

Rapport spécial

## Coopération Interreg:

la libération du potentiel des régions  
transfrontalières de l'Union européenne  
doit être parachevée



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - IX
<b>Introduction</b>	01 - 24
<b>Les défis des régions transfrontalières de l'UE</b>	01 - 04
<b>Interreg A, le principal volet du programme</b>	05 - 10
<b>Gouvernance d'Interreg et domaines de financement couverts par la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures au cours de la période 2014-2020</b>	11 - 17
<b>Préparation en vue de la période 2021-2027</b>	18 - 24
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	25 - 33
<b>Observations</b>	34 - 92
<b>Les programmes transfrontaliers reposaient sur des analyses approfondies, mais ne permettaient pas de répondre à tous les défis</b>	34 - 43
Une analyse des défis des régions transfrontalières avait été effectuée pour chacun des 23 programmes de coopération examinés	35 - 37
Les programmes de coopération à eux seuls ne permettent pas de répondre aux défis, qui doivent donc être hiérarchisés	38 - 43
<b>L'existence d'une stratégie cohérente visant à répondre aux défis s'est rarement traduite par une mise en œuvre ciblée</b>	44 - 79
Dans la quasi-totalité des cas, les documents stratégiques relatifs aux programmes satisfaisaient aux exigences juridiques et cadraient avec les analyses des besoins	45 - 52
En pratique, nous avons relevé plusieurs faiblesses dans la mise en œuvre de la stratégie et son suivi	53 - 79
<b>Les orientations de la Commission ont été améliorées, mais la mise en œuvre des programmes a pâti de l'adoption tardive du cadre juridique</b>	80 - 92
La Commission a apporté davantage d'orientations et de soutien pour la période 2021-2027	81 - 85

Les autorités responsables des programmes transfrontaliers ont tiré parti des possibilités de simplification offertes pendant la crise liée à la COVID-19 86 - 89

Le cadre juridique n'était pas encore approuvé lorsque la période 2021-2027 a commencé 90 - 92

**Conclusions et recommandations 93 - 103**

## **Annexes**

**Annexe I – Liste des programmes de coopération financés par la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures pour la période 2014-2020**

**Annexe II – Liste des programmes de coopération transnationale relevant d'Interreg V-B (période 2014-2020)**

**Annexe III – Liste des objectifs thématiques (OT) de la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures (période 2014-2020)**

**Annexe IV – Liste des 10 codes d'intervention les plus utilisés pour la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures (période 2014-2020)**

**Annexe V – Liste des programmes de coopération examinés, avec indication du type d'examen effectué et des programmes principaux sélectionnés à des fins de comparaison**

**Annexe VI – Réactions des autorités responsables des programmes aux recommandations n° 1, point a), et n° 2**

## **Sigles, acronymes et formes abrégées**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Équipe d'audit**

## **Calendrier**

## Synthèse

**I** La coopération transfrontalière est l'un des deux objectifs de la politique de cohésion. Elle vise à résoudre des problèmes communs recensés conjointement par les États membres dans les régions frontalières et à exploiter le potentiel de croissance inutilisé de ces régions. Beaucoup de celles-ci s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions dans un même État membre.

**II** Les programmes Interreg visent à lutter contre les difficultés transfrontalières. Durant leur cinquième période de programmation, à savoir 2014-2020, ils ont été dotés d'un budget de 10,1 milliards d'euros consacré, en grande partie, aux frontières intérieures. Ces dernières ont en effet disposé d'une enveloppe de 6,3 milliards d'euros qui a permis de financer 24 000 projets dans le cadre de 53 programmes de coopération, couvrant ainsi 59 % du territoire terrestre et 48 % de la population de l'UE.

**III** Lors du présent audit, nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient réellement tenu compte, dans les programmes de coopération relative aux frontières intérieures financés au titre d'Interreg, des défis des régions transfrontalières. La publication de ce rapport contribuera utilement à la mise en œuvre de la période de programmation 2021-2027. Le rapport pourra également alimenter les discussions en cours entre les colégislateurs concernant la création éventuelle d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans les régions transfrontalières.

**IV** Nous avons constaté que tous les programmes de coopération examinés, sauf un, reposaient sur une analyse des besoins des régions concernées. Cependant, compte tenu des ressources financières qui leur étaient allouées, ils n'ont permis de répondre que partiellement aux difficultés transfrontalières. Étant donné le manque de ressources, le financement doit être affecté aux domaines dans lesquels il permettra probablement d'apporter la plus forte valeur ajoutée.

**V** À quelques exceptions près, il existait, dans les programmes examinés, des liens manifestes entre les objectifs envisagés, les intrants et activités prévus ainsi que les résultats et l'impact escomptés. Les programmes de coopération se distinguent des programmes principaux de l'UE en ce qu'ils exigent que les projets aient un caractère transfrontalier et que plusieurs partenaires basés dans des pays différents y participent. Toutefois, une délimitation claire entre programmes de coopération et programmes principaux faisant fréquemment défaut, le même type d'opérations pouvaient être financées par les deux types de programmes.

**VI** En outre, nous avons relevé plusieurs faiblesses dans la mise en œuvre et le suivi des programmes:

- pour la moitié des projets que nous avons examinés, la coopération entre les partenaires s'est limitée à la présentation d'une proposition commune afin d'obtenir un financement pour les interventions; de plus, les projets concernés étaient dépourvus de critères communs et ne pouvaient donc être qualifiés de projets transfrontaliers;
- les procédures de sélection de projets ne débouchaient pas toujours sur le choix des meilleurs d'entre eux;
- les indicateurs ne rendaient généralement pas compte des effets transfrontaliers, ce qui empêchait de suivre la mise en œuvre des programmes par rapport à leurs objectifs;
- les insuffisances des données statistiques se répercutaient sur l'évaluation des projets cofinancés.

**VII** Les autorités responsables des programmes se sont efforcées de limiter l'impact de la crise liée à la COVID-19 sur les projets en reportant la date d'achèvement de ces derniers. Elles ont également recouru aux mesures de flexibilité et de simplification visant à atténuer les effets de la crise liée à la COVID-19 proposées par l'UE, en particulier en ce qui concerne la possibilité de différer la transmission des documents clés.

**VIII** Enfin, le retard dans l'adoption du cadre juridique de la période de programmation 2021-2027 (joint à la nécessité d'achever les travaux relevant de la période de programmation 2014-2020) a empêché un démarrage en douceur de celle-ci au niveau des États membres.

**IX** À la suite de notre audit, nous recommandons:

- 1) de mieux cibler les programmes de coopération, afin que les projets soient complémentaires de ceux des programmes principaux;
- 2) de hiérarchiser les projets et de leur accorder un soutien en fonction de leurs mérites;
- 3) d'utiliser des indicateurs qui visent à rendre compte des effets transfrontaliers.

# Introduction

## Les défis des régions transfrontalières de l'UE

**01** En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'UE vise à réduire l'écart, du point de vue de la richesse et du développement, entre ses régions, les régions transfrontalières figurant parmi les principales concernées<sup>1</sup>. Elle soutient ainsi des programmes relevant de la coopération territoriale européenne (CTE), ou programmes «Interreg», dans le cadre de sa politique de cohésion, en apportant des financements au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER). Depuis 30 ans, Interreg permet de soutenir des actions menées conjointement par plusieurs États membres, ou par des États membres et des pays tiers.

**02** Interreg vise essentiellement à contribuer à soutenir un développement harmonieux du territoire de l'UE<sup>2</sup>, afin de décupler la coopération, de créer des possibilités de développement et de favoriser la solidarité entre les citoyens de différents pays qui sont confrontés aux mêmes défis. Cet objectif, l'un des deux de la politique de cohésion (l'autre étant l'«investissement pour la croissance et l'emploi»), permet de *«soutenir le partage d'installations et de ressources humaines, et tous les types d'infrastructures par-delà les frontières dans toutes les régions»*<sup>3</sup>.

**03** La coopération transfrontalière vise à résoudre des problèmes communs recensés conjointement dans les régions frontalières et à exploiter le potentiel de croissance inutilisé. Parmi les principaux défis figurent notamment *«[les] difficultés d'accès, en particulier en ce qui concerne la connectivité des technologies de l'information et de la communication et l'infrastructure des transports, le déclin des industries locales, [un] environnement peu propice aux entreprises, l'absence de*

---

<sup>1</sup> Article 174 du TFUE.

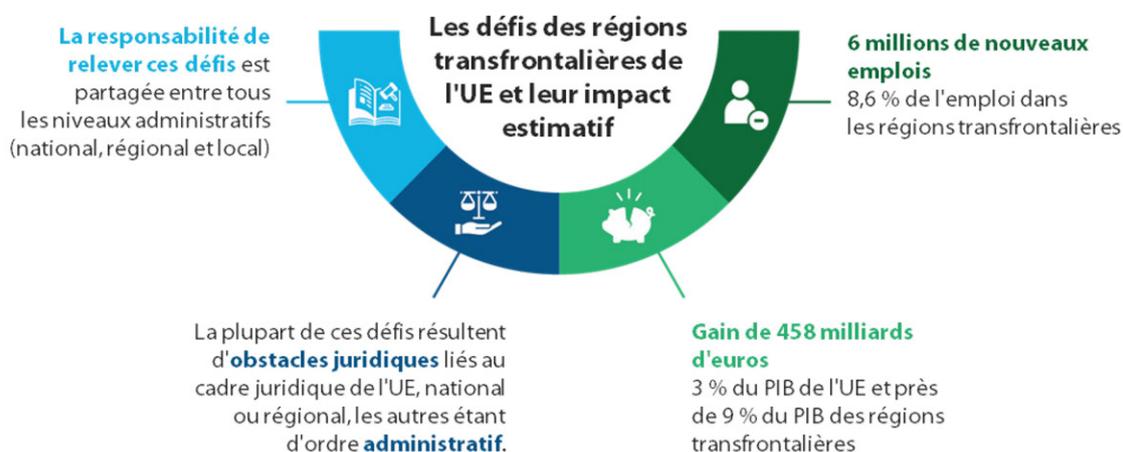
<sup>2</sup> Considérant 4 du règlement (UE) n° 1299/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (règlement CTE) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 259).

<sup>3</sup> Article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (règlement FEDER) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 293).

réseaux entre les administrations locales et régionales, les faibles niveaux de recherche [et] d'innovation [...], la pollution de l'environnement, la prévention des risques [et] les attitudes négatives vis-à-vis des ressortissants des pays voisins»<sup>4</sup>.

**04** La **figure 1** présente de façon synthétique les principaux aspects des défis auxquels sont confrontées les régions transfrontalières de l'UE, ainsi que leur impact estimatif. Si 20 % des obstacles existants dans le domaine de la coopération transfrontalière étaient levés, le PIB de ces régions augmenterait de 2 % et plus de 1 million d'emplois supplémentaires y seraient créés<sup>5</sup>.

### Figure 1 – Les défis des régions transfrontalières de l'UE et leur impact estimatif



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant de plusieurs études menées à la demande de la Commission<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Considérant 5 du règlement CTE.

<sup>5</sup> Communication de la Commission intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne», COM(2017) 534 final du 20 septembre 2017, p. 7.

<sup>6</sup> *Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes*, SWECO, t33, Politecnico di Milano et Nordregio pour la DG REGIO, novembre 2016, p. 64-91.

*Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, Metis GmbH, Panteia BV, AEIDL – Association européenne pour l'information sur le développement local, CASE – Center for Social and Economic Research pour la DG REGIO, mars 2017.

*Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Politecnico di Milano pour la DG REGIO, mai 2017.

## Interreg A, le principal volet du programme

**05** La période de programmation 2014-2020 était la cinquième période de mise en œuvre d'Interreg. Le budget correspondant s'est élevé à 10,1 milliards d'euros, soit environ 2,75 % du montant total du budget destiné à la politique de cohésion<sup>7</sup>, et la coopération au titre d'Interreg a comporté trois volets<sup>8</sup> (voir [encadré 1](#)).

### Encadré 1

#### Les trois volets de la coopération au titre d'Interreg V (période 2014-2020)

**Coopération transfrontalière (Interreg V-A):** programmes de coopération entre régions limitrophes (la liste des programmes couvrant les frontières intérieures de l'UE est fournie dans l'[annexe I](#)). Beaucoup de ces programmes sont bilatéraux mais, pour certains d'entre eux, le nombre d'États membres participants peut aller jusqu'à cinq. Les opérations sélectionnées au titre de ces programmes doivent associer des bénéficiaires d'au minimum deux pays participants, dont au moins un État membre<sup>9</sup>. Les zones éligibles sont celles qui se classent au niveau NUTS 3 du point de vue démographique<sup>10</sup> et peuvent également comprendre des régions de niveau NUTS 3 situées en Norvège ou en Suisse, ainsi que le Liechtenstein, l'Andorre, Monaco et Saint-Marin<sup>11</sup>.

**Coopération transnationale (Interreg V-B):** programmes de coopération couvrant des zones plus étendues (voir [annexe II](#)) et centrés sur des questions transnationales telles que la gestion des inondations, les corridors de transport, les couloirs de communication, le commerce international, la coordination dans le domaine de la recherche et le développement urbain. Les zones qui peuvent en bénéficier sont les régions de niveau NUTS 2.

**Coopération interrégionale (Interreg V-C):** quatre programmes d'échange à l'échelle de l'UE et portant, respectivement, sur l'aménagement du territoire (ESPON), sur le développement urbain intégré (URBACT), sur la mise en valeur des activités relevant de la politique de cohésion (Interreg Europe) et sur l'assistance technique à l'ensemble des programmes Interreg (INTERACT).

<sup>7</sup> Article 4, paragraphe 1, du règlement CTE.

<sup>8</sup> Article 2 du règlement CTE.

<sup>9</sup> Article 12, paragraphe 2, du règlement CTE.

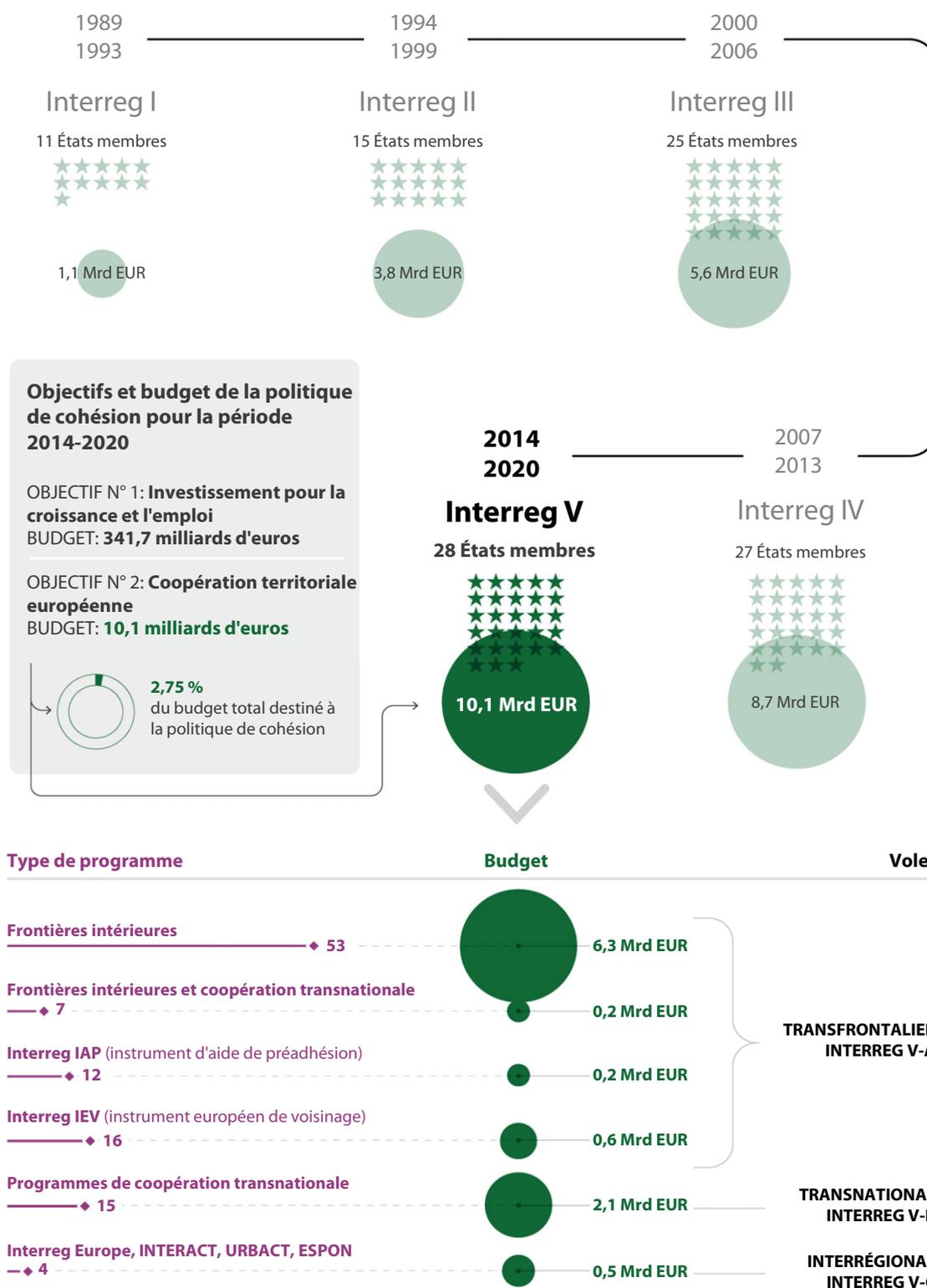
**06** La *figure 2* présente l'évolution d'Interreg, du point de vue du financement alloué ainsi que du nombre d'États membres participants, de 1989 à 2020, des informations plus détaillées étant fournies pour la période 2014-2020. Interreg V-A, qui finance 88 programmes de coopération grâce à une dotation de près de 7,4 milliards d'euros, est le principal volet d'Interreg. Sa part dans le budget total de l'instrument s'élève à 73 %. Composante la plus importante d'Interreg V-A, la coopération transfrontalière intérieure, exclusion faite des régions ultrapériphériques, couvre 53 programmes de coopération et est dotée d'un budget de 6,3 milliards d'euros.

---

<sup>10</sup> L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1059/2003 du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) (JO L 154 du 21.6.2003, p. 3) prévoit le découpage du territoire économique des États membres en régions de taille plus petite afin de permettre la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales. En vertu de cet article, les régions des États membres sont classées dans trois catégories déterminées par des seuils démographiques. Les régions de niveau 1 (NUTS 1), qui comptent 3 à 7 millions d'habitants, sont subdivisées en régions de niveau 2 (NUTS 2), qui comptent 800 000 à 3 millions d'habitants. Celles-ci sont enfin subdivisées en régions de niveau 3 (NUTS 3), peuplées de 150 000 à 800 000 habitants.

<sup>11</sup> Article 3, paragraphe 2, du règlement CTE.

**Figure 2 – Interreg: évolution de 1989 à 2020 et budget détaillé pour la période 2014-2020**



Source: Cour des comptes européenne.

**07** Pour la période 2021-2027, en raison d'une révision à la baisse aussi bien du budget total dédié à la politique de cohésion que de la part de celui-ci dévolue à Interreg<sup>12</sup> – qui est passée de 2,75 % à 2,4 % –, le budget total d'Interreg a été réduit à 8 milliards d'euros. Pour cette période, un quatrième volet, destiné aux régions ultrapériphériques, sera ajouté<sup>13</sup>. La majeure partie des fonds Interreg continuera à être allouée au volet VI-A, qui concerne la coopération transfrontalière et qui disposera d'une enveloppe de 5,8 milliards d'euros pour l'ensemble de la période<sup>14</sup>.

**08** Les régions frontalières intérieures éligibles à un cofinancement au titre d'Interreg A comprennent les régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières terrestres intérieures de l'UE ainsi que de certaines frontières terrestres extérieures<sup>15</sup> et les régions situées le long de frontières maritimes séparées par 150 km au maximum<sup>16</sup>. Les États membres ont leur mot à dire sur la décision de la Commission établissant la liste des régions éligibles<sup>17</sup>. Pour toutes les régions, le soutien au titre d'Interreg s'ajoute aux programmes principaux, de niveau national ou régional, du FEDER.

---

<sup>12</sup> Article 104, paragraphe 7, du texte du compromis en vue d'un accord sur le nouveau règlement portant dispositions communes, 25 février 2021.

<sup>13</sup> Article 3 de la confirmation du texte de compromis final en vue d'un accord sur le règlement portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur (nouveau règlement CTE), 11 décembre 2020.

<sup>14</sup> Article 9, paragraphe 2, du texte de compromis en vue d'un accord sur le nouveau règlement CTE.

<sup>15</sup> Section II, point 8, de la communication C(90) 1562/3 aux États membres fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les États membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontalières (Interreg) (JO C 215 du 30.8.1990, p. 4).

<sup>16</sup> Article 7, paragraphe 1, du 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, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 38).

<sup>17</sup> Article 3, paragraphe 1, du règlement CTE.

**09** La *figure 3* illustre l'agrandissement graduel des zones ayant vocation à bénéficier d'Interreg A. Cet agrandissement s'explique principalement par l'élargissement de l'UE et par la possibilité offerte aux États membres, depuis la période 2007-2013, d'affecter une partie de leur dotation au titre d'Interreg à des régions non couvertes par les programmes de coopération; cette possibilité a d'abord visé les régions jouxtant celles éligibles aux programmes<sup>18</sup>, puis a été étendue à l'ensemble des régions<sup>19</sup>. Pour la période 2014-2020, l'éligibilité à Interreg V-A concerne 66 % du territoire de l'UE et 51 % de sa population (59 % et 48 %, respectivement, si l'on ne tient compte que des régions frontalières intérieures).

**10** D'après la Commission, les régions éligibles à Interreg V-A voient transiter près de 2 millions de navetteurs transfrontaliers, dont 1,3 million passent la frontière pour travailler, les autres le faisant pour étudier. Par exemple, 450 000 résidents français travaillent dans un pays voisin; tel est également le cas de 270 000 résidents allemands et de 140 000 résidents polonais. De nombreuses régions frontalières s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions dans un même État membre. L'accès aux services publics tels que les hôpitaux et les universités s'avère souvent complexe et coûteux, de même que la navigation entre les différents systèmes administratifs et juridiques<sup>20</sup>.

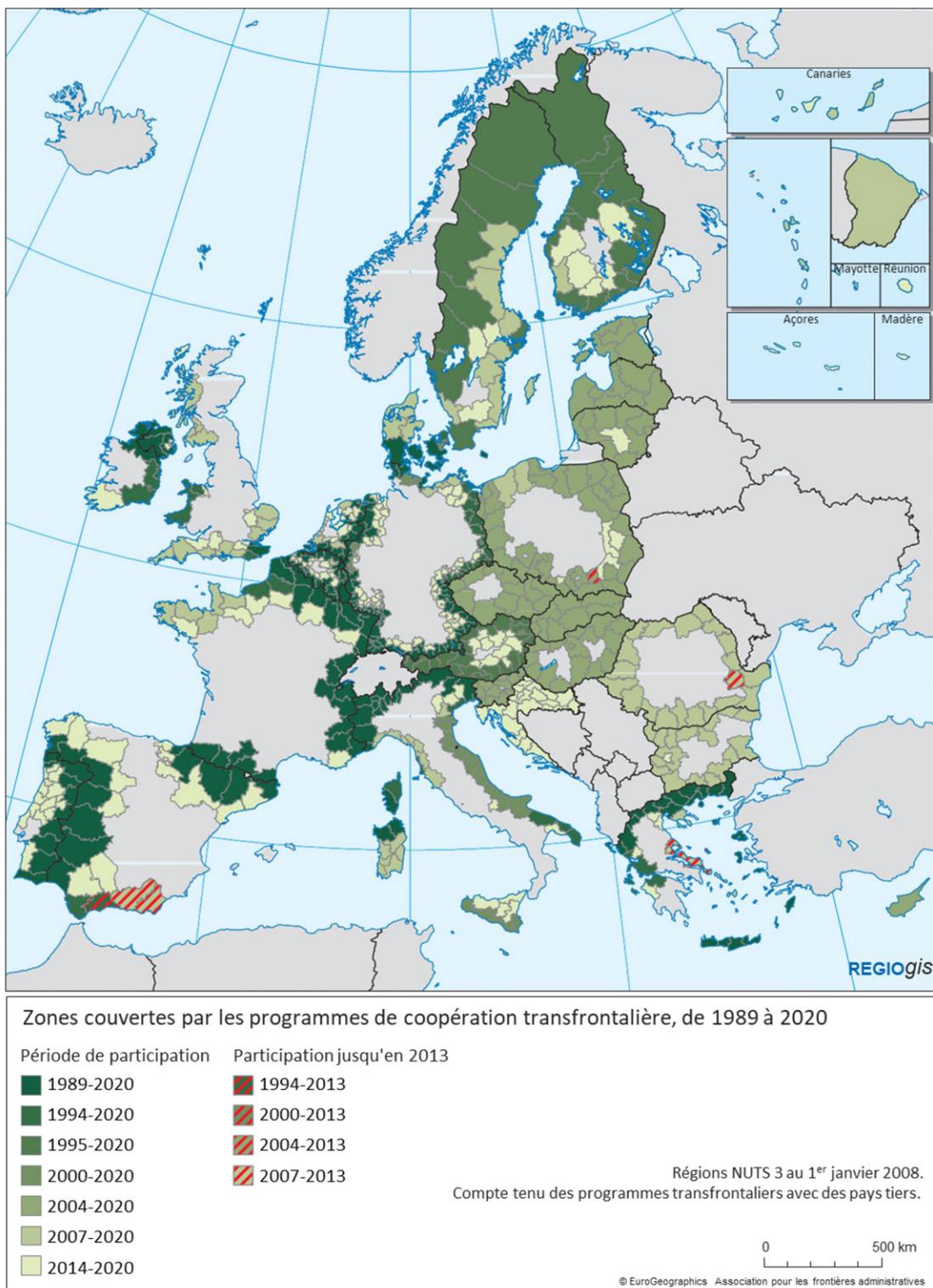
---

<sup>18</sup> Article 21, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1080/2006 du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 10).

<sup>19</sup> Article 20, paragraphe 2, point b), du règlement CTE.

<sup>20</sup> Document COM(2017) 534 final, p. 4.

**Figure 3 – Évolution de la composante d'Interreg destinée aux régions frontalières, tant intérieures qu'extérieures, de 1989 à 2020**



Source: Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO).

## Gouvernance d'Interreg et domaines de financement couverts par la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures au cours de la période 2014-2020

**11** À l'instar des programmes principaux du FEDER, les programmes de coopération font l'objet d'une gestion partagée. Dans ce contexte, le rôle de la Commission consiste à approuver les programmes élaborés par les États membres, à en faciliter la mise en œuvre, et à en assurer le suivi ainsi que l'évaluation.

**12** Pour chaque programme de coopération, une autorité de gestion, une autorité de certification et une autorité d'audit sont désignées. Spécificité d'Interreg, il est établi un secrétariat conjoint<sup>21</sup> qui joue le rôle de centre d'information, aide les candidats à présenter leurs demandes et évalue les dossiers de projets. Le secrétariat conjoint et l'autorité de gestion sont les principales autorités responsables des programmes de coopération. Enfin, le comité de suivi du programme sélectionne les opérations à cofinancer.

**13** Le processus de programmation relatif aux programmes de coopération est très similaire aux dispositions existantes applicables aux programmes principaux. La législation définit des exigences détaillées en ce qui concerne le contenu des programmes. Elle vise à favoriser une logique d'intervention cohérente, c'est-à-dire l'existence de liens manifestes entre les objectifs envisagés, les intrants et activités prévus ainsi que les résultats et l'impact escomptés. L'objectif ultime consiste à mettre en œuvre les fonds avec efficacité et efficience<sup>22</sup>:

- la programmation doit s'articuler autour de 11 objectifs thématiques prédéfinis<sup>23</sup>, avec une concentration d'au moins 80 % des fonds sur quatre de ces objectifs au maximum<sup>24</sup>;
- chaque axe prioritaire doit, de préférence, correspondre à un objectif thématique, et des priorités d'investissement ainsi que des objectifs spécifiques doivent être définis au sein de chacun de ces axes<sup>25</sup>;

---

<sup>21</sup> Considérant 33 et article 23, paragraphe 2, du règlement CTE.

<sup>22</sup> Considérant 88 du règlement portant dispositions communes.

<sup>23</sup> Article 9 du règlement portant dispositions communes.

<sup>24</sup> Article 6, paragraphe 1, du règlement CTE.

<sup>25</sup> Article 8, paragraphe 1, du règlement CTE.

- une justification du choix des objectifs thématiques, des priorités d'investissement et des dotations financières, fondée sur une analyse des besoins régionaux et nationaux, doit être fournie<sup>26</sup>.

**14** Tous les ans, au printemps, les autorités de gestion transmettent à la Commission un rapport annuel de mise en œuvre pour chaque programme de coopération<sup>27</sup>. Ces rapports comportent des données sur l'évolution des indicateurs de réalisation communs<sup>28</sup>, sur les indicateurs de réalisation et de résultat spécifiques aux programmes examinés et sur les valeurs intermédiaires, ainsi que des données financières.

**15** La *figure 4* et l'*annexe III* présentent la répartition des fonds entre les différents objectifs thématiques ciblés par le financement au titre de la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures au cours de la période 2014-2020. Fin 2020, la majeure partie du financement avait été consacrée aux objectifs «préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources» et «renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation».

---

<sup>26</sup> Article 96, paragraphe 1 et paragraphe 2, points a) et b), du règlement portant dispositions communes, et article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement CTE.

<sup>27</sup> Article 14 du règlement CTE.

<sup>28</sup> Article 16 et annexe du règlement CTE.

**Figure 4 – Objectifs thématiques (OT) financés au titre de la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures**



Source: Plateforme de données ouvertes dédiée aux Fonds ESI, dotations à la fin 2020.

**16** Comme on peut le voir à l'*annexe IV*, exception faite de l'assistance technique, les types de projets qui ont bénéficié des montants de financement les plus élevés avaient trait à la culture et au patrimoine, à l'adaptation au changement climatique, aux capacités institutionnelles, au transfert de technologies au profit des PME, à l'amélioration du réseau routier, à la protection de la biodiversité et de la nature, au tourisme dans les espaces naturels, aux soins de santé et services sociaux, ainsi qu'aux activités de recherche et d'innovation dans les centres publics.

**17** À la fin décembre 2020, les autorités responsables des programmes de coopération avaient engagé 102 % des fonds disponibles au titre de la période 2014-2020 (contre 110 % pour les programmes principaux soutenus par le FEDER) et avaient sélectionné quelque 24 000 projets à cofinancer. Les autorités responsables d'un programme peuvent en effet engager des montants plus élevés que celui du budget alloué au programme, afin de garantir qu'à la fin de la période de programmation, les fonds disponibles auront été utilisés dans leur totalité.

## Préparation en vue de la période 2021-2027

**18** Au cours de la période de programmation 2007-2013, 5,6 milliards d'euros de financement ont été fournis au titre d'Interreg. D'après l'évaluation ex post<sup>29</sup>, les projets ont conduit à des réalisations et à des résultats qui se sont avérés conformes aux objectifs spécifiques d'Interreg et étaient axés sur les principales priorités de la stratégie de Lisbonne.

**19** Les principales faiblesses relevées lors de l'évaluation étaient les suivantes:

- les programmes demeuraient très étendus, et le développement de la coopération ainsi que l'établissement de liens en étaient souvent les objectifs ultimes plutôt que des facteurs d'intégration économique plus large;
- pour la plupart des programmes, les décisions relatives aux projets à soutenir étaient prises selon une approche ascendante. Il était dès lors difficile de mettre en œuvre une stratégie cohérente en vue de promouvoir le développement et l'intégration territoriale et socioéconomique des régions concernées, même si la plupart des projets apportaient une contribution;
- les programmes Interreg étaient très peu coordonnés avec les programmes principaux.

---

<sup>29</sup> *European territorial Cooperation, Work Package 11, 'Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund'*, ADE, à la demande de la DG REGIO, juillet 2016.

**20** Lors de l'élaboration des accords de partenariat et des programmes de la période 2014-2020, la Commission a établi, pour chaque État membre, un document de prise de position énonçant les priorités les plus pertinentes en ce qui concerne les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et contenant une très courte section consacrée à la coopération territoriale.

**21** La Commission a fourni des documents d'orientation relatifs aux frontières, destinés à faciliter l'élaboration des programmes de coopération des États membres pour la période 2021-2027. Il s'agit de documents détaillés spécifiques des régions transfrontalières.

**22** Pour la période 2021-2027 également, la législation<sup>30</sup> dispose que:

- pour les frontières terrestres intérieures, les autorités responsables des programmes doivent allouer, au maximum, 60 % des fonds à quatre des sept objectifs stratégiques (dont cinq sont définis dans le règlement portant dispositions communes et deux, dans le règlement CTE), y compris «une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone» et «une Europe plus sociale»;
- pour les frontières maritimes, 60 % du financement doivent être consacrés à trois des objectifs stratégiques, dont «une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone»;
- il est possible d'allouer, respectivement, jusqu'à 20 % et jusqu'à 5 % du financement aux objectifs spécifiques d'Interreg «une meilleure gouvernance de la coopération» et «une Europe plus sûre et mieux sécurisée».

---

<sup>30</sup> Article 15 du texte de compromis en vue d'un accord sur le nouveau règlement CTE.

## Mesures relatives aux Fonds ESI prises en riposte à la crise de la COVID-19

**23** La pandémie de COVID-19 a durement frappé les régions transfrontalières et a mis les structures socioéconomiques sous pression, à l'intérieur comme autour des frontières de l'UE. Les mesures visant à assouplir l'utilisation des Fonds ESI afin d'atténuer les effets de la pandémie de COVID-19, prises au titre de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus<sup>31</sup> (CRII) et de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus<sup>32</sup> (CRII+), concernent également les programmes de coopération.

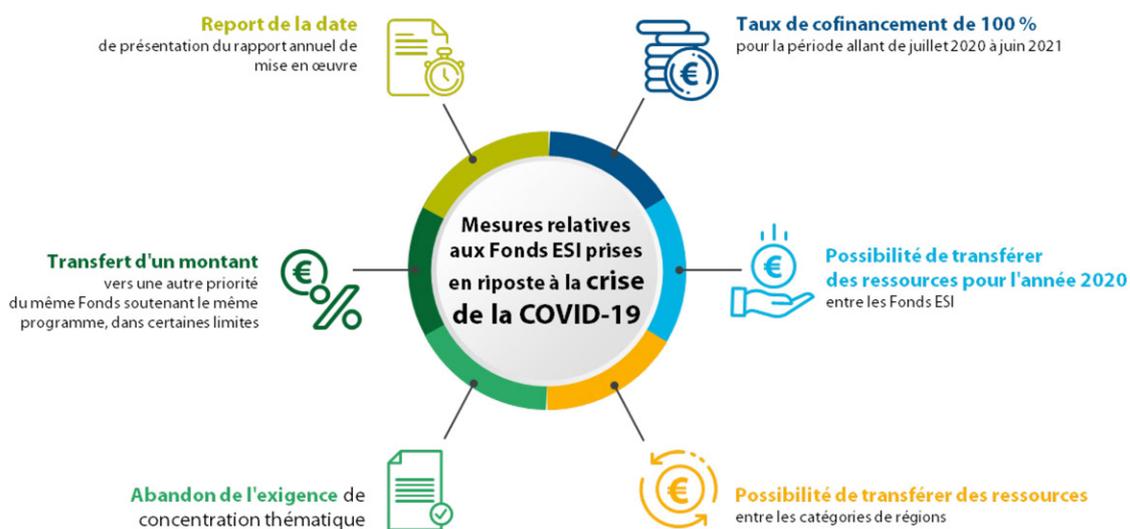
**24** La *figure 5* présente les plus importantes de ces mesures. Toutes supposent une modification des programmes et, hormis la possibilité de transférer des ressources entre catégories de régions pour l'exercice 2020, peuvent s'appliquer aux programmes de coopération. Les autorités responsables des programmes peuvent recourir à plusieurs de ces mesures.

---

<sup>31</sup> Règlement (UE) 2020/460 du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (règlement CRII) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5).

<sup>32</sup> Règlement (UE) 2020/558 du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19 (règlement CRII+) (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

## Figure 5 – Principales mesures relatives aux Fonds ESI prises en riposte à la crise de la COVID-19



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 2 du règlement CRII+ et de l'article 2 du règlement CRII.

## Étendue et approche de l'audit

**25** L'objectif de notre audit a consisté à déterminer si la Commission et les États membres avaient réellement tenu compte, dans les programmes de coopération transfrontalière intérieure relevant d'Interreg V-A, des défis des régions transfrontalières (voir [annexe I](#)). À cette fin, nous avons examiné:

- si, étant donné l'insuffisance des ressources disponibles, les autorités responsables des programmes avaient analysé les difficultés transfrontalières et les avaient hiérarchisées en fonction de leur importance, afin de concentrer les programmes de coopération sur les domaines où leur incidence serait le plus sensible;
- si les programmes de coopération étaient conçus selon une logique d'intervention cohérente et en synergie avec les programmes principaux couvrant les régions limitrophes, et si la logique d'intervention englobait un système d'évaluation permettant de mesurer les effets transfrontaliers;
- si les orientations de la Commission avaient aidé les régions transfrontalières à recenser leurs défis, et si les suggestions et l'assistance qu'elles contiennent leur avaient été utiles, en particulier pour ce qui est d'atténuer les effets de la crise liée à la COVID-19 et en vue d'un démarrage en douceur de la nouvelle période de programmation (2021-2027).

**26** Nos constatations et conclusions portent sur les programmes de coopération relevant de la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures pour la période de programmation 2014-2020, et nous pensons que nos recommandations contribueront utilement à la préparation et à la mise en œuvre de la période de programmation 2021-2027. Notre rapport pourra également alimenter les discussions en cours entre les colégislateurs concernant la création éventuelle d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans les régions transfrontalières<sup>33</sup>.

**27** Au niveau de l'UE, nous avons examiné les travaux de la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) de la Commission.

---

<sup>33</sup> Proposition de règlement relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier, COM(2018) 373 final du 29 mai 2018.

**28** Notre approche s'est traduite par une très forte couverture des programmes de coopération. Nous avons examiné, pour chacun des 28 États membres, au moins un programme de coopération auquel il avait participé, soit, au total, 23 programmes de coopération (voir la liste dans l'[annexe V](#)). Ces 23 programmes représentent 43 % du financement de l'UE affecté à la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures et 27 % de l'ensemble du budget dédié à Interreg pour la période 2014-2020.

**29** Pour ces programmes de coopération, nous avons effectué dix contrôles documentaires de base, dix contrôles documentaires approfondis et trois visites sur place. L'[annexe V](#) fournit des informations détaillées, y compris sur les différences entre ces types d'examens.

**30** Pour chacun de ces 23 programmes de coopération, nous avons en outre sélectionné deux programmes principaux (également répertoriés dans la liste de l'[annexe V](#)) couvrant les régions limitrophes, afin de comparer le ciblage de ces différents programmes et d'évaluer le niveau de synergie entre ceux-ci, du point de vue de la lutte contre les difficultés transfrontalières. Les principaux critères de sélection des deux programmes examinés pour chaque programme de coopération ont été la taille de la population, le niveau de soutien financier, la superficie de la région couverte et, surtout, l'importance des priorités d'investissement communes. Au total, nous avons examiné 39 programmes principaux, sept d'entre eux ayant été utilisés pour plusieurs comparaisons.

**31** Pour les programmes de coopération ayant fait l'objet d'examens sur place, nous avons visité 12 projets soutenus par l'UE. Les critères employés pour sélectionner ces projets étaient l'importance relative et la diversité des types d'actions cofinancées. Par ailleurs, pour le programme de coopération Roumanie – Bulgarie, nous avons effectué un contrôle documentaire de quatre projets supplémentaires. Nous avions initialement prévu un examen sur place pour ce programme, mais les restrictions de déplacement liées à la pandémie de COVID-19 s'y sont opposées. Il nous a donc été impossible de procéder nous-mêmes à une inspection physique des résultats des projets.

**32** Les 16 projets que nous avons examinés comportaient la mise en œuvre d'actions dans les domaines de soutien suivants: patrimoine culturel, tourisme, PME et entrepreneuriat, marché du travail et emploi, gestion des risques et coopération entre services d'urgence, éducation et formation, coopération institutionnelle, santé et inclusion sociale, et transport multimodal.

**33** Enfin, pour chacun des 53 programmes de coopération transfrontalière intérieure, nous avons déterminé dans quelle mesure les autorités responsables avaient tiré parti de la flexibilité et des possibilités de simplification offertes par les initiatives CRII et CRII+. Dans le cas des trois programmes de coopération ayant donné lieu à des visites sur place ainsi que du programme Roumanie – Bulgarie, pour lequel un examen sur place était prévu, nous avons évalué les incidences de la crise liée à la COVID-19 sur la mise en œuvre des projets.

## Observations

### Les programmes transfrontaliers reposaient sur des analyses approfondies, mais ne permettaient pas de répondre à tous les défis

**34** Nous avons examiné les documents relatifs à 23 programmes de coopération afin d'apprécier si la planification stratégique de la période de programmation 2014-2020 avait reposé sur une analyse des difficultés transfrontalières auxquelles se heurtaient les régions couvertes. Nous nous sommes également attachés à déterminer dans quelle mesure les programmes de coopération avaient permis de lutter contre ces difficultés, étant donné le manque de ressources financières.

### Une analyse des défis des régions transfrontalières avait été effectuée pour chacun des 23 programmes de coopération examinés

**35** Tout programme de coopération doit reposer sur une analyse des besoins de l'ensemble de la zone qu'il couvre<sup>34</sup>. Cela suppose d'adapter les exigences relatives au contenu des programmes aux besoins spécifiques des régions transfrontalières<sup>35</sup>.

**36** Tous les programmes de coopération examinés décrivaient les besoins des régions, en s'appuyant sur une analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces (analyse SWOT) ou des caractéristiques sociales et économiques des régions transfrontalières (analyse socioéconomique). Toutefois, dans le cas du programme de coopération Suède – Finlande – Norvège, l'analyse SWOT n'était pas suffisamment poussée pour apporter les éléments nécessaires à la prise de décisions stratégiques: l'examen des menaces était incomplet, aucune séparation n'était établie entre les atouts et les opportunités, aucune information générale n'était fournie pour certains défis mentionnés et des données obsolètes, remontant à plus de dix ans, étaient utilisées.

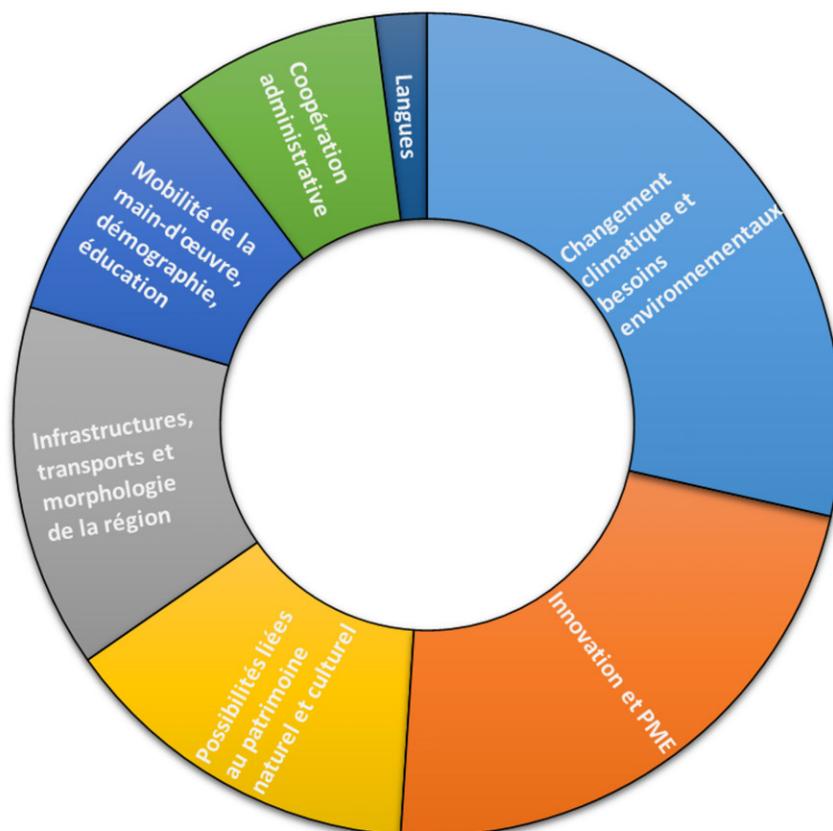
---

<sup>34</sup> Article 8, paragraphe 2, point a), du règlement CTE.

<sup>35</sup> Considérant 19 du règlement CTE.

**37** La [figure 6](#) présente, en les groupant en sept catégories, les principaux défis mis en évidence dans les programmes de coopération. La plupart d'entre eux se posent également pour les programmes principaux qui couvrent les mêmes zones géographiques. Les insuffisances en matière de coopération administrative et la barrière linguistique sont toutefois spécifiques des contextes transfrontaliers.

**Figure 6 – Principaux défis des régions transfrontalières**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des 23 programmes de coopération énumérés dans l'[annexe V](#).

### Les programmes de coopération à eux seuls ne permettent pas de répondre aux défis, qui doivent donc être hiérarchisés

**38** Concrètement, compte tenu des ressources financières allouées à ces programmes, ceux-ci n'ont permis de répondre que partiellement aux difficultés transfrontalières. Le budget consacré à chacun des 53 programmes de coopération relatifs aux frontières intérieures s'élevait, en moyenne, à 162 millions d'euros, et s'échelonnait entre 19 millions d'euros, pour le programme Slovaquie – Hongrie, et 485 millions d'euros, pour le programme Espagne – Portugal (POCTEP) (voir [annexe I](#)). Or, lutter contre de nombreuses difficultés transfrontalières suppose des moyens financiers importants. Par exemple, les grands projets d'infrastructures routières ou

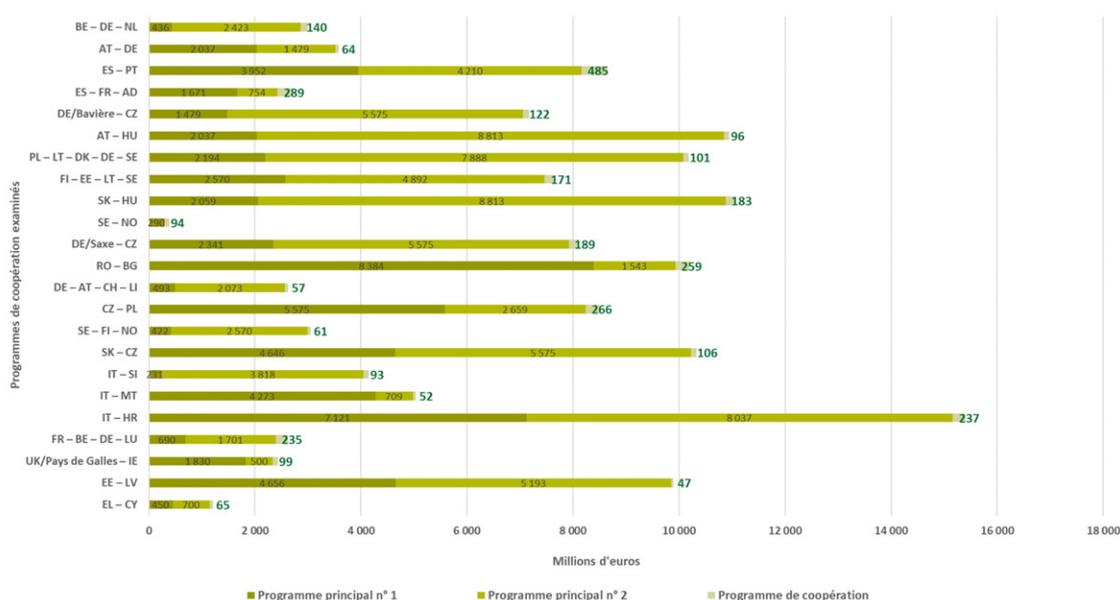
ferroviaires de nature à faciliter les transports, le commerce et les déplacements des citoyens mobilisent habituellement plusieurs milliards d'euros.

**39** Les programmes principaux, par contre, sont généralement dotés de budgets beaucoup plus importants. Parmi les 39 programmes principaux que nous avons examinés, les programmes régionaux avaient un budget variant entre 231 millions d'euros et 7 milliards d'euros, soit un budget moyen de 2 milliards d'euros, tandis que les programmes nationaux avaient une dotation plus de deux fois supérieure, qui allait de 700 millions d'euros à près de 9 milliards d'euros (voir [annexe V](#)).

**40** Dans certains cas, les autorités responsables des programmes avaient alloué un faible montant à un axe prioritaire ou à une priorité d'investissement, si bien que les fonds ne pouvaient guère produire d'effets pour la région transfrontalière. Ainsi, les autorités responsables du programme de coopération Estonie – Lettonie avaient affecté moins de 1 million d'euros à l'axe prioritaire relatif à l'intégration des marchés du travail et à l'amélioration des conditions d'accès à l'emploi transfrontalier. Il n'est pas certain que des montants de soutien relativement modiques, comme celui-ci, puissent produire des effets appréciables.

**41** La [figure 7](#) illustre la différence de dotation budgétaire entre les 23 programmes de coopération de notre échantillon et les programmes principaux relatifs aux régions limitrophes examinés.

**Figure 7 – Comparaison entre les budgets des programmes de coopération et ceux des programmes principaux relatifs aux régions limitrophes examinés**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des programmes de coopération et des programmes principaux examinés, énumérés dans l'[annexe V](#).

**42** Étant donné le manque de ressources financières, il convient d'affecter le financement aux domaines dans lesquels il permettra probablement d'apporter la plus forte valeur ajoutée. Nous avons toutefois observé que la plupart des autorités responsables des programmes ne hiérarchisaient pas les besoins recensés et s'exposaient ainsi au risque de ne pas sélectionner les priorités d'investissement susceptibles de produire le plus fort impact.

**43** Notre examen a montré que la réponse à beaucoup de défis importants rencontrés par les régions transfrontalières n'était pas du ressort des autorités responsables des programmes, mais supposait que des décisions soient prises au niveau étatique, puis intégrées dans la législation nationale. Ainsi, la coopération entre autorités nationales en matière de sécurité ou de soins de santé requiert des accords bilatéraux ou trilatéraux entre les États membres, comme l'illustre l'[encadré 2](#).

## Encadré 2

### Les défis relatifs aux soins de santé dans la Grande Région

Le programme de coopération de la Grande Région couvre cinq régions situées dans trois États membres de l'UE (la France, la Belgique et l'Allemagne) ainsi que le Luxembourg. La Grande Région est une zone densément peuplée, qui compte 11,4 millions d'habitants pour une superficie de 65 401 km<sup>2</sup>.

D'après l'analyse SWOT effectuée en vue de l'établissement du programme 2014-2020, l'un des défis de la région réside dans *le manque de volonté et les difficultés réglementaires en matière de circulation des informations, en particulier dans le domaine de la santé*. Les différences entre les quatre systèmes de soins de santé empêchent l'accès à des services de soins transfrontaliers, avec des conséquences potentiellement fatales lorsque des soins urgents pourraient être fournis plus rapidement par un hôpital proche situé dans un pays voisin. En outre, l'absence de système d'assurance maladie coordonné au niveau transfrontalier dissuade les patients de chercher à recevoir des soins dans les pays voisins, de crainte de ne pas pouvoir régler d'avance le coût du traitement en attendant que leur assurance maladie les rembourse.

Les autorités responsables du programme ont sélectionné, en vue d'un financement, une priorité d'investissement relative aux infrastructures sanitaires et sociales<sup>36</sup>. Elles ont choisi, comme valeur cible de l'indicateur de résultat, la conclusion de six accords d'accès aux soins de santé transfrontaliers avant la fin 2023. Fin 2019, 14 accords de ce type avaient été signés.

### L'existence d'une stratégie cohérente visant à répondre aux défis s'est rarement traduite par une mise en œuvre ciblée

**44** Nous avons évalué les principaux éléments stratégiques des programmes de coopération ainsi que leur mise en œuvre concrète dans le cadre des appels à propositions et de la sélection des projets.

<sup>36</sup> Annexe XI du règlement portant dispositions communes, priorité d'investissement 9a.

## Dans la quasi-totalité des cas, les documents stratégiques relatifs aux programmes satisfaisaient aux exigences juridiques et cadraient avec les analyses des besoins

**45** Le règlement portant dispositions communes établit la nécessité d'une «logique d'intervention»<sup>37</sup> solide, c'est-à-dire de liens manifestes entre les objectifs du programme et ses résultats escomptés. Puisque plusieurs Fonds de l'UE apportent un soutien dans la même zone géographique, il importe que ces Fonds et les instruments de financement nationaux soient efficacement coordonnés<sup>38</sup>. Pour Interreg, les opérations doivent associer des bénéficiaires d'au moins deux pays participants<sup>39</sup>.

**46** Nous avons donc examiné:

- la solidité de la logique d'intervention qui lie les défis recensés aux autres éléments de la procédure de sélection des projets, y compris le choix de l'axe prioritaire, des objectifs thématiques et spécifiques, des priorités d'investissement, des réalisations et des résultats ainsi que des valeurs cibles correspondantes;
- la question de savoir si les autorités responsables des programmes avaient pris des dispositions pour coordonner le financement avec d'autres sources;
- l'importance accordée au caractère transfrontalier, lors de la sélection des projets.

### À quelques exceptions près, les programmes examinés reposaient sur une logique d'intervention solide

**47** Dans la quasi-totalité des cas, nous avons constaté qu'il existait bel et bien une logique d'intervention solide liant l'analyse des défis à la sélection, par les autorités responsables des programmes, des axes prioritaires, des objectifs thématiques et spécifiques ainsi que des priorités d'investissement, et que cette logique couvrait également les appels à propositions. Lorsque l'analyse SWOT n'était pas suffisamment poussée pour apporter les éléments nécessaires à la prise de décisions stratégiques (voir point 36), la cohérence de la logique d'intervention du programme s'en est ressentie.

---

<sup>37</sup> Considérant 88 du règlement portant dispositions communes.

<sup>38</sup> Article 8, paragraphe 5, point a), du règlement CTE.

<sup>39</sup> Article 12, paragraphe 2, du règlement CTE.

**48** Les autorités responsables des programmes se sont également conformées à l'obligation de concentrer l'essentiel des fonds sur quatre objectifs thématiques au maximum. Parfois, elles ont opté pour un ciblage encore plus précis des programmes, qu'elles ont centrés sur des secteurs d'activité spécifiques. Tel est le cas, par exemple, du programme relatif au sud de la Baltique, qui englobe des régions de Pologne, du Danemark, d'Allemagne, de Lituanie ainsi que de Suède, et qui vise à accroître le potentiel de croissance «bleue» (maritime) et «verte» (environnementale) de la région du sud de la Baltique, bien que plusieurs autres défis aient été mis en évidence dans cette région.

**49** Rares étaient cependant les programmes de coopération qui soutenaient le financement de projets relevant de domaines qui n'avaient pas été recensés dans l'analyse SWOT ou dans l'analyse socioéconomique. Dans le cas du programme Slovaquie – Tchéquie, par exemple, les autorités ont décidé d'investir dans des opérations conçues pour améliorer la qualité de la coopération transfrontalière entre les administrations locales et régionales. Bien qu'il s'agisse de l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontées les régions transfrontalières en général, le manque de capacités institutionnelles n'était pas mentionné dans l'analyse socioéconomique relative à ce programme.

**50** Dans le cas du programme de coopération relatif à la Baltique centrale, les autorités responsables ont décidé de centrer leur action sur les opportunités offertes aux régions transfrontalières plutôt que sur les défis auxquels celles-ci sont confrontées. Elles ont investi dans des opérations destinées à maintenir ou créer des emplois, à soutenir les PME et à renforcer l'attractivité touristique de la région. En l'occurrence, la logique d'intervention du programme de coopération était claire et satisfaisait aux autres exigences juridiques. Il s'en est toutefois suivi qu'aucune action visant à répondre aux défis des régions transfrontalières n'a été engagée, comme l'a corroboré notre examen de l'un des quatre projets relevant de ce programme de coopération.

**Les programmes comportaient des informations sur la coordination avec les autres sources de financement, et une procédure d'évaluation du caractère transfrontalier avait été mise en place**

**51** Nous avons constaté que tous les programmes de coopération comportaient des informations sur des mécanismes destinés à coordonner le financement avec d'autres sources de financement national ou de l'UE, comme les Fonds ESI. Ils contenaient par exemple des informations détaillées sur la participation d'agents clés de diverses autorités à des réunions au cours desquelles ont été étudiées les possibilités de

synergies entre les fonds, et sur la marche à suivre pour éviter que deux sources différentes financent la même opération.

**52** Enfin, nous avons observé que toutes les procédures de sélection permettaient de s'assurer du caractère transfrontalier des projets, et notamment de la détermination des partenaires situés de part et d'autre de la frontière à y participer activement.

### **En pratique, nous avons relevé plusieurs faiblesses dans la mise en œuvre de la stratégie et son suivi**

**53** Nous avons examiné la mise en œuvre des stratégies relatives aux programmes dans le cadre des appels à propositions et de la sélection des projets, et son suivi ainsi que sa coordination avec les autres mécanismes de financement dans les mêmes zones géographiques. Pour ce qui a trait à la mise en œuvre et au suivi, nous avons relevé plusieurs faiblesses concernant la délimitation entre programmes de coopération et programmes principaux, le caractère transfrontalier des projets, la procédure de sélection de ceux-ci, les indicateurs utilisés et la qualité des données statistiques ainsi que leur disponibilité.

#### **Absence fréquente d'une délimitation claire entre programmes de coopération et programmes principaux**

**54** Au niveau de l'UE, 66 % de la superficie terrestre totale sont éligibles à un financement au titre de l'objectif Interreg relatif aux frontières intérieures et extérieures. Pour 17 États membres, la part du territoire éligible dépasse les 80 % (voir [encadré 3](#) et [figure 8](#)).

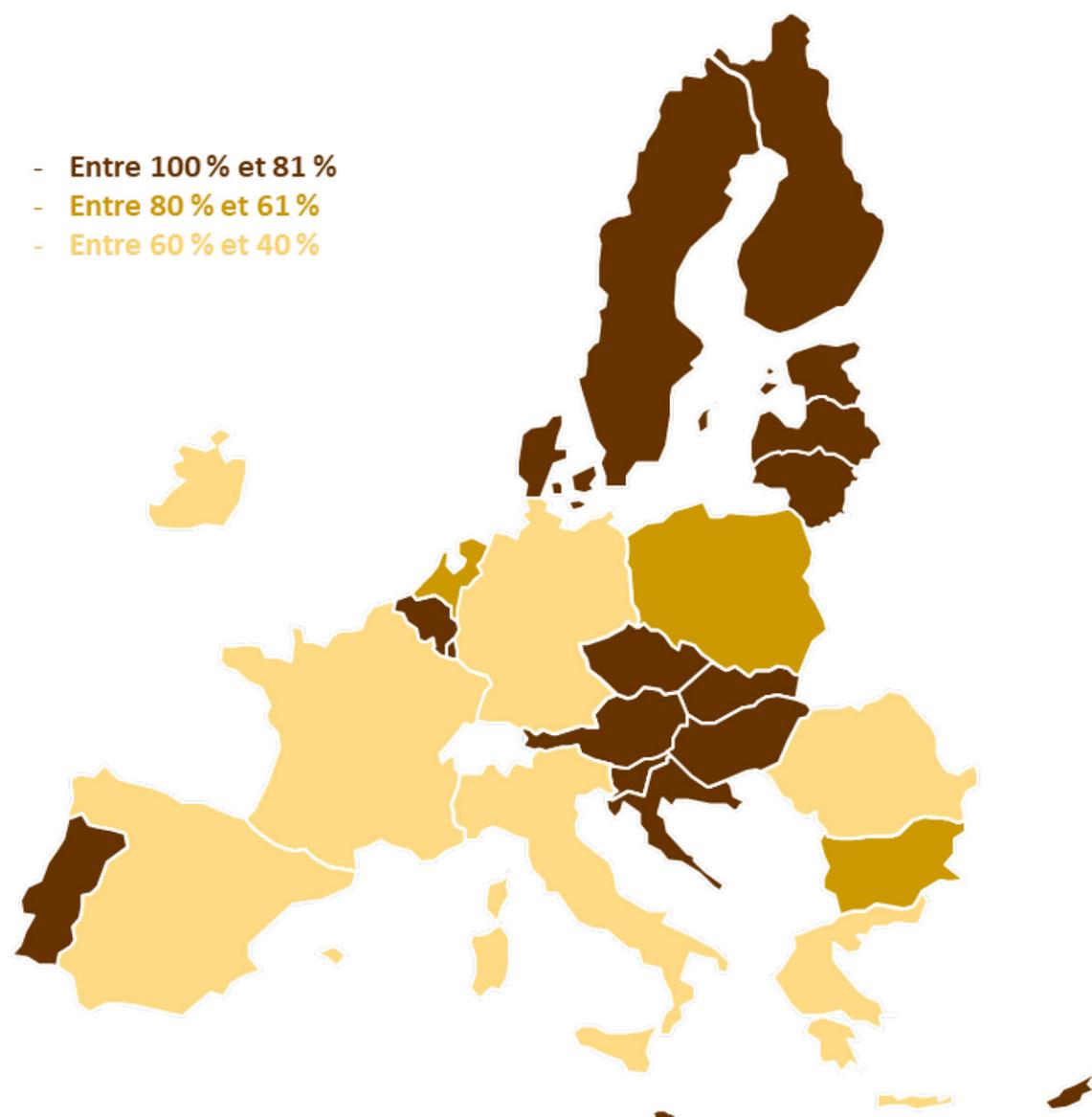
### Encadré 3

#### Augmentation de l'étendue des régions éligibles au financement Interreg relatif aux frontières intérieures et extérieures

Pour la période de programmation 2014-2020, la part de la surface terrestre des États membres ayant vocation à bénéficier d'un financement au titre d'Interreg, que ce soit dans le cadre de programmes de coopération intérieure ou extérieure, a fortement augmenté, de sorte qu'actuellement, la part du territoire éligible à un financement au titre de la coopération transfrontalière est de:

- plus de 80 % pour 17 États membres (Belgique, Tchéquie, Danemark, Estonie, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Slovénie, Slovaquie, Finlande et Suède);
- plus de 60 % pour trois États membres (Bulgarie, Pays-Bas et Pologne);
- plus de 40 % pour les sept États membres restants (Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie et Roumanie).

**Figure 8 – Superficie terrestre des États membres éligible à un financement au titre des programmes de coopération relatifs aux frontières intérieures et extérieures**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par Eurostat.

**55** Les programmes principaux et les programmes de coopération permettent de cofinancer des projets de l'UE dans les mêmes zones géographiques (voir point **08**). Nous avons comparé le ciblage de chacun des 23 programmes de coopération de notre échantillon avec celui de deux programmes principaux couvrant les régions limitrophes (voir point **30**), en nous focalisant sur les priorités d'investissement communes à ces programmes (la réglementation applicable permet en effet que les programmes aient des priorités d'investissement en commun). Pour ces priorités communes, nous avons comparé les domaines de soutien et les types d'opérations que les programmes visaient à cofinancer, et nous avons examiné si les programmes étaient clairement

délimités et si leur complémentarité était attestée.

**56** Nous avons constaté que, dans 14 cas, il n'existait pas de délimitation claire entre les domaines de soutien et entre les types d'opérations à cofinancer. En d'autres termes, les programmes principaux pouvaient financer le même type d'opérations que les programmes de coopération, à la différence que, pour le soutien au titre de ces derniers, un caractère transfrontalier et la participation de deux partenaires situés de part et d'autre de la frontière étaient exigés. Les cas concernés relevaient principalement de domaines de soutien tels que l'environnement, la culture, le tourisme, la compétitivité et la création d'emplois.

**57** La région du sud de la Baltique offre un bon exemple de distinction claire entre les types de projets: la construction d'une piste cyclable a été financée dans le cadre d'un des programmes principaux, celle d'aires de repos situées le long de cette piste l'ayant été au titre du programme de coopération. Ce type d'approche nécessite une bonne coopération, lors de la phase de programmation, entre les autorités responsables des programmes.

**58** Pour maximiser la valeur ajoutée dans les cas où plusieurs programmes de soutien permettent de financer la même priorité d'investissement, il importe de coordonner les domaines de soutien et de différencier les types de projets cofinancés. Durant la période 2014-2020, la réglementation relative à la coopération territoriale européenne exigeait que 80 % du financement soient concentrés sur quatre, au maximum, des 11 objectifs thématiques (voir point [13](#)). Pour la période 2021-2027, toutefois, la concentration thématique est moindre, car les autorités responsables des programmes de coopération relatifs aux frontières terrestres intérieures ont par exemple la possibilité d'affecter des fonds aux sept objectifs stratégiques (à savoir les cinq objectifs stratégiques généraux et les deux objectifs spécifiques d'Interreg; voir point [22](#)).

**59** Avec le chevauchement entre les régions éligibles au bénéfice d'Interreg et des programmes principaux du FEDER (voir point [54](#)), la réduction du budget dévolu à Interreg (voir point [07](#)) et l'élargissement du ciblage des programmes pour la période 2021-2027 (voir point [22](#)), la nécessité d'une délimitation claire entre les programmes principaux et les programmes de coopération devient plus impérieuse. Une séparation plus nette pourrait avoir pour effets de renforcer les synergies, de réduire le risque de double financement et d'augmenter la valeur ajoutée des projets. L'évaluation ex post relative à la période 2007-2013 a également épingle l'étendue des programmes, de même que la faiblesse de la coordination entre les programmes de coopération et les programmes principaux (voir point [19](#)).

## Le caractère transfrontalier de certains projets était discutable

**60** Les projets de coopération doivent associer des bénéficiaires d'au moins deux pays participants, même si, d'après la législation, un projet peut être mis en œuvre dans un seul pays pour autant que «*les incidences et les avantages transfrontaliers ou transnationaux soient identifiés*<sup>40</sup>».

**61** Pour les 16 projets de notre échantillon, nous avons examiné:

- s'ils visaient à remédier à au moins un type de difficulté transfrontalière;
- si certains d'entre eux étaient mis en œuvre dans un seul État membre;
- si la contribution de chaque partenaire et la contribution collective du projet transfrontalier généraient des avantages visibles dans tous les États membres participants;
- si ces avantages transfrontaliers justifiaient le financement de l'opération au titre du programme de coopération.

**62** Nous avons vérifié qu'à une exception près (voir point **50**), tous les projets visaient à remédier à au moins une difficulté transfrontalière. Tous étaient mis en œuvre dans au moins deux États membres participants, et leurs avantages étaient visibles dans tous les États concernés. Cependant, dans huit cas, la coopération entre les partenaires s'est limitée à la présentation d'une proposition commune afin d'obtenir un financement pour les interventions; en outre, les projets concernés étaient dépourvus de critères communs et ne pouvaient donc être qualifiés de projets transfrontaliers. Les quatre projets examinés relevant du secteur du tourisme, l'un des principaux domaines de soutien au titre d'Interreg au cours de la période 2014-2020 (voir point **17**), présentaient tous cette faiblesse.

**63** L'*encadré 4* fournit des exemples de projets à fort et à faible caractère transfrontalier, relevant du même programme.

---

<sup>40</sup> Article 12, paragraphe 2, du règlement CTE.

#### Encadré 4

##### Deux exemples de projets relevant du programme Tchèque – Pologne, l'un présentant un caractère transfrontalier discutable, l'autre un caractère transfrontalier manifeste

**Modernisation des pavillons d'un zoo et des installations d'un site touristique:** une demande de financement a été déposée en vue de la modernisation des installations de deux attractions touristiques situées chacune dans un pays, à environ 75 km l'une de l'autre, et de la conception d'une campagne marketing commune. Cependant, les partenaires ne faisaient pas de publicité l'un pour l'autre sur leurs sites internet et un système de billetterie commun n'a pas été mis en place. Le projet n'avait donc pas de caractère transfrontalier.

**Coopération transfrontalière des unités de police:** les huit unités de police des deux régions couvertes par le programme de coopération ont introduit une demande de financement afin de renforcer la coordination dans la lutte contre la criminalité liée aux stupéfiants. Les activités relevant du projet comprenaient l'achat d'équipements permettant de révéler la présence de stupéfiants (spectromètres, par exemple), des patrouilles de police communes, des formations communes pour les policiers, y compris des cours de langues, et des campagnes d'information, à destination des enseignants et des parents, sur les stupéfiants et le matériel utilisé. Ce projet a permis de resserrer la coopération entre les huit unités de police et présentait un réel caractère transfrontalier.

**En raison de plusieurs faiblesses dans la sélection des projets, les meilleurs d'entre eux n'ont pas toujours été retenus**

**64** L'appel à propositions et la sélection des projets sont des phases cruciales du processus de mise en œuvre des programmes, en particulier eu égard au montant des ressources disponibles pour les programmes de coopération (voir point 38) et parce que le taux d'engagement au titre d'Interreg n'a pas été source de préoccupation majeure ces dernières années (voir point 17). Pour pouvoir atteindre les objectifs des programmes de coopération et répondre aux besoins les plus urgents des régions transfrontalières, il est d'autant plus important que les projets soient sélectionnés sur la base de leurs mérites.

**65** Pour les 10 programmes de coopération pour lesquels nous avons effectué des contrôles documentaires approfondis et les trois programmes ayant donné lieu à des visites sur place, nous avons donc examiné la manière dont les autorités responsables:

- ont informé le public des domaines et des types de projets éligibles à un soutien dans le cadre de chaque programme, en vue d'attirer des propositions de projets conformes aux objectifs de celui-ci;
- ont évalué les propositions de projets;
- ont sélectionné les projets répondant le mieux aux défis de leur région.

**66** Pour ces programmes de coopération, les documents de programmation satisfaisaient aux exigences juridiques<sup>41</sup> et comportaient des informations de base sur les programmes: description du type d'actions devant bénéficier d'un soutien au titre de chaque priorité d'investissement, contribution escomptée de ces actions aux objectifs spécifiques, principes directeurs régissant la sélection des opérations, recensement des principaux groupes cibles, types de bénéficiaires, etc. Nous avons toutefois relevé des faiblesses à chacune des trois phases de la sélection des projets.

**67** Pour cinq de ces 13 programmes de coopération, le repérage des projets potentiels a reposé sur une approche «ascendante»: les candidats à un financement ont présenté leurs dossiers de projets sans avoir guère reçu d'indications des autorités responsables concernant la manière dont les projets devaient répondre directement aux besoins de la région (voir *encadré 5*). L'évaluation ex post relative à la période 2007-2013 a également fait état de ce problème, alors bien plus répandu (voir point **19**).

---

<sup>41</sup> Article 8, paragraphe 2, point b), du règlement CTE.

## Encadré 5

### Deux approches possibles pour attirer des projets

Les autorités responsables des programmes sélectionnent la majorité des projets en passant des appels ouverts à propositions de projets invitant les candidats à déposer des demandes de financement. Ces appels doivent tenir compte des axes prioritaires, des objectifs thématiques, des objectifs spécifiques et des priorités d'investissement des programmes. Chaque procédure de sélection doit déboucher sur le choix des projets qui permettent le mieux de répondre aux défis auxquels le programme vise à remédier.

Les idées de projets peuvent être présentées:

dans le cadre d'une **approche «ascendante» (appels à propositions génériques)**, c'est-à-dire par le bénéficiaire potentiel lui-même, qui essaie alors d'adapter la proposition de projet aux exigences de l'appel;

dans le cadre d'une **approche «descendante» (appels à propositions ciblés)**, où les autorités responsables du programme fournissent d'abord des indications sur les attentes en matière de ciblage des projets potentiels.

**68** Pour dix des programmes, les autorités ont évalué les dossiers au moyen d'un système de points en vertu duquel les projets devaient obtenir une note minimale pour avoir une chance d'être sélectionnés. Ce système non seulement contribue à la transparence de la procédure de sélection, mais facilite également les travaux ultérieurs du comité de suivi (qui a pour mission de choisir les projets à cofinancer). Pour les trois autres programmes, il n'existait pas de système de points, et les autorités responsables ont fondé la sélection sur une évaluation qualitative, qui ne permet pas une hiérarchisation claire des projets.

**69** Pour trois programmes, les autorités responsables ont communiqué une liste des projets, classés en fonction de leurs mérites, au comité de suivi. Pour les dix autres programmes de coopération, par contre, même dans les cas où un système de points avait été utilisé, les dossiers de projets transmis au comité de suivi n'avaient pas été classés par les autorités responsables. L'[encadré 6](#) fournit un exemple de bonne pratique et un autre de pratique non satisfaisante en matière de sélection des projets.

## Encadré 6

### Procédure de sélection relative à Interreg: exemples de bonne pratique et de pratique non satisfaisante

Les autorités responsables du programme de coopération Tchèque – Pologne ont appliqué la procédure de sélection suivante, conçue pour permettre de choisir, en toute transparence, les projets répondant le mieux aux défis recensés dans le programme de coopération:

- les régions participantes dressent une liste d'experts dans chaque domaine de soutien couvert par le programme;
- chaque projet est évalué par quatre experts externes (deux de chaque État membre): deux issus des régions où sont basés les partenaires du projet et les deux autres, d'autres régions couvertes par le programme;
- l'évaluation des effets transfrontaliers est assurée par les deux experts externes issus des régions où sont basés les partenaires du projet et par un membre du personnel du secrétariat conjoint;
- l'évaluation de la coopération transfrontalière est effectuée par deux membres du personnel du secrétariat conjoint (un de chaque État membre);
- pour pouvoir être éventuellement éligibles à un cofinancement, les projets doivent obtenir une note globale supérieure ou égale à 70 %, ainsi qu'une note minimale de 70 % dans certains domaines spécifiques;
- le secrétariat conjoint classe les projets en fonction des notes obtenues et les transmet au comité de suivi, qui procède à la sélection proprement dite.

À l'opposé, les autorités responsables du programme Royaume-Uni/Pays de Galles – Irlande ont établi une procédure de sélection mal définie, menée en continu, sans appels à propositions concurrentiels. Elles n'ont pas attribué de notes aux dossiers de projets, mais ont apprécié leur «caractère approprié» selon quelques critères qualitatifs. Les propositions de projets étaient écartées comme «non appropriées» lorsque le candidat avait fourni des réponses incomplètes ou insatisfaisantes au regard d'un grand nombre des exigences en matière de preuve formulées, ce qui attestait d'un niveau de risque inacceptable. Ce système ne permettait donc pas de classer les projets en fonction de leurs mérites et de leur degré de priorité. Il n'existait aucune assurance que les autorités seraient en mesure de sélectionner de façon transparente les meilleurs projets.

**Les indicateurs ne rendaient généralement pas compte des effets transfrontaliers, et la quantité limitée de données statistiques régionales disponibles entravait le suivi et l'évaluation**

**70** Afin d'axer davantage les programmes sur les résultats, les autorités étaient tenues de définir, pour chaque axe prioritaire, les résultats attendus relatifs aux objectifs spécifiques, les indicateurs de réalisation et de résultat, ainsi qu'une valeur de référence et une valeur cible pour l'ensemble de la période de programmation<sup>42</sup>. Le règlement CTE comprend une liste d'indicateurs de réalisation communs que les autorités responsables des programmes peuvent décider d'utiliser<sup>43</sup>. Les valeurs cibles peuvent être exprimées en termes quantitatifs ou, pour les indicateurs de résultat uniquement, qualitatifs<sup>44</sup>. Pour pouvoir effectuer un suivi fiable de ces valeurs cibles, les autorités responsables des programmes doivent collecter des données statistiques solides.

**71** Pour l'ensemble des 23 programmes de coopération, nous avons examiné si les objectifs spécifiques répondant aux besoins recensés dans les régions transfrontalières étaient conformes aux critères SMART (c'est-à-dire s'ils étaient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés).

**72** Nous nous sommes en outre attachés à déterminer si les indicateurs de réalisation et de résultat définis pour chaque programme étaient:

- pertinents au regard des objectifs spécifiques du programme;
- propres à mesurer l'impact des opérations soutenues;
- susceptibles d'atteindre leurs valeurs cibles pour la fin de la période de programmation. Pour ce faire, nous avons également utilisé les conclusions des derniers rapports annuels de mise en œuvre disponibles.

**73** Nous avons constaté que, de manière générale, les objectifs spécifiques des programmes étaient conformes aux critères SMART. Ils suivaient la logique d'intervention du programme, étaient liés aux axes prioritaires, objectifs thématiques et priorités d'investissement sélectionnés, et jetaient un pont entre la stratégie, d'une part, et les actions et opérations soutenues, d'autre part.

---

<sup>42</sup> Article 8, paragraphe 2, point b), du règlement CTE.

<sup>43</sup> Annexe du règlement CTE.

<sup>44</sup> Article 16, paragraphe 3, du règlement CTE.

**74** En outre, d'après nos constatations, les indicateurs de réalisation communs, de même que les indicateurs de réalisation et de résultat spécifiques des programmes, étaient généralement mesurables et, dans tous les cas, une valeur de référence ainsi qu'une valeur cible avaient été établies. L'utilisation des indicateurs de réalisation communs facilite l'agrégation des données relatives aux Fonds ESI.

**75** Sept autorités responsables de programmes ont mis à profit la possibilité, offerte par la législation, de mesurer certains indicateurs de résultat moyennant une évaluation qualitative, c'est-à-dire une enquête. Nous avons découvert que, dans trois cas, les autorités responsables des programmes avaient envoyé le questionnaire aux bénéficiaires et autres parties prenantes auxquels elles avaient octroyé un financement. Cela peut donner à penser que les résultats ne sont pas recueillis de manière objective, dans la mesure où les bénéficiaires ont peut-être fourni des réponses plus positives qu'ils ne l'auraient fait en l'absence de tout lien de dépendance.

**76** Dans tous les programmes de coopération examinés, hormis celui relatif au sud de la Baltique, nous avons également relevé des problèmes liés à la pertinence des indicateurs et au caractère réalisable de leurs valeurs cibles. Ces problèmes concernaient aussi bien les indicateurs de réalisation communs que les indicateurs de réalisation et de résultat spécifiques des programmes.

**77** Pour ce qui est de la pertinence, bon nombre des indicateurs de réalisation communs et des indicateurs spécifiques des programmes étaient impropres à rendre compte des effets transfrontaliers des opérations financées au titre d'Interreg. De plus, nous avons recensé des cas où les indicateurs définis ne mesuraient pas l'effet des opérations soutenues sur l'objectif spécifique, et d'autres dans lesquels l'effet ne pouvait pas être imputé directement et exclusivement à un projet en particulier. Dans de nombreux programmes, par exemple, l'«augmentation du nombre de séjours à l'hôtel dans la région» était utilisée comme indicateur de résultat pour une opération culturelle/touristique, bien que le nombre de séjours à l'hôtel dans une région soit lié à plusieurs facteurs socioéconomiques, et pas uniquement au projet Interreg.

**78** En ce qui concerne le caractère réalisable des valeurs cibles, nous avons relevé des exemples diamétralement opposés. Dans certains cas, les valeurs cibles n'étaient pas réalistes et, selon toute vraisemblance, ne seront pas atteintes pour la fin de la période de programmation, ce qui indique que les autorités responsables des programmes:

- n'avaient pas lancé suffisamment d'appels à manifestation d'intérêt concernant les objectifs spécifiques pertinents du programme, ou
- n'avaient pas invité les bénéficiaires à solliciter des financements pour des projets répondant aux objectifs du programme (voir *encadré 5*), ou
- avaient établi une valeur cible inappropriée au départ.

Dans d'autres cas, les valeurs cibles n'étaient pas suffisamment ambitieuses et avaient été atteintes dès les premières années de la période de programmation, ce qui indique que les autorités responsables des programmes avaient conclu des conventions de subvention pour un plus grand nombre de projets que ce qui était nécessaire. Cela montre que les précédents appels à propositions de projets n'ont pas été pris en considération lors du lancement des nouveaux appels à propositions.

**79** Pour que les valeurs des indicateurs soient pertinentes et fiables, des données régionales sont nécessaires. Pour les 23 programmes de coopération de notre échantillon, nous avons constaté que peu de ces données étaient disponibles. Dans un cas, l'autorité responsable du programme ne disposait d'aucune donnée régionale pour calculer l'effet d'un objectif spécifique. La Commission a confirmé que la disponibilité de statistiques régionales transfrontalières était insuffisante, ce qui était principalement dû aux différences de méthodes et au manque de coordination statistique au niveau transfrontalier.

### **Les orientations de la Commission ont été améliorées, mais la mise en œuvre des programmes a pâti de l'adoption tardive du cadre juridique**

**80** Nous avons examiné les orientations fournies par la Commission aux autorités responsables des programmes aux fins du recensement de leurs difficultés transfrontalières pour la période 2014-2020 ainsi que pour la période 2021-2027. Nous avons également évalué l'ampleur du recours aux mesures liées à la COVID-19 dans la mise en œuvre des programmes de coopération de la période 2014-2020, de même que le degré de préparation en vue de la période 2021-2027.

## La Commission a apporté davantage d'orientations et de soutien pour la période 2021-2027

**81** Pour la période 2014-2020, la Commission a communiqué des orientations sur ce qu'elle considérait comme des priorités en matière de financement à chaque État membre dans un document de prise de position de 2012 consacré à l'élaboration de l'accord de partenariat.

**82** Dans la quasi-totalité des cas, ces orientations se limitaient à quelques paragraphes de généralités et à des titres sur les domaines de dépenses potentielles pour les régions transfrontalières. Elles comportaient très peu de messages spécifiques relatifs à la coopération transfrontalière susceptibles d'être utilisés pour guider l'élaboration des programmes.

**83** La période 2021-2027 est la sixième période de programmation d'Interreg. Nous avons examiné si la Commission avait tiré parti des connaissances acquises au cours des périodes précédentes et pris des mesures concrètes pour aider les États membres à établir et à mettre en œuvre leurs programmes de coopération.

**84** La Commission a participé plus activement à la préparation de la période 2021-2027 et a mené une série d'initiatives pour aider les États membres à recenser les difficultés transfrontalières, entre autres:

- l'initiative de réexamen de la politique transfrontalière, qui a consisté à mener de manière intensive, durant deux années, des activités de recherche et de dialogue avec les parties prenantes frontalières ainsi qu'avec les autorités nationales et régionales. Ce réexamen a comporté des études sur les obstacles juridiques et administratifs rencontrés aux frontières des États membres de l'UE;
- la création, au sein de la DG REGIO, du service de «point de contact frontalier», qui aide les États membres à résoudre les problèmes transfrontaliers de nature juridique ou administrative;
- l'établissement, pour chaque frontière, d'un document d'orientation exposant le point de vue de la Commission sur les principaux défis, les opportunités, les scénarios possibles en ce qui concerne la coopération à venir et la nécessité d'une séparation claire avec les autres programmes couvrant les régions frontalières.

**85** Les documents d'orientation relatifs aux frontières, en particulier, se sont avérés particulièrement utiles pour améliorer le ciblage des difficultés transfrontalières: ils décrivent les principales caractéristiques des régions transfrontalières et présentent des options ainsi que des orientations en matière de programmation. Même dans les cas où les autorités responsables des programmes ne souscrivaient pas entièrement à leur contenu, ces documents ont joué un rôle important dans les travaux préparatoires et le lancement de la discussion sur les besoins transfrontaliers.

### **Les autorités responsables des programmes transfrontaliers ont tiré parti des possibilités de simplification offertes pendant la crise liée à la COVID-19**

**86** Peu après le début de la pandémie de COVID-19, la Commission a présenté des propositions de mesures visant à alléger les exigences juridiques relatives aux Fonds ESI, en particulier pour l'année 2020 (voir point **23**, point **24** et *figure 5*).

**87** Nous avons examiné le recours qui a été fait à ces mesures dans le cadre des 53 programmes de coopération transfrontalière (voir point **33**). Nous avons également examiné les répercussions de la pandémie sur la mise en œuvre des trois programmes de coopération ayant donné lieu à des visites sur place et du programme Roumanie – Bulgarie, pour lequel un examen de ce type était prévu.

**88** Fin février 2021, 186 programmes de 24 États membres, y compris les programmes Interreg, avaient fait l'objet de 241 modifications liées à la COVID-19, dont 202 nécessitant une adoption par la Commission. Les 39 autres étaient des modifications simplifiées adoptées par les États membres ou, dans le cas d'Interreg, par les autorités responsables des programmes, et notifiées à la Commission. En ce qui concerne les programmes Interreg, 33 autorités responsables ont utilisé des mesures liées à la COVID-19 comportant une modification des programmes. La mesure à laquelle il a le plus été recouru est celle qui autorise à différer la présentation du rapport annuel de mise en œuvre. Le dernier rapport a été transmis en septembre 2020 (au lieu de l'être en mai), c'est-à-dire avec quatre mois de retard. D'après la Commission, le fort taux d'engagement (voir point **17**) est la principale raison qui explique que cette mesure ait été la plus utilisée. Par ailleurs, sept autorités responsables de programmes ont procédé à des modifications simplifiées nécessitant seulement une notification à la Commission, mais n'exigeant pas de modification du programme.

**89** Pour ce qui est de l'impact sur la mise en œuvre, les autorités responsables des trois programmes pour lesquels nous avons effectué des visites sur place ainsi que du programme Roumanie – Bulgarie (pour lequel un examen sur place était prévu) ont déclaré que la crise avait frappé chaque projet d'une façon différente, selon le calendrier et le type d'activités prévues, comme le montre l'exemple de l'*encadré 7*. De manière générale, les projets tributaires des déplacements ont nécessité des modifications plus substantielles ou l'adoption de dispositions différentes, par exemple le remplacement de réunions sur site par des téléconférences. Cependant, d'après les indications fournies par les autorités responsables de ces quatre programmes, les bénéficiaires ont été contraints d'abandonner ou de suspendre moins de 1 % des projets approuvés.

### Encadré 7

#### L'impact de la COVID-19

Le programme de coopération relatif à la Baltique centrale couvre des régions de Finlande, d'Estonie, de Lettonie et de Suède. D'après son autorité de gestion, au moment où la crise liée à la COVID-19 a débuté:

- pour les projets qui n'étaient qu'au début de leur mise en œuvre, le calendrier et le contenu des actions ont pu être facilement modifiés;
- pour la moitié de ceux qui étaient à mi-parcours, des demandes de report de délai ou de modification de la mise en œuvre des plans de travail ont été déposées;
- pour une majorité des projets qui approchaient de la fin du processus, l'achèvement des activités a comporté des difficultés. Dans la plupart de ces cas, les bénéficiaires ont demandé un report de délai.

## Le cadre juridique n'était pas encore approuvé lorsque la période 2021-2027 a commencé

**90** Enfin, nous avons examiné l'élaboration des documents relatifs à la période 2021-2027 pour l'ensemble des programmes de coopération de notre échantillon. Nous avons procédé au suivi de la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour visant à ce que la Commission établisse en temps utile les propositions législatives en matière de cohésion<sup>45</sup> et nous avons effectué une comparaison avec les deux précédentes périodes de programmation, en ce qui concerne la durée nécessaire à l'adoption du cadre juridique.

**91** À deux exceptions près, les autorités responsables des 23 programmes ont déclaré que les discussions relatives à la prochaine période de programmation n'avaient commencé que peu avant la pause estivale de 2020. D'après les autorités responsables des programmes, l'élaboration de ceux-ci a débuté tardivement à cause de l'insécurité juridique qui prévalait dans l'attente de l'adoption du cadre juridique. Ce retard dans l'adoption du cadre juridique, joint à la nécessité d'achever les travaux relevant d'une période de programmation tout en lançant la suivante<sup>46</sup>, a empêché un démarrage en douceur de la période de programmation pluriannuelle au niveau des États membres.

---

<sup>45</sup> Rapport spécial n° 2/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes», recommandation n° 1, p. 79.

<sup>46</sup> Rapport spécial n° 17/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats», point 84, p. 48.

**92** Les propositions de la Commission relatives au nouveau règlement portant dispositions communes, au nouveau règlement FEDER et au nouveau règlement CTE ont été publiées en mai 2018, bien avant le début de la période de programmation, conformément à notre précédente recommandation. Toutefois, les négociations entre le Parlement européen et le Conseil ont duré plus longtemps que prévu. Fin avril 2021, c'est-à-dire quatre mois après le début de la période de programmation 2021-2027, le paquet législatif relatif à la politique de cohésion, qui comprenait le règlement CTE, n'avait toujours pas été adopté. À titre de comparaison, la base juridique pertinente avait été adoptée respectivement un mois et cinq mois avant le début des périodes de programmation 2014-2020 et 2007-2013.

## Conclusions et recommandations

**93** Lors de cet audit, nous avons cherché à déterminer si la Commission et les États membres avaient réellement tenu compte, dans les programmes de coopération relative aux frontières intérieures financés au titre d'Interreg, des défis des régions transfrontalières. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les programmes de coopération examinés comportaient des stratégies claires pour répondre aux défis des régions transfrontalières couvertes. Toutefois, en raison de faiblesses dans la mise en œuvre et d'insuffisances dans les informations de suivi, ces programmes n'étaient que peu susceptibles de libérer le potentiel de ces régions. Certaines des recommandations ci-après sont adressées aux autorités responsables des programmes examinés, mais compte tenu de la forte proportion de programmes couverts, nous estimons qu'elles s'appliquent également aux autres autorités responsables de programmes. Les autorités responsables des programmes nous ont fait part de leurs réactions à ces recommandations (voir [annexe VI](#)).

**94** Les programmes de coopération ne permettent pas de remédier à toutes les difficultés transfrontalières à cause de leur budget limité et parce que les mesures contre certaines d'entre elles doivent être prises entre États membres, au niveau national. Nous avons constaté que même lorsque les autorités responsables des programmes avaient analysé les défis, elles ne les avaient pas hiérarchisés afin de concentrer leurs efforts sur ceux que les régions transfrontalières devaient relever en priorité (voir points [36](#) à [43](#)).

**95** En ce qui concerne la stratégie, les programmes de coopération étaient dotés d'une logique d'intervention solide, et il existait un lien entre les défis, les axes prioritaires, les objectifs thématiques et spécifiques ainsi que les appels à propositions de projets. Les documents relatifs aux programmes indiquaient la marche à suivre pour coordonner les programmes de coopération avec les autres fonds. Les procédures de sélection décrites dans les documents relatifs aux programmes mettaient en avant le caractère transfrontalier des projets à cofinancer, et tenaient compte de la détermination de partenaires basés dans différents pays/différentes régions à participer activement au projet (voir points [47](#) à [50](#)).

**96** Cependant, pour 14 des 23 programmes de coopération compris dans notre échantillon, nous avons observé que, du point de vue des domaines de soutien et des types d'opérations à cofinancer, il n'existait pas de délimitation claire avec les programmes principaux, si bien que les deux sources de financement pouvaient soutenir le même type d'opérations. Le ciblage requis sur les besoins réels risque de pâtir de ce chevauchement entre les domaines éligibles à un financement au titre à la fois d'Interreg et des programmes principaux du FEDER. La nécessité d'augmenter la valeur ajoutée des interventions de l'UE revêt d'autant plus d'importance que, pour la période 2021-2027, le budget dédié à Interreg sera revu à la baisse et la concentration thématique, réduite par rapport à la période 2014-2020 (voir points [56](#) et [59](#)).

**97** Nous avons par ailleurs décelé des projets dont peu d'éléments attestaient le caractère transfrontalier, car la coopération entre les partenaires s'était limitée à la présentation d'une proposition de projet commune afin d'obtenir un financement pour les interventions (voir point [62](#)).

## **Recommandation n° 1 – Mieux cibler les programmes de coopération**

---

- a) Les autorités responsables des programmes de coopération examinés devraient:
  - 1) veiller à ce que les documents relatifs à ces programmes précisent que, pour les priorités d'investissement qu'ils soutiennent, ceux-ci sont centrés sur des types de projets différents par rapport aux programmes principaux des régions limitrophes;
  - 2) coordonner le soutien, lorsque ces programmes couvrent les mêmes domaines de soutien que les programmes principaux des régions limitrophes.
- b) Dans le droit fil des deux recommandations précédentes, la Commission devrait exiger, lors de l'adoption des programmes de coopération et des programmes principaux, que les projets cofinancés soient complémentaires.

**Quand? D'ici à décembre 2022.**

**98** Les autorités responsables de la plupart des programmes n'ont pas classé les projets en fonction de leurs mérites afin de faire en sorte que seules les meilleures propositions à financer soient prises en considération. Il s'agit là d'une omission lourde de conséquences lorsque l'on dispose de peu de fonds. En outre, pour certains programmes de coopération, les propositions de projets ne devaient pas obtenir de note minimale pour être sélectionnées, ce qui permet pourtant de garantir le caractère transfrontalier des propositions et leur contribution à la réponse aux défis à relever en priorité par la région (voir points [66](#) à [69](#)).

## **Recommandation n° 2 – Hiérarchiser les projets et leur accorder un soutien en fonction de leurs mérites au moyen d'un système de notation**

---

Pour que soient sélectionnés les projets qui répondent le mieux aux défis des régions transfrontalières et aux objectifs des programmes de coopération, les autorités responsables de programmes couvertes par l'examen devraient:

- a) utiliser un système fondé sur les mérites dans le cadre du processus d'évaluation des projets;
- b) ne proposer de financer que les projets qui ont obtenu une note globale minimale, ainsi qu'un certain nombre de points pour leur caractère transfrontalier.

**Quand? D'ici à décembre 2022.**

**99** Les objectifs spécifiques étaient conformes aux critères SMART, et les indicateurs de réalisation et de résultat étaient généralement mesurables. Cependant, ces deux types d'indicateurs présentaient des insuffisances du point de vue de leur pertinence et du caractère réalisable de leurs valeurs cibles: certains indicateurs n'étaient pas adaptés aux finalités de l'objectif spécifique ciblé par le projet et, pour certaines valeurs cibles, un juste milieu entre réalisation et ambition n'avait pas été trouvé. Dans la plupart des cas, les autorités responsables des programmes utilisaient des indicateurs qui ne rendaient pas compte des effets transfrontaliers (voir points [73](#) à [78](#)).

### Recommandation n° 3 – Utiliser des indicateurs qui visent à rendre compte des effets des projets transfrontaliers

---

Lors de l'évaluation des programmes de coopération aux fins de leur approbation, la Commission devrait:

- a) coopérer étroitement avec les autorités responsables des programmes afin d'encourager la sélection des indicateurs communs de réalisation et de résultat pertinents pour les types d'actions à mettre en œuvre dans le cadre des programmes et, dès lors, propres à mesurer les réalisations ainsi que les effets des projets transfrontaliers;
- b) dans les cas où il n'est pas possible de recourir aux indicateurs communs, faire équipe avec les autorités responsables des programmes afin d'évaluer si les indicateurs de réalisation et de résultat spécifiques permettent de mesurer les réalisations et les effets des projets transfrontaliers en utilisant les orientations disponibles de la Commission.

**Quand? D'ici à décembre 2022.**

**100** Dans notre échantillon, les données sur lesquelles reposaient les statistiques régionales utilisées pour mesurer les indicateurs présentaient plusieurs faiblesses. Dans certains cas, les données étaient indisponibles, et dans d'autres, la coordination entre États membres était insuffisante pour permettre aux données de rendre compte avec fiabilité des effets transfrontaliers des opérations soutenues (voir point [79](#)).

**101** Les orientations de la Commission à l'intention des autorités responsables des programmes ont été améliorées au cours des deux dernières périodes de programmation. Les documents d'orientation relatifs aux frontières établis pour la période 2021-2027 ont fourni une analyse plus ciblée, y compris pour ce qui est des suggestions, que les documents de prise de position concernant la période 2014-2020 (voir points [82](#) à [85](#)).

**102** Les autorités responsables des programmes de coopération ont recouru aux mesures proposées dans le cadre des initiatives CRII et CRII+ afin d'atténuer les effets de la crise liée à la COVID-19. Quelques projets transfrontaliers seulement ont été suspendus ou annulés à cause de la pandémie, principalement parce que, pour de nombreux projets, des conventions de subvention avaient déjà été conclues au titre d'Interreg. La crise a toutefois eu des répercussions manifestes, et les autorités responsables des programmes ont déployé des efforts pour soutenir la mise en œuvre des projets ayant fait l'objet de conventions de subvention (voir points [88](#) et [89](#)).

**103** La Commission a présenté ses propositions législatives relatives à la période 2021-2027 en temps utile, mais les colégislateurs ne les ont adoptées qu'après le début de la période de programmation. L'élaboration des programmes de coopération a fortement pâti de ce retard, qui a empêché un démarrage en douceur de la nouvelle période de programmation (voir points [91](#) et [92](#)).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 19 mai 2021.

*Par la Cour des comptes,*

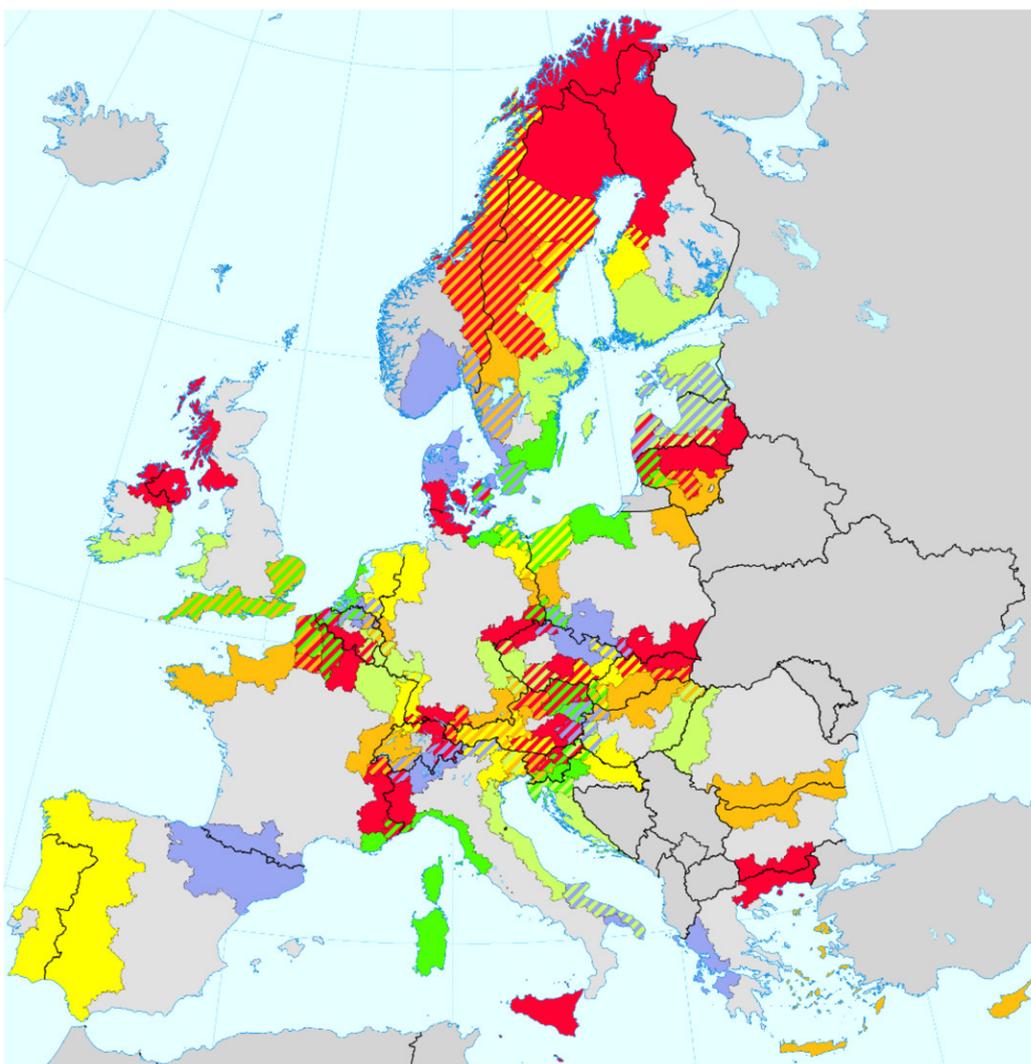
Klaus-Heiner Lehne  
*Président*

## Annexes

### Annexe I – Liste des programmes de coopération financés par la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures pour la période 2014-2020

Pour la période 2014-2020, la Commission a approuvé, au total, 53 programmes de coopération transfrontalière relatifs aux frontières intérieures. La *figure 9* en donne une représentation cartographique. Les parties hachurées correspondent aux zones couvertes par plusieurs programmes à la fois.

#### Figure 9 – Composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures: les 53 programmes de coopération



Source: Commission européenne.

Le tableau ci-après répertorie les 53 programmes de coopération et présente, pour chacun d'entre eux, le budget total et la contribution de l'UE. Les programmes que nous avons examinés sont indiqués en gras.

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)
<b>1</b>	<b>Belgique – Allemagne – Pays-Bas (Euregio Meuse-Rhin)</b>	<b>2014TC16RFCB001</b>	<b>140 434 645</b>	<b>96 000 250</b>
2	Autriche – Tchéquie	2014TC16RFCB002	115 076 396	97 814 933
3	Slovaquie – Autriche	2014TC16RFCB003	89 285 509	75 892 681
<b>4</b>	<b>Autriche – Allemagne/Bavière</b>	<b>2014TC16RFCB004</b>	<b>64 332 186</b>	<b>54 478 064</b>
<b>5</b>	<b>Espagne – Portugal (POCTEP)</b>	<b>2014TC16RFCB005</b>	<b>484 687 353</b>	<b>365 769 686</b>
<b>6</b>	<b>Espagne – France – Andorre (POCTEFA)</b>	<b>2014TC16RFCB006</b>	<b>288 964 102</b>	<b>189 341 397</b>
7	Hongrie – Croatie	2014TC16RFCB008	73 900 028	60 824 406
<b>8</b>	<b>Allemagne/Bavière – Tchéquie</b>	<b>2014TC16RFCB009</b>	<b>121 617 825</b>	<b>103 375 149</b>
<b>9</b>	<b>Autriche – Hongrie</b>	<b>2014TC16RFCB010</b>	<b>95 870 327</b>	<b>78 847 880</b>
10	Allemagne/Brandebourg – Pologne	2014TC16RFCB011	117 826 565	100 152 579
11	Pologne – Slovaquie	2014TC16RFCB012	210 114 137	178 597 014
<b>12</b>	<b>Pologne – Danemark – Allemagne – Lituanie – Suède (South Baltic)</b>	<b>2014TC16RFCB013</b>	<b>100 614 276</b>	<b>82 978 784</b>
<b>13</b>	<b>Finlande – Estonie – Lettonie – Suède (Central Baltic)</b>	<b>2014TC16RFCB014</b>	<b>170 544 922</b>	<b>132 628 689</b>
<b>14</b>	<b>Slovaquie – Hongrie</b>	<b>2014TC16RFCB015</b>	<b>183 304 695</b>	<b>155 808 987</b>
<b>15</b>	<b>Suède – Norvège</b>	<b>2014TC16RFCB016</b>	<b>94 399 930</b>	<b>47 199 965</b>
<b>16</b>	<b>Allemagne/Saxe – Tchéquie</b>	<b>2014TC16RFCB017</b>	<b>189 274 570</b>	<b>157 967 067</b>
17	Pologne – Allemagne/Saxe	2014TC16RFCB018	82 353 025	70 000 069
18	Allemagne/Mecklembourg-Poméranie-occidentale – Brandebourg – Pologne	2014TC16RFCB019	157 647 549	134 000 414
19	Grèce – Italie	2014TC16RFCB020	123 176 901	104 700 362
<b>20</b>	<b>Roumanie – Bulgarie</b>	<b>2014TC16RFCB021</b>	<b>258 504 126</b>	<b>215 745 513</b>
21	Grèce – Bulgarie	2014TC16RFCB022	130 262 835	110 723 408
22	Allemagne – Pays-Bas	2014TC16RFCB023	443 059 158	222 159 360

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)
23	Allemagne – Autriche – Suisse – Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430
24	Tchéquie – Pologne	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710
25	Suède – Danemark – Norvège (Öresund – Kattegat – Skagerrak)	2014TC16RFCB026	271 376 522	135 688 261
26	Lettonie – Lituanie	2014TC16RFCB027	82 255 348	69 621 072
27	Suède – Finlande – Norvège (Botnia – Atlantica)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420
28	Slovénie – Croatie	2014TC16RFCB029	55 690 913	46 114 193
29	Slovaquie – Tchéquie	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463
30	Lituanie – Pologne	2014TC16RFCB031	70 769 277	60 153 883
31	Suède – Finlande – Norvège (Nord)	2014TC16RFCB032	94 617 296	60 413 727
32	Italie – France (Maritime)	2014TC16RFCB033	199 649 897	169 702 411
33	France – Italie (Alcotra)	2014TC16RFCB034	233 972 102	198 876 285
34	Italie – Suisse	2014TC16RFCB035	118 281 056	100 221 466
35	Italie – Slovénie	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954
36	Italie – Malte	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171
37	France – Belgique – Pays-Bas – Royaume-Uni (Les Deux Mers/Two seas/Twee Zeeën)	2014TC16RFCB038	392 143 504	256 648 702
38	France – Allemagne – Suisse (Rhin supérieur/Oberrhein)	2014TC16RFCB039	210 615 695	109 704 965
39	France – Royaume-Uni (Manche/Channel)	2014TC16RFCB040	315 264 678	223 046 948
40	France – Suisse	2014TC16RFCB041	102 823 622	65 890 505
41	Italie – Croatie	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220
42	Belgique – France (France – Wallonie – Vlaanderen)	2014TC16RFCB044	283 295 074	169 977 045
43	France – Belgique – Allemagne – Luxembourg (Grande Région/Großregion)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646
44	Belgique – Pays-Bas (Vlaanderen – Nederland)	2014TC16RFCB046	305 151 170	152 575 585

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)
45	<b>Royaume-Uni – Irlande (Irlande – Irlande du Nord – Écosse)</b>	<b>2014TC16RFCB047</b>	<b>282 761 998</b>	<b>240 347 696</b>
46	Royaume-Uni/Pays de Galles – Irlande	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450
47	Roumanie – Hongrie	2014TC16RFCB049	231 861 763	189 138 672
<b>48</b>	<b>Estonie – Lettonie</b>	<b>2014TC16RFCB050</b>	<b>46 728 715</b>	<b>38 933 803</b>
49	Italie – Autriche	2014TC16RFCB052	98 380 352	82 238 866
50	Slovénie – Hongrie	2014TC16RFCB053	18 641 195	14 795 015
51	Slovénie – Autriche	2014TC16RFCB054	57 213 193	47 988 355
<b>52</b>	<b>Grèce – Chypre</b>	<b>2014TC16RFCB055</b>	<b>64 560 486</b>	<b>54 876 411</b>
53	Allemagne – Danemark	2014TC16RFCB056	121 306 000	89 634 975
	<b>Ensemble des programmes de coopération transfrontalière intérieure</b>		<b>8 597 431 283</b>	<b>6 346 119 962</b>
	<b>Programmes de coopération transfrontalière intérieure examinés</b>		<b>3 508 658 525</b>	<b>2 708 476 109</b>

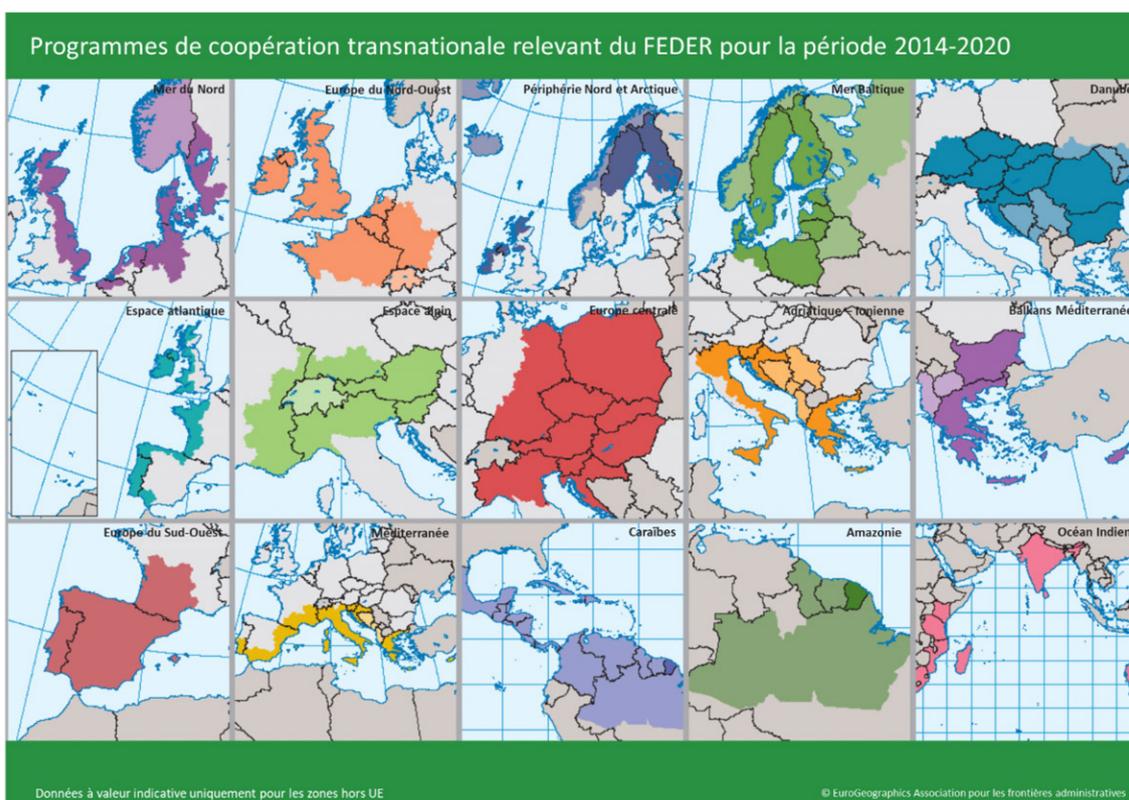
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des programmes de coopération de la période 2014-2020.

## Annexe II – Liste des programmes de coopération transnationale relevant d'Interreg V-B (période 2014-2020)

Pour la période de programmation 2014-2020, Interreg V-B couvre 15 programmes de coopération d'une valeur totale de 2,1 milliards d'euros.

Ces programmes sont les suivants: «Mer du Nord», «Europe du Nord-Ouest», «Périphérie Nord et Arctique», «Mer Baltique», «Danube», «Espace atlantique», «Espace alpin», «Europe centrale», «Adriatique – Ionienne», «Balkans Méditerranée», «Europe du Sud-Ouest», «Méditerranée», «Caraïbes», «Amazonie» et «Océan Indien». La *figure 10* montre les pays participant aux différents programmes de coopération.

**Figure 10 – Interreg V-B: les 15 programmes de coopération transnationale**



Source: Commission européenne,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/)

En plus du financement accordé au titre du volet B d'Interreg, le Conseil européen a approuvé quatre stratégies macrorégionales<sup>47</sup>:

- la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique (2009);
- la stratégie de l'UE pour la région du Danube (2010);
- la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (2014);
- la stratégie de l'UE pour la région alpine (2015).

Les quatre stratégies macrorégionales couvrent 19 États membres et 8 pays tiers, comme le montre la *figure 11*.

---

<sup>47</sup> Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, COM(2019) 21 final du 29 janvier 2019.

**Figure 11 – Interreg V-B: les quatre macrorégions transnationales**



Source: Commission européenne, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/cooperation/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/)

## Annexe III – Liste des objectifs thématiques (OT) de la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures (période 2014-2020)

Données au 31.12.2020

OT	Intitulé	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Pourcentage
OT 1	Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation	872 076 167	13,7 %
OT 2	Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité	0	0 %
OT 3	Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME)	300 110 731	4,7 %
OT 4	Soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs	161 017 673	2,5 %
OT 5	Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques	279 299 676	4,4 %
OT 6	Préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources	1 478 698 158	23,2 %
OT 7	Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles	593 085 445	9,3 %
OT 8	Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre	375 390 004	5,9 %
OT 9	Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination	216 707 527	3,4 %
OT 10	Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie	116 666 051	1,8 %
OT 11	Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique	569 531 414	9,0 %

OT	Intitulé	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Pourcentage
	Plusieurs objectifs thématiques	<b>940 330 421</b>	14,8 %
	Assistance technique	<b>319 783 299</b>	5,0 %
	Aucun objectif thématique sélectionné	<b>123 423 396</b>	1,9 %
	<b>TOTAL</b>	<b>6 346 119 962</b>	<b>100 %</b>

Source: Plateforme de données ouvertes dédiée aux Fonds ESI.

## Annexe IV – Liste des 10 codes d'intervention les plus utilisés pour la composante d'Interreg V-A relative aux frontières intérieures (période 2014-2020)

Données au 31.12.2020

Code	Description	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Pourcentage du total
94	Protection, développement et promotion des actifs culturels et patrimoniaux publics	444 477 809	7 %
87	Mesures d'adaptation au changement climatique, prévention des risques liés au climat, comme l'érosion, les incendies, les tempêtes et les sécheresses, y compris les campagnes de sensibilisation, les systèmes et les infrastructures de protection civile et de gestion des catastrophes	355 767 156	6 %
34	Autre réfection ou amélioration du réseau routier (autoroute, route nationale, régionale ou locale)	310 554 407	5 %
119	Investissement dans les capacités institutionnelles et dans l'efficacité des administrations et des services publics au niveau national, régional et local dans la perspective de réformes, d'une meilleure réglementation et d'une bonne gouvernance	303 568 412	5 %
121	Assistance technique: préparation, mise en œuvre, suivi et contrôle	295 745 460	5 %
62	Transfert de technologies et coopération entre universités et entreprises, principalement au profit des PME	272 901 928	4 %
85	Protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte	271 919 799	4 %
91	Développement et promotion du potentiel touristique des espaces naturels	254 307 765	4 %
60	Activités de recherche et d'innovation dans les centres de recherche publics et les centres de compétence, y compris la mise en réseau	223 236 862	4 %
112	Amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général	205 317 652	3 %

Code	Description	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Pourcentage du total
	Total pour les 10 codes d'intervention les plus utilisés	<b>2 937 797 250</b>	46 %
	Total pour les autres codes	<b>3 408 322 712</b>	54 %
	<b>TOTAL</b>	<b>6 346 119 962</b>	100 %

Source: Plateforme de données ouvertes dédiée aux Fonds ESI.

## Annexe V – Liste des programmes de coopération examinés, avec indication du type d'examen effectué et des programmes principaux sélectionnés à des fins de comparaison

Le tableau ci-après dresse la liste des 23 programmes de coopération examinés et indique, pour chacun, son budget total, le montant de la contribution de l'UE et l'ampleur de l'examen effectué:

- lors des **contrôles documentaires de base** (dix programmes en tout), nous avons examiné: les difficultés transfrontalières; l'analyse SWOT et/ou l'analyse socioéconomique; la logique d'intervention; le ciblage du programme par rapport à celui des deux programmes principaux des régions limitrophes; les indicateurs; la méthode appliquée pour évaluer le caractère transfrontalier des projets; la procédure de coordination avec les autres Fonds ESI; les documents de prise de position et les documents d'orientation relatifs aux frontières, ainsi que le degré de préparation en vue de la période 2021-2027;
- lors des **contrôles documentaires approfondis** (dix programmes en tout), nous avons également examiné: les appels à propositions, la procédure de sélection des projets, et l'approche suivie pour attirer les propositions de projets (approche «descendante» ou «ascendante»);
- lors des **examens sur place** (trois programmes en tout), nous avons en outre examiné un échantillon de quatre projets et leur caractère transfrontalier.

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
1	<b>Belgique – Allemagne – Pays-Bas (Euregio Meuse-Rhin)</b>	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Belgique: PO Région flamande (régional)	2014BE16RFOP002	435 508 941	175 592 099	
	<u>Programme principal n° 2</u> Allemagne: PO Rhénanie-du-Nord-Westphalie (régional)	2014DE16RFOP009	2 423 462 022	1 211 731 011	
2	<b>Autriche – Allemagne/Bavière</b>	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Autriche: PO Investissements pour la croissance et l'emploi (national)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Programme principal n° 2</u> Allemagne: PO FEDER 2014-2020 Bavière (régional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
3	<b>Espagne – Portugal (POCTEP)</b>	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Espagne: PO Andalousie 2014-2020 (régional)	2014ES16RFOP003	3 951 571 669	3 200 907 333	
	<u>Programme principal n° 2</u> Portugal: PO Nord 2014-2020 (régional)	2014PT16M2OP001	4 209 657 730	3 378 770 731	
4	<b>Espagne – France – Andorre (POCTEFA)</b>	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Espagne: Catalogne (régional)	2014ES16RFOP011	1 671 234 350	835 617 175	
	<u>Programme principal n° 2</u> France: Languedoc-Roussillon (régional)	2014FR16M0OP006	754 041 639	431 686 793	

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
5	<b>Allemagne/Bavière – Tchéquie</b>	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Allemagne: PO Bavière 2014-2020 (régional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
	<u>Programme principal n° 2</u> Tchéquie: Programme opérationnel régional intégré Croissance 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
6	<b>Autriche – Hongrie</b>	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Autriche: PO Investissements pour la croissance et l'emploi (national)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>Programme principal n° 2</u> Hongrie: PO Développement économique et innovation 2014-2020 (national)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
7	<b>Pologne – Danemark – Allemagne – Lituanie – Suède (South Baltic)</b>	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Pologne: PO régional Poméranie 2014-2020 (régional)	2014PL16M2OP011	2 193 896 122	1 864 811 698	
	<u>Programme principal n° 2</u> Lituanie: PO Investissements des Fonds structurels de l'UE pour 2014-2020 (national)	2014LT16MAOP001	7 887 798 523	6 709 396 130	
8	<b>Finlande – Estonie – Lettonie – Suède (Central Baltic)</b>	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689	<b>Examen sur place</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Finlande: Croissance durable et emploi pour la Finlande 2014-2020 (national)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
	<u>Programme principal n° 2</u> Estonie: Investissement pour la croissance et l'emploi en Estonie 2014-2020 (national)	2014EE16M3OP001	4 891 748 878	3 499 202 664	
9	<b>Slovaquie – Hongrie</b>	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Slovaquie: PO régional intégré 2014-2020 (national)	2014SK16RFOP002	2 059 278 976	1 699 941 778	
	<u>Programme principal n° 2</u> Hongrie: PO Développement économique et innovation 2014-2020 (national)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
10	<b>Suède – Norvège</b>	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Suède: PO Norrland central (régional)	2014SE16RFOP007	289 910 518	144 955 259	
11	<b>Allemagne/Saxe – Tchéquie</b>	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Allemagne: PO Saxe 2014-2020 (régional)	2014DE16RFOP012	2 341 365 486	1 873 092 389	
	<u>Programme principal n° 2</u> Tchéquie: Programme opérationnel régional intégré Croissance 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
12	<b>Roumanie – Bulgarie</b>	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513	<b>Contrôle documentaire approfondi</b> <sup>48</sup>
	<u>Programme principal n° 1</u> Roumanie: PO régional roumain (national)	2014RO16RFOP002	8 384 288 100	6 860 000 000	
	<u>Programme principal n° 2</u> Bulgarie: PO régional bulgare «Régions en croissance» (national)	2014BG16RFOP001	1 543 182 113	1 311 704 793	
13	<b>Allemagne – Autriche – Suisse – Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)</b>	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Allemagne: Programme opérationnel régional Innovation et énergie Bade-Wurtemberg, période 2014-2020 (régional)	2014DE16RFOP001	493 170 076	246 585 038	
	<u>Programme principal n° 2</u> Autriche: PO FEDER 2014-2020 Investissements pour la croissance et l'emploi en Autriche (national)	2014AT16RFOP001	2 073 339 826	536 262 079	
14	<b>Tchéquie – Pologne</b>	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710	<b>Examen sur place</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Tchéquie: Programme opérationnel régional intégré 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
	<u>Programme principal n° 2</u> Pologne: Programme opérationnel régional 2014-2020 pour la Basse-Silésie (régional)	2014PL16M2OP001	2 659 054 816	2 252 546 589	

<sup>48</sup> Pour ce programme de coopération, nous avons initialement prévu un examen sur place mais avons été contraints, en raison des restrictions de déplacement liées à la pandémie de COVID-19, de changer de type d'examen et de réaliser un contrôle documentaire approfondi.

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
15	<b>Suède – Finlande – Norvège (Botnia – Atlantica)</b>	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Suède: PO Norrland septentrional (régional)	2014SE16RFOP008	421 646 628	210 823 314	
	<u>Programme principal n° 2</u> Finlande: Croissance durable et emploi 2014-2020 (national)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	
16	<b>Slovaquie – Tchéquie</b>	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Slovaquie: PO Infrastructures intégrées 2014-2020 (national)	2014SK16M1OP001	4 646 130 079	3 949 210 563	
	<u>Programme principal n° 2</u> Tchéquie: PO régional intégré 2014-2020 (national)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
17	<b>Italie – Slovénie</b>	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Italie: Programme opérationnel régional Frioul-Vénétie Julienne (régional)	2014IT16RFOP009	230 779 184	115 389 592	
	<u>Programme principal n° 2</u> Slovénie: PO pour la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE (national)	2014SI16MAOP001	3 818 118 670	3 067 924 925	
18	<b>Italie – Malte</b>	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Italie: Programme opérationnel régional FEDER 2014-2020 Sicile (régional)	2014IT16RFOP016	4 273 038 791	3 418 431 018	

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
	<u>Programme principal n° 2</u> Malte: PO Malte – Encourager une économie concurrentielle et durable pour relever nos défis 2014-2020 (national)	2014MT16M1OP001	709 109 686	580 096 106	
19	<b>Italie – Croatie</b>	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Italie: PO régional Pouilles 2014-2020 (régional)	2014IT16M2OP002	7 120 958 992	3 560 479 496	
	<u>Programme principal n° 2</u> Croatie: PO Compétitivité et Cohésion 2014-2020 (national)	2014HR16M1OP001	8 036 770 938	6 831 255 232	
20	<b>France – Belgique – Allemagne – Luxembourg (Grande Région)</b>	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646	<b>Examen sur place</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> France: PO FEDER/FSE 2014-2020 Lorraine et Vosges (régional)	2014FR16M0OP015	689 879 511	409 839 615	
	<u>Programme principal n° 2</u> Belgique: PO Wallonie-2020.EU (régional)	2014BE16RFOP003	1 700 524 237	681 639 700	
21	<b>Royaume-Uni/Pays de Galles – Irlande</b>	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450	<b>Contrôle documentaire approfondi</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Royaume-Uni: FEDER Ouest du Pays de Galles et région des vallées (régional)	2014UK16RFOP005	1 829 859 998	1 206 110 065	
	<u>Programme principal n° 2</u> Irlande: Programme opérationnel régional pour le Sud et l'Est (régional)	2014IE16RFOP002	500 132 354	250 066 177	

	Nom	Code commun d'identification	Budget total du programme (en euros)	Montant total de la contribution de l'UE (en euros)	Type d'examen effectué par la Cour
22	<b>Estonie – Lettonie</b>	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Estonie: Programme opérationnel pour les Fonds de la politique de cohésion 2014-2020 (national)	2014EE16M3OP001	4 655 679 786	3 499 202 664	
	<u>Programme principal n° 2</u> Lettonie: Croissance et emploi 2014-2020 (national)	2014LV16MAOP001	5 192 801 940	4 418 233 214	
23	<b>Grèce – Chypre</b>	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411	<b>Contrôle documentaire de base</b>
	<u>Programme principal n° 1</u> Grèce: PO Crète (régional)	2014GR16M2OP011	449 652 852	359 722 280	
	<u>Programme principal n° 2</u> Chypre: PO Compétitivité et développement durable (national)	2014CY16M1OP001	699 726 575	594 767 585	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données relatives aux programmes de coopération et aux programmes principaux pour la période 2014-2020.

## Annexe VI – Réactions des autorités responsables des programmes aux recommandations n° 1, point a), et n° 2

Certaines de nos recommandations sont adressées aux autorités responsables des programmes, qui sont chargées de les mettre en œuvre. C'est pourquoi nous leur avons demandé de nous faire part de leurs réactions à cet égard. Les réponses que nous avons reçues, ainsi que les raisons pour lesquelles certaines autorités ont rejeté nos recommandations ou ne les ont acceptées qu'en partie, sont résumées ci-après.

### Tableau 1 – Recommandation n° 1, point a): mieux cibler les programmes de coopération

Réaction des autorités responsables des programmes	
Acceptée	14
Acceptée en partie	5
Rejetée	4
<p>Les autorités responsables des programmes qui ont rejeté cette recommandation ou l'ont acceptée en partie seulement arguent du fait que les programmes Interreg concernés sont déjà bien ciblés et suffisamment coordonnés avec les programmes principaux des régions limitrophes, car:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) les dispositions légales en vigueur exigent une programmation commune, un financement commun, des effectifs communs et une mise en œuvre commune des projets avec des partenaires basés dans la partie de la région transfrontalière située dans le pays voisin;</li> <li>b) des représentants des institutions responsables des programmes principaux participent aux réunions des comités de suivi d'Interreg;</li> <li>c) les régions transfrontalières n'ont pas les mêmes problèmes que les autres régions du pays, si bien que les types de projets retenus en vue d'un financement sont différents de ceux sélectionnés dans le cadre des programmes principaux;</li> <li>d) les projets sélectionnés doivent viser à atteindre l'objectif ultime des projets Interreg, qui consiste à établir des partenariats entre bénéficiaires situés de part et d'autre d'une frontière.</li> </ul>	

**Tableau 2 – Recommandation n° 2: hiérarchiser les projets et leur accorder un soutien en fonction de leurs mérites au moyen d'un système de notation**

Réaction des autorités responsables des programmes	
Acceptée	14
Acceptée en partie	6
Rejetée	3
Les autorités responsables des programmes qui ont rejeté cette recommandation ou l'ont acceptée en partie seulement arguent du fait qu'elle a déjà été mise en œuvre.	

## Sigles, acronymes et formes abrégées

**CRII:** initiative d'investissement en réaction au coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

**CRII+:** initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*)

**CTE:** coopération territoriale européenne

**DG REGIO:** direction générale de la politique régionale et urbaine

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**Fonds ESI:** Fonds structurels et d'investissement européens

**FSE:** Fonds social européen

**Interreg:** acronyme généralement utilisé pour désigner le programme de coopération interrégionale de l'UE

**NUTS:** nomenclature des unités territoriales statistiques

**OT:** objectif thématique

**PIB:** produit intérieur brut

**SMART:** spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté (*Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely*)

**SWOT:** atouts, faiblesses, opportunités et menaces (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*)

# Glossaire

**Autorité de gestion:** autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale, désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

**Axe prioritaire:** objectif clé d'un programme opérationnel, consistant en une ou plusieurs priorités d'investissement.

**Comité de suivi:** organisme composé de représentants des autorités des États membres et de la Commission (celle-ci ayant le rôle d'observateur), qui supervise la mise en œuvre d'un programme opérationnel.

**Coopération territoriale européenne:** objectif de coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale, servant de cadre aux échanges en matière de politiques et à la mise en œuvre d'actions communes.

**Fonds européen de développement régional:** Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

**Fonds structurels et d'investissement européens:** les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

**Initiative d'investissement en réaction au coronavirus:** ensemble de mesures visant à autoriser une utilisation souple des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

**Logique d'intervention:** liens entre les objectifs d'une proposition, les intrants et activités prévus ainsi que les résultats et l'impact escomptés.

**Objectif thématique:** résultat global escompté d'une priorité d'investissement, décomposé en objectifs spécifiques à des fins de mise en œuvre.

**Priorité d'investissement:** subdivision d'un axe prioritaire.

**Secrétariat conjoint:** service qui assiste l'autorité de gestion et le comité de suivi d'un programme de coopération territoriale européenne, informe les bénéficiaires des possibilités de financement éventuelles et soutient la mise en œuvre des projets.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE INTITULÉ:  
«COOPÉRATION INTERREG - UNE EXPLOITATION INSUFFISANTE DU POTENTIEL  
DES RÉGIONS TRANSFRONTALIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE»**

SYNTHÈSE

I. Interreg est l'un des principaux instruments de l'Union européenne qui soutiennent la coopération transfrontalière par le financement de projets. Son objectif est de relever conjointement des défis communs et de trouver des solutions communes dans des domaines tels que la santé, l'environnement, la recherche, l'éducation, les transports, l'énergie durable, etc. Il contribue à harmoniser le développement du territoire de l'Union à différents niveaux en s'appuyant sur le principe du partenariat et le concept de gouvernance multi-niveaux.

Afin d'intégrer les bénéficiaires potentiels de cette coopération, sur la base de l'expérience acquise au cours de la période de programmation précédente, un certain nombre de mesures visant à accroître l'incidence des interventions sur les zones transfrontalières ont été introduites dans le règlement Interreg pour la période de programmation 2021-2027. Avant de concevoir de nouveaux programmes Interreg de coopération transfrontalière pour la période 2021-2027, les services de la Commission ont élaboré des documents d'orientation sur les frontières, contenant un examen des perspectives actuelles et nouvelles et des défis qui se présentent. Ils ont pour but de guider les États membres et les régions tout au long du processus de programmation.

La Commission s'attend à ce que le cadre législatif 2021-2027 et la participation active de ses représentants à l'exercice de programmation garantissent une amélioration de la qualité des différents projets, des orientations stratégiques et de l'incidence générale des interventions sur les zones transfrontalières.

V. La Commission fait observer que les programmes de coopération devraient par définition soutenir des projets gérés différemment des programmes principaux. Comme l'indique l'article 12 du règlement Interreg pour la période 2014-2020, les bénéficiaires coopèrent à l'élaboration et à la mise en œuvre des opérations; en outre, ils coopèrent, soit à la dotation en effectifs, soit au financement des opérations, voire aux deux.

VI. Quatrième tiret — La Commission a lancé un certain nombre d'actions axées sur la collecte de données transfrontalières, comme des projets de coopération avec les instituts nationaux de statistique, et des analyses et études portant sur des secteurs spécifiques tels que le rail, la santé et d'autres services publics.

Les documents d'orientation relatifs aux frontières, partagés avec les futures autorités responsables des programmes, recommandent d'élaborer pour la période 2021-2027 des données et des connaissances plus solides sur les territoires transfrontaliers.

IX. 1) Les autorités responsables de programmes qui ont été contrôlées sont destinataires de la première partie de la recommandation n° 1. La Commission accepte la deuxième partie de la recommandation n° 1.

Elle souligne que les projets relevant des programmes de coopération sont différents en raison du caractère obligatoire de cette coopération. Les projets peuvent en principe relever des mêmes objectifs spécifiques et être complémentaires.

2. Les autorités responsables des programmes sont destinataires de cette recommandation.

3. La Commission accepte la recommandation.

Le règlement FEDER/FC 2021-2027 énumère, à l'annexe 1, tableau 2, les indicateurs communs de réalisation et de résultat spécifiques à Interreg. Cette liste a été établie en collaboration étroite avec les représentants des programmes Interreg et s'appuie sur les enseignements tirés de la période de programmation 2014-2020, ce qui permet de mieux rendre compte des réalisations et résultats potentiels dus aux interventions de coopération.

4. Les autorités responsables des programmes sont destinataires de la recommandation. La Commission note toutefois que le manque de données statistiques reste problématique et qu'elle soutient activement les nouvelles évolutions en matière de données ainsi que les initiatives en cours à cet égard au niveau de l'UE. La Commission fait observer qu'il s'agit d'un effort à long terme sans solution rapide.

Elle a commencé à mettre en œuvre plusieurs actions axées sur les données transfrontalières et lancera de nouvelles initiatives pour remédier à cette situation.

Le service des statistiques régionales d'Eurostat a mis en place un groupe de travail chargé de développer davantage les statistiques transfrontalières relatives aux villes et aux zones urbaines fonctionnelles transfrontalières.

## OBSERVATIONS

38. La Commission est consciente que le financement doit permettre de relever les défis transfrontaliers actuels. La coopération ne relève cependant pas de la seule responsabilité d'Interreg. Pour les investissements dans les grands projets d'infrastructures, le rôle des fonds Interreg devrait être visible dans la phase préparatoire. Des études de faisabilité, des analyses d'impact, des évaluations des options techniques, etc., peuvent contribuer à une qualité élevée des opérations Interreg. Elles permettront de mettre en œuvre les travaux proprement dits en utilisant les ressources de l'UE ou des États membres. Même dans le cas de projets préparatoires, la coopération entre les partenaires et les autorités concernées peut contribuer à renforcer la confiance.

39. Au cours de la période 2021-2027, la Commission a pour objectif global de faciliter et de développer la coopération entre les régions et les États membres au sein des programmes «principaux» de la politique de cohésion. À cet effet, il convient de veiller à la promotion des actions et des investissements qui présentent un bénéfice accru pour l'UE lorsqu'ils sont mis en œuvre conjointement. Cet objectif peut être atteint grâce, notamment, à des synergies et à un alignement sur les priorités des stratégies macrorégionales et des stratégies/initiatives spécifiques aux bassins maritimes, à un surcroît de financement pour les initiatives interrégionales d'innovation, et à des investissements dans les services ou infrastructures transfrontaliers.

Chaque État membre/région est donc encouragé à coopérer dans les domaines recensés à l'annexe D du rapport par pays 2019 du Semestre européen.

40. De manière générale, la Commission tient à souligner qu'il ne faut pas nécessairement recourir à des investissements importants pour l'intégration des marchés du travail et l'amélioration des conditions d'accès à l'emploi transfrontalier. Il en est de même pour les investissements en matière de gouvernance transfrontalière. Il peut exister parfois des besoins spécifiques susceptibles d'être couverts au moyen de projets ciblés, y compris des projets de faible montant, par exemple dans la coopération entre employeurs ou entre écoles professionnelles et entreprises de part et d'autre des frontières.

42. Pour la période de programmation 2021-2027, la nécessité de hiérarchiser les besoins s'est traduite dans les exigences législatives. Plus précisément, l'article 22, paragraphe 2, du règlement Interreg dispose que «[l]es critères et procédures garantissent la hiérarchisation des opérations à sélectionner afin d'optimiser la contribution des fonds de l'Union à la réalisation des objectifs du programme Interreg».

43. Le règlement Interreg 2021-2027 a ajouté deux objectifs Interreg spécifiques:

- l'un visant à soutenir «une meilleure gouvernance de la coopération», c'est-à-dire à renforcer les capacités institutionnelles, à développer la coopération juridique et administrative, en particulier en rapport avec la mise en œuvre de la communication sur les régions frontalières (2017), à intensifier la coopération entre les citoyens et les institutions ainsi que la mise en place et la coordination de stratégies macrorégionales et de stratégies à l'échelle des bassins maritimes, et à renforcer la confiance mutuelle, notamment en encourageant les actions «intercommunautaires»; et
- l'autre visant à traiter des questions de coopération en matière de sûreté, de sécurité, de gestion des points de passage frontaliers et de migrations.

### **Encadré 5 - Deux options possibles pour attirer des projets**

Des modalités concurrentielles et non concurrentielles de sélection des projets sont autorisées; les projets stratégiques peuvent par exemple être sélectionnés sans appel à projets ouvert, être définis dans le document de programmation ou être présentés directement au comité de suivi pour approbation. Tel peut être le cas par exemple lorsqu'un objectif ne peut être atteint que par certains partenaires qui ont mandat pour agir dans un domaine donné (par exemple la navigation intérieure).

Les accords pris dans le domaine d'intervention sélectionné relèvent de la responsabilité des États membres dans le cadre de la gestion partagée. Cet état de fait est également conforme au principe de subsidiarité.

Il n'existe pas un modèle unique idéal de sélection des interventions qui correspondrait aux besoins de tous les programmes. Selon la dimension des projets, le nombre envisagé de projets à sélectionner, leur complexité et leur nature technique, il peut être nécessaire que les programmes appliquent diverses solutions. D'autres facteurs sont à prendre en considération, tels que l'environnement de travail, les modalités de travail, les relations entre les partenaires, les spécificités du programme, la culture et les capacités administratives. Dans les cas où les objectifs peuvent être atteints avec un seul projet spécifique, une sélection ciblée de projets en tant que telle n'est pas nécessaire et pourrait être considérée comme une charge administrative disproportionnée.

77. Pour la période 2021-2027, des indicateurs communs spécifiquement liés à Interreg qui reflètent la dimension transfrontalière ont été inclus dans le règlement FEDER/FC.

85. La Commission se félicite de cette évaluation positive sur les documents d'orientation relatifs aux frontières et des résultats auxquels leurs conclusions aboutissent. Les documents ont permis à la Commission d'anticiper le dialogue avec les États membres sur la programmation et devraient se traduire par une amélioration globale de la qualité du processus de programmation et de la sélection des orientations stratégiques. Dans certaines situations toutefois, en raison de la complexité des facteurs ayant une incidence sur la situation socio-économique des zones frontalières, notamment la dynamique des changements et les ressources limitées, il n'a pas toujours été possible de tenir compte de toutes les remarques des autorités de programmation.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **Recommandation 1 – Mieux cibler les programmes de coopération**

b) La Commission accepte cette recommandation.

Pour la période 2021-2027, les dispositions des règlements concernés en matière de cohésion ont pour objectif de faciliter et d'intensifier la coopération entre les régions et les États membres par l'intermédiaire des programmes principaux, et pas uniquement par le biais d'Interreg.

La Commission promeut activement le concept d'«intégration de la coopération» lors des négociations informelles avec les États membres et évaluera formellement le contenu des programmes sous cet angle (section 2 du modèle de programme). Pour les programmes Interreg, les mécanismes de coordination existants seront également examinés sur la base des informations fournies dans les documents de programmation (section 1.2 du modèle de programme).

**Recommandation 2 – Hiérarchiser les projets et leur accorder un soutien en fonction de leurs mérites, grâce à des notes**

S'appuyant sur les dispositions du nouveau règlement Interreg, une fois entré en vigueur, la Commission mettra l'accent sur le processus de sélection. Des formations spécifiques seront élaborées pour les programmes, en vue du partage des exemples de bonnes pratiques et d'actions de sensibilisation.

**Recommandation 3 – Définir des indicateurs appropriés pour mesurer les effets des projets transfrontaliers**

La Commission accepte cette recommandation.

Le règlement FEDER/FC 2021-2027 énumère, à l'annexe 1, tableau 2, les indicateurs communs de réalisation et de résultat spécifiques à Interreg. Cette liste a été établie en collaboration étroite avec les représentants des programmes Interreg et s'appuie sur les enseignements tirés de la période de programmation 2014-2020, ce qui permet de mieux rendre compte des réalisations et résultats potentiels dus aux interventions de coopération.

# Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Ladislav Balko, Membre de la Cour, assisté de:

M. Branislav Urbanič, chef de cabinet, et M<sup>me</sup> Zuzana Franková, attachée de cabinet; M. Niels-Erik Brokopp, manager principal; M<sup>me</sup> Chrysoula Latopoulou, cheffe de mission; M. Dennis Wernerus, chef de mission adjoint; M<sup>mes</sup> Katarzyna Solarek, Ana Popescu, Angelika Zych et Aino Nyholm, ainsi que MM. Thierry Lavigne, Aleksandar Latinov, Nils Odins et Francisco Carretero Llorente, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. James Verity.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Zuzana Franková



Niels-Erik Brokopp



Chrysoula Latopoulou



Dennis Wernerus



Katarzyna Solarek



Aleksandar Latinov



Angelika Zych



Aino Nyholm



Nils Odins



Francisco  
Carretero Llorente



James Verity

# Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	25.9.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	26.3.2021
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	19.5.2021
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	7.6.2021

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 5: icônes réalisées par [Pixel perfect](#), disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

La coopération transfrontalière vise à résoudre des problèmes communs recensés conjointement par les États membres dans les régions frontalières et à exploiter le potentiel de croissance inutilisé. Beaucoup de ces régions s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions dans un même État membre.

Nous avons constaté que les programmes de coopération examinés comportaient des stratégies claires pour répondre aux défis des régions transfrontalières couvertes. Toutefois, en raison de faiblesses dans la mise en œuvre et d'insuffisances dans les informations de suivi, ces programmes n'étaient que peu susceptibles de libérer le potentiel de ces régions.

Nous adressons aux autorités responsables des programmes et à la Commission un certain nombre de recommandations les invitant à mieux cibler les programmes de coopération, à hiérarchiser et à financer les projets en fonction de leurs mérites, ainsi qu'à définir des indicateurs qui rendent compte des effets transfrontaliers des projets.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors