

Instrument européen de voisinage et de partenariat

Coopération transfrontalière

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

Résumé

Document de stratégie IEVP sur la coopération transfrontalière 2007-2013 et programme indicatif 2007-2010

Le document de stratégie IEVP sur la coopération transfrontalière 2007-2013 et le programme indicatif 2007-2010 vont être officiellement adoptés par la Commission. Ce document définit le cadre stratégique de l'aide communautaire à la coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union européenne, ainsi que les dotations indicatives et le cadre de programmation au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat.

La coopération transfrontalière (CTF) aux frontières extérieures de l'UE est une priorité essentielle tant de la politique européenne de voisinage (couvrant les pays de l'Europe de l'Est, le Caucase du Sud et le sud de la Méditerranée) que du partenariat stratégique de l'UE avec la Russie. Elle figure également dans d'autres politiques associées telles que le partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone) et la dimension septentrionale. L'adoption de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) a considérablement renforcé les possibilités de coopération transfrontalière sur le plan tant qualitatif que quantitatif.

Un nouveau cadre d'action et de mise en œuvre, fondé sur l'expérience acquise dans le cadre de TACIS, de MEDA, de Phare et d'Interreg, a été annoncé pour la CTF aux frontières extérieures de l'Union dans une communication spécifique sur ce thème en juillet 2003¹, avant l'élaboration complète de la PEV, et développé plus avant dans une section spécifique du document d'orientation de la PEV de mai 2004².

La nouvelle orientation envisagée pour l'IEVP confère à la coopération transfrontalière un rôle essentiel, distinct de celui des autres formes de coopération du fait qu'elle profite aux deux côtés des frontières extérieures de l'UE et fait appel à des fonds provenant à la fois de lignes externes et internes du budget de l'UE. À cette fin, des dispositions spécifiques à la coopération transfrontalière ont été intégrées dans l'instrument européen de voisinage et de partenariat³ et des dispositions d'exécution détaillées sont prévues dans les modalités d'application adoptées par la Commission⁴.

Objectifs stratégiques

La coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union a pour objectifs essentiels de promouvoir le développement durable des deux côtés des frontières extérieures de l'UE, de contribuer à réduire les différences de niveau de vie de part et d'autre de celles-ci, ainsi que de relever les défis et d'exploiter les possibilités découlant de l'élargissement de l'UE ou de la proximité des régions situées de part et d'autre des frontières terrestres et maritimes.

La coopération transfrontalière doit notamment contribuer à la réalisation des objectifs suivants:

- > promouvoir le développement économique et social dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes;

¹ Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage, COM(2003) 393 final du 1^{er} juillet 2003.

² Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM(2004) 373 final du 12 mai 2004.

³ Règlement (CE) n° 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.

⁴ Afin de programmer des possibilités de CTF entre les États membres et les pays en voie d'adhésion, une disposition similaire est prévue en vertu du règlement relatif à l'instrument de préadhésion.

- > relever les défis communs dans des domaines comme l'environnement, la santé publique, la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci;
- > faire en sorte que les frontières soient sûres et efficaces;
- > promouvoir les actions transfrontalières «intercommunautés» au niveau local.

Paramètres et défis fondamentaux dans les régions frontalières

Par nature, la coopération transfrontalière est destinée à profiter aux régions qui partagent directement une frontière terrestre ou maritime avec l'UE, ainsi qu'aux régions correspondantes situées sur le versant UE de ces frontières. 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 2/3⁵, et de l'autre côté, à défaut d'une telle classification, aux unités territoriales qui s'en approchent le plus. Dans certains cas spécifiques dûment justifiés, une région NUTS 2/3 ou équivalente limitrophe d'une région frontalière peut également être englobée dans la zone admissible au bénéfice du programme.

Malgré les différences substantielles qui caractérisent les régions bordant les frontières orientale et méridionale de l'UE, plusieurs défis communs peuvent être recensés. 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 niveaux différents de développement économique, de fortes disparités de revenus et des dynamiques démographiques différentes. Les questions environnementales revêtent une importance particulière pour les bassins maritimes partagés tels ceux de la mer Baltique, de la mer Noire et de la Méditerranée. Les problèmes environnementaux ne sont pas moins importants aux frontières terrestres, même s'ils sont souvent plus localisés, notamment en ce qui concerne les eaux transfrontalières (rivières et lacs). Les questions de santé publique sont particulièrement importantes dans un contexte transfrontalier, lorsqu'elles ont trait, par exemple, aux maladies transmissibles (tuberculose, VIH/sida, etc.) ou à d'éventuelles épidémies ou pandémies. La lutte contre la criminalité organisée est un problème transfrontalier majeur. L'UE apporte son soutien à la coopération bilatérale, régionale transfrontalière et internationale avec les pays tiers pour améliorer la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme. La bonne gestion des frontières suppose 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 le franchissement illégal des frontières ainsi que le commerce et le transit illégitimes). Un autre défi partagé de part et d'autre de toutes les frontières extérieures de l'UE, qui constitue également une opportunité, est la promotion de la coopération «intercommunautés», intensifiant les contacts entre les groupes issus de la société civile des deux côtés de la frontière.

Les expériences passées

Une nouvelle approche a été suivie entre 2004 et 2006 à la suite de l'introduction des programmes de voisinage annoncés dans la communication de la Commission

⁵ La nomenclature des unités territoriales pour les statistiques (NUTS) est une classification régionale commune que l'Union européenne utilise à des fins statistiques. Ce système classe les régions par ordre décroissant d'importance, de NUTS 1 à NUTS 5. La classification NUTS est régie par le règlement (CE) n° 1059/2003.

de 2003.

À l'Est, un montant total de 75 millions d'EUR a été accordé dans le cadre de TACIS au cours de cette période triennale (en plus des quelque 54 millions d'EUR programmés pour l'infrastructure transfrontalière). Au Sud, un programme de voisinage spécial a été mis en place dans le cadre de MEDA avec un budget de 9,4 millions d'EUR au cours de cette même période. Ces fonds sont venus compléter un montant légèrement inférieur à 500 millions d'EUR provenant de la dotation Interreg (296 millions d'EUR pour les programmes concernant l'Est et 300 millions d'EUR pour les programmes méditerranéens) et un montant de 50 millions d'EUR provenant de la dotation Phare, qui ont été alloués aux mêmes régions 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 existants, auxquels ils étaient admissibles depuis la fin des années 90.

Plusieurs évaluations récentes ont porté sur des aspects de la CTF:

- > la Cour des comptes a procédé à un examen du programme TACIS de coopération transfrontalière en 2000⁶. Son rapport a préconisé, en particulier, une amélioration des mécanismes de coordination entre les différentes sources de financement au titre de la coopération transfrontalière, une augmentation du financement global (à parts égales des deux côtés de la frontière), une part proportionnellement 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 meilleur soutien au renforcement des capacités des autorités locales et régionales;
- > une évaluation à mi-parcours du programme MEDA II⁷, achevée en 2005, recommandait de porter une attention accrue aux petits projets avec la société civile afin de promouvoir les objectifs du partenariat politique et humain prévu par le processus de Barcelone;
- > une évaluation récente du programme TACIS⁸, réalisée par la Commission, recommandait notamment que l'accent soit mis sur l'établissement de partenariats. En ce qui concerne en particulier la CTF, le rapport a conclu que la conception et la gestion de la coopération transfrontalière demandaient à 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».

Plusieurs autres enseignements tirés de l'expérience en matière de coopération transfrontalière ces dernières années ont également été pris en considération lors de l'élaboration de la nouvelle coopération transfrontalière dans le cadre de l'IEVP, en particulier:

- > *le temps nécessaire pour mettre en place des programmes de CTF efficaces: des*

⁶ JO C 329 du 23.11.2001.

⁷ Évaluation à mi-parcours du programme MEDA II, juillet 2005, Commission européenne/ EuropeAid.

⁸ Évaluation du règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil (Takis) et de sa mise en œuvre, janvier 2006, Commission européenne/Unité Évaluation/EuropeAid, DG Développement et DG Relations extérieures.

programmes de CTF ont été lancés 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 phases annoncée dans la communication de 2003 de la Commission⁹.

- > *l'importance de l'appropriation locale, tout en garantissant le soutien au niveau national*: les autorités locales et régionales des régions frontalières ont coopéré avec enthousiasme pour saisir les opportunités et affronter les problèmes communs. Toutefois, 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 parfois constitué un obstacle;
- > *l'importance de l'expérience commune acquise par les partenaires du programme en travaillant de concert et du renforcement des capacités utiles*: dans le cadre des programmes de CTF antérieurs, la combinaison de différentes sources de financement et de différentes procédures a été, en soi, un obstacle à une coopération transfrontalière efficace. Si les nouvelles possibilités offertes par l'IEPV modifieront radicalement la donne, le soutien à la formation et au renforcement des capacités n'en sera pas moins indispensable pour concrétiser toutes les possibilités offertes par la CTF.

Questions fondamentales à traiter dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière au titre de l'IEPV

Les programmes de coopération transfrontalière dans le cadre de l'IEPV poursuivent quatre objectifs-clés:

- favoriser le développement économique et social dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes. Le développement régional intégré et durable des 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 relevant de l'IEPV visent à aider les acteurs publics et privés à saisir les possibilités et à relever les défis découlant de la proximité de l'UE. La promotion du développement économique et social est un objectif essentiel qui mérite qu'on lui consacre une attention particulière dans les programmes de CTF menés au titre l'IEPV;
- œuvrer de concert pour relever des défis communs dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci. La lutte contre la dégradation de l'environnement consécutive aux restructurations économiques et au désintérêt historique pour les questions d'environnement constituera un défi particulier pour les autorités locales aux frontières extérieures orientales de l'UE;
- faire en sorte que les frontières soient sûres et efficaces. Les frontières extérieures de l'UE ont encore des défis à relever en ce qui concerne la qualité des infrastructures frontalières de base et les procédures relatives à leur gestion opérationnelle. Aux postes-frontières, il importe de faciliter la circulation des marchandises et des

⁹ L'approche en deux phases exposée dans la communication de la Commission en 2003 sur la CTF a impliqué une première phase (2004-2006) dans laquelle la définition des priorités 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 IEPV, réunit ces deux sources de financement au profit d'un programme de CTF pleinement intégré et géré conjointement.

personnes afin de contribuer à des objectifs économiques et sociaux plus larges, s'étendant au-delà des régions frontalières limitrophes;

- promouvoir les actions transfrontalières «intercommunautés» au niveau local. Outre les initiatives menées au niveau national et régional, les programmes de CTF menés dans le cadre de l'IEVP offrent la possibilité de renforcer les contacts entre les populations et avec la société civile au niveau local, dans un contexte d'appropriation locale pleine et entière. Les actions entreprises dans le domaine social, ainsi que dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias, de même que l'intensification des contacts transfrontaliers entre les groupes issus de la société civile et les ONG peuvent aussi contribuer à promouvoir la gouvernance locale et la démocratie et à améliorer la compréhension mutuelle.

Conception et élaboration des programmes

Deux catégories principales de programmes seront établies au titre de la CTF dans le cadre 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 maritime¹⁰. Les programmes sont principalement élaborés sur la base de l'admissibilité telle qu'elle est définie dans le règlement IEVP, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la continuité avec les périodes de programmation antérieures de manière à faciliter la gestion des programmes.

Sur la base des quatre grandes priorités du programme, il appartiendra aux partenaires du programme, agissant de concert de part et d'autre des frontières aux niveaux local, régional et national, d'établir la programmation détaillée. Ces partenaires seront chargés, dans le cadre d'un processus ascendant, d'élaborer un «programme commun» comportant un ensemble spécifique de priorités et des mesures et de le soumettre à l'approbation de la Commission. Le programme proposé doit prendre en considération chacun des quatre thèmes ci-dessus tout en tenant compte des conditions et des exigences propres à ceux-ci et en reflétant les circonstances et les besoins différents de chaque programme individuel en matière de coopération et d'investissement, ainsi que les contextes différents de la coopération dans les programmes couvrant les frontières terrestres et les passages maritimes et les programmes couvrant les bassins maritimes. 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).

Les partenaires au sein du processus de programmation désignent précisément les bénéficiaires des actions entreprises dans le cadre de chaque programme en se fondant sur la définition des acteurs locaux et régionaux admissibles. L'admissibilité est basée sur le règlement IEVP, mais il conviendra d'accorder la priorité aux autorités locales et régionales, à la société civile et aux ONG, aux chambres de commerce, à la communauté universitaire et éducative, ainsi qu'à d'autres acteurs admissibles établis dans les zones pouvant prétendre au bénéfice du programme et importants pour la réalisation des objectifs fixés. Une bonne collaboration des autorités nationales sera nécessaire à toutes les étapes de l'élaboration du programme et, le cas échéant, lors de la mise en œuvre des projets.

¹⁰ L'article 8 du règlement IEPV définit ces programmes, d'une part, comme des programmes établis pour une frontière terrestre commune ou un passage maritime commun et, d'autre part, comme des programmes établis pour un bassin maritime.

Dans le programme commun, les partenaires définissent plus précisément le cadre de la gestion conjointe du programme ainsi que les procédures et les structures établies à cet effet.

Résultats escomptés

Les résultats essentiels attendus du programme de CTF dans le cadre de l'IEVP dans son ensemble sont notamment les suivants:

- > la mise en œuvre efficace et en temps utile des programmes communs de CTF tels qu'ils sont décrits dans le présent document;
- > la réalisation efficace des objectifs généraux définis dans le présent document, la mise en œuvre des priorités spécifiques des partenaires locaux dans chaque région frontalière et le renforcement de l'appropriation par les parties concernées au niveau local;
- > la fourniture de moyens permettant d'assurer une meilleure coordination entre les plans de développement aux niveaux local, régional et national, ainsi que la mise en œuvre de projets de CTF efficaces et appropriés au bénéfice 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 l'intensification de la coopération et des contacts de part et d'autre des frontières.

Eu égard aux quatre objectifs principaux, les programmes exécutés dans les zones frontalières devraient permettre, par exemple, de renforcer le développement économique et social durable, de porter une attention accrue à l'importance des pratiques administratives et de la bonne gouvernance, de recenser les problèmes environnementaux et de trouver des solutions durables à ceux-ci, d'adopter des mesures communes touchant à la prévention des situations d'urgence et à la lutte contre la criminalité organisée, ainsi qu'aux questions sociales et sanitaires, d'améliorer le passage des frontières et le fonctionnement de celles-ci, de renforcer la participation de la société civile et des ONG au développement régional et aux aspects généraux de la gouvernance et d'intensifier les contacts transfrontaliers «intercommunautés».

Compte tenu du caractère décentralisé du processus de programmation et de mise en œuvre de la CTF au titre de l'IEVP, il incombera toutefois aux partenaires du programme de préciser les résultats attendus des programmes spécifiques qu'ils proposeront. Les exemples suivants n'ont dès lors qu'une valeur purement indicative.

Les programmes couvrant les frontières terrestres et les passages maritimes devraient notamment permettre d'établir des liens de coopération à long terme entre les partenaires, d'élaborer des projets communs efficaces et équilibrés de part et d'autre des frontières, de renforcer la capacité de régler des questions revêtant une priorité locale, d'intensifier le sentiment d'appropriation et la mobilisation des partenaires des deux côtés de la frontière lors du processus de mise en œuvre des activités transfrontalières ainsi que de réduire l'isolation des régions frontalières en contribuant au développement socio-économique de la zone frontalière.

Quant aux programmes couvrant les bassins maritimes, ils devraient notamment permettre d'améliorer les contacts entre les partenaires régionaux et infranationaux dans la zone couverte par le programme, d'accroître l'implication et l'appropriation au niveau

régional dans le traitement des priorités régionales et infranationales présentant un intérêt commun et d'établir ou de renforcer des réseaux et des plateformes de coopération durables en mesure d'apporter une contribution réelle aux questions abordées.

Risques

L'expérience acquise lors d'activités de coopération transfrontalière précédentes permet de dégager quatre principaux types de risques liés à la mise en œuvre du concept de coopération transfrontalière dans le cadre de l'IEPV:

- > la capacité des acteurs à établir des partenariats dans le cadre d'un programme et leur degré de préparation en la matière (engagement politique);
- > la volonté et la capacité des partenaires de gérer le programme et notamment d'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.

Enveloppe financière indicative

Les fonds nécessaires au financement des programmes de CTF menés au titre de l'IEVP proviennent de deux sources: d'une part, des dotations financières pour l'IEVP lui-même, et, d'autre part, des dotations du Fonds européen de développement régional. 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. En règle générale, les deux sources de financement contribueront à chacun des programmes de CTF décrits dans le présent document et 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 ont été déterminées en tenant compte des critères énoncés à l'article 7 du règlement IEVP et en respectant les dispositions de l'article 18 du règlement relatif aux 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 admissibles 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».

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'EUR dont 274,92 millions d'EUR au titre de l'IEVP et 308,36 millions d'EUR au titre du FEDER. Pour la période 2011-2013, 535,15 millions d'EUR supplémentaires (252,23 millions d'EUR de l'IEVP et 282,93 millions d'EUR du 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.

En complément du financement des programmes, un micro-instrument de 4,9 millions d'EUR sera créé 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 de CTF actuels et futurs.

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

tout changement intervenant dans les priorités de coopération, des évolutions socio-économiques, 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 mis à disposition, et réallouera donc les ressources disponibles entre les différents programmes. Un examen pourra avoir lieu à un stade antérieur si cela s'avère nécessaire pour traiter des questions spécifiques influant sur la mise en œuvre d'un programme.

Coopération transfrontalière au titre de l'IEPV
Dotations indicatives par programme, 2007-2010, en millions
d'EUR

	2007-10	2010-13	Total 2007- 2013
<i>Programmes couvrant les frontières terrestres</i>			
Nord/Russie	14 728	13 513	28 241
Carélie/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/Belarus	21 766	19 970	41 737
Lituanie/Pologne/Russie	68 908	63 222	132 130
Pologne/Belarus/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
<i>Programmes couvrant les passages maritimes</i>			
Espagne/Maroc	81 738	74 993	156 732
Programme de CTF atlantique	16 773	15 389	32 162
Italie/Tunisie	13 138	12 054	25 191
<i>Programmes couvrant les bassins maritimes</i>			
Mer Noire	9 025	8 281	17 306
Méditerranée	90 539	83 068	173 607
Région de la mer Baltique (contribution de l'IEPV au programme intégré de la mer Baltique)	11 791	10 818	22 608
Total	583 283	535 152	1 118 434