des autorités régionales et locales.

### **3.3 Défis spécifiques dans les zones frontalières**

Nonobstant les différences substantielles qui caractérisent l'une et l'autre des régions bordant les frontières orientale et méridionale de l'UE, plusieurs défis communs

peuvent être identifiés. Des questions telles que le développement régional, l'environnement, la santé publique et la criminalité organisée revêtent une importance particulière dans le contexte transfrontalier, tout comme la question de garantir des frontières efficaces et sûres. De même, la coopération entre les peuples est d'une importance essentielle pour toutes les régions frontalières.

**Un développement régional intégré et harmonieux de part et d'autre de la frontière de l'UE** est particulièrement important dans un contexte caractérisé par des taux différents de développement économique, des disparités de revenus élevées et des dynamiques démographiques différentes. Des stratégies de développement conjointes peuvent contribuer à lutter contre ces disparités et facilitent le traitement de leurs effets les plus visibles tels que l'augmentation des flux de migration légaux et illégaux, temporaires et permanents, ainsi que la criminalité organisée.

Les **questions environnementales** sont particulièrement importantes dans le contexte des bassins maritimes partagés tels que ceux de la mer Baltique, de la mer Noire et de la Méditerranée. La pollution de l'eau, qu'elle soit due aux rejets industriels ou urbains, est un problème critique, exacerbé par des risques de pollution maritime et, dans la Méditerranée, par une pénurie d'eau croissante. Un autre défi considérable dans les bassins maritimes est de garantir la gestion durable des ressources halieutiques. Si plusieurs de ces points ne peuvent être traités efficacement qu'au niveau national, voire multilatéral, les acteurs locaux ont toujours un rôle important à jouer à cet égard et peuvent donc contribuer, entre autres, à la réalisation des objectifs de l'initiative de partenariat euroméditerranéen Horizon 2020. Les problèmes environnementaux ne sont pas moins importants aux frontières terrestres, bien que leur caractère soit ici souvent plus localisé, en particulier en rapport avec les eaux transfrontalières (rivières et lacs).

Les **questions de santé publique** sont également particulièrement importantes dans un contexte transfrontalier, par exemple, en relation avec les maladies transmissibles (par exemple, la tuberculose ou le VIH/Sida) ou les éventuelles épidémies ou pandémies. La protection des consommateurs, la sécurité alimentaire et l'application de systèmes d'assurance de qualité et de surveillance présentent également un intérêt dans un contexte transfrontalier. Plusieurs de ces questions sont traitées dans le cadre de notre coopération bilatérale avec les pays partenaires, mais la CTF au niveau régional et local a toujours un rôle complémentaire important à jouer.

La lutte contre la **criminalité organisée** est un important défi transfrontalier. L'UE soutient la coopération bilatérale, transfrontalière régionale et internationale avec les pays tiers pour l'amélioration de la prévention et de la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme. Un accent spécifique devrait être mis sur la lutte contre tous types de criminalité organisée, notamment la traite illicite des êtres humains, la contrebande d'armes à feu et de véhicules volés ou toute autre forme de trafic illicite. Une coopération étroite au niveau local et régional entre les organismes chargés de faire respecter la loi des deux côtés des frontières extérieures de l'UE viendra compléter utilement la coopération au niveau national.

La **gestion efficace des frontières** exige que les frontières extérieures de l'UE soient à la fois efficaces (facilitant la circulation transfrontalière licite des personnes ainsi que le commerce et le transit légitimes) et sûres (empêchant les traversées illégales

des frontières, ainsi que le commerce et le transit illégitimes). Ceci requiert, à de nombreux égards, une coopération étroite au niveau national, mais la CTF a également un rôle important à jouer, par exemple, dans la modernisation des infrastructures de franchissement des frontières, le renforcement de la coopération entre les autorités frontalières au niveau local ou l'amélioration de la gouvernance sur les questions associées aux affaires maritimes grâce à une approche plus coordonnée de la gestion des bassins maritimes.

Un autre défi partagé de part et d'autre de toutes les frontières extérieures de l'UE, qui peut aussi être interprété comme une opportunité, est la promotion de la **coopération entre les peuples**, améliorant le contact entre les groupes de la société civile des deux côtés de la frontière. Cet aspect est manifestement très important aux frontières orientales de l'Europe où les liens économiques, sociaux et culturels traditionnels offrent une base solide pour le tissage (ou la reconstruction) de liens étroits avec la société civile et où la coopération éducative, sociale et culturelle peut jouer un rôle essentiel pour faire tomber les frontières et promouvoir la réforme démocratique. Cette forme de coopération n'est cependant pas moins importante dans la région de la Méditerranée où la société civile a un rôle particulier à jouer pour traiter les problèmes plus vastes qui affectent le dialogue entre le monde occidental et le monde arabe. La société civile rencontre, par ailleurs, des préoccupations communes de part et d'autre de la Méditerranée telles que la migration et les liens sociaux, culturels et économiques créés par les grandes communautés d'immigrants avec les pays d'origine.

### **3.4 Forums de coopération frontalière**

La CTF et les défis et possibilités qu'elle cherche à aborder ne sont, bien entendu, pas nouveaux, même s'il est possible que le récent élargissement de l'Union et le développement en cours de la PEV et du partenariat stratégique avec la Russie les aient fait ressortir. Plusieurs forums, allant des comités intergouvernementaux de coopération frontalière aux associations de régions frontalières en passant par les organismes de coopération régionale et sous-régionale, ont été créés au fil des années afin de traiter ces points.

Aux frontières terrestres, les questions de la démarcation ou de la gestion frontalière ont souvent donné lieu à l'établissement de comités intergouvernementaux de coopération frontalière ad hoc ou permanents ; la Finlande et la Russie ou la Pologne et l'Ukraine, par exemple, organisent régulièrement des réunions de ce type. Les programmes de CTF existants et leurs comités de gestion associés ont accumulé une expérience valable quant aux modalités de la CTF.

D'une manière plus large, les organismes intergouvernementaux de coopération régionale tels que le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), le Conseil euroarctique de Barents (CEAB) ou la Coopération économique de la mer Noire (CEMN), tout en se concentrant fortement sur la coopération nationale, fournissent néanmoins un noyau important pour encourager la coopération transfrontalière au niveau des autorités régionales ou locales. Le CEAB avec son conseil régional, par exemple, a accordé depuis le début une importance particulière à la coopération entre les autorités locales. Parmi son large éventail d'activités, le CEMB a également

institué un certain nombre de groupes de travail et d'activités tels que la task-force de la mer Baltique sur la criminalité organisée, un forum régional de coopération en matière d'application de la législation dans la région de la mer Baltique et un exemple de meilleures pratiques de coopération régionale entre les États membres de l'UE et les pays tiers.

Dans le contexte du processus de Barcelone, plusieurs réseaux poursuivant des objectifs similaires ont été créés et regroupent des représentants des villes et des cités, des milieux universitaires et d'affaires et de la société civile d'une manière plus générale. L'importance de cette forme de coopération a été confirmée par la déclaration signée lors du Sommet de Barcelone en novembre 2005, qui souligne la contribution importante des autorités locales et régionales au développement de la région méditerranéenne.

Au sein de l'UE, les régions frontalières se réunissent depuis plusieurs années au sein de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) afin de débattre de préoccupations communes et de représenter les intérêts de ces régions auprès des institutions européennes. Dans le cadre d'une récente initiative, plusieurs régions frontalières et leurs associations ont établi le Réseau des régions frontalières externes de l'Est (NEEBOR) chargé de représenter les intérêts des régions des deux côtés de la frontière orientale de l'UE, de la Finlande dans le Nord jusqu'à la Grèce dans le Sud.

Eurocities, un organisme de représentation permanente des villes d'Europe, a également consacré une attention croissante à la CTF ces dernières années, les groupes de travail traitant les questions transfrontalières ou transnationales tant avec le Sud qu'avec l'Est.

Le concept d'Eurorégions, que le Conseil de l'Europe développe depuis les années 1950, a longtemps constitué une enceinte appropriée pour traiter les questions de coopération transfrontalière et de planification au sein de l'UE, et au cours des années 1990, ce concept a été étendu de façon à impliquer également les voisins des régions frontalières orientales. De nouvelles Eurorégions sont constamment en cours d'élaboration. Une Eurorégion « mer Noire » vient ainsi d'être créée en 2006. Dans la plupart des cas, ces Eurorégions concentrent leurs travaux sur l'amélioration des conditions de vie dans les zones frontalières concernées, encourageant les contacts transfrontaliers et la coopération régionale et locale dans des domaines tels que le développement économique, l'éducation et la formation et le tourisme.

## **4. Aperçu de la coopération passée et en cours**

### **4.1 Les programmes de voisinage et leurs prédécesseurs**

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) finance la coopération transfrontalière dans les régions frontalières de l'UE (y compris celles qui se situent aux frontières extérieures) depuis 1991 au titre de l'initiative communautaire Interreg. Le total des fonds affectés au titre d'Interreg pour les frontières extérieures de l'UE au

cours de la période 2000-2006 s'est élevé à quelque 230 millions d'euros par an. Ces fonds étaient destinés à des bénéficiaires dans les États membres.

La participation de la Russie et des pays de l'Europe de l'Est à la coopération transfrontalière est financée au titre du programme Tacis depuis 1996. De **1996 à 2003**, le total des fonds affecté à la coopération transfrontalière au titre de Tacis s'est élevé à 257 millions d'euros, soit quelque 32 millions d'euros par an en moyenne. Les priorités incluaient le développement de l'infrastructure frontalière, le soutien à la coopération locale et régionale par le biais d'une facilité aux microprojets (Tacis SPF) spécialisés et le soutien aux projets environnementaux, à la coopération économique et au développement du secteur privé.

Une nouvelle approche a été suivie entre **2004 et 2006** suite à l'introduction des programmes de voisinage<sup>16</sup> qui ont été annoncés dans la communication de la Commission de 2003. À l'Est, 75 millions d'euros au total ont été mis à disposition au titre de Tacis au cours de cette période triennale (en plus des quelque 54 millions d'euros programmés pour l'infrastructure transfrontalière, cf. ci-dessous). Au Sud, un programme de voisinage spécial a été institué au titre de MEDA avec un budget de 9,4 millions d'euros au cours de cette période. Ces fonds ont complété les quelque 500 millions d'euros en provenance d'Interreg (296 millions d'euros pour les programmes de l'Est et 300 millions d'euros pour les programmes méditerranéens) et les 50 millions d'euros en provenance du programme Phare qui ont été alloués aux mêmes zones frontalières. Les programmes de voisinage ont constitué un premier pas important vers la mise en œuvre pleinement intégrée de la CTF prévue au titre de l'IEVP. Ils ont également permis aux pays partenaires du sud de la Méditerranée de participer pour la première fois aux programmes Interreg bilatéraux et multilatéraux auxquels ils sont éligibles depuis la fin des années 1990.

## **4.2 Autres aspects de la coopération transfrontalière**

L'amélioration de l'infrastructure physique de franchissement des frontières entre les pays voisins et l'UE est une priorité des programmes Tacis de coopération transfrontalière depuis 1996. Plusieurs points prioritaires de franchissement ont été construits ou rénovés, d'importants travaux ayant été exécutés à la frontière finlando-russe (fonds Tacis s'élevant à quelque 25 millions d'euros), ainsi qu'aux frontières avec la Moldova (plus de 3 millions d'euros) et avec l'Ukraine (plus de 14 millions d'euros). Le financement Tacis a également été utilisé pour soutenir la démarcation des frontières, notamment dans les États baltes. Le soutien à l'infrastructure transfrontalière a été complété par l'assistance technique et la formation afin de renforcer la gestion des frontières. Le soutien Tacis a également été offert en vue d'améliorer l'infrastructure de communication, notamment dans le domaine des réseaux en fibres optiques, par exemple.

Dans le contexte géographique différent de la Méditerranée, les investissements pertinents dans les infrastructures physiques ont été principalement axés sur les ports et les aéroports, en particulier au moyen de prêts de la BIE.

---

<sup>16</sup> Un aperçu des engagements passés et présents de la CTF concernant les programmes de voisinage est joint (annexe 5).

### **4.3 Autre soutien à la coopération locale et régionale et coopération régionale plus large**

Le programme Tacis de jumelage de villes et, par la suite, le programme de partenariat en vue du renforcement des institutions (PPRI) ont financé des partenariats entre les autorités locales/régionales et les organisations de la société civile dans les pays de l'ancienne Union soviétique et au sein de l'UE. Ceci a inclus, en particulier, des travaux dans le domaine de l'administration, de la gouvernance et de l'environnement.

Le programme Tempus finance des partenariats entre établissements d'enseignement supérieur. Ce programme encourage une approche ascendante par le biais de contacts entre peuples dans le secteur de l'éducation, en Europe de l'Est et dans la région méditerranéenne. L'un des objectifs du programme est de promouvoir des liens entre les universités et la société civile.

Dans la région méditerranéenne, plusieurs programmes régionaux établis dans le cadre du processus de Barcelone ont soutenu des partenariats et des réseaux réunissant les autorités régionales et locales, les universitaires et les groupes de la société civile des deux côtés de la Méditerranée. Deux exemples d'intérêt particulier pour les objectifs de la CTF incluent les programmes MED'ACT et Med-PACT, qui établissent la coopération décentralisée entre les autorités régionales et locales dans des domaines tels que l'environnement, la planification urbaine et la coopération culturelle. Une récente conférence organisée dans le contexte du processus de Barcelone a réuni une soixantaine d'autorités régionales et locales des deux rivages de la Méditerranée, soulignant le rôle principal du gouvernement local dans la promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie.

### **4.4 Autres donateurs**

Plusieurs États membres ont apporté leur soutien aux activités de CTF, notamment le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et la Suède dans la région balte et le Royaume-Uni (notamment en Ukraine). Les priorités clés ont inclus le soutien à la coopération et au renforcement des capacités entre les autorités régionales et locales.

Le Conseil de l'Europe a également une longue tradition de soutien à la CTF, en particulier en fournissant un cadre légal possible pour les actions de CTF (mises en place avec l'accord de tous ses membres), ainsi qu'en soutenant les réseaux locaux et régionaux et les Eurorégions.

### **4.5 Enseignements tirés**

Plusieurs **évaluations récentes** ont abordé des aspects de la CTF :

- un examen du programme Tacis de coopération transfrontalière a été entrepris par la Cour des comptes en 2000<sup>17</sup>. Son rapport a réclamé, en particulier, une amélioration des mécanismes de coordination entre les différentes sources de

---

<sup>17</sup> JO C 329 du 23 novembre 2001.

financement au titre de la coopération transfrontalière, une augmentation du financement global (à parts égales des deux côtés de la frontière), une part plus élevée de la coopération à petite échelle, une plus grande implication des autorités locales et régionales dans la coopération, l'octroi de la priorité aux actions qui contribuent à l'amélioration du niveau de vie dans les régions frontalières et un plus grand soutien au renforcement des capacités des autorités locales et régionales;

- une évaluation à mi-parcours du programme MEDA II, clôturée en 2005<sup>18</sup>, a débouché sur une appréciation globalement satisfaisante du programme MEDA, mais a suggéré un certain nombre de moyens permettant d'améliorer la pertinence des interventions MEDA. Les recommandations présentant un intérêt particulier ont inclus une meilleure appropriation par les pays partenaires du processus de programmation de MEDA et du futur IEPV, et une attention accrue aux microprojets menés avec la société civile afin de concrétiser les objectifs de partenariat politique et humain prévu par le processus de Barcelone. Le rapport a également recommandé de traiter la question de l'intensité de la gestion au titre de ce type de coopération en sous-traitant les éléments de la gestion exigeant le plus de ressources;
- une récente évaluation par la Commission du programme Tacis<sup>19</sup>, achevée en janvier 2006, a conclu qu'une future coopération s'impose en vue d'accroître sa pertinence, en particulier dans le contexte de la PEV, et a recommandé, entre autres, de mettre l'accent sur l'établissement de partenariats. En ce qui concerne en particulier la CFT, le rapport a conclu que la conception et la gestion de la coopération transfrontalière devraient être améliorées, en particulier « en garantissant une meilleure complémentarité et une meilleure intégration entre les programmes financés par la CE de chaque côté de la frontière ».

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes ont déjà été dûment prises en considération lors de la mise en place de la nouvelle approche en matière de CTF annoncée dans la communication de la Commission de 2003, et les conclusions pertinentes des récentes évaluations MEDA et Tacis ont également été prises en considération dans le présent exercice de programmation. Les programmes de CTF seront, en particulier, mis en œuvre en étroite coordination avec des programmes financés à partir d'autres segments de l'IEVP afin d'obtenir des synergies maximales et d'éviter tout doublon.

Plusieurs **autres enseignements** tirés de l'expérience de la coopération en matière de CTF, ces dernières années, ont également été pris en considération dans la mise au point du nouveau règlement sur l'IEVP et dans l'actuel exercice de programmation, en particulier :

- *le temps requis pour établir pleinement des programmes de CTF efficaces*: des programmes de CTF ont été mis en place aux frontières extérieures orientales de l'UE il y a plus de dix ans. L'expérience acquise lors de cette coopération, financée au titre de Tacis, de Phare et d'Interreg, a conduit à l'approche en deux

---

<sup>18</sup> *Évaluation à mi-parcours du programme MEDA II*, juillet 2005, Commission européenne/EuropeAid.

<sup>19</sup> *Évaluation du règlement 99/200 du Conseil (Tacis) et de sa mise en œuvre*, janvier 2006, Commission européenne/Unité d'évaluation/EuropeAid, DG Développement et Relations extérieures.

temps qui a été annoncée dans la communication de la Commission 2003<sup>20</sup>. La première phase des programmes de voisinage à l'Est (2004-2006) a déjà fourni aux partenaires du programme une bonne expérience de la collaboration dans ce contexte. Dans la région méditerranéenne, où la CTF a été introduite plus récemment et où les pays partenaires commencent seulement maintenant à participer aux activités Interreg par le biais des premiers programmes de voisinage, les expériences limitées réalisées à ce jour fournissent également une plateforme utile pour l'avenir;

- *l'importance de l'appropriation locale tout en garantissant le soutien au niveau national*: les autorités locales et régionales dans les régions frontalières ont coopéré avec enthousiasme pour aborder les opportunités et les défis communs. Une approche ascendante avec une appropriation locale complète est essentielle comme l'ont montré, en particulier, les programmes Interreg. Les projets tendent à être relativement petits et donc coûteux sur le plan administratif, mais peuvent avoir un impact très élevé. Néanmoins, une coopération souple au niveau régional et local suppose également un soutien politique et administratif au niveau national et l'absence d'un tel soutien a été un obstacle à plusieurs reprises. Si des efforts majeurs ont été déployés pour traiter ces questions, elles nécessiteront certainement une attention étroite pour la mise en œuvre de ce programme;
- *l'importance de l'expérience commune acquise par les partenaires du programme lors de leur coopération, et du renforcement des capacités utiles*: dans le cadre des programmes CTF précédents, la combinaison de différentes sources de financement (Tacis, MEDA, Phare et Interreg) avec différentes procédures a été, en soi, un obstacle à une coopération transfrontalière efficace. Les partenaires de programme locaux doivent, en outre, apprendre à travailler ensemble pour recenser et traiter les priorités convenues conjointement, ce qui a également été rendu difficile par les sources de financement distinctes avec lesquelles ils ont travaillé. Les nouvelles possibilités offertes par l'IEPV modifieront cette situation de façon spectaculaire, mais les partenaires locaux auront également besoin de temps pour se familiariser pleinement avec cette nouvelle façon de travailler. Le soutien à la formation et au renforcement des capacités sera donc extrêmement important pour garantir la réalisation du plein potentiel de la CTF.

## 5. Stratégie de réponse

### 5.1 Paramètres de base

Plus que pour d'autres aspects des activités de coopération au titre de l'IEPV, les paramètres clés du programme de CTF sont déjà détaillés dans le règlement relatif à l'IEPV et les modalités d'exécution (*ces dernières sont toujours en préparation*).

---

<sup>20</sup> L'approche en deux temps exposée dans la communication de la Commission en 2003 sur la CTF a impliqué une première phase (2004-2006) dans laquelle la hiérarchisation du projet, la sélection et l'évaluation seraient effectuées conjointement par les partenaires des deux côtés de la frontière, tandis que la passation de contrats et les paiements resteraient distincts entre Tacis et Interreg. La seconde phase, rendue possible par le nouveau règlement de l'IEPV, réunit ces deux sources de financement au profit d'un programme de CTF pleinement intégré et géré conjointement.

D'autres orientations concernant l'exécution du programme sont fournies dans les lignes directrices de programmation établies par la Commission (*également en préparation*).

En résumé, les éléments clés se rapportant à la CTF, tels qu'ils sont définis dans le règlement sur l'IEPV, incluent:

- le principe que les programmes de CTF doivent être menés au profit commun des partenaires locaux et régionaux des deux côtés de la frontière;
- la combinaison du financement de la CE à partir de la rubrique 1B (Interreg) et de la rubrique 4 (IEPV) en un seul instrument et un seul processus de programmation;
- la responsabilité des partenaires du programme pour une programmation détaillée (dans le cadre des priorités globales définies dans le présent document de stratégie) et pour la mise en œuvre, par des programmes opérationnels conjoints, mis au point dans le cadre d'une approche ascendante par les partenaires du programme en vue de leur approbation par la Commission;
- le principe de la gestion conjointe par une autorité de gestion désignée d'un commun accord;
- les règles par lesquelles l'éligibilité géographique pour les activités prévues au titre des programmes est définie (notamment pour l'implication des régions participantes et des régions limitrophes);
- des dispositions spéciales pour des cas exceptionnels se produisant dans le cas où les partenaires d'un programme sont dans l'incapacité d'établir un programme conjoint convenu.

Dans ce contexte, l'objectif du présent document de stratégie et du programme indicatif est, en particulier, de préciser avec plus de détails qu'on ne peut le faire dans le règlement les principaux objectifs politiques qui devraient être pris en considération dans le travail de programmation des partenaires locaux (et d'indiquer les résultats escomptés, les indicateurs et les risques pertinents), de déterminer la structure géographique des programmes de CTF individuels de l'IEPV et de fixer ainsi les dotations financières à affecter à chaque programme.

## **5.2 Questions principales à traiter**

Afin de traiter pleinement le potentiel de développement régional au titre des programmes de CTF de l'IEPV, les priorités des programmes individuels devraient être définies en tenant compte d'une approche de développement durable avec une couverture cohérente et intégrée des questions pertinentes du développement régional. Dans la communication sur la CTF de la Commission de 2003<sup>21</sup>, quatre objectifs principaux ont été identifiés pour cet instrument. Ces quatre objectifs répondent aux défis qui ont été recensés pour les régions frontalières externes et restent entièrement valables en tant que base pour la programmation détaillée à exécuter par les partenaires locaux et régionaux du programme.

Dans ce contexte, les quatre objectifs principaux de la CTF soutenue par l'IEPV sont les suivants :

---

<sup>21</sup> « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » (COM(2003) 393 final, 1<sup>er</sup> juillet 2003.

- Promouvoir le développement économique et social des régions des deux côtés des frontières communes.

Le développement régional intégré et durable dans les régions frontalières est essentiel pour contribuer à promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, objectif clé de la PEV et élément important également du partenariat stratégique de l'UE avec la Russie. Les programmes de CTF de l'IEPV visent également à aider les acteurs publics et privés à saisir les possibilités et à relever les défis présentés par la proximité de l'UE. La promotion du développement économique et social est un objectif clé qui mérite qu'on lui consacre une attention particulière dans les programmes de CTF de l'IEPV. Dans le cadre de cet objectif général, les acteurs locaux peuvent choisir de se concentrer sur des objectifs spécifiques dans des domaines tels que les possibilités de commerce et d'investissement locaux, la promotion de co-entreprises, la planification du développement régional et local, le développement du tourisme, les investissements d'infrastructure locaux, la coopération dans le domaine de l'énergie, des transports et des communications, le développement des secteurs économiques liés à la mer, la gestion urbaine, la réforme administrative et le renforcement des capacités ou d'autres domaines se rapportant au développement économique et social des régions frontalières.

- Travailler ensemble pour relever les défis communs dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique, ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre cette pratique.

Les autorités locales aux frontières orientales de l'UE devront relever un défi particulier pour lutter contre la détérioration de l'environnement qui résulte de la restructuration économique et du manque d'égards traditionnel pour les questions d'environnement. Les «points chauds», nécessitant une attention prioritaire peuvent être abordés au niveau local et régional aux endroits où les communautés peuvent planifier ensemble et utiliser efficacement les ressources afin d'atténuer la pollution transfrontalière. Une telle coopération facilitera également la planification stratégique dans un contexte frontalier afin de prévenir la pollution future et la gestion des ressources naturelles, en particulier des ressources halieutiques, d'une manière durable. L'eau est l'un de ces points où la coopération transfrontalière facilitera le développement et la protection partagés des ressources hydrauliques. Une coopération environnementale plus large sera particulièrement importante en ce qui concerne les programmes couvrant les bassins maritimes de la mer Baltique et de la mer Noire, ainsi que de la Méditerranée.

Les questions de santé publique dans le contexte transfrontalier appellent une coopération institutionnelle étroite, un renforcement des capacités et une formation que ce soit en rapport avec des menaces spécifiques pour la santé publique (notamment, par exemple, la tuberculose, le VIH/Sida et les récentes menaces d'épidémie/pandémie) ou, d'une manière plus générale, en rapport avec la surveillance et le contrôle sanitaires et les campagnes de sensibilisation et d'éducation du public.

Si la prévention et la lutte contre la criminalité organisée peuvent nécessiter, avant tout, une coopération entre les autorités nationales, il existe également des possibilités importantes d'améliorer la coopération pratique entre les branches régionales et locales des agences concernées.

- Garantir des frontières efficaces et sûres

Les frontières externes de l'UE sont toujours confrontées à des défis en ce qui concerne la qualité de l'infrastructure frontalière de base et les procédures relatives à la gestion opérationnelle. Aux postes-frontières, il importe de faciliter la circulation des marchandises et des personnes afin de contribuer à des objectifs économiques et sociaux plus larges, s'étendant au-delà des régions frontalières limitrophes. Parallèlement, il s'agit de garantir la sécurité et de faire preuve d'efficacité en ce qui concerne la migration illégale et la criminalité organisée. Des procédures et un équipement adéquats sont requis pour aider à garantir que les préoccupations de santé publique associées au commerce de produits agricoles puissent être conciliées avec la nécessité de faciliter les échanges. Les projets d'infrastructure physiques, soutenant la CTF, devront être complétés par une assistance technique et d'autres programmes pour le transfert du savoir-faire technique afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des frontières.

- Promouvoir des actions transfrontalières locales « entre les peuples »

En plus d'initiatives exécutées au niveau national et régional, les programmes de CTF dans le cadre de l'IEVP offrent la possibilité de renforcer les contacts entre les peuples ainsi qu'avec la société civile au niveau local dans un contexte d'appropriation locale totale. Les actions entreprises dans les domaines social, éducatif, culturel et des médias, ainsi que les contacts transfrontaliers renforcés entre les groupes de la société civile et les ONG peuvent aussi contribuer à promouvoir la gouvernance locale et la démocratie et à améliorer la compréhension mutuelle. Ceci est important à la fois aux frontières orientales où les frontières nationales séparent, dans certains cas, des communautés qui ont de tout temps entretenu des contacts, et dans le contexte méditerranéen, où les activités de CTF dans ces domaines peuvent compléter les activités et forums existants, institués par une approche ascendante dans le cadre du processus de Barcelone. Comme l'a montré l'expérience dans d'autres contextes transfrontaliers en Europe, les établissements d'enseignement supérieur peuvent jouer un rôle important dans la promotion des contacts entre peuples.

### **5.3 Définition de programmes**

Deux catégories principales de programme seront établies au titre de la CTF de l'IEVP : d'une part, les programmes couvrant une frontière terrestre commune ou des frontières maritimes proches et, d'autre part, les programmes couvrant un bassin maritime. Les programmes sont principalement élaborés sur la base de l'éligibilité telle qu'elle est définie dans le règlement de l'IEVP<sup>22</sup>, tout en tenant compte de la

---

<sup>22</sup> *Règlement (CE) 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat*

nécessité de maintenir la continuité à partir des périodes de programmation antérieures afin de faciliter la gestion des programmes.

### **5.3.1 Programmes établis en rapport avec une frontière terrestre ou une route maritime**

Conformément à l'article 8 du règlement relatif à l'IEVP, les régions situées le long de frontières terrestres partagées ou de routes maritimes importantes (séparées au maximum de 150 km) peuvent participer à des programmes concernant l'assistance à deux ou plusieurs pays partageant une frontière commune. Si plusieurs de ces programmes ne couvriront que deux pays, il en est d'autres qui impliqueront plusieurs pays en vue d'établir des programmes couvrant une zone géographique cohérente, de faciliter une gestion efficace et de répondre aux requêtes des partenaires. Tous les programmes concernant une frontière terrestre ou une route maritime importante auront nécessairement une forte dimension locale avec un partenariat local qui impliquera les principaux acteurs de niveau local et régional, dont la société civile, de part et d'autre de la frontière. Les partenaires locaux seront les acteurs principaux du programme et seront conjointement responsables de l'établissement des priorités du programme.

Les régions remplissant les conditions pour participer aux programmes seront celles immédiatement situées de part et d'autre d'une frontière; du côté de l'UE, ce niveau est le NUTS 3, tandis que du côté extérieur, en l'absence de telles dénominations, l'unité territoriale correspondant le mieux sera éligible. Dans des cas particuliers dûment justifiés, une région NUTS 3 ou une région équivalente limitrophe d'une région frontalière pourra aussi être incluse.

Parmi les programmes couvrant une frontière terrestre, la plupart des programmes marquent le prolongement de la coopération antérieure entamée au titre des programmes de voisinage 2004-2006. Dans le cas des programmes impliquant la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, l'Ukraine et la Moldova, la couverture du programme a été ajustée afin d'améliorer la coopération, de faciliter l'administration et de créer des programmes marqués par un caractère géographique plus cohérent.

Les programmes concernant des routes maritimes concernent la poursuite du programme existant entre l'Espagne et le Maroc, tandis que de nouveaux programmes, le Programme atlantique de CTF entre l'Espagne et Maroc ainsi que un programme entre l'Italie et la Tunisie, seront créés afin de prendre en compte l'éligibilité telle qu'elle est définie dans le règlement de l'IEVP.

Sur cette base, douze programmes couvrant des frontières terrestres ou des routes maritimes au total sont définis dans le programme indicatif (avec l'éligibilité géographique détaillée en annexe) : neuf programmes portant sur des frontières terrestres à l'Est et trois programmes couvrant des routes maritime au Sud.

### **5.3.2 Programmes couvrant des bassins maritimes**

Comme l'indique le règlement relatif à l'IEVP, les régions situées aux frontières extérieures de l'UE, en bordure d'un des trois bassins maritimes communs (mer Baltique, mer Noire et Méditerranée) pourront participer à un programme de CTF couvrant un bassin maritime. Les programmes ont été définis en tenant compte des effets de l'existence d'un programme pour bassin maritime sur l'aide apportée à la création d'une masse critique et d'un accent politique clair pour chaque programme opérationnel conjoint.

Dans la distinction entre les programmes concernant les frontières terrestres et les programmes concernant les routes maritimes, l'éligibilité territoriale aux programmes pour bassin maritime sera basée sur le niveau NUTS 2 (l'équivalent des régions plutôt que des départements) ou sur les équivalents régionaux et infranationaux comparables aux endroits situés en dehors de l'UE où la classification NUTS n'est pas applicable. Il est possible d'inclure des régions limitrophes lorsque ceci se justifie dûment dans le contexte des considérations politiques de la PEV et est soutenu par les partenaires du programme eux-mêmes.

Au titre de ces programmes pour bassin maritime, il sera possible de soutenir des activités impliquant un partenaire unique de part et d'autre (à l'intérieur et à l'extérieur du territoire de l'UE) des bassins maritimes, ainsi que des activités impliquant plus d'un partenaire de l'autre côté du bassin maritime. Les partenaires qui mettent des projets en œuvre au titre des programmes du bassin maritime représenteront essentiellement les niveaux administratifs régionaux et infranationaux, ainsi que les organisations de la société civile établies dans la zone de programme éligible.

L'éligibilité géographique détaillée de ces trois programmes pour bassin maritime est définie dans le programme indicatif et décrite à l'annexe 1.

#### **5.4 Autres paramètres**

Plusieurs autres paramètres pratiques importants, qui ne sont pas définis dans le règlement de l'IEVP ou le document de stratégie et le programme indicatif actuels, le sont dans les modalités d'exécution et les directives de programmation (*en cours de préparation*). Parmi ces paramètres, citons, entre autres, les questions relatives à l'organisation de la mise en œuvre du programme, l'établissement des autorités de gestion communes visées par le règlement de l'IEVP et leur fonctionnement, les procédures pour la préparation du programme, la mise en œuvre et le contrôle, le type et l'échelle des actions éligibles à financer au titre des programmes, la définition des partisans éligibles du projet et d'autres détails pratiques.

#### **5.5 Cohérence et complémentarité avec d'autres programmes de coopération**

En vertu de leur caractère local, impliquant des acteurs dans des zones géographiques situées dans les régions frontalières, les programmes de CTF de l'IEVP compléteront les activités exécutées dans le cadre des programmes de coopération nationale, régionale et interrégionale respectifs financés au titre de l'IEVP. La cohérence entre le

programme de CTF et ces autres programmes et la cohérence avec les objectifs politiques sous-jacents de la PEV (ou le partenariat stratégique entre l'UE et la Russie) seront assurées tant dans le processus d'adoption des programmes individuels que dans la surveillance en cours. Les programmes individuels seront mis au point par les partenaires locaux en tenant compte des besoins de cohérence et de complémentarité avec la PEV ou d'autres priorités de niveau national.

Certains des autres instruments ou programmes thématiques qui ont été introduits pour la période 2007-2013 peuvent également traiter des aspects qui complètent ceux qui sont abordés dans les programmes CTF de l'IEVP (par exemple, dans les domaines associés à la société civile, à l'environnement, à la migration ou aux droits de l'homme). La cohérence devrait, ici aussi, être assurée dans le processus d'adoption et de mise en œuvre des programmes de CTF et dans la sélection de mesures à financer au titre des programmes thématiques comme cela se fait pour les programmes nationaux et régionaux.

La coopération transfrontalière au sein de l'UE se poursuivra dans le cadre de la politique de cohésion au titre de l'objectif de coopération territoriale des fonds structurels<sup>23</sup>. Le cas échéant (par exemple, dans la mer Baltique et la Méditerranée), la complémentarité entre ces programmes et les programmes CTF de l'IEVP sera assurée par une coordination ou intégration étroite des programmes comme ceci se fait dans le cas de la mer Baltique.

## **5.6 Domaines politiques associés**

Dans de nombreux cas, les programmes CTF de l'IEVP opéreront dans des domaines pour lesquels un éventail plus large de politiques de la CE et de l'UE est particulièrement pertinent et où la programmation et la mise en œuvre de ces programmes de CTF devront être exécutées en pleine connaissance des implications de ces politiques au niveau local et frontalier. Ceci requerra certainement une coordination spécifique et un effort de suivi dans la préparation en cours et la mise en œuvre des activités de CTF menées au titre de l'IEVP. Ces domaines sont, par exemple :

- les questions de politique commerciale, notamment aussi la réglementation régissant les échanges frontaliers locaux le long de la frontière extérieure de l'UE;
- l'acquis de Schengen, notamment la facilité Schengen qui offre un soutien pour les investissements frontaliers dans les nouveaux États membres;
  - les politiques concernant la migration, la question des visas, la migration clandestine et la lutte contre la criminalité organisée;
  - la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX et Europol;
- la politique de l'environnement et la politique maritime, dont les dimensions extérieures de la politique de la pêche;
- la politique de développement qui présente un intérêt direct pour les pays à moyens et bas revenus qui participent à la CTF dans le cadre de l'IEVP;

---

<sup>23</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

- la politique de recherche dans la création de synergies entre les efforts de recherche de part et d'autre de la frontière afin de stimuler le développement régional: utilisation commune de l'infrastructure et échange de scientifiques en accordant une attention particulière à la recherche énergétique pour la sécurité à long terme des approvisionnements énergétiques.

## **5.7 Consultation avec les parties prenantes**

Les principales parties prenantes des programmes ont été consultées, lors de l'élaboration de la stratégie de CTF menée au titre de l'IEVP et des documents fondamentaux qui s'y attachent, dans le cadre d'une série d'événements et de séminaires clés, ainsi qu'au moyen de contacts bilatéraux.

Plusieurs ateliers préparatoires ont notamment été organisés à Bruxelles et dans les États membres en 2005 et 2006 afin, entre autres, de réunir les principales parties prenantes des États membres de l'UE comme des pays partenaires. Des réunions se sont ainsi tenues à Bruxelles en juin 2005, à Helsinki en février 2006, à Rome en mars 2006 et à nouveau à Bruxelles en avril 2006. Un processus de consultation direct et permanent avec les pays partenaires individuels (ainsi qu'avec les États membres) a eu lieu lors de la préparation du présent document de stratégie.

En outre, un dialogue approfondi avec les États membres et le Parlement européen a, bien entendu, eu lieu au moment de l'adoption du règlement de l'IEVP qui contient une grande quantité d'indications concrètes sur les aspects de la CTF menée au titre de l'IEVP. Des discussions connexes sur les aspects du financement et les mécanismes de dotation se sont également déroulées lors du processus d'adoption du règlement portant sur les fonds structurels.

## **6. Programme indicatif 2007-2010**

### **6.1 Généralités**

Le présent programme indicatif se fonde sur les principaux éléments qui ont été établis dans les documents de référence de base, notamment le règlement relatif à l'IEVP lui-même et les modalités d'exécution associées (*ces dernières sont toujours en cours de préparation*), ainsi que sur les indications de politique stratégique qui sont définies dans le document de stratégie ci-dessus.

Le présent programme indicatif poursuit, dès lors, les objectifs suivants:

- établir la définition géographique des programmes CTF de l'IEVP eux-mêmes, notamment des régions éligibles et des régions connexes;
- établir les dotations financières indicatives pour chacun des programmes pour la période 2007-2010, fournir une indication des perspectives financières plus larges jusqu'en 2013 et décrire les mécanismes d'examen qui seront appliqués pendant la durée de la mise en œuvre du programme;

- indiquer les objectifs, les résultats escomptés et les indicateurs qui devraient être pris en compte dans l'exercice de programmation détaillé à exécuter par les partenaires locaux du programme;
- recenser les risques éventuels susceptibles d'avoir été pris en compte dans la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des programmes CTF;
- exposer les principales caractéristiques du processus de programmation détaillé.

## **6.2 Programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IEVP**

La couverture géographique des programmes qui doit être établie au titre de la CTF de l'IEVP, que ce soit en tant que programmes couvrant des frontières terrestres et des routes maritimes ou en tant que programmes pour bassin maritime, est définie ici de façon à refléter les critères fondamentaux établis dans le règlement de l'IEVP et tenant compte des enseignements pertinents tirés de l'expérience acquise, notamment à la faveur des programmes de voisinage au cours de la période 2004-2006. Comme cela est indiqué dans la stratégie de réponse, certains ajustements ont été apportés à un nombre limité des programmes actuels qui, autrement, ont été poursuivis sans autre modification.

Sur la période 2007-2010, ce sont au total neuf programmes pour les frontières terrestres et trois programmes pour les routes maritimes qui seront financés, de même que trois programmes couvrant les bassins maritimes. Ces quinze programmes sont énumérés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : liste des programmes CTF IEVP 2007-2013

<b>Programmes établis pour les frontières terrestres</b>	<b>Programmes établis pour les routes maritimes</b>
Programme Kolarctique - Finlande/Russie	Espagne/Maroc
Programme Carélie – Finlande/Russie	Programme CTF atlantique
SE Finlande/Russie	Italie/Tunisie
Estonie/Lettonie/Russie	
Lettonie/Lituanie/Belarus	
Lituanie/ Pologne /Russie	<b>Programmes pour bassin maritime</b>
Pologne/Belarus/Ukraine	Région de la mer Baltique
Hongrie/Slovaquie/Roumanie/Ukraine	Mer Noire
Roumanie/Moldova/Ukraine	Méditerranée

Par comparaison avec les programmes de voisinage actuels (2004-2006), trois des neuf programmes couvrant des frontières terrestres seront combinés pour n'en plus former que deux: les programmes actuels Hongrie/Slovaquie/Ukraine, Roumanie/Ukraine et Roumanie/Moldova actuels seront regroupés pour former un programme Hongrie/Slovaquie/Roumanie/Ukraine et un programme Roumanie/Ukraine/Moldova. Dans le cas des programmes couvrant des routes maritimes, le programme Espagne/Maroc actuel sera poursuivi, tandis que deux

nouveaux programmes seront créés afin de couvrir la coopération entre l'Espagne et le Maroc (programme CTF atlantique) et la coopération entre l'Italie et la Tunisie.

S'agissant des **programmes pour frontières terrestres et routes maritimes**, l'éligibilité géographique à la participation aux programmes s'applique (comme le prévoit le règlement relatif à l'IEVP) à des régions de niveau NUTS 3, lorsqu'il en existe, et, à défaut sur des entités équivalentes au niveau local/régional. Des régions limitrophes ont été intégrées dans la zone du programme après consultation des partenaires du programme et sur la base des dispositions du règlement relatif à l'IEVP. La mesure dans laquelle les régions limitrophes peuvent participer à chaque programme et recevoir un financement sur le budget du programme sera définie dans les programmes conjoints. La définition détaillée de l'éligibilité pour chacun des programmes est présentée à l'annexe 2 du présent document.

S'agissant des **programmes concernant les bassins maritimes**, l'éligibilité géographique à la participation aux programmes est (comme le prévoit le règlement relatif à l'IEVP) basée sur l'implication des régions NUTS 2, lorsqu'une telle dénomination est disponible, et ailleurs sur l'implication des structures équivalentes au niveau régional/infranational. Lorsqu'ils soumettent le programme opérationnel conjoint, les partenaires du programme peuvent proposer d'autoriser les bénéficiaires situés dans les régions limitrophes à participer à la coopération en incluant ces dernières dans le programme. Cette participation devrait normalement se limiter à 20 % du budget du programme au maximum, ce qui devrait être décidé entre tous les partenaires du programme et la Commission. La définition détaillée de l'éligibilité pour chaque programme figure à l'annexe 2 du présent document.

Dans le cas du programme de la **région de la mer Baltique**, un programme intégré regroupant l'approche du bassin maritime de l'IEVP et le programme transnational de la mer Baltique du FEDER sera établi compte tenu de la géographie spécifique de cette région qui couvre huit États membres, la Norvège et seulement deux pays partenaires extérieurs. Ce programme intégré répondra aux besoins établis dans le cadre de la CTF de l'IEVP de façon à inclure une coopération à plus petite échelle dans des partenariats équilibrés, la participation de la société civile et une vaste approche du développement régional couvrant des besoins thématiques spécifiques. Le financement au titre de l'IEVP servira à financer la participation de la Russie et du Belarus au programme.

Dans les programmes pour bassin marin **mer Noire et Méditerranée**, la Turquie a la possibilité de participer en faisant appel aux fonds mis à sa disposition au titre de l'instrument de préadhésion.

La définition géographique des programmes peut être ajustée au fil des années, pour refléter les résultats et les expériences observées au cours de l'établissement et de la mise en œuvre des programmes. Tout changement de ce type fera l'objet d'une modification du programme indicatif qui devra être adoptée par la Commission après avis du comité de gestion.

### **6.3 Objectifs**

Les programmes CTF-IEVP partiront des quatre objectifs clés qui ont été décrits dans la stratégie de réponse (voir chapitre 5.2 ci-dessus), à savoir:

- promouvoir le développement économique et social des régions des deux côtés des frontières communes;
- travailler ensemble pour relever les défis communs dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique, ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre cette pratique;
- garantir des frontières efficaces et sûres;
- promouvoir des actions transfrontalières locales «entre les peuples».

Sur la base de ces quatre objectifs clés, il incombera aux partenaires locaux du programme, œuvrant en collaboration de part et d'autre des frontières, d'analyser les besoins dans la zone du programme, de déterminer les priorités et objectifs spécifiques qui sont les plus pertinents en fonction du contexte local et de soumettre ceux-ci à l'accord de la Commission dans le contexte de l'adoption des programmes CTF IEVP individuels. Ces choix refléteront, bien entendu, les circonstances et besoins différents de chaque programme individuel en termes de coopération et d'investissements, ainsi que les contextes différents de la coopération dans les programmes établis pour les frontières terrestres et les routes maritimes et les programmes établis pour les bassins maritimes.

Dans ce contexte, il n'est pas possible de fournir une liste définitive et exhaustive des priorités et objectifs spécifiques susceptibles d'être traités par l'un quelconque des programmes ou par tous les programmes. La liste d'exemples ci-dessous est fournie à titre d'indication seulement.

#### *Programmes couvrant les frontières terrestres et les routes maritimes*

Promouvoir le **développement économique et social** durable dans les zones frontalières - Les actions à ce niveau pourraient inclure des efforts visant à :

- identifier et préparer le développement commun ou des concepts de planification de part et d'autre des frontières;
- soutenir le développement local et régional entrepris conjointement entre les partenaires de part et d'autre de la frontière;
- promouvoir le commerce, les investissements, la recherche et le tourisme transfrontaliers;
- améliorer le climat des investissements et les infrastructures économiques au moyen d'études préparatoires et d'études de faisabilité et, le cas échéant, de projets d'infrastructure à petite échelle;
- engager la coopération dans le domaine des transports, de l'énergie et des communications par le biais de plans de développement communs et, le cas échéant, de projets d'infrastructure à petite échelle;
- promouvoir le développement des entreprises et la coopération des institutions du monde des affaires (par exemple, chambres de commerce) et encourager le développement des PME et du commerce;
- améliorer le marché du travail transfrontalier et les mesures connexes pour l'emploi;
- renforcer les capacités administratives ou soutenir la réforme administrative;

- améliorer l'échange d'informations sur les systèmes d'éducation et de formation et les qualifications afin d'améliorer la comparabilité des qualifications et de reconnaissance mutuelle.

Collaborer pour relever les **défis communs** dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre cette pratique. Les actions à ce niveau pourraient inclure des efforts dans les domaines suivants:

- la protection de l'environnement, la pollution et les risques environnementaux transfrontaliers, notamment les activités de planification et de surveillance conjointe ainsi que les projets d'infrastructure à petite échelle possibles, le cas échéant;
- la mise sur pied de mesures de préparation et de réponse aux situations d'urgence;
- l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, notamment des ressources halieutiques, la gestion des déchets et la protection du patrimoine naturel;
- la santé et le développement social, notamment les mesures encourageant la coopération en matière de contrôle et de traitement des maladies transmissibles, la promotion de la santé publique et d'autres formes de coopération entre les services de santé et les professionnels;
- une coopération accrue dans la lutte contre la criminalité organisée, le contrôle de l'immigration clandestine et la traite des êtres humains;
- une accessibilité améliorée et une meilleure connexion des zones frontalières.

Garantir des **frontières efficaces et sûres** - Les actions à ce niveau pourraient inclure:

- l'amélioration des opérations et procédures de gestion des frontières en vue de faciliter le commerce légitime, le transit et les mouvements transfrontaliers licites des personnes, et d'accroître la transparence et l'efficacité des échanges commerciaux et le passage aux frontières, notamment par l'allègement des obstacles administratifs et institutionnels à la libre circulation des personnes et des marchandises;
- l'alignement des procédures et la planification des opérations aux postes frontaliers et douaniers en rapport avec la contrebande, le trafic, la criminalité organisée et l'immigration clandestine;
- l'adoption de mesures visant à garantir des contrôles vétérinaires et phytosanitaires efficaces et sûrs;
- l'amélioration de l'infrastructure et de l'équipement aux postes frontières, si nécessaire.

Promouvoir des actions transfrontalières locales «**entre les peuples**» - Les activités menées dans ce cadre pourraient inclure le soutien à une plus grande coopération entre les autorités locales et régionales, les ONG et d'autres groupes de la société civile, les universités et les écoles, les chambres de commerce en vue du renforcement de la coopération dans des domaines tels que:

- l'administration et la gouvernance locales,
- la société civile et la gouvernance,
- l'éducation et la jeunesse,
- le patrimoine culturel et
- les médias.

### *Programmes couvrant les bassins maritimes*

Les programmes pour bassin maritime pourraient, en principe, soutenir la plupart des objectifs décrits ci-dessus pour les programmes couvrant les frontières terrestres et les routes maritimes. Compte tenu toutefois du caractère géographique différent des programmes pour bassin maritime et de leurs aspects multinationaux, un éventail d'activités spécifiques aux intérêts des bassins maritimes pourrait de toute évidence être pris en compte. Dès lors, en plus du type des objectifs CTF prévus pour les programmes couvrant les frontières terrestres et les routes maritimes, les objectifs suivants peuvent aussi présenter un intérêt spécifique pour les programmes s'appliquant aux bassins maritimes:

- développement ou amélioration des plateformes de coopération au niveau du bassin maritime et des réseaux thématiques afin qu'ils puissent servir d'instruments pour l'échange et la mise en œuvre de solutions permettant de relever les défis communs dans les domaines économique, social, environnemental, éducatif, culturel et de la gouvernance;
- soutien à la planification au niveau du bassin maritime, le cas échéant, dans des domaines tels que les transports, l'énergie, les communications, l'environnement, la sécurité maritime, la prévention du risque, la lutte contre la migration clandestine, notamment des projets pilotes et des activités de soutien pertinents, le cas échéant;
- soutien des processus et création de contacts multilatéraux entre les ONG et les groupes de la société civile au sein de l'UE et dans les pays partenaires dans des domaines tels que la gouvernance, les droits de l'homme, la démocratisation, les médias et l'égalité des chances.

#### **6.4 Résultats escomptés**

D'une manière générale, les programmes CTF-IEVP introduisent une nouvelle approche marquée par l'intégration du financement, de la programmation et de la gestion des fonds qui est destinée à apporter des améliorations substantielles à la gestion des programmes et à accroître l'efficacité dans la mise en œuvre de la CTF le long des frontières extérieures de l'UE. Des projets complètement conjoints et intégrés devraient être mis en œuvre entre les acteurs des régions des pays partenaires et des États membres, qui ont tous deux un rôle équivalent à jouer dans le processus de prise de décision ainsi que dans la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des activités.

Les principaux résultats escomptés du programme dans son ensemble incluront, dès lors :

- la mise en œuvre efficace et opportune des programmes CTF conjoints tels qu'ils sont décrits ici;
- le traitement efficace des objectifs généraux définis ici, en répondant aux priorités spécifiques des partenaires locaux dans chaque région frontalière et en permettant une meilleure appropriation par les parties prenantes locales;
- la fourniture de moyens permettant une coordination améliorée entre les plans de développement au niveau local, régional et national, en prévoyant la mise en œuvre de projets CTF pertinents et efficaces présentant un intérêt des deux côtés des frontières extérieures de l'UE;

- une contribution à moyen et long terme à l'amélioration de la prospérité, de la stabilité et de la sécurité le long des frontières extérieures de l'Union par le biais d'un renforcement de la coopération et des contacts de part et d'autre des frontières.

En rapport avec les quatre objectifs principaux, il est prévu, à titre illustratif, que les programmes exécutés dans les zones frontalières permettent:

- un développement économique et social durable accru,
- un accent renforcé sur l'importance des pratiques administratives et de la bonne gouvernance,
- l'identification des défis environnementaux et de leur solution durable,
- l'adoption de mesures conjointes touchant à la prévention des situations d'urgence et à la lutte contre la criminalité organisée, ainsi qu'aux questions sociales et sanitaires,
- l'amélioration du franchissement des frontières et de leur fonctionnement,
- une participation accrue de la société civile et des ONG au développement régional et aux aspects généraux de la gouvernance,
- le renforcement des contacts transfrontaliers entre les peuples.

Compte tenu du caractère décentralisé du processus de programmation et de mise en œuvre pour la CTF menée au titre de l'IEVP, il incombera toutefois aux partenaires du programme de préciser les résultats escomptés du programme spécifique qu'ils proposeront. Les exemples ci-après n'ont donc qu'une valeur illustrative.

S'agissant des programmes couvrant les frontières terrestres et les routes maritimes, les programmes devraient déboucher, entre autres, sur:

- des liens de coopération à long terme entre les partenaires à la faveur d'un traitement conjoint des aspects se rapportant aux quatre principaux objectifs;
- des actions touchant à des projets conjoints efficaces et équilibrés de part et d'autre des frontières;
- de plus grandes capacités de traitement des questions revêtant une priorité locale;
- une appropriation et un engagement accru entre les partenaires des deux côtés de la frontière lors de la mise en œuvre d'activités transfrontalières;
- un moindre isolement des régions frontalières grâce à un plus grand développement socioéconomique de la zone frontalière.

Les programmes couvrant les bassins maritimes devraient, quant à eux, permettre, entre autres:

- l'amélioration des contacts entre les partenaires régionaux et infranationaux dans le domaine du programme ;
- l'amélioration de l'implication et l'appropriation régionales dans le traitement des priorités régionales et infranationales présentant un intérêt commun;
- l'établissement ou le renforcement de réseaux et de plateformes de coopération durables en mesure d'apporter une contribution réelle aux questions qu'ils traitent.

## **6.5 Indicateurs**

Étant donné que les indicateurs spécifiques dépendront de la programmation détaillée et de la définition des priorités du programme, ils ne peuvent être établis aisément au niveau du présent programme indicatif. Aussi les partenaires du programme seront-ils invités à définir, dans chaque programme, les indicateurs précis en rapport avec :

- a) l'impact du programme individuel et ses objectifs globaux,
- b) les résultats des priorités sélectionnées et leurs objectifs spécifiques,
- c) les produits des types de projet à soutenir dans le cadre des objectifs opérationnels.

Il est toutefois possible de donner une indication générale sur l'impact escompté des programmes, d'une manière générale. Faisant suite à l'introduction de la nouvelle approche de la CTF, les programmes individuels devraient être mis en œuvre de manière plus ponctuelle, plus durable et plus transparente et contribuer, à moyen et long terme, à l'augmentation de la prospérité, de la stabilité et de la sécurité dans les régions frontalières.

En raison de l'horizon de programmation pluriannuelle, fixé à sept ans, les indicateurs généraux devraient adopter une approche à long terme de l'impact des programmes, incluant, par exemple, une concentration à long terme sur les changements de structure, le développement amélioré, les normes environnementales et autres questions de même nature.

À un niveau général, l'impact des programmes peut être mesuré par un nombre d'indicateurs non sectoriels touchant à l'efficacité globale du programme et à sa capacité à atteindre l'audience cible et à permettre une coopération fructueuse. Ces indicateurs sont, par exemple:

- le nombre de partenariats établis (statistiques du programme individuel);
- le nombre de projets CTF mis en œuvre avec succès (faisant référence aux indicateurs de qualité tels que la ponctualité, l'impact de la CTF et l'implication des partenaires).

Les indicateurs au niveau d'un programme qui sont pertinents pour chacun des quatre objectifs principaux sont énumérés ci-dessous à titre d'illustration.

Développement économique et social:

- indicateurs de développement économique régional (PIB par habitant, revenu, nombre d'entreprises établies/initiatives économiques);
- indicateurs du commerce régional (échange de biens, documentation relative au marché de l'emploi transfrontalier);
- indicateurs de développement social (emploi, indicateurs de santé).

Collaborer pour relever les défis communs :

- volonté des partenaires locaux à coopérer de part et d'autre des frontières (indicateurs d'étude) ;
- indicateurs environnementaux (pollution, qualité de l'eau);
- indicateurs de santé (propagation de maladies ciblées, changements statistiques dans les risques spécifiques de maladie dans la région ciblée);
- changements dans le nombre et la fréquence des crimes transfrontaliers (fréquence des taux de trafic et de contrebande, statistiques extraites des opérations de contrôle aux frontières).

Frontières efficaces et sûres :

- statistiques sur les opérations frontalières concernant le transit de marchandises et la circulation des personnes (temps d'attente, temps moyen pour les procédures douanières, statistiques sur la durée des procédures phytosanitaires, infractions) ;
- niveau d'intégration dans la gestion des frontières (niveau de développement des procédures conjointes, statistiques pour des opérations communes).

Coopération entre les peuples:

- possibilités de coopération créées (statistiques sur le nombre de personnes impliquées et les projets mis en œuvre) ;
- participation de la société civile et des ONG à la coopération (statistiques sur le nombre/la fréquence de cette participation).

Dans tous les cas, il sera important que les partenaires du projet définissent, déjà au stade de l'analyse et de la fixation des priorités, les objectifs spécifiques, les produits attendus et les indicateurs pour mesurer ceci.

## **6.6 Risques**

En se fondant sur l'expérience acquise en ce qui concerne les activités de CTF, quatre types principaux de risques liés à la mise en œuvre du concept de CTF au titre de l'IEVP peuvent être recensés:

- la capacité des partenaires à s'engager dans un partenariat portant sur un programme et leur état de préparation à cet égard (engagement politique);
- la volonté et la capacité des partenaires à gérer le programme et notamment à établir un système de responsabilité pour la gestion commune;
- les connaissances des partenaires et leur capacité à élaborer et à mettre en œuvre des propositions de projet;
- le soutien accordé au niveau national à l'établissement et à la gestion du programme par les partenaires locaux.

Le niveau de risque est tout à fait spécifique à chacun des programmes de CTF individuels : l'historique et l'expérience des activités de CTF dans cette région et le niveau d'appropriation, d'engagement politique et de soutien au niveau national varient considérablement d'un programme à l'autre. Dans un processus ascendant de ce type, il existe toujours un risque que les paramètres globaux du programme ne répondent pas de façon idéale aux exigences locales ou que les partenaires estiment qu'il leur est difficile de s'engager pleinement dans ce processus compte tenu du manque d'implication ou d'expérience.

C'est également pour minimiser les risques précités que la Commission a lancé, en juillet 2003, une approche en deux temps qui a conduit à la mise en place du nouvel instrument transfrontalier. Les programmes CTF-IEVP sont étroitement fondés sur la structure et la tradition de coopération qui a été préalablement établie au titre des programmes de voisinage au cours de la période 2004-2006.

Ces risques peuvent manifestement être plus grands dans le cas des nouveaux programmes en cours d'établissement, par exemple, dans la Méditerranée et dans la mer Noire, qui n'ont pas encore fait leurs preuves en matière de CTF, alors que celle-ci est déjà établie aux frontières septentrionale et orientale de l'UE. Ces programmes

pourraient, dès lors, nécessiter un vaste soutien lors de la phase de programmation et de la phase de mise en œuvre initiale. La facilité régionale de renforcement des capacités<sup>24</sup> au titre de Tacis, qui doit couvrir la phase de démarrage des programmes par un soutien au développement de programmes et, à un stade ultérieur, un soutien aux partenaires du programme en faveur du renforcement des capacités, devrait servir de modèle pour engager un travail comparable pour toutes les zones géographiques des programmes CTF-IEPV.

### **6.7 Principaux acteurs et mise au point du programme**

Comme cela est décrit dans le règlement relatif à l'IEVP et dans les modalités d'exécution, les programmes individuels sont mis au point par les partenaires des programmes provenant de zones éligibles, dans le cadre d'un processus ascendant. Ces partenaires définissent les bénéficiaires précis des actions entreprises au titre du programme en se fondant sur la définition des principaux acteurs locaux et régionaux éligibles et en cherchant à garantir une participation aussi large que possible au programme. L'éligibilité est basée sur le règlement de l'IEVP, mais la priorité devrait être accordée aux autorités locales et régionales, à la société civile et aux ONG, aux chambres de commerce et à la communauté universitaire et éducative, ainsi qu'à d'autres acteurs éligibles établis dans les zones éligibles du programme et importants pour la réalisation des objectifs du programme individuel. Une bonne collaboration des autorités nationales sera nécessaire à tous les stades du développement du programme et, le cas échéant, lors de la mise en œuvre du projet.

Les partenaires définiront les objectifs, les priorités et les actions à traiter dans chaque programme sur la base d'une analyse des besoins de la zone de programme qui trouvera son point de départ dans les quatre principales priorités de la CTF menée au titre de l'IEVP.

Les partenaires du programme se mettent d'accord sur un programme opérationnel commun et soumettent cette proposition à la Commission. Après évaluation de sa compatibilité avec le règlement et les modalités d'exécution, la Commission adopte ce programme opérationnel conjoint et en adresse copie aux États membres et au Parlement européen.

Les partenaires du programme, agissant par l'intermédiaire de l'autorité de gestion conjointe, sont responsables de la mise en œuvre du programme opérationnel conjoint et de l'établissement des systèmes de contrôle, d'audit et de suivi tels qu'ils sont décrits dans les modalités d'exécution.

### **6.8 Allocations financières indicatives**

Le financement pour les programmes de CTF menés au titre de l'IEVP provient de deux sources: d'une part, des dotations financières pour l'IEVP lui-même jusqu'à concurrence d'un niveau déterminé à l'article 29 du règlement relatif à l'IEVP, et

---

<sup>24</sup> Une facilité régionale de renforcement des capacités existe actuellement le long des frontières orientales, soutenant le développement de projet et le développement de la capacité du partenaire en rapport avec l'administration du programme.

d'autre part, des dotations sur le Fonds européen de développement régional jusqu'à concurrence d'un niveau défini à l'article 18 du règlement portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (règlement des fonds structurels). Ces deux sources de financement distinctes sont néanmoins présentées ensemble sous une seule et même ligne budgétaire dans la rubrique 4 des budgets annuels de la CE (avec deux sous-rubriques correspondant à la contribution de l'IEVP et à celle du FEDER). Les deux sources de financement contribueront à chacun des programmes de CTF décrits ici<sup>25</sup> et elles peuvent être utilisées de part et d'autre de la frontière extérieure de l'UE pour la réalisation d'actions d'intérêt commun.

Les dotations financières affectées aux programmes CTF individuels ont été déterminées en tenant compte des critères définis à l'article 7 du règlement relatif à l'IEVP et en respectant les dispositions de l'article 18 du règlement des fonds structurels. Cette dotation aux programmes de coopération transfrontalière individuels est nécessaire, en particulier, dans le but de tenir compte de « critères objectifs tels que la population des zones éligibles et d'autres facteurs influençant l'intensité de la coopération, notamment les caractéristiques spécifiques des régions frontalières et la capacité de gérer et d'absorber l'assistance communautaire ».

Des discussions approfondies sur la façon dont ces critères devraient être appliqués en pratique ont eu lieu lors de la préparation de l'approbation des deux règlements, et les allocations proposées dans le présent document de stratégie reflètent étroitement ces discussions.

Sur cette base, le financement total disponible pour les programmes de CTF menés au titre de l'IEVP pour la période 2007-2010 s'élève à **583,28 millions d'euros** dont 274,92 millions d'euros au titre de l'IEVP et 308,36 millions d'euros au titre du FEDER. Pour la période 2011-2013, 535,15 millions d'euros supplémentaires (252,23 millions d'euros sur l'IEVP et 282,93 millions d'euros sur le FEDER) devraient être mis à disposition sous réserve des résultats de l'évaluation à mi-parcours de cette stratégie et de l'adoption du programme indicatif pour la période 2011-2013.

Dans les limites de ce montant, les allocations indicatives proposées pour les programmes individuels sur la période 2007-2010 (avec des allocations indicatives pour la période 2011-2013) sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Ces allocations sont globales, incluant des fonds accordés à la fois au titre de la rubrique 1b des perspectives financières (Fonds européen de développement régional) et de la rubrique 4 (IEVP). La ventilation des contributions du FEDER par État membre et par programme est fournie à l'annexe 3. Aucun changement du budget du programme n'entraînera de redistribution de la contribution du FEDER entre les États membres.

Le profil annuel des dotations au titre du programme sera déterminé dans le tableau financier annexé à chaque programme conjoint. Les montants globaux resteront établis à titre indicatif.

---

<sup>25</sup> Le programme de la région de la mer Baltique constitue une exception en raison de sa structure géographique et de l'existence d'un futur programme transnational FEDER mer Baltique.

En plus du financement prévu pour les programmes, une petite facilité sera créée en vue de financer des actions visant à promouvoir l'échange d'expériences et de meilleures pratiques entre les partenaires du programme afin de contribuer à améliorer la préparation, la mise en œuvre et la gestion des programmes CTF actuels et futurs. Un montant indicatif de 4,9 millions d'euros (2,6 millions d'euros pour la période 2007-2010 et de 2,3 millions d'euros pour la période 2011-2013) est alloué à partir du budget de l'IEVP afin de financer cette facilité.

Les programmes seront soumis à une évaluation à mi-parcours qui aura normalement lieu en 2009. Les résultats de cette évaluation pourront conduire à des ajustements dans le programme indicatif CTF-IEVP 2011-2013. L'examen à mi-parcours tiendra compte de tous changements intervenant dans les priorités de coopération, des évolutions socioéconomiques, des résultats observés à partir de la mise en œuvre des mesures concernées et du processus de suivi et d'évaluation, ainsi que de tout besoin d'ajustement des montants de financement disponibles, et réallouera donc les ressources disponibles entre les différents programmes. Un examen pourra avoir lieu à un stade antérieur si cela apparaît nécessaire pour traiter des questions spécifiques affectant la mise en œuvre d'un programme.

**Coopération transfrontalière I EVP**  
**Répartitions indicatives par programme, 2007-2010, en millions**  
**d'euros**

	<b>2007-2010</b>	<b>2010-2013</b>	<b>Total 2007-2013</b>
<b><i>Programmes couvrant les frontières terrestres</i></b>			
Kolarctique /Russie	14,728	13,513	28,241
Karelia/Russie	12,101	11,102	23,203
SE Finlande/Russie	18,871	17,314	36,185
Estonie/Lettonie/Russie	24,915	22,859	47,775
Lettonie/Lituanie/ Biélorussie	21,766	19,970	41,737
Lituanie/ Pologne /Russie	68,908	63,222	132,130
Pologne/ Biélorussie /Ukraine	97,107	89,094	186,201
Hongrie/Slovaquie/Ukraine/Roumanie	35,796	32,842	68,638
Roumanie/Moldavie/Ukraine	66,086	60,632	126,718
<b><i>Programmes couvrant les routes maritimes</i></b>			
Espagne/Maroc	81,738	74,993	156,732
Programme atlantique de CTF	16,773	15,389	32,162
Italie/Tunisie	13,138	12,054	25,191
<b><i>Programmes couvrant les bassins maritimes</i></b>			
Mer Noire	9,025	8,281	17,306
Méditerranée	90,539	83,068	173,607
Région de la mer Baltique (contribution de l'IEVP au programme intégré de la mer Baltique)	11,791	10,818	22,608
<b>Total</b>	<b>583,283</b>	<b>535,152</b>	<b>1 118,434</b>