



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.7.2003
COM (2003) 393 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
II.	OBJECTIFS	4
III.	SITUATION ACTUELLE DE LA COOPÉRATION.....	6
IV.	VERS UN INSTRUMENT DE VOISINAGE: UNE APPROCHE EN DEUX TEMPS....	8
	Première phase 2004-2006: introduction des programmes de voisinage.....	8
	Deuxième phase : un nouvel instrument de voisinage pour l'après-2006	11
V.	PROCHAINES ÉTAPES	13
	ANNEXE 1: Liste initiale proposée des programmes de voisinage - Proposition.....	15

I. INTRODUCTION

1. Dans sa communication "L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud"¹ (ci-après dénommée "Communication sur l'Europe élargie"), la Commission a proposé que "l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage ... caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération". "... Au cours de la prochaine décennie et au-delà, la capacité de l'Union à garantir à ses citoyens la sécurité, la stabilité et le développement durable ne pourra plus être dissociée de l'intérêt qu'elle portera à une coopération étroite avec ses voisins". L'élaboration d'une telle politique s'inscrit dans le droit fil de l'élargissement qui, comme l'indique la communication, "donne un nouvel élan aux efforts déployés pour se rapprocher des 385 millions d'habitants des pays qui se trouveront aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'Union, à savoir la Russie, les NEI occidentaux et les pays du sud de la Méditerranée".
2. La communication sur l'Europe élargie a notamment évoqué la possibilité de créer un nouvel instrument de voisinage "qui s'appuierait sur les expériences positives de promotion de la coopération transfrontalière des programmes PHARE, Tacis et INTERREG" et qui pourrait viser à "assurer le bon fonctionnement et une gestion sûre des futures frontières orientales et méditerranéennes, à favoriser le développement économique et social durable des régions frontalières et à poursuivre la coopération régionale et transnationale". Le nouvel instrument pourrait également contribuer "à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ces nouvelles frontières". La communication sur l'Europe élargie souligne également que les liens culturels transfrontaliers gagnent encore en importance dans le contexte de la proximité.

Le Conseil Affaires générales et Relations extérieures de juin 2003 s'est félicité de la communication sur l'Europe élargie. Il a invité la Commission à présenter une communication sur le concept d'un nouvel instrument de voisinage et à examiner les mesures susceptibles d'améliorer l'interopérabilité entre les différents instruments. Le Conseil européen de Thessalonique a souscrit à ces conclusions.

3. La Commission a examiné la possibilité de créer un tel instrument, en prenant comme point de départ le cadre de coordination mis en place ces dernières années pour INTERREG, PHARE et Tacis. Afin d'assurer une approche globale, l'instrument devrait également couvrir les pays voisins qui bénéficient de CARDS et du partenariat Euro-Med, même si les pays des Balkans occidentaux tombent en dehors du cadre politique dans lequel s'inscrit la communication sur l'Europe élargie. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, leurs frontières avec les NEI occidentaux et les Balkans occidentaux constitueront les futures frontières extérieures de l'Union. Ces pays font dès lors aussi partie intégrante de la présente communication. La communication sur l'Europe élargie n'intègre pas la Turquie dans le champ d'application du présent instrument étant donné que la Turquie bénéficie d'une relation étroite avec l'UE, qui va bien au-delà des relations que l'UE entretient avec des voisins non-candidats.

¹ COM(2003) 104, 11 mars 2003

4. La présente communication passe en revue les possibilités de créer un nouvel instrument de voisinage. Compte tenu des contraintes à court terme qui pèsent sur la coordination des instruments financiers existants (INTERREG, programme PHARE de coopération transfrontalière, programme Tacis de coopération transfrontalière, CARDS et Meda), la Commission propose d'adopter une approche en deux temps. Une première phase, couvrant la période 2004-2006, s'attachera à améliorer sensiblement la coordination entre les divers instruments de financement concernés au sein du cadre législatif et financier existant. Dans une deuxième phase, c'est-à-dire pour la période allant au-delà de 2006, la Commission envisage de proposer un nouvel instrument juridique prenant en compte les défis communs identifiés dans la communication sur l'Europe élargie.
5. La présente communication se subdivise en quatre parties. Après la présente introduction, une deuxième partie définit les principaux objectifs, alors que la troisième partie dresse l'état des lieux des instruments de coopération existants. La quatrième partie décrit d'abord les mesures concrètes que la Commission compte mettre en œuvre immédiatement, d'ici 2006, pour renforcer la coopération le long de la frontière extérieure dans le cadre du cadre juridique actuel, et procède ensuite à une première analyse des autres démarches possibles pour la période postérieure à 2006, notamment en identifiant les principaux points à examiner en vue de la création d'un futur nouvel instrument de voisinage. Une dernière partie décrit les mesures à prendre afin de mettre en œuvre les propositions présentées dans la communication.

II. OBJECTIFS

6. L'impact positif de l'élargissement sur les États membres actuels et futurs et sur les pays voisins sera considérable. Mais les possibilités nouvelles offertes par l'élargissement s'accompagneront également de nouveaux défis: les différences de niveau de vie avec les pays voisins pourraient encore être accentuées en raison de la croissance plus vigoureuse dont bénéficieront les nouveaux États membres par rapport à leurs voisins extérieurs; 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 devront être relevés; une gestion sûre et efficace des frontières sera essentielle pour protéger nos frontières communes et faciliter le commerce et la circulation légitimes. Dernier élément, et non des moindres, les liens culturels tissés de longue date par-delà ces frontières devraient être renforcés plutôt qu'affaiblis.

LES FRONTIÈRES EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE ELARGIE AU-DELA DE 2006

À l'Est, la future frontière orientale de l'Union européenne avec les NEI concernera huit États membres et quatre pays voisins. Cette frontière terrestre s'étendra sur plus de 5 000 km de la mer de Barents au nord à la Mer Noire au sud, et couvrira des régions aux caractéristiques géographiques, économiques et sociales très différentes. L'écart de pauvreté le long de cette frontière est considérable. Les liens culturels de part et d'autre de ces frontières sont particulièrement importants étant donné que les communautés se côtoient de longue date par-delà ces frontières, qui ont été déplacées à maintes reprises au cours de l'histoire.

Au Sud-Est, les futures frontières concernent cinq pays des Balkans occidentaux entourés de six États membres. Ces pays entretiennent des liens historiques depuis de nombreux siècles. Les échanges économiques actuels et l'expérience du processus de développement juridique et de réforme de la fonction publique dans les pays adhérents constituent les principaux pôles d'intérêt de ce type de coopération.

Au Sud, la frontière avec l'Union européenne et les pays du Sud et de l'Est méditerranéen est presque exclusivement maritime et concernera huit États membres et dix pays voisins. Elle traverse de part en part la mer Méditerranée (5500 km environ) et est jalonnée de traversées maritimes sur des distances fort variables. Elle se caractérise par un écart de développement considérable entre le nord et le sud de la Méditerranée, ce qui n'empêche pas l'Union d'entretenir avec ces pays des liens historiques, culturels et humains étroits.

7. Bien que le contexte politique, économique et social varie d'une frontière à l'autre (voir encadré ci-après), les principaux objectifs poursuivis par la coopération sont plus ou moins les mêmes partout. L'approche à suivre dans le cadre du futur nouvel instrument de voisinage devrait donc s'appliquer, mutatis mutandis, à toutes les frontières actuelles et futures de l'Union européenne avec les NEI occidentaux, les Balkans occidentaux et les pays de la Méditerranée.

8. Compte tenu de ces éléments et dans le contexte plus large de la communication sur l'Europe élargie, les questions suivantes s'imposent dès lors comme des objectifs pertinents, tant dans le cadre du futur nouvel instrument de voisinage que dans le cadre d'une première phase transitoire.

8.1. *Promouvoir le développement économique et social durable dans les régions frontalières*

L'intensification de la coopération entre l'Union européenne et les pays voisins devrait contribuer à accélérer le développement économique et social et à réduire la pauvreté dans les zones frontalières, grâce à l'intensification des flux commerciaux et d'investissement, au renforcement de la coopération transfrontalière sur les questions de politique économique et sociale, à la promotion de la coopération dans les domaines des transports et de l'énergie et à l'approfondissement de l'intégration des pays voisins au processus de coopération européenne.

D'une manière générale, la proximité des marchés de l'Union européenne renforcera l'attrait économique des zones voisines extérieures et créera pour elles de nouvelles possibilités. Actuellement, ces régions disposent souvent d'avantages économiques naturels, tels qu'une main-d'œuvre moins coûteuse et des frais de transport plus faibles.

8.2. *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*

Comme le souligne la communication sur l'Europe élargie, "il conviendra d'adopter des démarches conjointes pour lutter ensemble contre les menaces à la sécurité commune découlant du caractère transfrontalier des risques écologiques et nucléaires, des maladies transmissibles, de l'immigration clandestine, des trafics, de

la criminalité organisée ou encore des réseaux terroristes". Si bon nombre de ces questions ne peuvent être réglées que dans le cadre d'une coopération internationale au sens large, la coopération régionale et transfrontalière a également un rôle important à jouer, qui devrait être pris en compte spécifiquement par le nouvel instrument.

8.3. *Assurer des frontières sûres et efficaces*

Une gestion efficace des frontières est un élément-clé pour assurer une prospérité et une sécurité communes. Il conviendra, et cet élément est tout à fait crucial, de faciliter le commerce et la circulation tout en protégeant les frontières de l'Union européenne contre la contrebande, les trafics, la criminalité organisée (y compris la menace terroriste) et l'immigration clandestine (y compris les migrations de transit). La coopération régionale et transfrontalière peut aider à relever ces défis, même si l'action au niveau national restera elle aussi nécessaire.

8.4. *Promouvoir les actions locales "intercommunautés"*

Compte tenu des liens sociaux et culturels ancestraux tissés par-delà les frontières extérieures de l'Union, il importe de faire en sorte que la nouvelle frontière extérieure de l'Union européenne ne soit pas perçue comme une entrave aux contacts et à la coopération existant au niveau local. Ce type de coopération s'appuie sur une tradition déjà ancienne, en particulier le long des frontières terrestres de l'Union élargie. C'est pourquoi, les contacts transfrontaliers aux niveaux régional et local devraient être encouragés, notamment en renforçant les échanges et en approfondissant la coopération économique, sociale, culturelle et éducative entre les communautés locales.

Cet instrument devrait être complémentaire et cohérent avec d'autres politiques et instruments pertinents de l'UE, et notamment les programmes nationaux d'assistance financière, ainsi que les politiques et instruments sectoriels spécifiques (mécanisme de Schengen, corridors de transport paneuropéens, EQUAL, TEMPUS, etc.).

III. SITUATION ACTUELLE DE LA COOPERATION

9. À l'heure actuelle, la coopération le long des frontières extérieures existantes et futures de l'Union européenne s'appuie sur un ensemble d'instruments (voir encadré ci-après). Ces instruments sont régis par différents règlements et donc aussi par différentes procédures en matière d'identification, de sélection et de mise en œuvre des projets, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre de véritables projets conjoints (c'est-à-dire poursuivant un objectif commun et déployé simultanément de part et d'autre de la frontière). Cette diversité d'instruments et de procédures, et les inévitables faiblesses que cela entraîne au niveau de la mise en œuvre, ont fait l'objet de fréquentes critiques de la part de la Cour des comptes, du Parlement européen et du Conseil.

**INSTRUMENTS DE L'UNION EUROPEENNE PROMOUVANT LA COOPERATION
TRANSFRONTALIERE ET SOUS-REGIONALE/TRANSNATIONALE**

- **L'initiative communautaire INTERREG²**, un instrument financier créé dans le cadre des Fonds structurels de l'Union européenne, appuie la coopération transfrontalière et transnationale entre États membres et pays voisins. Bien que les programmes INTERREG associent directement des pays voisins, les fonds structurels ne peuvent être utilisés qu'à l'intérieur de l'Union. Les programmes INTERREG destinés aux frontières extérieures de l'Union européenne nécessitent dès lors une source de financement pour les activités déployées dans le pays voisin.
- Dans le cadre de l'instrument PHARE de préadhésion dans les pays candidats, les **programmes PHARE de coopération transfrontalière³** appuient la coopération transfrontalière avec les États membres et entre les pays candidats. Jusqu'à présent, la coopération transfrontalière aux frontières extérieures des pays candidats a toujours été financée dans le cadre des programmes nationaux PHARE. Pour la période 2004-2006, la couverture géographique du programme de coopération transfrontalière PHARE sera étendue aux frontières extérieures de la Bulgarie et de la Roumanie.
- Dans les NEI, le **programme Tacis de coopération transfrontalière⁴** appuie la coopération transfrontalière dans les régions frontalières occidentales de la Russie, du Belarus, de l'Ukraine et de la Moldova. On retiendra en particulier dans ce contexte précis le "mécanisme en faveur des petits projets", qui apporte un concours croissant aux initiatives transfrontalières et autres actions de coopération lancées conjointement avec INTERREG.
- Dans les Balkans occidentaux, **CARDS⁵** est un instrument clé et appuie, à ce titre, tout un éventail d'activités menées dans ce domaine. Le règlement CARDS a notamment pour vocation de favoriser la coopération régionale, transnationale, transfrontalière et interrégionale entre les pays bénéficiaires, entre les pays bénéficiaires et l'Union européenne et entre les pays bénéficiaires et les autres pays de la région. Aucun programme de coopération transfrontalière n'existe déjà dans le cadre du règlement CARDS.
- Dans la région méditerranéenne, le **programme Meda⁶** apporte un concours à la coopération régionale au sens large entre les pays situés sur les façades méridionale et orientale de la Méditerranée mais n'a pas encore à ce jour financé des activités de coopération directe avec les États membres.

² Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 26 juin 1999 et orientations INTERREG III, JO C143, 23 mai 2000

³ Règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission du 18 décembre 1998

⁴ Règlement (CE, Euratom) n° 99/200 du Conseil du 29 décembre 1999

⁵ Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000

⁶ Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000

10. Les cadres et procédures juridiques actuels balisant cette coopération s'ils ont été en soi, efficaces jusqu'à présent, ont cependant créé un certain nombre de difficultés limitant l'impact de la coopération le long des frontières extérieures. Ces difficultés proviennent notamment de l'application de systèmes fondamentalement différents à la gestion financière des fonds communautaires, impliquant par là-même des rôles et des responsabilités différents pour la Commission et les autorités nationales, régionales ou locales. Ces différences concernent, en particulier, les niveaux inadéquats du financement, le processus de programmation (exercices de programmation distincts), la sélection des projets (processus d'évaluation et de sélection et procédures de sélection distincts), la mise en œuvre des projets (règles différentes régissant les procédures de passation des marchés internes et externes) et le suivi des projets (différentes procédures d'information, de suivi et d'évaluation).

IV. VERS UN INSTRUMENT DE VOISINAGE: UNE APPROCHE EN DEUX TEMPS

11. La Commission est parvenue à considérablement améliorer la coordination entre INTERREG et la coopération transfrontalière PHARE grâce à la mise en place, depuis de nombreuses années, de structures de coordination ainsi que de procédures de programmation et de sélection communes. Des progrès ont également été réalisés au niveau de la coordination entre INTERREG et la coopération transfrontalière Tacis, notamment le long de la frontière finno-russe. L'impact de ces mesures de coordination sera cependant toujours limité en raison de la coexistence de cadres juridiques et budgétaires différents. Le concept d'un nouvel instrument de voisinage offre la possibilité d'élaborer une approche unique à l'égard de la coopération par-delà les frontières extérieures de l'Union, susceptible de résoudre les problèmes existants.
12. Cela étant, la création d'un nouvel instrument de voisinage soulève un certain nombre de problèmes juridiques et budgétaires importants, liés notamment à la séparation actuelle entre les sources de financement internes et externes. Ces problèmes ne peuvent être résolus du jour au lendemain. De plus, étant donné que les perspectives financières actuelles ont été établies jusqu'à la fin 2006 et que des engagements financiers ont déjà été souscrits pour certains instruments jusqu'à cette date, la Commission compte procéder en deux phases distinctes: une première phase, couvrant la période jusqu'en 2006, devrait, moyennant le maintien du cadre juridique actuel, s'attacher, de manière pragmatique et dynamique, à améliorer les procédures actuelles et à accroître l'efficacité et la visibilité de la coopération. Une solution plus radicale, impliquant la création d'un nouvel instrument de voisinage, devrait être recherchée pour la période postérieure à 2007, après évaluation des questions juridiques et budgétaires pertinentes.

PREMIERE PHASE 2004-2006: INTRODUCTION DES PROGRAMMES DE VOISINAGE

13. Pour la période allant de 2004 à 2006, le principal objectif devrait consister à concrétiser les engagements et obligations souscrits pour la période de programmation actuelle, c'est-à-dire jusqu'à la fin 2006, grâce notamment aux progrès accomplis dans la coordination des différents instruments. Dans ce contexte, les besoins particuliers de préadhésion de la Bulgarie et de la Roumanie devraient être pleinement pris en compte.

14. Comme première étape, la Commission propose dès lors pour cette période l'introduction de **programmes de voisinage** couvrant les frontières extérieures de l'Union élargie. Ces programmes seront élaborés conjointement par les parties intéressées de part et d'autre de la frontière. Ils couvriront un large éventail d'actions découlant des objectifs définis au point 8 ci-dessus, qui pourront notamment porter sur les infrastructures dans les secteurs du transport, de l'environnement, de l'énergie, des points de franchissement frontaliers et des communications électroniques; les investissements dans la cohésion économique et sociale (investissements productifs, développement des ressources humaines, infrastructures liées aux entreprises, coopération dans les domaines de la recherche et de la technologie ainsi que de l'innovation); les actions intercommunautés (coopération et échanges culturels et éducatifs notamment); la promotion de la gestion des mouvements de populations et l'appui au renforcement des institutions (y compris la justice et les affaires intérieures, la gestion des frontières et des douanes et d'autres défis communs à relever). Il y a toutefois lieu de noter que certaines questions liées à la politique de proximité doivent, dans certains cas, encore être intégrées aux programmes nationaux. Lors de la préparation des programmes de voisinage, la coordination avec d'autres programmes de coopération en cours et une cohérence totale avec les documents de stratégie nationaux et régionaux seront assurées.
15. Ces programmes de voisinage permettraient la mise en place d'un processus unique, comprenant notamment un appel à propositions unique couvrant les deux côtés de la frontière, et d'une procédure commune de sélection des projets. Le financement de ces programmes de voisinage proviendrait des crédits déjà réservés aux programmes existants, alors que les processus de prise de décision formelle seraient maintenus en l'état. Une liste des programmes de voisinage possibles figure à l'annexe 1.
16. Les programmes **INTERREG** sont préparés dans les régions frontalières dans le cadre des partenariats auxquels sont associés les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux des pays concernés. En tant que tels, ces programmes sont déjà décentralisés et pourraient, dès lors, constituer une base utile pour les programmes de voisinage. La répartition géographique actuelle de ces programmes INTERREG servira de base à la définition de la couverture géographique des programmes de voisinage. Ces programmes comportent à la fois des programmes de coopération transfrontalière bilatéraux (INTERREG A) et des programmes de coopération sous-régionaux et transnationaux plus vastes (INTERREG B). Ces derniers sont également ouverts aux projets bilatéraux dès lors qu'ils peuvent avoir un impact transnational au sens large du terme. Dès lors que les programmes existent déjà (notamment à la frontière finno-russe), ils devront peut-être être modifiés de manière à couvrir un plus large éventail d'objectifs, en tenant compte des questions et des priorités définies de part et d'autre de la frontière. De plus, la Commission modifiera les orientations INTERREG de manière à permettre une coopération plus directe entre les États membres et les partenaires MEDA.

En ce qui concerne **Tacis**, un nouveau document d'orientation et un programme indicatif pour le programme de coopération transfrontalière 2004-2006 ainsi que les programmes d'action annuels qui en relèvent seront élaborés en tenant compte des modifications indispensables qui doivent être apportées dans le cadre des programmes de voisinage, et notamment l'attribution d'enveloppes budgétaires indicatives distinctes pour chaque programme de voisinage.

Pour **CARDS**, les éléments requis par les programmes de voisinage seront intégrés au programme régional indicatif pluriannuel et aux programmes d'action annuels qui en relèvent.

Pour **Meda**, l'exercice de programmation indicatif pluriannuel pour 2004-2006 y intégrera l'approche "voisinage", avec des programmes spécifiques pour la coopération avec les États membres.

Pour les frontières de la Bulgarie et de la Roumanie avec les NEI occidentaux et les pays des Balkans occidentaux (futurs frontières extérieures), les programmes **PHARE de coopération transfrontalière** seront arrêtés de manière à couvrir la période 2004-2006 et constitueront une base utile pour les programmes de voisinage.

17. L'approche "programme de voisinage" donnera naissance à des projets uniques qui seront déployés de part et d'autre de la frontière. Les composantes internes et externes de chaque projet seront dès lors mises en œuvre concomitamment et non pas consécutivement ou séparément.

NOUVEAUX PROGRAMMES DE VOISINAGE POUR LES FRONTIÈRES EXTERIEURES

Afin de créer un programme de voisinage, incluant INTERREG, PHARE CBC, Tacis, CARDS et Meda, les principales étapes seront notamment les suivantes:

- Une enveloppe financière spécifique, s'inscrivant dans les perspectives financières actuelles, sera allouée dans le cadre des instruments externes pertinents, à la région couverte par chaque programme de voisinage. Le financement pour le ou les État(s) membre(s) concerné(s) sera fixé par la décision de la Commission adoptant la composante "Fonds structurel" du programme.
- Les priorités du programme tiendront compte des objectifs et activités nécessaires de part et d'autre de la frontière et des finalités et objectifs poursuivis par la communication sur l'Europe élargie.
- Les règles de comitologie assureront une participation équilibrée de représentants des régions situées de part et d'autre de la frontière, ainsi qu'une représentation appropriée de la Commission.
- Un processus de candidature et de sélection unique des projets sera appliqué à chaque programme, et ce tant pour ce qui est de la composante externe que de la composante interne de chaque projet.
- Les procédures de décision finale concernant les composantes internes et externes des projets sélectionnés conjointement, de passation de marchés et de paiement sont et restent celles arrêtées dans le cadre des règlements pertinents.
- Les procédures de suivi, d'information et d'évaluation seront harmonisées pour les deux composantes. Un système d'échange régulier des meilleures pratiques et expériences sur la base des résultats des différents projets devrait également être encouragé.

18. Ce processus ne requerra pas l'adoption de nouvelles règles financières étant donné que les fonds structurels resteront d'application dans l'Union et que des fonds externes seront utilisés en dehors de l'Union. Il permettra la sélection de projets communs (présentant chacun une composante interne et externe) par le comité de sélection du programme de voisinage, auquel participeront des responsables locaux et nationaux représentant les autorités concernées de part et d'autre de la frontière.
19. Juridiquement, les composantes de ces programmes se rapportant à des actions menées dans les États membres continueront à relever des programmes INTERREG et donc des Fonds structurels. Les composantes externes de ces programmes relèveront quant à elles du règlement correspondant et mettront en œuvre les stratégies et programmes indicatifs et d'action respectifs adoptés par la Commission après consultation du comité de gestion compétent. En revanche, pour les parties prenantes, les deux composantes seront mises en œuvre conjointement dans le cadre d'un seul et même programme de voisinage.
20. Bien que les programmes de voisinage soient mis en œuvre dans le cadre des perspectives financières et de l'exercice de programmation 2004-06, il importe que des ressources financières suffisantes soient mobilisées pour assurer un impact et une visibilité réels à ces programmes et d'encourager la participation active des parties prenantes de part et d'autre de la frontière. Les programmes de voisinage doivent également prendre en compte les problèmes concrets liés à la capacité de gestion et d'absorption. Sans préjuger des procédures budgétaires et de programmation normales, la Commission prévoit qu'il devrait être possible, dans le cadre des instruments existants et de la programmation financière, de proposer un montant de financement total pour ces programmes sur la période 2004-06, de l'ordre de 955 millions d'euros, soit 700 millions d'euros au titre d'INTERREG, 90 millions d'euros au titre de PHARE, 75 millions d'euros au titre de Tacis, 45 millions d'euros au titre de CARDS et 45 millions d'euros au titre de Meda. La Commission présentera à une date ultérieure et selon la procédure normale des propositions plus détaillées concernant le financement externe de l'instrument par programme de voisinage au comité de gestion compétent.

DEUXIEME PHASE : UN NOUVEL INSTRUMENT DE VOISINAGE POUR L'APRES-2006

21. L'approche décrite dans le chapitre précédent apporte une solution positive pour bon nombre des obstacles à la coordination des différents instruments. Elle ouvre également la voie à la mise en place d'un nouvel instrument de voisinage pour l'après-2006.
22. Cet instrument, qui devrait pouvoir opérer sur un pied d'égalité de part et d'autre de la frontière extérieure de l'Union européenne, s'appuierait sur une approche plus globale, associant des actions de coopération transfrontalière et régionale dans les régions limitrophes de la frontière extérieure. Par ailleurs, il permettrait également de prendre en compte les difficultés concrètes qui pourraient encore se poser, même après la mise en œuvre des mesures précitées, et notamment les restrictions mises à l'utilisation du financement (où et quand l'utiliser) ?

DES PROGRAMMES DIFFERENTS POUR DES REGIONS DIFFERENTES

Un instrument de voisinage pour les frontières extérieures de l'Union élargie devrait, tout à fait logiquement, être aligné sur et lié aux différents programmes et processus de la politique extérieure tout en prenant en compte les différentes priorités régionales déjà établies.

À l'Est, la dimension transfrontalière revêtirait une importance-clé étant donné l'étendue de la frontière terrestre. Toutefois, la communication sur l'Europe élargie relève que *“de nouvelles initiatives visant à encourager la coopération régionale entre la Russie et les NEI occidentaux pourraient également être envisagées. Elles pourraient s'inspirer de la dimension septentrionale pour aborder les problèmes de voisinage dans un contexte plus global et plus large.”*

Dans les Balkans occidentaux, CARDS prévoit l'adoption d'une approche stratégique pour l'assistance à fournir aux pays de la région et vise à aider les pays des Balkans à se préparer à une future adhésion et à mettre en place un cadre stratégique pour leurs relations avec l'Union européenne. Comme le précise le règlement CARDS, la coopération régionale, transfrontalière, transnationale et interrégionale doit jouer à cet égard un rôle de premier plan.

Dans la région méditerranéenne, les frontières terrestres sont moins importantes. En revanche, les traversées maritimes à courte distance assurent des liaisons fréquentes et intensives entre les États membres et les partenaires de la Méditerranée méridionale et orientale. De plus, la communication sur l'Europe élargie souligne que *“l'intensification de la coopération et de l'intégration régionales et sous-régionales entre les pays du sud de la Méditerranée sera fortement encouragée”*

23. Un instrument de voisinage permettrait de combiner un ensemble d'objectifs liés à la fois à la politique extérieure et à la cohésion économique et sociale. Cette combinaison assurerait la continuité avec le type de coopération locale et régionale déjà mise en place avec succès, notamment dans le cadre d'INTERREG et de la coopération transfrontalière PHARE, tout en ajoutant au champ de la coopération des objectifs géopolitiques plus larges qui gagneront en importance après l'élargissement, comme l'explique la communication sur l'Europe élargie.
24. Cet instrument devrait s'inspirer des enseignements tirés des précédentes expériences de mise en œuvre de la coopération transfrontalière. Il devrait être placé sous le signe de la simplicité et, pour assurer l'appropriation pleine et entière par toutes les parties concernées, il devrait associer l'ensemble des partenaires concernés aux niveaux européen, national, régional et local.
25. Avant de développer plus avant ce concept, la question-clé à examiner concerne les contraintes juridiques et budgétaires pesant sur l'intégration des sources de financement internes et externes de l'Union européenne. Actuellement, les Fonds structurels de la Communauté ne peuvent être utilisés à l'extérieur de l'Union européenne, alors que les instruments externes ne peuvent être utilisés à l'intérieur de l'Union. Pour résoudre à ce problème, les solutions suivantes pourraient être envisagées:

- élargir le contenu et le champ géographique d'un instrument de coopération existant de telle sorte que ces fonds puissent être utilisés de part et d'autre de la frontière extérieure, et créer ainsi un instrument de voisinage à partir d'un instrument existant (par exemple, autoriser l'utilisation de fonds INTERREG à l'extérieur de l'Union);
 - élaborer un nouveau règlement autorisant le financement d'activités dans et à l'extérieur de l'Union et s'appuyant sur une ligne budgétaire unique. On pourrait également envisager la mise en place d'un instrument unique fonctionnant sur deux lignes budgétaires distinctes. Toutefois, dans ce cas, les questions relatives au financement commun, c'est-à-dire externe et interne, de projets devraient être résolues;
 - mettre davantage l'accent sur la coordination entre les instruments déjà existants sur la base des programmes de voisinage proposés pour 2004-2006, tirer les enseignements de l'expérience acquise dans le prolongement et, éventuellement, élargir les objectifs et le champ de financement de ces programmes, tout en continuant à améliorer, le cas échéant, les procédures.
26. Ces solutions à long terme exigent un examen plus approfondi et la Commission s'emploie actuellement à en évaluer la faisabilité et l'impact sur la coopération le long des frontières extérieures.

V. PROCHAINES ETAPES

27. La Commission entend introduire immédiatement les programmes de voisinage décrits dans la quatrième partie. Il conviendra dès lors de:
- modifier les programmes INTERREG existants de manière à intégrer le concept de programme de voisinage;
 - assurer que ce concept soit pleinement pris en compte dans les préparatifs actuels des programmes INTERREG dans les pays adhérents, pour ce qui est de leurs nouveaux programmes pour la frontière extérieure;
 - modifier les orientations INTERREG de manière à y ajouter les régions méridionales de l'Espagne, de la France, de l'Italie et de la Grèce, qui deviendront éligibles aux activités de coopération avec les partenaires du sud de la Méditerranée de manière à permettre une coopération transfrontalière bilatérale;
 - adopter, en automne 2003, le programme indicatif pour la coopération transfrontalière Tacis 2004-2006, qui intègre les modifications requises;
 - allouer des ressources financières spécifiques à la coopération "programme de voisinage" menée dans le cadre de CARDS 2004-2006 (programme régional indicatif pluriannuel);
 - allouer des ressources financières spécifiques à la coopération "programme de voisinage" dans le cadre de l'exercice de programmation pluriannuel MEDA pour 2004-2006;

- intégrer le concept du programme de voisinage dans l'élaboration des programmes Phare de coopération transfrontalière 2004-2006 aux frontières de la Bulgarie et de la Roumanie avec les NEI occidentaux et les pays des Balkans occidentaux.
28. Les incidences juridiques et budgétaires identifiées dans le deuxième volet de la partie IV requièrent une réflexion plus approfondie de la Commission avant qu'une position définitive puisse être arrêtée. Cet exercice de réflexion a déjà été entamé et se poursuivra au cours du deuxième semestre 2003.
29. La Commission entend présenter, d'ici fin 2003, des orientations pour les prochaines perspectives financières. À la lumière de ces orientations et du troisième rapport sur la cohésion, la Commission présentera des propositions plus détaillées pour le nouvel instrument de voisinage couvrant l'après-2006.

ANNEXE 1

Liste initiale proposée des programmes de voisinage - Proposition

Programme de voisinage	Pays concernés
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karélie	Fin, Rus
Sud-Est Finlande/Russie	Fin, Rus
Estonie/Lettonie/Russie	EE, LV, Rus
Lettonie/Lituanie/Belarus	LV, LT, Bel
Lituanie/Pologne/Russie	LT, PL, Rus
Pologne/Ukraine/Belarus	PL, UKR, Bel
Hongrie/Slovaquie/Ukraine	Hun, SLK, UKR
Slovénie/Hongrie/Croatie	SLN, Hun, HR
Hongrie/Roumanie/Serbie-et-Monténégro	HUN, Rom, SeM
Italie/Adriatique	I, HR, BiH, SM, ALB
Italie/Albanie	I, ALB
Grèce/Albanie	GR, ALB
Grèce/ARYM	GR, FYROM
Espagne/Maroc	E, MAR
Gibraltar/Maroc	MAR, UK
Roumanie/Ukraine	Rom, UKR
Roumanie/Moldova	Rom, MOL
Bulgarie/Serbie-et-Monténégro	Bul, SeM
Bulgarie/ARYM	Bul, FYROM
Mer Baltique	D, DK, S, FIN, EE, LV, LT, PL, N, Rus, Bel
CADSES	D, A, I, GR, CZ, SLK, SLN, PL, HUN, ROM, BUL, HR, SeM, BiH, FYROM, ALB, UKR, MOL
Méditerranée occidentale	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Cette liste est purement indicative et a été établie sur la base des programmes INTERREG pour les Etats membres actuels et futurs ainsi que des futurs programmes PHARE de coopération transfrontalière aux frontières extérieures de l'Union élargie.