

Rapport spécial

Soutien de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière avec les pays voisins

Un soutien précieux mais qui a pâti
d'une mise en œuvre très tardive
et de problèmes de coordination



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VII
Introduction	01 - 05
Coopération transfrontalière avec les pays voisins	01 - 03
Dispositions en matière de gouvernance	04 - 05
Étendue et approche de l'audit	06 - 11
Observations	12 - 89
Les programmes CTF IEV ciblaient des besoins pertinents, mais leur complémentarité avec d'autres programmes financés par l'UE était insuffisante et leur lancement a été considérablement retardé	12 - 36
Les programmes ont recensé des priorités concordant avec les défis communs aux régions frontalières et ont été élaborés de manière participative	13 - 22
Les programmes CTF IEV indiquaient comment ils compléteraient d'autres programmes et stratégies de l'UE, mais la coordination opérationnelle n'était pas suffisante	23 - 32
La mise en place des programmes a accusé d'importants retards, ce qui a réduit le délai de mise en œuvre des projets CTF IEV	33 - 36
Les projets ont été, dans une large mesure, sélectionnés et mis en œuvre de manière efficiente et efficace, malgré des faiblesses dans le cadre de suivi des résultats et de communication d'informations en la matière	37 - 71
La procédure de sélection en place était largement transparente et visait à sélectionner les projets CTF IEV les plus appropriés	38 - 43
La Commission et les autorités de gestion ont fourni des orientations utiles sur la mise en œuvre des projets ainsi que sur l'atténuation du risque de fraude	44 - 49
Les projets examinés étaient en bonne voie pour produire les réalisations escomptées, mais certains avaient une incidence transfrontalière plus faible	50 - 59
Informations limitées sur les résultats globaux obtenus au niveau des programmes et sur leur viabilité, malgré un suivi adéquat des projets par les autorités de gestion	60 - 71

Les programmes NEXT s'appuient sur les enseignements tirés mais sont confrontés à des risques supplémentaires et à l'incidence non négligeable des défis politiques 72 - 89

Les changements tiennent compte des enseignements tirés, mais certaines mesures de simplification se traduisent par une diminution de la surveillance exercée par la Commission 73 - 84

Les défis politiques et l'invasion de l'Ukraine par la Russie soulignent l'importance des programmes, mais aussi leurs limites lorsqu'il s'agit d'améliorer la coopération entre les pays participants 85 - 89

Conclusions et recommandations 90 - 105

Annexes

Annexe I – Carte des programmes CTF IEV

Annexe II – Couverture géographique des stratégies macrorégionales et des initiatives régionales de l'UE avec les pays voisins

Annexe III – Projets sélectionnés en vue d'un examen approfondi

Annexe IV – Vue d'ensemble de notre évaluation des projets CTF IEV examinés

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La coopération transfrontalière est un élément essentiel de la politique européenne de voisinage, qui couvre 16 pays situés aux frontières extérieures de l'UE. Jusqu'à récemment, elle constituait aussi l'un des rares domaines dans lesquels une coopération subsistait entre l'UE et la Russie. Pour la période 2014-2020, la Commission a mis en place 15 programmes conjoints avec les pays voisins (programmes de coopération transfrontalière au titre de l'instrument européen de voisinage, ci-après les «programmes CTF IEV»). Avec une contribution totale de l'UE de près d'un milliard d'euros, ces programmes sont destinés à bénéficier à la fois aux États membres et aux pays voisins avec lesquels ils partagent directement une frontière terrestre ou maritime.

II Nous avons réalisé notre audit alors que la période de mise en œuvre des programmes 2014-2020 touchait à sa fin. Le présent rapport servira à éclairer la mise en place des programmes proposés pour la période de financement 2021-2027.

III Notre objectif était de déterminer si les programmes ont permis de renforcer efficacement la coopération territoriale au delà des frontières extérieures de l'UE. Pour répondre à cette question d'audit principale, nous avons cherché à savoir si:

- les programmes ont ciblé des besoins et priorités clairement recensés, qui étaient communs aux régions situées aux frontières extérieures de l'UE et complétaient d'autres programmes financés par celle-ci;
- les projets ont été sélectionnés et mis en œuvre de manière efficiente et efficace;
- la Commission et les autorités de gestion ont utilisé efficacement les mécanismes de suivi et d'évaluation et ont tiré des enseignements afin de renforcer la gestion des programmes transfrontaliers proposés pour la période de financement 2021-2027.

IV Nous avons constaté que les programmes ciblaient des besoins pertinents, mais que leur complémentarité avec d'autres programmes financés par l'UE était insuffisante et que la participation des délégations de l'UE dans les pays voisins pouvait encore être améliorée. À quelques exceptions près, les projets ont été sélectionnés et mis en œuvre de manière efficiente et efficace. Nous avons cependant relevé des faiblesses dans le cadre de suivi des résultats des programmes, en ce qui concerne l'agrégation des résultats et la communication d'informations sur la durabilité des avantages après la clôture des projets. Les programmes ont permis de parvenir dans le

cadre des projets à une répartition équilibrée entre les participants situés dans les États membres de l'UE et ceux dans les pays voisins. Des garanties sont en place pour atténuer le risque de fraude. Toutefois, les programmes ne permettent pas d'utiliser efficacement l'outil informatique recommandé par la Commission pour le signalement des fraudes, car les pays tiers participants n'y ont pas accès.

V Nous estimons, en conclusion, qu'un soutien pertinent et précieux a été apporté aux régions situées de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE grâce aux programmes de la période 2014-2020. Ces derniers ont toutefois accusé des retards importants au début de leur mise en œuvre et étaient toujours en cours au moment de notre audit. Il était donc trop tôt pour évaluer leur efficacité globale. Le cadre juridique des programmes de la période 2021-2027 s'appuie sur les enseignements tirés. Les modifications introduites sont de nature à faciliter le démarrage de la mise en œuvre des programmes. Elles comportent toutefois des risques supplémentaires et se traduisent par une diminution de la supervision, par la Commission, des grands projets d'infrastructure susceptibles de revêtir une importance stratégique dans les relations avec les pays partenaires.

VI La coopération transfrontalière avec les pays voisins risque d'être difficile à l'avenir: dans le cadre d'une réponse plus large à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a suspendu les conventions de financement pour les programmes avec celle-ci et la Biélorussie. L'invasion remet aussi sérieusement en question la moitié des programmes proposés pour la période de financement 2021-2027. Au Sud, le programme du bassin méditerranéen continue d'offrir un forum de dialogue et de coopération entre les pays participants. Cependant, le nombre de projets conjoints entre les participants israéliens et arabes reste faible, même si l'existence même de tels projets peut être considérée comme un succès en soi.

VII À la suite de notre audit, nous recommandons à la Commission:

- d'améliorer la coordination entre les programmes qui se chevauchent en partie sur le plan géographique;
- d'accroître la participation des délégations de l'UE;
- d'adapter un outil informatique pour le signalement des fraudes;
- de fournir des orientations sur le suivi de la viabilité après la clôture des projets;

- o de consulter tous les services compétents pour les grands projets d'infrastructure;
- o d'améliorer l'utilisation d'indicateurs communs.

Introduction

Coopération transfrontalière avec les pays voisins

01 La coopération transfrontalière (ci-après la «CTF») est un élément essentiel de la politique européenne de voisinage, qui couvre 16 pays situés aux frontières extérieures de l'UE (voir la carte à l'[annexe I](#)). Jusqu'à récemment, elle constituait aussi l'un des rares domaines dans lesquels une coopération et un dialogue permanent subsistaient entre l'UE et la Russie. Les programmes CTF IEV¹ sont destinés à bénéficier à la fois aux États membres et aux pays voisins avec lesquels ils partagent directement une frontière terrestre ou maritime. Au cours de la période de financement 2014-2020, ces programmes poursuivaient trois objectifs stratégiques²:

- promouvoir le développement économique et social dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes;
- relever les défis communs en matière d'environnement, de santé publique, de sûreté et de sécurité;
- promouvoir de meilleures conditions et modalités afin d'assurer la mobilité des personnes, des biens et des capitaux.

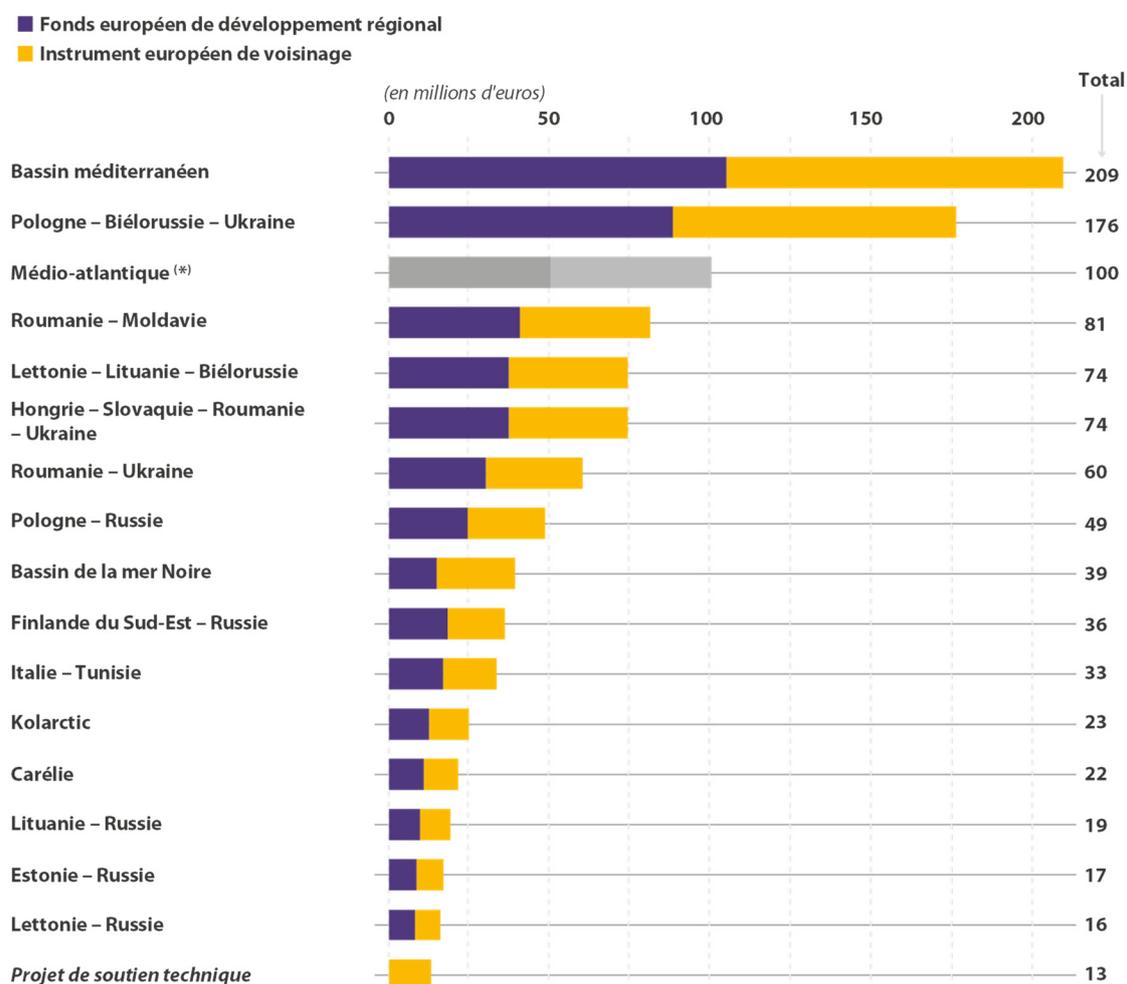
02 Pour la période 2014-2020, la Commission a mis en place 15 programmes de CTF (ainsi qu'un projet de financement du soutien technique) qui regroupent des financements provenant de l'IEV et du Fonds européen de développement régional (FEDER) s'élevant au total à près d'un milliard d'euros. Les programmes contribuent dans le même temps aux politiques extérieure et régionale de l'UE³. Sur les 15 programmes, sept couvrent la coopération avec la Russie, six concernent le voisinage oriental, et les deux autres, le voisinage méridional. La [figure 1](#) comporte une liste des différents programmes et des montants qui leur sont alloués.

¹ Aux fins du présent rapport, on entend par «programmes CTF IEV» les programmes de coopération transfrontalière, financés par l'UE, avec des pays voisins (à savoir les pays relevant de la politique européenne de voisinage et la Russie) au cours de la période 2014-2020.

² *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, document conjoint de la Commission et du SEAE du 8 octobre 2014, p. 4.

³ *Rapport annuel d'activités relatif à 2020* de la DG REGIO, annexe 7I sur l'assurance pour la CTF IEV (p. 100).

Figure 1 – Montants alloués par l'UE aux programmes CTF IEV de la période 2014-2020



(*) Remarque: Le programme médio-atlantique n'a pas été adopté.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de programmation de la Commission de 2014.

03 La plupart des programmes de financement de l'UE soutenant la coopération avec la Russie ont été suspendus en réponse à l'annexion illégale de la Crimée en 2014⁴. Les programmes CTF IEV sont restés des exceptions jusqu'au début de mars 2022, lorsque l'UE a suspendu les conventions de financement passées avec la Biélorussie et la Russie, en réaction à l'invasion de l'Ukraine commencée par celle-ci le 24 février 2022.

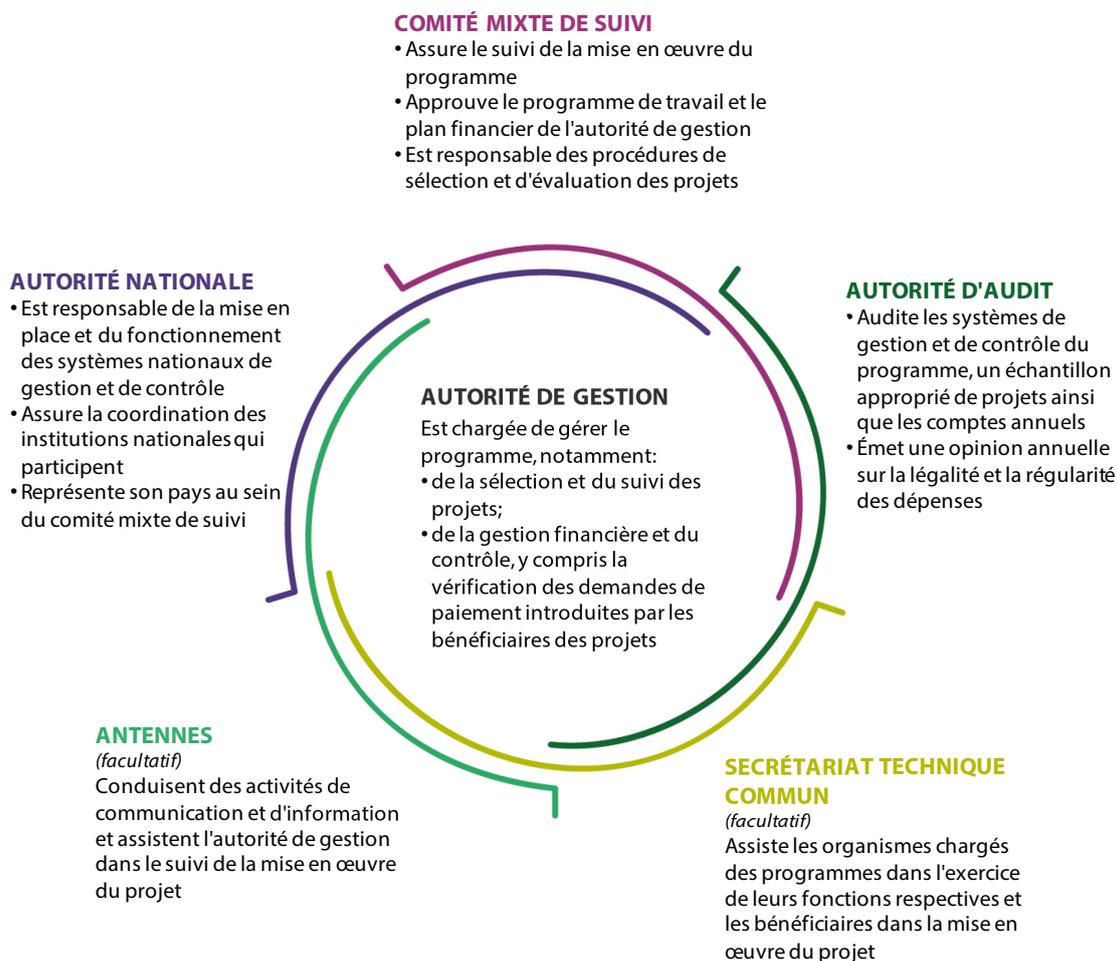
⁴ Conseil européen, Conclusions, EUCO 147/14, 16 juillet 2014, point 6.

Dispositions en matière de gouvernance

04 Le règlement d'exécution de la CTF IEV⁵ définit les rôles et les tâches de tous les organes chargés des programmes. Les programmes CTF IEV sont mis en œuvre soit dans le cadre de projets sélectionnés lors d'appels à propositions, soit dans celui de *grands projets d'infrastructure* retenus à l'issue d'une procédure d'attribution directe. Les **comités mixtes de suivi** sont responsables de la sélection des projets et du suivi de leur performance. Ils sont composés de représentants des autorités nationales, régionales et locales (des États membres et des pays tiers). La Commission européenne peut y participer en qualité d'observateur. Les **autorités de gestion** désignées par les États membres rendent compte à la Commission et exécutent les programmes CTF IEV conformément au principe de «gestion partagée», y compris pour les projets mis en œuvre en dehors de l'UE (habituellement gérés directement par la Commission). À titre d'exemple, le Conseil régional de Carélie du Sud en Finlande joue le rôle d'autorité de gestion pour le programme Finlande du Sud-Est – Russie. Pour la plupart des autorités de gestion, cette responsabilité s'ajoute à celle en matière de gestion d'autres Fonds structurels et d'investissement européens. La **figure 2** présente les organes qui interviennent dans un programme type de CTF et décrit leurs rôles.

⁵ [Règlement d'exécution \(UE\) n° 897/2014](#) de la Commission relatif à la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière financés au titre de l'instrument européen de voisinage.

Figure 2 – Organes qui gèrent un programme type de CTF



Remarque: Chaque pays participant à un programme CTF IEV doit désigner une autorité nationale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement d'exécution (UE) n° 897/2014 de la Commission.

05 La direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) est responsable de la gestion globale des financements au titre de l'IEV. Elle collabore avec d'autres services de la Commission responsables de politiques thématiques, ainsi qu'avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les délégations de l'UE. La DG NEAR a géré les programmes CTF IEV jusqu'à la fin de 2019. Le 1^{er} janvier 2020, ils ont été transférés à la **direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO)**⁶. Cette dernière est responsable non seulement des programmes CTF IEV transférés récemment, mais aussi des programmes transnationaux pour la mer Baltique et le Danube (tous deux partiellement financés au titre de l'IEV), ainsi que des programmes de CTF relevant de l'instrument d'aide de préadhésion.

⁶ Rapport annuel d'activités relatif à 2019 de la DG REGIO, 25 juin 2020, p. 15.

Étendue et approche de l'audit

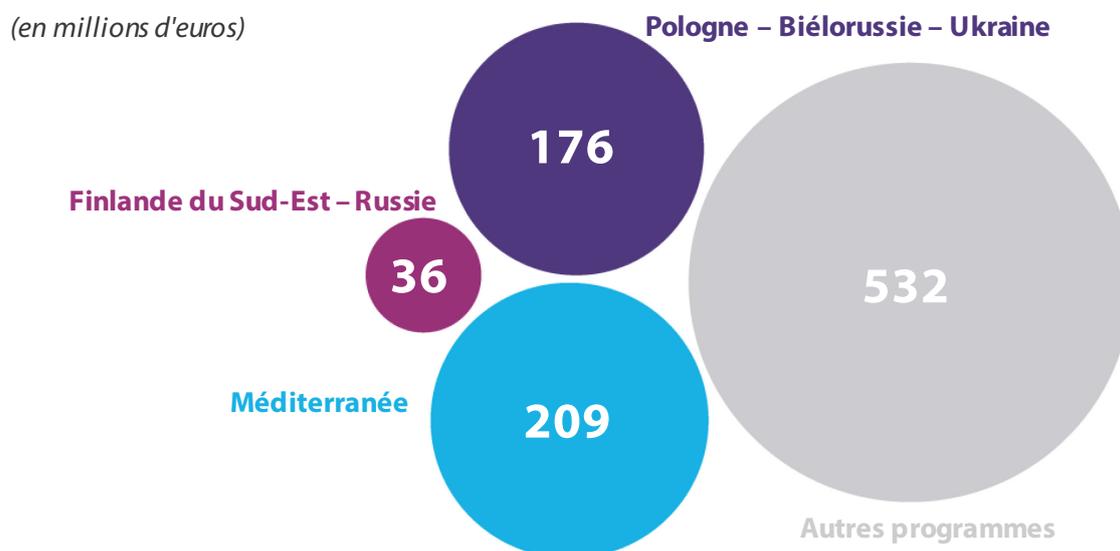
06 Cet audit visait à déterminer si les programmes CTF IEV ont permis de renforcer efficacement la coopération territoriale au delà des frontières extérieures de l'UE. Pour répondre à cette question d'audit principale, nous nous sommes posé les trois sous-questions ci-après.

- 1) Les programmes CTF IEV ont-ils ciblé des besoins et priorités clairement recensés, qui étaient communs aux régions situées aux frontières extérieures de l'UE et complétaient d'autres programmes financés par celle-ci?
- 2) Les projets CTF IEV ont-ils été sélectionnés et mis en œuvre de façon efficiente et efficace?
- 3) La Commission et les autorités de gestion ont-elles utilisé efficacement les mécanismes de suivi et d'évaluation et ont-elles tiré des enseignements afin de renforcer la gestion des programmes de CTF (Interreg NEXT) proposés pour la période de financement 2021-2027?

07 L'audit a été centré sur les programmes CTF IEV dont la mise en œuvre approche de son terme (l'échéance réglementaire pour achever les activités étant le 31 décembre 2023), en vue d'éclairer la mise en place des programmes proposés pour la période de financement 2021-2027. Nous avons évalué les principaux programmes de la période 2014-2020 dans les régions septentrionales, orientales et méridionales, afin d'obtenir une bonne couverture financière et géographique. Ensemble, ces trois programmes représentent environ 44 % du total des financements CTF IEV planifiés pour la période 2014-2020 (voir [figure 3](#)):

- Finlande du Sud-Est – Russie (FI RU), autorité de gestion à Lappeenranta;
- Pologne – Biélorussie – Ukraine (PL-BY-UA), autorité de gestion à Varsovie;
- Bassin méditerranéen (MED), autorité de gestion à Cagliari (Sardaigne).

Figure 3 – Étendue de l'audit: montants alloués (au titre de l'IEV et du FEDER) aux trois programmes CTF IEV



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de programmation de la Commission de 2014.

08 Nous avons analysé des documents transmis par la Commission et par le SEAE concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes CTF IEV de la période 2014-2020, ainsi que les enseignements tirés pour les prochains programmes de CTF de la période 2021-2027. Nous avons en outre organisé plusieurs entretiens avec des représentants de divers services de la Commission, du SEAE, de TESIM (un projet de soutien technique pour les programmes CTF IEV), du programme Interact (soutien technique pour les programmes internes Interreg de l'UE), ainsi que des délégations de l'UE auprès de la Jordanie, du Liban, de la Russie, de l'Ukraine et de la Tunisie.

09 En octobre et en novembre 2021, nous avons effectué des visites sur place en Finlande, en Pologne, en Russie et en Ukraine. Nous avons remplacé la visite en Sardaigne (prévue en décembre 2021) par des réunions en visioconférence, en raison de la pandémie de COVID-19. Nous avons rencontré des représentants des autorités de gestion, d'autres organes chargés des programmes, ainsi que de 15 projets que nous avons examinés en détail (cinq projets pour chacun des trois programmes, voir [annexe III](#)). Nous avons sélectionné ces projets en tenant compte de leur importance relative, de la couverture des divers objectifs thématiques et de l'état d'avancement de leur mise en œuvre. L'[annexe IV](#) présente de façon synthétique notre évaluation des projets.

10 Aux programmes transfrontaliers avec les pays voisins s'ajoutent ceux entre États membres de l'UE, ainsi qu'avec les pays en phase de préadhésion. Le présent audit n'a pas couvert ces programmes, car ils ont des bases juridiques et des caractéristiques distinctes et ils ont été évalués récemment:

- o au sein de l'UE, la coopération transfrontalière fait partie du cadre stratégique plus vaste de la coopération territoriale européenne, communément appelée «Interreg», à laquelle environ 10,1 milliards d'euros ont été consacrés au titre du FEDER. Nous avons récemment publié un rapport spécial sur les programmes de coopération transfrontalière au sein de l'UE⁷;
- o l'instrument d'aide de préadhésion sert à financer des programmes transfrontaliers non seulement le long des frontières extérieures de l'UE (par exemple celle entre la Croatie et la Serbie), mais aussi dans les pays en phase de préadhésion (par exemple la Serbie et le Monténégro). La Commission a récemment évalué⁸ la performance des programmes de CTF dans les pays en phase de préadhésion.

11 Nous reconnaissons que l'invasion de l'Ukraine par la Russie avec la complicité de la Biélorussie, commencée le 24 février 2022, a eu des incidences importantes sur tous les programmes CTF IEV qui concernent la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine ou la Moldavie, ainsi que sur la viabilité des projets sous-jacents. Notre évaluation des projets financés au titre des programmes FI RU et PL-BY-UA reflète la situation à la fin de 2021, avant l'invasion, lorsque nous avons achevé la phase des travaux sur place pour cet audit. Nous présentons de façon synthétique aux points **85** à **88** les toutes dernières évolutions survenues après l'audit, au cours de la période entre février et juin 2022.

⁷ [Rapport spécial 14/2021](#) intitulé «Coopération Interreg: la libération du potentiel des régions transfrontalières de l'Union européenne doit être parachevée».

⁸ Commission européenne, *Mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries*, août 2021.

Observations

Les programmes CTF IEV ciblaient des besoins pertinents, mais leur complémentarité avec d'autres programmes financés par l'UE était insuffisante et leur lancement a été considérablement retardé

12 Dans cette section, nous examinons si les programmes CTF IEV:

- a) ont permis de recenser des priorités pour relever les défis communs aux régions frontalières, en collaboration avec les parties prenantes compétentes;
- b) indiquaient comment ils complétaient d'autres programmes financés par l'UE ou étaient coordonnés avec ceux-ci;
- c) ont été établis en temps opportun pour faciliter le début de la mise en œuvre des projets.

Les programmes ont recensé des priorités concordant avec les défis communs aux régions frontalières et ont été élaborés de manière participative

Réponse aux défis posés par les régions frontalières

13 Les programmes opérationnels conjoints (ci-après les «POC»), élaborés par les États membres de l'UE et les pays partenaires, sont des documents essentiels qui fixent le cadre et les priorités pour chaque programme CTF IEV. En juin 2015, les autorités de gestion (ci-après les «AG») pour les trois programmes que nous avons évalués de manière approfondie ont transmis leurs POC à la Commission. Ces derniers comportaient une analyse détaillée des défis pour les régions frontalières, ainsi que les opportunités potentielles d'une coopération accrue entre elles.

14 La Commission a analysé les versions provisoires de chaque POC, notamment pour évaluer leur conformité avec le règlement d'exécution de la CTF IEV⁹, et a répondu aux AG en formulant des observations détaillées. À l'exception d'une question controversée sur les relations bilatérales avec la Russie (décrite au point **80**), les

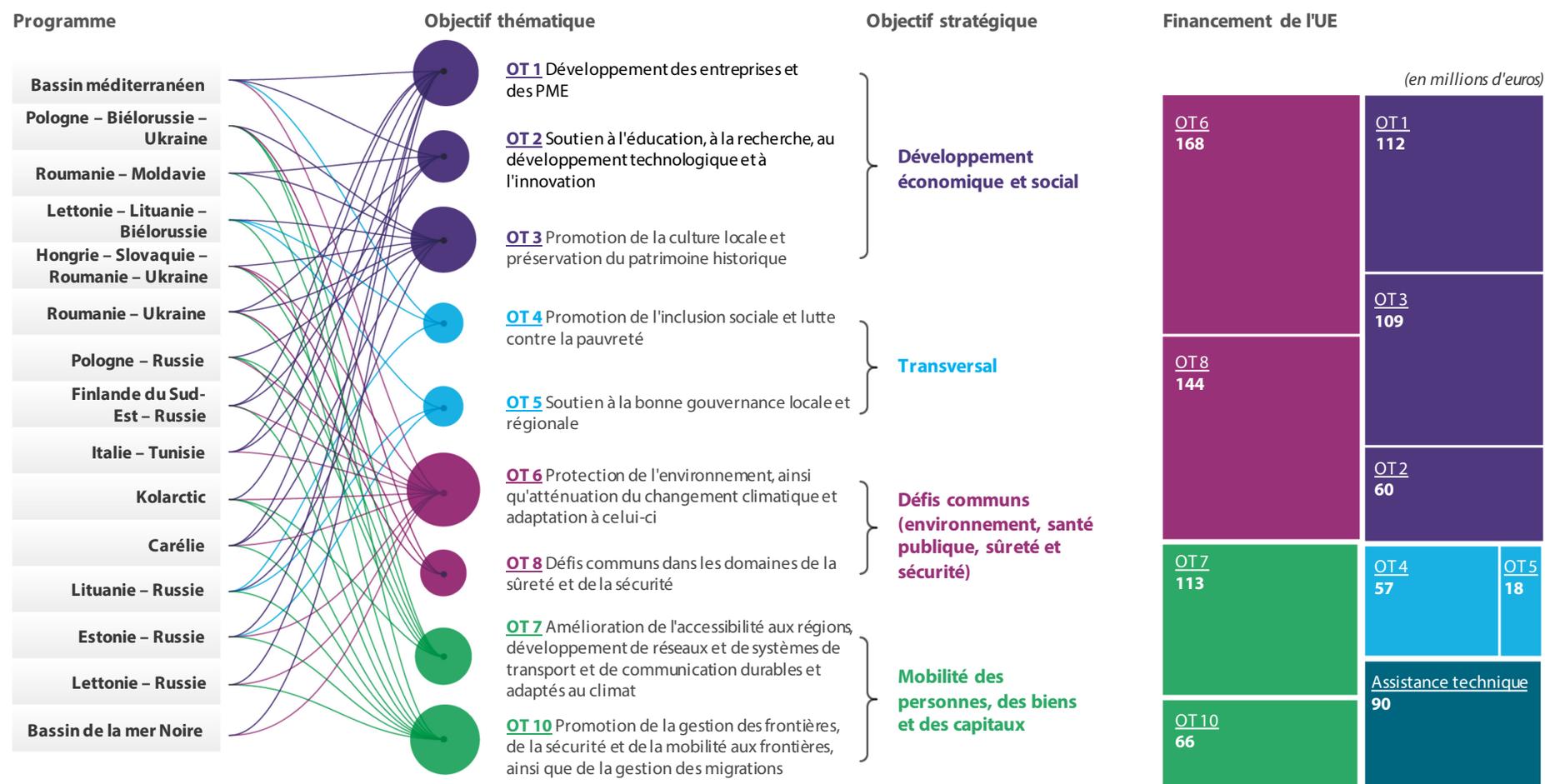
⁹ Règlement d'exécution (UE) n° 897/2014 de la Commission.

directions générales de la Commission et le SEAE ont émis des avis favorables et n'ont recommandé que des modifications mineures des POC.

15 Chacun des trois POC que nous avons examinés comportait quatre objectifs thématiques, soit le maximum possible sur les 11 envisagés dans le document de programmation de l'UE¹⁰. Leur sélection reflète le consensus entre les pays participants. Nous avons constaté que les objectifs thématiques étaient conformes à l'analyse des défis et des faiblesses des régions figurant dans les POC. La *figure 4* montre les objectifs thématiques retenus pour les 15 programmes CTF IEV et le financement alloué. Les objectifs thématiques 9 «Promotion et coopération en matière d'énergie durable et de sécurité énergétique» et 11 «Autres domaines» ne figuraient dans aucun des programmes.

¹⁰ *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, point 6.3.

Figure 4 – Objectifs thématiques retenus pour les programmes CTF IEV et financement alloué par l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'examen à mi-parcours des programmes CTF IEV (document conjoint du SEAE et de la DG NEAR du 11 juin 2018, p. 19) ainsi que de données communiquées par les organes des programmes (budget approuvé au 30 juin 2021).

16 Pour la période de financement précédente (2007-2013), la Commission avait énuméré 26 exemples d'objectifs «à titre purement indicatif»¹¹, de sorte que les programmes pouvaient comporter d'autres objectifs. Lors de son évaluation ex post, la Commission a constaté que ces programmes n'étaient pas suffisamment ciblés et a recommandé de renforcer leur dimension stratégique afin de maximiser leur impact¹². Les programmes de la période 2014-2020 pouvaient comporter un maximum de quatre objectifs thématiques sur les 11 prédéfinis, mais leur couverture thématique est restée très large, allant du patrimoine culturel à la lutte contre la criminalité organisée. Dès lors, cela a réduit la comparabilité entre les différents programmes et compliqué le suivi des résultats au niveau stratégique global (voir points **60** à **71**).

17 Pour la période de financement 2021-2027, la Commission a décidé de rationaliser davantage le champ d'application des programmes, en fixant cinq objectifs stratégiques communs à tous les programmes¹³ et deux objectifs spécifiques supplémentaires pour les programmes Interreg¹⁴.

Contribution des autorités nationales et régionales au recensement des besoins et priorités

18 Chaque programme devait être élaboré «d'un commun accord par l'ensemble des pays participants»¹⁵. Dans le cas des programmes PL-BY-UA et FI RU, les autorités nationales et régionales ont été fortement associées au recensement des besoins et des priorités grâce à leur participation aux comités mixtes de programmation (ci-après les «CMP»), qui ont élaboré les POC initiaux entre 2013 et 2015. Dans le cas du

¹¹ *ENPI CBC Strategy Paper 2007-2013*, p. 25 et 26.

¹² Commission européenne, *Ex-post Evaluation of ENPI CBC programmes 2007-2013*, janvier 2018, recommandation n° 1, p. 57.

¹³ Article 3 du [règlement \(UE\) 2021/1058](#) relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion. Les objectifs spécifiques pour le FEDER et le Fonds de cohésion sont les suivants: 1) une Europe plus compétitive et plus intelligente, 2) une Europe plus verte, 3) une Europe plus connectée, 4) une Europe plus sociale et plus inclusive, 5) une Europe plus proche des citoyens.

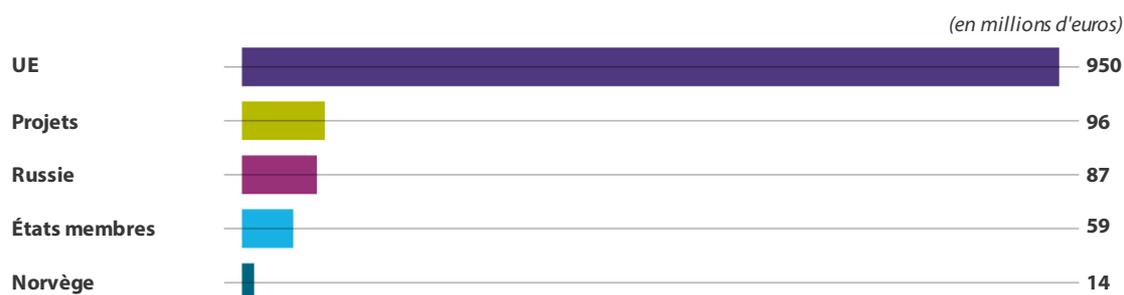
¹⁴ Article 14 du [règlement \(UE\) 2021/1059](#) portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur. Les objectifs spécifiques à Interreg sont les suivants: 1) une meilleure gouvernance de la coopération, et 2) une Europe plus sûre et mieux sécurisée.

¹⁵ Article 3 du [règlement d'exécution \(UE\) n° 897/2014](#) de la Commission.

programme FI RU, le rôle d'AG attribué au Conseil régional de Carélie du Sud a également contribué à conférer au programme une forte dimension régionale et à associer les parties prenantes locales à la programmation. En revanche, pour le programme MED qui couvre 112 régions, les 13 pays participants étaient représentés par des autorités centrales nationales (accompagnées, dans quatre d'entre eux, de représentants régionaux).

19 En outre, chaque programme devait apporter un cofinancement représentant au moins 10 % du montant de la contribution de l'UE, dont la provenance, le montant et la répartition pouvaient être librement déterminés¹⁶. La contribution de l'UE à l'ensemble des programmes s'est élevée à environ 950 millions d'euros. Elle a été complétée par 270 millions d'euros provenant d'autres sources, ce qui porte le financement global disponible pour les programmes CTF IEV à 1,2 milliard d'euros. La *figure 5* montre les sources de financement des programmes.

Figure 5 – Sources de financement pour les programmes de la période 2014-2020



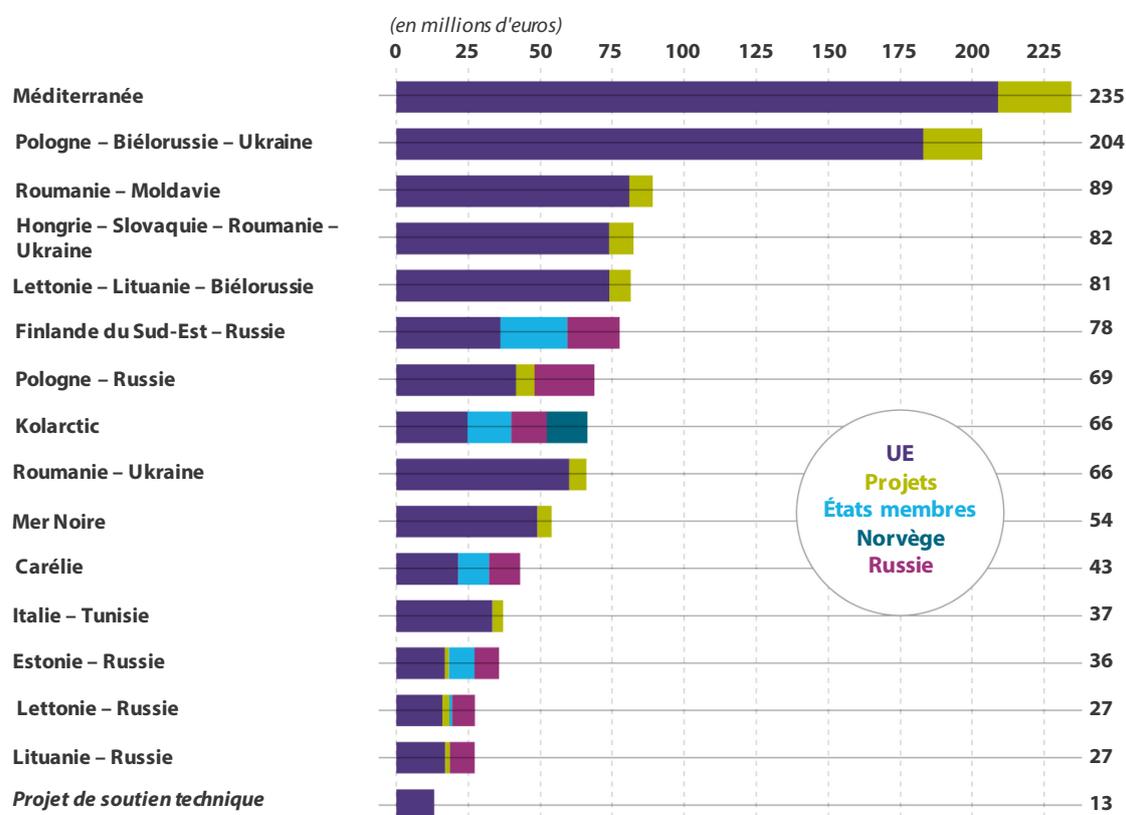
Remarque: Les programmes impliquant la Finlande ne font pas état du cofinancement apporté par les projets (représentant au moins 10 % des coûts éligibles).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par les programmes (budgets approuvés au 30 juin 2021).

20 Dans certains cas, les pays participants ont jugé important d'augmenter le cofinancement des programmes au moyen de fonds nationaux au delà des 10 % obligatoires. À titre d'exemple, la Finlande et la Russie ont contribué chacune à environ 25 % du financement du programme FI RU, l'UE couvrant les 50 % restants. Cela a mis en évidence la forte appropriation du programme par les pays participants. Dans d'autres cas, le cofinancement n'était supporté que par les bénéficiaires du projet. La *figure 6* montre les sources de financement par programme CTF IEV.

¹⁶ Articles 12 et 13 du [règlement d'exécution \(UE\) n° 897/2014](#) de la Commission.

Figure 6 – Sources de financement par programme de la période 2014-2020



Remarque: Les programmes impliquant la Finlande ne font pas état du cofinancement apporté par les projets (représentant au moins 10 % des coûts éligibles).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par les programmes (budgets approuvés au 30 juin 2021).

21 Dans son évaluation ex post des programmes de la période 2007-2013, la Commission a recommandé d'augmenter le cofinancement national afin de parvenir à un partenariat plus équilibré avec d'autres pays voisins¹⁷. Elle n'a toutefois pas encouragé les pays partenaires voisins à verser des contributions plus élevées, par exemple lors de séminaires d'information au début de la période de financement 2021-2027.

Contribution de la société civile au recensement des besoins et priorités

22 Des représentants de la société civile ont été consultés concernant l'élaboration des trois programmes. Chacune des trois AG, assistée par des antennes dans les pays partenaires, a organisé des consultations publiques sur les besoins et priorités des programmes. Ces consultations ont attiré de nombreux participants, notamment des

¹⁷ *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recommandation n° 3.1, p. 61.

représentants de la société civile et des ONG, des décideurs locaux et régionaux et des PME. Elles ont permis de favoriser l'appropriation locale des programmes et de garantir leur pertinence et leur cohérence avec les stratégies de développement des régions.

Les programmes CTF IEV indiquaient comment ils compléteraient d'autres programmes et stratégies de l'UE, mais la coordination opérationnelle n'était pas suffisante

Cohérence et complémentarité avec d'autres programmes et stratégies macrorégionales de l'UE

23 Les trois POC examinés ont mis en évidence la nécessité d'une bonne coordination et cohérence avec les autres politiques, programmes et stratégies de l'UE avec lesquels ils présentent un chevauchement sur les plans géographique et thématique. La Commission s'est efforcée d'éviter tout double financement des projets et de recenser les synergies possibles. Lors de son examen des projets de POC (voir point **13**), elle a par conséquent recommandé aux AG de décrire plus en détail la coordination entre le programme et d'autres initiatives et d'instaurer avant l'octroi de subventions une consultation informelle avec elle-même sur les projets sélectionnés.

24 Les AG de Pologne et de Sardaigne ont pris ces recommandations en considération et, à la fin de chaque appel à propositions, avant de conclure des contrats, ont soumis à la Commission les listes de projets sélectionnés par leurs comités mixtes de suivi (CMS) respectifs. Les AG et les CMS ont autant que possible tenu compte des commentaires de la Commission et des délégations de l'UE sur les différents projets. En revanche, aucun mécanisme informel de coordination de ce type n'a été mis en place avec la Commission ou avec d'autres programmes de l'UE dans le cadre du programme FI RU.

25 Le programme MED, dont la portée géographique est la plus large (couvrant sept États membres de l'UE et six pays partenaires méditerranéens¹⁸), fait double emploi avec un grand nombre d'initiatives dans la région méditerranéenne. Il est unique en ce

¹⁸ Chypre, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Espagne ainsi qu'Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Palestine et Tunisie. Dans le présent rapport, la dénomination de la Palestine ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre de l'UE sur cette question. L'Algérie a officiellement adhéré au programme en 2019 en tant que quatorzième pays, mais la convention de financement n'a pas encore été signée.

sens que, contrairement à d'autres programmes CTF IEV (principalement bilatéraux), les projets qu'il comporte rassemblent des participants de quatre ou cinq pays, voire plus dans certains cas. À cet égard, les projets MED de CTF IEV ressemblent fortement aux programmes régionaux relevant de l'IEV¹⁹. Le POC présente de façon synthétique dans une série de tableaux la cohérence du programme MED avec d'autres programmes bilatéraux de l'UE conclus avec différents pays du Sud de la Méditerranée. Étant donné que ces tableaux ne font pas référence aux programmes régionaux relevant de l'IEV, des occasions d'exploiter les complémentarités risquent toutefois d'être manquées.

26 Pour les trois POC, les stratégies macrorégionales pertinentes de l'UE ont été recensées et les synergies et les complémentarités des programmes ont été évaluées au regard de leurs objectifs. Il s'agissait notamment de la stratégie pour la région du Danube, de la stratégie pour la région de la mer Baltique et de la stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne. En outre, les pays voisins participent à trois initiatives régionales importantes: le partenariat oriental²⁰, l'Union pour la Méditerranée (UpM) et la dimension septentrionale. L'*annexe II* présente la couverture géographique des stratégies et initiatives. La Commission et les délégations de l'UE consultées sur les projets CTF IEV ont vérifié qu'ils complétaient les projets élaborés au titre de ces stratégies et initiatives et qu'ils ne faisaient pas double emploi avec eux.

27 En ce qui concerne le programme MED, l'évaluation ex post a mis en évidence la nécessité de renforcer la coopération avec l'UpM²¹. Par conséquent, l'AG a conclu un protocole d'accord avec l'UpM le 10 avril 2019. Un exemple concret de cette coopération accrue est la participation du secrétariat de l'UpM à l'élaboration du dernier des trois appels à propositions organisés dans le cadre du programme MED²².

¹⁹ Voir le site internet de la Commission sur la [coopération régionale avec les partenaires du voisinage méridional](#).

²⁰ En octobre 2020, le Conseil a décidé de réduire la coopération avec les autorités centrales biélorusses et de poursuivre la coopération au titre du partenariat oriental à un niveau non politique, tout en intensifiant la coopération avec la société civile. Depuis le 28 juin 2021, les autorités biélorusses ont suspendu leur participation au partenariat oriental.

²¹ *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recommandation n° 2.1, p. 59.

²² [Appel à projets de capitalisation](#) publié sur le site internet du programme MED.

Complémentarité avec d'autres programmes de CTF se chevauchant partiellement

28 Chacun des trois programmes présente un chevauchement géographique avec un certain nombre d'autres programmes transfrontaliers (internes et externes): 6 pour le programme FI RU, 9 pour le programme PL-BY-UA, et 21 pour le programme MED. En outre, ils partagent également plusieurs objectifs thématiques. Un certain niveau de coordination a été assuré. Par exemple, les événements à visée informative organisés dans le cadre du programme «Interact» et du projet de soutien technique «TESIM» ont donné aux AG de différents programmes de CTF l'occasion d'interagir, de discuter des défis communs et d'échanger des bonnes pratiques. Lorsque les AG avaient des doutes sur les projets au cours de la procédure de sélection, elles ont ponctuellement consulté des responsables d'autres programmes. Dans un seul cas, l'AG du programme MED a envoyé la liste des projets «standard» sélectionnés aux autorités chargées d'autres programmes de CTF dans le cadre d'une consultation interprogrammes.

29 Toutefois, des occasions pour que les programmes transfrontaliers se complètent et se renforcent mutuellement risquent d'être manquées, en raison du manque global de coordination structurée lors de la sélection des projets. L'analyse contextuelle réalisée par la Commission avant la période 2021-2027 a confirmé la nécessité de mettre en place une telle coordination²³.

Implication des délégations de l'UE

30 Les délégations de l'UE dans les pays partenaires ont été consultées sur la conception des programmes CTF IEV. À l'issue de chaque appel à propositions, la Commission a envoyé aux délégations de l'UE dans les pays concernés des informations synthétiques sur les projets sélectionnés par les CMS avant l'attribution du marché par les AG²⁴. Les délégations ont formulé des commentaires destinés à garantir la cohérence des projets de CTF avec les financements provenant d'autres sources. La Commission et le SEAE ont parfois sollicité leur avis sur les projets CTF IEV, ainsi que sur des questions plus générales ayant une incidence sur les programmes.

²³ *The Background analysis on future NDICI CBC programmes, Draft Final Report*, 22 novembre 2019, annexes 1, 2 et 5.

²⁴ Dans le cas du programme FI RU, cette consultation s'est limitée aux grands projets d'infrastructure.

31 Cependant, les agents de quatre des cinq délégations de l'UE avec lesquels nous nous sommes entretenus²⁵ ont exprimé la nécessité d'être plus étroitement associés au processus de sélection (par exemple, en tant qu'observateurs jouant un rôle consultatif) et au suivi des projets, étant donné que les délégations:

- se concentrent sur l'aide bilatérale de l'UE (un portefeuille plus vaste dans le cadre de leur gestion directe) plutôt que sur les projets CTF IEV (en gestion partagée), en dépit des liens potentiels entre les deux;
- ne disposent que d'informations limitées pour évaluer les chevauchements potentiels (ou l'absence de synergies) avec des projets financés par d'autres sources, étant donné que les listes qui leur sont communiquées pour commentaires ne contiennent qu'une synthèse des projets CTF IEV sélectionnés. La délégation en Russie a été consultée uniquement sur les grands projets d'infrastructure, pas sur les projets «standard»;
- ne prennent pas part au suivi des projets. Elles ne sont de ce fait pas en mesure de détecter les projets peu performants et ne sont pas préparées lorsqu'elles sont priées d'intervenir en cas de recouvrement infructueux;
- se réfèrent parfois, dans le cadre du dialogue politique et de réunions de haut niveau, à des projets CTF IEV fructueux. Toutefois, elles ne le font pas systématiquement, car elles ne sont pas suffisamment informées de ces réussites;
- ont été consultées sur les priorités appropriées pour la nouvelle série de programmes de la période 2021-2027 et ont contribué par écrit à un document conjoint²⁶. Toutefois, aucune des cinq délégations n'a été invitée aux réunions du comité mixte de programmation pour la période 2021-2027.

32 Bien que les AG jouent un rôle central dans la «gestion partagée», les programmes CTF IEV contribuent à la politique extérieure de l'UE. Toutefois, les délégations de l'UE n'étant pas systématiquement impliquées, elles ne peuvent pas exploiter pleinement la complémentarité des programmes avec d'autres politiques de l'UE et tirer parti des avantages politiques d'une coopération transfrontalière réussie. La Commission a également noté cela dans son évaluation ex post des

²⁵ Il s'agit des délégations de l'UE en Jordanie, au Liban, en Russie et en Tunisie. La délégation en Ukraine était la seule exception.

²⁶ Commission et SEAE, *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027*, 20 janvier 2020.

programmes CTF relevant de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2013. Elle y recommandait «une participation plus active des délégations de l'UE»²⁷. De même, au moins deux délégations de l'UE ont recommandé par écrit à la Commission que la coordination entre les délégations de l'UE et les programmes et projets soit plus étroite et formalisée. En outre, le service d'audit interne de la Commission a signalé des «faiblesses très importantes» dans la coordination entre les DG de la Commission, le SEAE et les délégations de l'UE concernant l'aide globale fournie par celle-ci à un pays donné (y compris dans le cadre de la dimension extérieure des politiques internes de l'Union). La Commission n'a cependant pas donné suite à ces constatations et recommandations pour les programmes Interreg NEXT pour la période 2021-2027 (voir points 73 à 79).

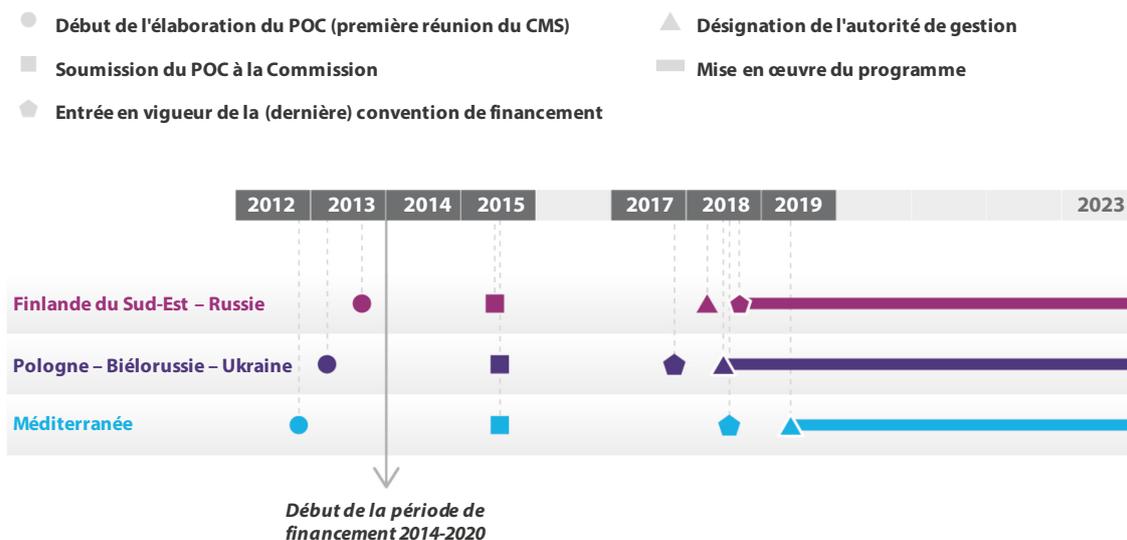
La mise en place des programmes a accusé d'importants retards, ce qui a réduit le délai de mise en œuvre des projets CTF IEV

Mise en place des POC

33 Les programmes opérationnels conjoints ont démarré avec des retards considérables. Les trois projets de POC examinés ont été présentés en juillet 2015, et il a fallu à la Commission environ six mois pour les approuver après leur soumission. En décembre 2017, la Commission avait signé des conventions de financement avec au moins un pays tiers au titre de chacun des trois programmes, ce qui signifie que tous les délais réglementaires avaient été respectés. Toutefois, les étapes ultérieures du lancement des programmes ont pris beaucoup de temps et ont retardé le début de la mise en œuvre des projets, qui n'ont pu commencer qu'au cours de la cinquième ou sixième année de la période de financement (voir *figure 7*).

²⁷ *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recommandation n° 2.1, p. 59 et 60.

Figure 7 – Principales étapes de la mise en place des programmes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels (partie technique) présentés dans le cadre des trois programmes.

34 Les raisons des retards variaient d'un programme à l'autre.

- Pour ce qui est du programme PL-BY-UA, la Commission n'a achevé le processus formel de désignation de l'AG qu'en juillet 2018, soit sept mois après l'entrée en vigueur de la convention de financement avec la Biélorussie, et bien que le même ministère ait déjà été désigné pour gérer d'autres fonds de l'UE en Pologne.
- Dans le cas du programme FI RU, la pierre d'achoppement a été la ratification de la convention de financement par la Douma russe, qui n'a été achevée qu'en août 2018.
- La Commission n'a désigné l'AG du programme MED qu'en mai 2019, bien qu'elle ait recensé des «faiblesses importantes» dans le système de gestion et de contrôle. Des faiblesses mineures subsistaient encore au moment de notre audit. Le CMS du programme n'avait par exemple pas encore approuvé une note sur les mesures antifraude. Le secrétariat technique commun (ci-après le «STC») du programme n'a été mis en place qu'en février 2020, de sorte que l'AG, assistée par les deux antennes, a mis en œuvre l'intégralité du premier appel à propositions, une tâche qu'elle délègue normalement au STC. En outre, la dernière convention de financement (avec l'Égypte) n'a été signée qu'en janvier 2018.

35 Les retards dans la mise en place du programme MED ont eu une incidence directe sur l'organisation de l'appel à propositions. La mise en œuvre des projets sélectionnés au cours du premier appel n'a ainsi pu commencer qu'en 2019. Par suite,

ces retards ont entraîné une réduction significative du budget, de la durée et de la portée des projets sélectionnés lors du deuxième appel, qui devaient à l'origine être des projets «stratégiques». L'appel final (pour les projets de «capitalisation», en 2020) n'a pu avoir lieu que grâce à la prolongation de la période réglementaire de mise en œuvre des programmes, opérée dans l'intervalle par la Commission en raison de la pandémie de COVID-19 (voir point 52).

Actions préparatoires

36 Afin de faciliter le démarrage en temps utile de la mise en œuvre des programmes, les trois AG ont entrepris des «actions préparatoires» (autorisées par le règlement d'exécution de la CTF IEV) qui ont été adaptées aux circonstances. En particulier, elles ont organisé les premiers appels à propositions avant leur désignation formelle par la Commission et avant l'entrée en vigueur des conventions de financement avec les pays partenaires (le financement des projets étant subordonné à la désignation des AG et à la ratification des conventions de financement). Toutefois, ces actions préparatoires n'ont pas permis de rattraper les importants retards enregistrés dans la mise en place des POC.

Les projets ont été, dans une large mesure, sélectionnés et mis en œuvre de manière efficiente et efficace, malgré des faiblesses dans le cadre de suivi des résultats et de communication d'informations en la matière

37 Dans cette section, nous examinons:

- a) si la procédure de sélection en place était transparente et visait à sélectionner les projets les plus appropriés du point de vue de leur pertinence, de leur dimension transfrontalière et de leur viabilité à long terme;
- b) si la Commission et les autorités de gestion ont fourni des orientations pour la gestion des programmes et la mise en œuvre des projets, y compris des orientations sur les garanties destinées à atténuer le risque de fraude;
- c) si des progrès satisfaisants ont été accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des projets CTF IEV et si ces derniers ont atteint ou sont susceptibles d'atteindre les résultats escomptés;
- d) si les programmes et projets CTF IEV ont utilisé un cadre de suivi et d'évaluation solide.

La procédure de sélection en place était largement transparente et visait à sélectionner les projets CTF IEV les plus appropriés

Évaluation de la pertinence, de la dimension transfrontalière et du caractère viable des projets

38 Les appels à propositions au titre des trois programmes comprenaient des critères de sélection visant à garantir que les demandes de projets sélectionnées répondaient aux défis recensés dans le POC, qu'elles étaient pertinentes au regard des objectifs du programme et de la priorité choisie, qu'elles favorisaient la coopération transfrontalière et qu'elles auraient une incidence durable sur le développement des régions frontalières. La pondération de ces critères variait d'un programme à l'autre et d'un appel à propositions à l'autre. Ils étaient toutefois suffisants pour réduire autant que possible le risque de voir une proposition franchir le seuil minimal de sélection sans comporter une description claire de sa pertinence et de son incidence transfrontalière.

Classement des projets

39 Avant d'être admises à la phase d'évaluation, toutes les propositions de projets présentées ont fait l'objet d'une vérification de leur conformité administrative et de leur éligibilité. À la fin de chaque appel, les propositions pour les trois programmes ont été classées en fonction de la note obtenue au cours de la procédure d'évaluation. Les procédures de sélection pour les trois programmes ont été transparentes, sauf dans le cas de l'attribution insuffisamment documentée d'une nouvelle note à certaines propositions de projets dans le cadre du programme FI RU (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Attribution non transparente d'une nouvelle note à certains projets FI RU

Le CMS du programme FI RU a nommé un comité mixte de sélection composé de représentants aux niveaux de pouvoirs central et régional. Ce comité a le pouvoir d'ajuster les notes attribuées par des évaluateurs indépendants aux différentes propositions de projets.

Toutefois, dans les cas où le comité a réévalué les propositions de projets et leur a attribué une nouvelle note lors de ses réunions, il n'a pas documenté de manière adéquate les raisons de ces modifications et n'a par suite pas fait preuve de la transparence nécessaire. Cette question a également été soulevée par l'autorité d'audit du programme, qui a jugé insuffisante la documentation des procès-verbaux des réunions du comité mixte de sélection pour les quatre premières phases de l'appel à propositions. Pour les deux dernières phases de l'appel, des améliorations ont été apportées à la documentation, notamment à la suite des recommandations de l'autorité d'audit.

L'attribution d'une nouvelle note a eu une incidence directe et substantielle sur les décisions de financement. À titre d'exemple, un projet s'est vu attribuer une nouvelle note au cours de la phase 3, passant de 166,33 points à 133 points. De l'un des projets les mieux notés, il est ainsi devenu non éligible à un financement.

Équilibre géographique des bénéficiaires des projets

40 Les appels à propositions conditionnaient l'éligibilité de chaque projet à la présence d'au moins un bénéficiaire situé dans un État membre de l'UE et d'au moins un bénéficiaire dans le pays tiers voisin. Selon la *figure 8*, les trois programmes présentent une répartition uniforme des participants aux projets dans les États membres de l'UE et dans les pays tiers, compte tenu de tous les types de bénéficiaires (chefs de file ou non) et de toutes les catégories de projets (ceux sélectionnés au moyen d'appels à propositions et ceux sélectionnés par attribution directe).

Figure 8 – Bénéficiaires de projets CTF IEV (toutes catégories confondues)

	FI RU	PL-BY-UA	MED
Bénéficiaires situés dans l'UE	166	202	304
Bénéficiaires situés hors de l'UE	153	233	312

Remarque: Si une même organisation a participé à plusieurs projets, nous l'avons comptabilisée à chaque fois. Le tableau comprend à la fois les grands projets d'infrastructure et les projets sélectionnés au moyen d'appels à propositions.

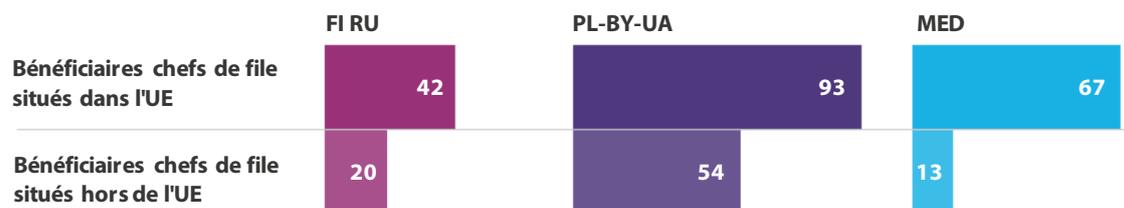
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par les AG et des informations enregistrées dans la base de données [Keep.eu](https://www.keep.eu) (consultée le 5 avril 2022).

41 En outre, une répartition équilibrée du budget a été assurée pour les trois programmes. Le programme MED exigeait explicitement que chaque projet consacre au moins 50 % de ses coûts directs à des activités mises en œuvre dans les pays partenaires méditerranéens. En conséquence, environ 48 % du budget du programme ont été alloués à des États membres de l'UE, et 52 % à des pays partenaires méditerranéens. Pour ce qui est des deux autres programmes, la répartition des budgets entre les pays partenaires a également été équilibrée²⁸.

42 Toutefois, les bénéficiaires chefs de file dans des pays de l'UE restent plus nombreux que ceux dans des pays partenaires. La [figure 9](#) montre qu'environ un tiers seulement des bénéficiaires chefs de file provenaient de pays tiers. Dans le cadre du programme MED, le nombre de bénéficiaires chefs de file variait également considérablement d'un pays participant à l'autre: alors que 60 de ces bénéficiaires étaient issus d'Italie, d'Espagne et de Grèce, les dix autres pays en comptaient chacun entre zéro et cinq.

²⁸ Sur la base des données figurant dans la base [Keep.eu](https://www.keep.eu) téléchargée le 5 avril 2022.

Figure 9 – Bénéficiaires chefs de file de projets CTF IEV



Remarque: Ce tableau ne comporte que des projets sélectionnés au moyen d'appels à propositions.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par les AG et des informations enregistrées dans la base de données [Keep.eu](https://www.keep.eu) (consultée le 5 avril 2022).

43 La faible proportion de bénéficiaires chefs de file dans les pays tiers était à peu près la même dans les programmes relevant de l'IEVP de la période 2007-2013, sauf dans le cas du programme MED, où elle est passée d'environ 6 % à 16 %. Les AG des trois programmes ont avancé des raisons similaires pour expliquer leur sous-représentation: les bénéficiaires dans les pays tiers manquent souvent d'expérience en matière de projets de l'UE; ils se sentent moins à l'aise pour demander un soutien; ils doivent supporter des charges administratives (y compris des difficultés à transférer des fonds à l'étranger) ou ils ne possèdent pas les compétences linguistiques requises.

La Commission et les autorités de gestion ont fourni des orientations utiles sur la mise en œuvre des projets ainsi que sur l'atténuation du risque de fraude

Participation aux CMS et fourniture d'orientations

44 Les CMS sont responsables du suivi de la mise en œuvre des programmes et des progrès accomplis dans la réalisation de leurs objectifs (voir point **04**). La Commission a participé, en qualité d'observateur, à la plupart des réunions des CMS organisées dans le cadre des programmes FI RU et MED. Au cours de nos entretiens, les deux AG ont salué son soutien et sa participation active. Dans le cas du programme PL-BY-UA, la Commission n'a toutefois participé qu'à une seule des cinq réunions du CMS entre 2016 et 2020. Un agent TESIM a participé, en tant qu'observateur, à toutes les réunions des CMS pour les trois programmes.

45 Il est ressorti de nos entretiens que les AG, les STC et les antennes ont été satisfaits des orientations et de l'assistance reçues de la Commission, fournies très rapidement par celle-ci lorsque cela était nécessaire. De même, ils se sont félicités du soutien technique sur mesure fourni au titre de TESIM. Des formations utiles, entre autres sur la gestion des programmes/projets, ont également été dispensées dans le cadre de ce projet, et des fiches d'information ont été élaborées à l'intention des

bénéficiaires, par exemple sur les marchés publics ou les aides d'État. Enfin, tous les bénéficiaires des projets que nous avons interrogés ont fourni un retour d'information très positif sur leurs interactions avec les AG, les STC et les antennes.

Garanties pour atténuer le risque de fraude

46 Les AG des trois programmes ont estimé avoir reçu suffisamment d'orientations sur l'atténuation du risque de fraude. En particulier, des orientations sur la gestion des risques ont été élaborées, dans le cadre de TESIM, à l'intention des organes et des autorités nationales chargés des programmes, y compris sur les risques de fraude et de corruption²⁹. Conformément à ces orientations, il a été procédé, pour les trois programmes, à une évaluation des risques au niveau des projets dans le cadre des contrôles administratifs et d'éligibilité des propositions de projets ainsi qu'à des évaluations régulières des risques des projets en cours. En ce qui concerne les programmes de la période 2014-2020 que nous avons examinés, les trois AG ont confirmé qu'au moment de notre audit, elles n'avaient signalé aucun projet comme constituant un cas de fraude présumée.

47 La note d'orientation de la Commission sur les programmes CTF IEV a incité les AG à utiliser un outil informatique spécifique appelé «système de gestion des irrégularités»³⁰ pour signaler les irrégularités. Toutefois, seuls les organes antifraude d'un petit nombre de pays tiers (par exemple, la Suisse et les pays en phase de préadhésion) ont accès à ce système.

48 Les conventions de financement signées avec les pays partenaires comportaient des dispositions visant à prévenir les irrégularités, la fraude et la corruption. En particulier, elles contenaient des clauses facilitant le recouvrement des fonds indûment dépensés auprès de bénéficiaires établis dans des pays partenaires. Or, ces clauses excluent les entités privées. En outre, les conventions de financement conclues avec deux pays partenaires méditerranéens excluaient également certains organes financés par des fonds publics, tels que les municipalités et les entreprises publiques, de la définition d'«entités publiques». En vertu de ces dispositions, ces deux pays ne sont donc tenus de rembourser que les fonds indûment dépensés par les administrations centrales, qui participent rarement à des projets de CTF.

49 Les AG des trois programmes que nous avons examinés ont mis en place des garanties pour réduire le nombre de recouvrements infructueux, notamment

²⁹ TESIM, *Managing the risks of the ENI CBC programmes*, juillet 2019, section 4.4.

³⁰ Note du 11 septembre 2017, réf. Ares(2017)4429026, p. 2.

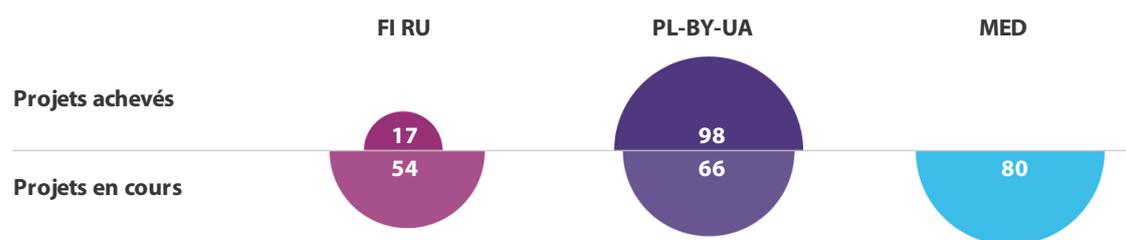
concernant les bénéficiaires privés dans les pays tiers (telles que les garanties bancaires, la part maximale limitée du financement d'un projet ou les paiements fractionnés). De plus, leurs sites internet incluent un outil de lancement d'alerte en ligne ou y font directement référence. L'expérience acquise dans le cadre de la série précédente de programmes (2007-2013) donne à penser que les montants non recouvrables auprès des bénéficiaires ont tendance à être plutôt faibles. En octobre 2021, les «recouvrements litigieux» s'élevaient à 5,9 millions d'euros³¹. Cela représente environ 0,6 % de l'enveloppe globale de 947 millions d'euros allouée par l'UE aux programmes de la période 2007-2013. Le montant total de la renonciation dans le cas des bénéficiaires privés des pays partenaires était encore plus faible: 210 891 euros, soit 0,02 % l'enveloppe totale allouée par l'UE³².

Les projets examinés étaient en bonne voie pour produire les réalisations escomptées, mais certains avaient une incidence transfrontalière plus faible

Mise en œuvre des projets

50 La mise en œuvre des programmes CTF IEV pour la période 2014-2020 a débuté avec un retard considérable (voir point 33). La *figure 10* montre l'état d'avancement des trois programmes à la fin de 2021.

Figure 10 – État d'avancement des programmes au 31 décembre 2021



Remarque: En 2022, de nouveaux projets faisaient toujours l'objet de contrats dans le cadre du programme PL-BY-UA.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données sur les programmes.

51 D'une manière générale, la pandémie de COVID-19 a nécessité certains réajustements au niveau des projets (principalement le passage des activités en ligne et l'allongement des calendriers). Les trois AG ont fait preuve de souplesse concernant

³¹ État d'avancement des programmes CTF IEV en octobre 2021, données financières consolidées et soumises à la Commission dans le cadre de TESIM.

³² TESIM, *Measures to minimise the risk of Partner Country liabilities*, novembre 2021, p. 2.

les retards et d'autres difficultés de mise en œuvre. Les AG des programmes FI RU et MED ont pris contact avec tous les bénéficiaires de projets au début de la pandémie afin de recenser les problèmes potentiels et de convenir de mesures d'atténuation. Dans un seul cas, à savoir pour le programme PL-BY-UA, la pandémie a eu pour conséquence l'annulation de projets: cette raison a été invoquée par les bénéficiaires de six projets. Toutefois, des économies d'un montant de trois millions d'euros réalisées dans le cadre de ce programme ont pu être réaffectées à 12 projets de CTF liés aux soins de santé, afin de contribuer à la lutte contre les effets de la pandémie (aucun de ces projets n'était inclus dans notre échantillon). De même, les activités de quatre des projets du programme MED ont été adaptées pour lutter contre la pandémie. Parmi ceux-ci figurait le projet «Aquacycle» (compris dans notre échantillon), qui a inclus la détection du virus de la COVID-19 dans la surveillance des eaux usées.

52 En réaction à la pandémie, la Commission a modifié le règlement d'exécution³³ en permettant à tous les programmes CTF IEV de bénéficier d'une plus grande flexibilité budgétaire et en prolongeant d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023, le délai d'achèvement des activités.

53 Des situations économiques difficiles dans les pays partenaires méditerranéens (par exemple, une grave crise financière au Liban) sont venues s'ajouter à la pandémie de COVID-19 et ont touché certains projets. En l'occurrence, l'AG et le STC (en consultation avec TESIM) ont fourni une assistance pour aider à surmonter les difficultés financières, par exemple pour percevoir des paiements de l'étranger.

54 L'*annexe III* fournit une description des 15 projets que nous avons examinés en détail. L'*annexe IV* présente une vue d'ensemble des résultats sur les différents aspects évalués.

55 Six des 15 projets avaient été mis en œuvre comme prévu, en ce qui concerne la portée, le budget et le calendrier. Cinq autres projets ont été confrontés à des problèmes mineurs et ont nécessité certains réajustements, principalement en raison de la pandémie de COVID-19. Les quatre projets restants n'avaient pas été mis en œuvre de manière satisfaisante et avaient accusé d'importants retards.

³³ Règlement d'exécution (UE) 2020/879 de la Commission.

Réalisations, effets et incidence transfrontalière des projets

56 En nous fondant sur les informations disponibles au moment de notre audit, nous estimons que 7 des 15 projets examinés ont produit ou sont susceptibles de produire les réalisations et les effets escomptés. Trois projets se sont heurtés à des difficultés mais les retards ont été rattrapés, et leurs bénéficiaires chefs de file et partenaires se sont engagés à fournir les réalisations prévues. Un projet a produit la principale réalisation escomptée, mais le principal effet transfrontalier ne s'est pas concrétisé (voir point 59). Pour les quatre projets restants, nous n'avons pas été en mesure de déterminer avec certitude s'ils avaient obtenu les résultats escomptés ou s'ils étaient susceptibles de le faire. Cela tient au fait que des rapports finaux faisaient défaut pour deux projets, que des restrictions en matière de déplacements ont été imposées en raison de la COVID-19 dans un autre et que des faiblesses ont été constatées dans l'établissement de rapports pour le dernier cas.

57 Aux fins du présent audit, nous avons utilisé la définition suivante pour évaluer l'«incidence transfrontalière» des projets examinés: mise en œuvre conjointe d'activités par des partenaires, débouchant sur l'intensification des liens transfrontaliers et des partenariats transfrontaliers durables et/ou la suppression des obstacles transfrontaliers au développement socio-économique durable³⁴. Sur les 15 projets, neuf présentaient une forte dimension transfrontalière (ou étaient susceptibles de produire des avantages transfrontaliers, dans le cas de projets en cours). Les partenaires des deux côtés de la frontière ont activement participé à la mise en œuvre des projets (bien que, parfois, à des degrés divers, en fonction de leur rôle). De même, les régions des deux côtés de la frontière étaient susceptibles de bénéficier, du moins dans une certaine mesure, des résultats de chacun des projets. Toutefois, notre évaluation a été réalisée avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans le cadre d'une réponse plus large, la Commission a suspendu les conventions de financement pour les programmes avec la Russie et la Biélorussie. Par suite, les projets impliquant ces pays sont à présent dépourvus de toute dimension transfrontalière. Les répercussions du conflit ont également suscité des incertitudes concernant la durabilité des avantages transfrontaliers de certains projets financés au titre des programmes et impliquant l'Ukraine et la Moldavie.

58 Dans le cas de cinq autres projets, nous avons constaté que l'incidence transfrontalière avait été plus faible (pour certains, en raison de restrictions de déplacement liées à la COVID-19). En ce qui concerne par exemple le projet visant à

³⁴ *Specific terms of reference for the mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries*, p. 8.

réduire le risque de tuberculose, le matériel de diagnostic acheté par le partenaire polonais du projet était déjà utilisé pour diagnostiquer les maladies pulmonaires, y compris les pathologies liées à la COVID-19. Toutefois, lors de notre visite en octobre 2021 (avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie), l'hôpital de Rzeszow a expliqué qu'aucun patient ukrainien n'y avait récemment reçu de traitement. Les statistiques relatives à l'utilisation des équipements ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ils ont permis de diagnostiquer et d'enrayer la propagation de la tuberculose, principal objectif transfrontalier du projet. En outre, la coopération entre les hôpitaux de Rzeszow et de Nyzhnya Apsha était strictement limitée à la mise en œuvre du projet et aux éléments livrables, sans perspective de poursuite à l'avenir. Cela est contraire à la notion de *partenariats transfrontaliers durables* figurant dans la définition de l'«incidence transfrontalière» (nous évaluons les perspectives des projets de produire des résultats durables aux points [69](#) à [71](#)).

59 Enfin, un projet de notre échantillon est à ce jour dépourvu de toute dimension transfrontalière: il s'agit de la route régionale n° 885 menant à la frontière polonaise avec l'Ukraine (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Une route rénovée se terminant à la frontière nationale

La rénovation de la route n° 885, réouverte à la circulation début 2021, visait à améliorer l'accessibilité des régions frontalières entre la Pologne et l'Ukraine et à accroître le trafic international. Son incidence transfrontalière était subordonnée à l'ouverture d'un point de passage frontalier à Malhowice et à la rénovation des deux routes de raccordement ukrainiennes.

Cependant, les travaux de construction du point de passage frontalier, qui devaient être achevés en 2020, n'ont pas satisfait aux contrôles d'éligibilité à un financement au titre du programme et n'ont débuté qu'en 2021, leur achèvement étant prévu pour 2025. De même, la rénovation des routes ukrainiennes, également prévue pour 2020, n'a débuté qu'en 2021. En raison des répercussions de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est peu probable que le point de passage frontalier et les routes de raccordement soient achevés dans un avenir proche.

En attendant l'ouverture du nouveau point de passage frontalier, la route rénovée n'est utilisée que par les habitants du village polonais de Malhowice, puisqu'il constitue l'une des deux routes qui le relie à la ville voisine de Przemyśl. La population de Malhowice n'est que d'environ 200 personnes, alors que l'objectif pour la route rénovée est de 4 000 véhicules par jour.



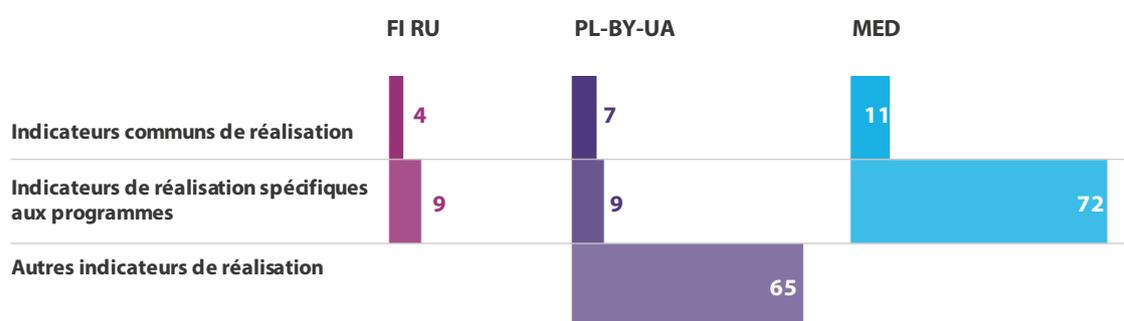
Source: Cour des comptes européenne.

Informations limitées sur les résultats globaux obtenus au niveau des programmes et sur leur viabilité, malgré un suivi adéquat des projets par les autorités de gestion

Indicateurs

60 Le document de programmation pour les programmes de la période 2014-2020³⁵ prévoyait l'utilisation d'indicateurs communs de réalisation visant à en faciliter le suivi et l'évaluation. Il prévoyait également d'agréger les indicateurs tout au long de la chaîne, depuis le projet jusqu'au niveau de l'IEV, en passant par la priorité du programme, son objectif thématique et la coopération transfrontalière dans son ensemble. Le document exigeait que les programmes adoptent au moins une partie des 38 indicateurs communs de réalisation élaborés dans le cadre d'Interact IEVP, le prédécesseur de TESIM. Toutefois, seuls quelques-uns de ces indicateurs ont été repris dans les programmes, dont l'essentiel comportait leurs propres indicateurs de réalisation spécifiques (voir *figure 11*).

Figure 11 – Faible taux d'utilisation des indicateurs communs de réalisation



Source: Analyse, par la Cour, des POC approuvés.

61 Les AG pour les trois programmes ont expliqué la faible utilisation des indicateurs communs de réalisation par le fait que la portée des activités des programmes est beaucoup plus large que le champ couvert par les 38 indicateurs prédéfinis. Or, la plupart des réalisations des programmes n'étant pas prises en compte par ces indicateurs, la Commission éprouvera des difficultés à les agréger et à évaluer les résultats des programmes CTF IEV au niveau stratégique global.

³⁵ *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, point 6.5.

62 Outre les indicateurs communs de réalisation, Interact IEVP comportait également des orientations concernant la mise au point d'indicateurs de résultat (indicateurs d'effet)³⁶ pour les programmes. Cependant, l'utilisation de ces orientations n'était pas obligatoire dans le cadre des programmes. En 2016, un groupe de travail de suivi et d'évaluation organisé dans le cadre de TESIM a constaté que les 15 programmes CTF IEV présentaient une grande variété d'indicateurs de résultat (129 au total), avec très peu de possibilités d'agrégation au niveau de l'instrument [IEV]³⁷.

63 Nous avons relevé des faiblesses similaires dans le cas des indicateurs définis au niveau des projets. En particulier, dans le cadre du programme FI RU, ceux-ci étaient essentiellement spécifiques à chaque projet et, par suite, impossibles à agréger au niveau du programme dans son ensemble. Le programme MED s'est quant à lui appuyé sur un système de catégorisation reposant sur des codes visant à assurer que les indicateurs spécifiques à un projet soient liés aux indicateurs de réalisation définis dans le programme. Toutefois, trois projets de notre échantillon utilisaient le même code pour mesurer différentes réalisations. Une fois synthétisés au niveau du programme, ces indicateurs contiendront donc de nombreux éléments différents et ne donneront pas une image claire. Au niveau des projets, le choix d'indicateurs dans une liste prédéfinie n'était obligatoire que dans le cadre du programme PL-BY-UA. Cette exigence facilite l'agrégation des indicateurs et la mesure des progrès globaux accomplis pour ce programme particulier.

Suivi des projets

64 Conformément au principe de «gestion partagée», la Commission n'assure pas directement le suivi des projets et s'appuie sur les AG à cette fin (tout en restant responsable en dernier ressort de la gestion des fonds de l'UE). Dans ce contexte, elle reçoit des informations essentielles sur l'état d'avancement des programmes lors des réunions des CMS, pour autant qu'elle y participe (voir point 44), et, une fois par an, dans les rapports annuels transmis par les autorités de gestion. Ces derniers ne contiennent cependant pas d'informations spécifiques aux projets, sauf dans le cas des grands projets d'infrastructure.

65 Assistées par leurs STC et leurs antennes, les AG des trois programmes que nous avons examinés ont mis au point un processus de suivi complet des projets. Il

³⁶ *Guidance for developing result indicators in ENI CBC programmes*, Interact ENPI, décembre 2014.

³⁷ Compte rendu de la réunion du groupe de travail de suivi et d'évaluation organisée dans le cadre de TESIM les 13 et 14 décembre 2016, p. 4.

comprend un suivi quotidien (communication régulière entre le STC et les bénéficiaires), la participation aux réunions de lancement (dans le cadre des programmes FI RU et MED), des évaluations périodiques des risques pour les projets, une analyse des rapports financiers et descriptifs sur l'état d'avancement des projets établis par les bénéficiaires chefs de file, des contrôles sur place et des visites de suivi des projets sélectionnés sur la base d'évaluations des risques.

66 Les documents à fournir pour démontrer les progrès accomplis l'ont été pour les 15 projets de notre échantillon, et nous estimons que 14 ont fait l'objet d'un suivi adéquat. Le cas échéant, des visites sur place avaient eu lieu concernant neuf de ces projets (ou de telles visites étaient prévues au cours du premier semestre de 2022). Nous avons estimé que le suivi du grand projet d'infrastructure n° 885 (décrit dans l'*encadré 2*) n'était que partiellement satisfaisant, étant donné qu'aucune visite sur place n'a été organisée alors qu'il s'agissait du plus grand projet financé au titre du programme PL-BY-UA. Une telle visite aurait permis de constater l'absence de point de passage frontalier à un stade plus précoce du cycle de vie du projet.

Suivi axé sur les résultats

67 En vertu du règlement d'exécution de la Commission, les AG sont tenues de procéder «à un suivi du programme et des projets axé sur les résultats»³⁸. Des orientations sur le suivi axé sur les résultats, élaborées dans le cadre de TESIM, ont souligné l'importance de l'évaluation de la performance des projets pour ce qui est de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacités et de la viabilité³⁹. Toutefois, les approches des AG en matière de suivi axé sur les résultats différaient. Le programme FI RU prévoyait la réalisation d'un tel suivi pour tous les projets dotés d'un budget de plus d'un million d'euros ou jugés à haut risque, et 10 projets en avaient fait l'objet à la fin de 2021. Dans le cadre du programme MED, les toutes premières visites de projets en vue d'un suivi axé sur les résultats ont eu lieu début 2022. En revanche, aucun suivi de projets axé sur les résultats n'a été effectué ou n'est prévu dans le cadre du programme PL-BY-UA.

68 Le nouveau règlement Interreg pour la période de financement 2021-2027 n'impose plus de procéder à un suivi du programme et des projets axé sur les résultats. Les programmes seront soumis au même cadre de suivi de la performance que ceux

³⁸ Article 78, paragraphe 3, du [règlement d'exécution \(UE\) n° 897/2014](#) de la Commission.

³⁹ [Factsheet on result-oriented monitoring](#), 19 septembre 2019, p. 3.

relevant des Fonds structurels et d'investissement européens⁴⁰. Le cadre juridique introduit l'obligation pour les États membres de réaliser des évaluations des programmes⁴¹. Pour les projets, le nouveau cadre ne prévoit toutefois aucun mécanisme similaire au suivi axé sur les résultats pour évaluer de manière indépendante la performance des projets du point de vue de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacités et de la viabilité.

Viabilité des résultats

69 Au cours de la phase de sélection dans le cadre des trois programmes, les propositions de projets ont été évaluées au regard de leur viabilité (voir point **38**). Par ailleurs, il était obligatoire de rendre compte de la durabilité des projets dans les rapports finaux. L'AG du programme FI RU assure le suivi de la viabilité des projets tout au long de leur cycle de vie et à toutes les étapes: lors de la phase de sélection, dans le cadre des critères correspondants; pendant la phase de mise en œuvre, dans le cadre de l'évaluation des risques pour les projets; et durant la phase d'établissement de rapports, dans les rapports finaux des projets. Cette attention accordée à la viabilité tout au long du cycle de vie des projets augmente la probabilité d'avantages durables, et nous considérons qu'elle constitue une bonne pratique.

70 Notre évaluation de la viabilité, synthétisée à l'*annexe IV*, a été centrée sur les perspectives de résultats durables des projets. La raison en est que certains projets étaient toujours en cours au moment de nos visites (voir point **56**). Nous fondant sur la documentation disponible et sur nos entretiens avec les partenaires de projets, nous estimons que 11 des 15 projets examinés par nos soins avaient de bonnes chances de produire des effets bénéfiques durables. Pour trois projets, la viabilité dépend de facteurs externes (par exemple, l'évolution de la pandémie de COVID-19 ou l'adoption de modifications de la législation nationale). Enfin, dans le cas du projet sur la réduction du risque de tuberculose, il n'existait aucune perspective de poursuite de la coopération entre les partenaires (voir point **58**). Notre évaluation a été réalisée avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui remet sérieusement en question la viabilité des résultats des projets impliquant la Biélorussie, la Russie ou l'Ukraine.

⁴⁰ Pour plus de précisions, voir le document de travail des services de la Commission intitulé *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027*, SWD(2021) 198 final.

⁴¹ Voir articles 41 à 45, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) (le «règlement portant dispositions communes»).

71 Des exigences juridiques spécifiques en matière de viabilité s'appliquent aux projets qui comportent un volet «infrastructures»: ils doivent continuer à remplir leurs objectifs initiaux pendant une durée de cinq ans après la clôture (c'est-à-dire après avoir perçu le paiement final de l'AG)⁴². Toutefois, pour d'autres types de projets, la Commission n'a pas fixé d'exigence similaire visant à démontrer la durabilité de leurs avantages transfrontaliers ou des partenariats créés. En outre, il n'est pas prévu au titre des programmes de la période 2014-2020 qu'il soit rendu compte de la viabilité des résultats des projets après la clôture de ceux-ci. Le STC polonais prévoit d'évaluer certains aspects de la viabilité pour un échantillon (au moins 10 %) de projets clôturés. Au cours de notre entretien, les représentants de l'AG du programme MED ont expliqué qu'ils envisageaient d'introduire l'obligation d'établir des «rapports sur la viabilité» des projets (par exemple, un ou deux ans après leur clôture).

Les programmes NEXT s'appuient sur les enseignements tirés mais sont confrontés à des risques supplémentaires et à l'incidence non négligeable des défis politiques

72 Dans cette section, nous examinons:

- a) si la Commission a tenu compte des enseignements tirés des programmes de CTF mis en œuvre au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020 lorsqu'elle a proposé le cadre législatif pour la période 2021-2027, et si les changements apportés facilitent la mise en place en temps utile des programmes Interreg NEXT;
- b) si les programmes CTF IEV peuvent non seulement produire les réalisations escomptées, mais aussi constituer des mesures de nature à instaurer la confiance.

Les changements tiennent compte des enseignements tirés, mais certaines mesures de simplification se traduisent par une diminution de la surveillance exercée par la Commission

Enseignements tirés

73 La Commission a procédé à une évaluation ex post des programmes de CTF pour la période 2007-2013 et a utilisé les résultats pour étayer sa proposition de nouveau règlement Interreg, présentée en mai 2018⁴³. Toutefois, en raison des retards

⁴² Article 39, paragraphe 3, du [règlement d'exécution \(UE\) n° 897/2014](#) de la Commission.

⁴³ Proposition de la Commission relative au règlement Interreg, [COM\(2018\) 374](#) du 29.5.2018.

importants enregistrés dans l'établissement des programmes CTF IEV (voir point 33), elle n'a pas pu disposer à temps, pour éclairer cette proposition, d'un examen à mi-parcours des programmes de la période 2014-2020, d'un exercice de suivi axé sur les résultats des différents programmes CTF IEV, d'une analyse contextuelle des nouveaux programmes de la période 2021-2027⁴⁴ ainsi que d'un document conjoint sur la programmation stratégique⁴⁵.

74 Le règlement Interreg, adopté en juin 2021, contient un grand nombre de modifications réglementaires qui tiennent compte des enseignements tirés et sont pertinentes pour les programmes Interreg NEXT, à savoir les successeurs de la série actuelle de programmes de CTF⁴⁶. Ces mesures simplifient la gestion des programmes Interreg NEXT et sont susceptibles d'accélérer leur mise en place (voir points 82 à 84). Toutefois, ces modifications comportent des risques supplémentaires qui soulignent l'importance d'un suivi étroit par la Commission et par le SEAE (voir points 76 à 84). Les changements les plus importants concernent:

- a) l'alignement des programmes CTF IEV sur les programmes Interreg;
- b) la suppression de la procédure de désignation des autorités de gestion;
- c) la date limite de signature des conventions de financement;
- d) la responsabilité des recouvrements auprès de bénéficiaires privés par les pays participants;
- e) la procédure simplifiée pour les grands projets d'infrastructure;
- f) les indicateurs communs de réalisation et de résultat.

75 En outre, afin de remédier aux difficultés rencontrées par les projets transfrontaliers et de favoriser leur conformité avec les règles en matière d'aides d'État, la Commission a décidé que les aides destinées à couvrir les coûts supportés par les bénéficiaires participant aux projets Interreg NEXT seraient, à certaines conditions, considérées comme «compatibles avec le marché intérieur» et exemptées de

⁴⁴ *Background analysis on the future NDICI CBC programmes*, projet de rapport final, 22 novembre 2019.

⁴⁵ *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027*.

⁴⁶ Pour un aperçu complet des 22 modifications réglementaires, voir le document de TESIM, *Key features of Interreg NEXT and main changes compared to the ENI CBC Implementing Rules*, actualisé en juillet 2021.

l'obligation de notification des aides d'État⁴⁷. Cela facilitera la conception et la mise en œuvre des projets.

a) Alignement des programmes CTF IEV sur les programmes Interreg

76 Le changement le plus important réside dans le fait que le règlement Interreg⁴⁸ regroupe tous les programmes Interreg financés par l'Union – au sein de l'UE et avec des pays tiers – dans un ensemble unique de règles, tout en préservant certaines caractéristiques spécifiques des programmes Interreg NEXT. En particulier, ces programmes cofinancés au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale continueront de bénéficier de taux de préfinancement et de cofinancement plus élevés, similaires à ceux appliqués dans le cadre de la coopération transfrontalière au titre de l'IEV. L'alignement sur les règles Interreg est susceptible de simplifier les procédures et de renforcer les synergies entre les programmes de CTF internes et externes. La Commission recevra également plus fréquemment des données sur les projets: les AG devront rendre compte quatre fois par an de l'exécution financière et deux fois par an des indicateurs de réalisation et de résultat atteints⁴⁹.

b) Suppression de la procédure de désignation des autorités de gestion

77 Le règlement Interreg supprime la procédure de désignation des autorités de gestion, qui n'a été achevée qu'en 2018 ou 2019 pour les programmes de la période 2014-2020 (voir également point **33**). Cela permettra de remédier à l'une des causes du retard pris dans le lancement de la mise en œuvre des programmes actuels. Au cours de la procédure de désignation dans le cadre du programme MED de la période 2014-2020, la Commission a toutefois mis au jour des «faiblesses importantes» dans le système de gestion et de contrôle du programme. En raison de la suppression de la procédure, ce type de faiblesses importantes risque donc de ne pas être recensé à l'avenir.

⁴⁷ Considérant 5 et article 20 du [règlement \(UE\) 2021/1237](#) de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

⁴⁸ [Règlement \(UE\) 2021/1059](#).

⁴⁹ Ibidem, article 32.

c) Date limite de signature des conventions de financement

78 Pour la prochaine période de financement, le règlement Interreg fixe une date limite pour la signature de la convention de financement par au moins un pays tiers, à l'instar du règlement d'exécution de la CTF IEV. En outre, le règlement fixe un nouveau délai pour la signature de tous les autres pays participants⁵⁰. Dans le cadre des nouveaux programmes relatifs aux bassins maritimes (autour de la Méditerranée et de la mer Noire), il sera par conséquent dans l'intérêt de tous les pays partenaires de signer des conventions de financement en temps opportun pour devenir éligibles.

d) Responsabilité des recouvrements auprès de bénéficiaires privés par les pays participants

79 Les dispositions relatives aux recouvrements auprès de bénéficiaires établis dans des pays tiers (voir également point **48**) se sont révélées être un point d'achoppement lors des négociations sur les conventions de financement pour les programmes de la période 2014-2020. Pour la période 2021-2027, le nouveau règlement Interreg n'opérant aucune distinction selon que les bénéficiaires sont des entités privées ou publiques⁵¹, les pays tiers seront également responsables des recouvrements infructueux auprès de bénéficiaires privés. Cette disposition renforce davantage la protection des intérêts financiers de l'UE contre les montants irrécouvrables. Parallèlement, les pays partenaires considèrent cependant qu'il s'agit d'un changement particulièrement ardu⁵². Dès lors, les discussions au sujet des recouvrements risquent de ralentir les négociations sur les nouvelles conventions de financement ou d'aboutir à des conséquences négatives, telles que l'exclusion de bénéficiaires privés de certains programmes Interreg NEXT.

e) Procédure simplifiée pour les grands projets d'infrastructure

80 Durant la période 2014-2020, les grands projets d'infrastructure devaient figurer dans les projets de POC et faire l'objet d'une approbation en deux étapes par la Commission. Cela ne sera plus le cas pour les programmes Interreg NEXT: une liste des grands projets planifiés et des notes succinctes de présentation devront être transmises à titre purement informatif à la Commission à un stade ultérieur⁵³. Le seuil de financement pour les grands projets d'infrastructure (ceux-ci ne pouvaient

⁵⁰ Ibidem, article 59, paragraphes 2 et 3.

⁵¹ Ibidem, article 52, paragraphe 3.

⁵² TESIM, *CBC NEXT: the voices of Partner Countries were heard*, 1.7.2021.

⁵³ Article 57, paragraphes 3 et 4, du [règlement \(UE\) 2021/1059](#).

représenter plus de 30 % de la contribution de l'UE à un programme au cours de la période 2014-2020) a également été supprimé. La supervision des grands projets d'infrastructure par la Commission s'en trouvera réduite, même si ceux-ci sont susceptibles de revêtir une importance stratégique dans les relations avec les pays partenaires. À titre d'exemple, dans le cadre du programme de la période 2014-2020, la Commission a émis, à l'issue d'une consultation interservices, un avis négatif sur deux propositions de grands projets d'infrastructure, en raison de «problèmes en suspens» avec la Russie dans le domaine des transports. À la suite de discussions avec les autorités finlandaises, la Commission a proposé une autre solution, mais les projets ne se sont finalement pas concrétisés.

f) Indicateurs communs de réalisation et de résultat

81 Pour la période de financement 2021-2027, la Commission a présenté d'importantes améliorations concernant les indicateurs de performance (voir également points **60** à **62**). L'article 34 du règlement Interreg fait référence aux indicateurs communs de réalisation et de résultat définis dans le règlement FEDER⁵⁴. Ce dernier comprend un ensemble complet de 96 indicateurs communs de réalisation (dont 13 concernent spécifiquement les programmes Interreg) et de 65 indicateurs communs de résultat (dont sept indicateurs relatifs à Interreg). La Commission a élaboré des orientations détaillées concernant les programmes afin de garantir la bonne application des indicateurs communs⁵⁵. Toutefois, l'article 34 n'impose pas d'utiliser uniquement les indicateurs communs dans le cadre des programmes et permet d'élaborer des indicateurs spécifiques à chacun d'entre eux, en sus de ceux définis dans le règlement FEDER. Par conséquent, rien ne garantit qu'à l'avenir, la Commission sera en mesure d'agrèger facilement tous les résultats obtenus par les programmes Interreg NEXT.

Actions visant à faciliter la mise en place en temps utile des programmes Interreg NEXT

82 La Commission a entamé des discussions sur la nouvelle période de financement dès les mois de mai et juin 2018, lorsqu'elle a présenté une série de propositions législatives régissant les futurs instruments de financement. Dès janvier 2020, la Commission et le SEAE ont présenté aux États membres des orientations (un

⁵⁴ Annexe I du [règlement \(UE\) 2021/1058](#).

⁵⁵ Voir la «description méthodologique» de chaque indicateur à l'annexe 1 du [document de travail des services de la Commission SWD\(2021\) 198](#) sur la performance, le suivi et l'évaluation, 8.7.2021.

document conjoint) sur la programmation Interreg NEXT⁵⁶. Il a toutefois fallu attendre jusqu'en décembre 2020 pour que le Parlement européen et le Conseil s'accordent sur le cadre financier global, et jusqu'en juin 2021 pour qu'ils adoptent le règlement Interreg final.

83 En janvier 2022, la Commission a arrêté les dotations financières et les zones géographiques des différents programmes Interreg NEXT⁵⁷. L'enveloppe globale est passée de 1 053 millions d'euros⁵⁸ pour la période 2014-2020 à 1 125 millions d'euros pour la période 2021-2027 (soit une augmentation de 6,9 %). Deux nouveaux pays, l'Algérie et la Turquie, ont rejoint le comité mixte de programmation et participé à l'élaboration du nouveau programme MED. Toutefois, en janvier 2022, la Pologne a décidé de ne pas poursuivre le format PL-BY-UA, mais plutôt d'établir un nouveau programme avec l'Ukraine uniquement, tout en laissant à la Biélorussie la possibilité d'y participer si la situation venait à changer considérablement à l'avenir⁵⁹. En août 2022, la Commission a adopté le document de stratégie pluriannuel concernant Interreg NEXT⁶⁰. En octobre 2022, à la fin de la deuxième année de la nouvelle période de financement, sept programmes Interreg NEXT avaient officiellement été soumis à la Commission.

84 Même si la suppression de la procédure de désignation des autorités de gestion prévue dans les nouveaux programmes pourrait générer des gains de temps (voir point 77), le début de leur mise en œuvre dépendra également de la signature et de l'entrée en vigueur de nouvelles conventions de financement, qui doivent être ratifiées dans certains pays. La négociation et la ratification des conventions de financement ont représenté d'importantes sources des retards accusés par les actuels programmes FI RU et MED (voir point 33). Pour la prochaine période, le règlement Interreg fixe une date limite pour la signature des conventions de financement (voir point 78). Toutefois, ce nouveau délai ne permettra probablement pas de réduire les

⁵⁶ *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027*.

⁵⁷ *Décision d'exécution (UE) 2022/74* de la Commission et *décision d'exécution (UE) 2022/75* de la Commission.

⁵⁸ Ce montant comprend 100 millions d'euros initialement alloués au programme méditerranéen, qui a ensuite été annulé.

⁵⁹ Cette modification n'a pas encore été prise en compte dans les décisions d'exécution de la Commission datant du même mois. Voir l'article de presse intitulé *Modification of the Programme for the years 2021-2027* du 11.1.2022.

⁶⁰ *Décision d'exécution C(2022) 5740* de la Commission du 12.8.2022 établissant le document de stratégie pluriannuel relatif aux programmes de coopération transfrontalière extérieure.

retards en ce qui concerne leur ratification, qui dépend de la législation nationale des pays partenaires.

Les défis politiques et l'invasion de l'Ukraine par la Russie soulignent l'importance des programmes, mais aussi leurs limites lorsqu'il s'agit d'améliorer la coopération entre les pays participants

85 Outre les avantages apportés au niveau régional, les programmes transfrontaliers avec les pays voisins ont, selon la Commission et le SEAE, un autre objectif important, qui consiste à instaurer et à maintenir la confiance entre l'UE et les pays tiers ainsi qu'à intensifier les contacts «interpersonnels».

86 Jusqu'en février 2022, la coopération transfrontalière était l'un des rares domaines dans lesquels l'UE cofinçait encore la coopération avec la Russie (voir point **03**). Malgré les tensions dans les relations UE-Russie qui ont parfois eu des répercussions sur les programmes (voir point **80**), les comités mixtes de suivi et de programmation ont fait office de forum de dialogue permanent entre les ministères et les autorités régionales de Finlande et de Russie, auquel un représentant de la Commission a fréquemment participé en qualité d'observateur. La dernière réunion du comité mixte de programmation a eu lieu le 21 février 2022.

87 L'invasion de l'Ukraine par la Russie commencée le 24 février 2022 a toutefois mis fin à cette coopération. La Commission a réagi promptement.

- Dans le cadre d'une réponse plus large, début mars 2022, la Commission a décidé de suspendre les conventions de financement de la période 2014-2020 et le processus de programmation des programmes de la période 2021-2027 avec la Russie et avec la Biélorussie, qui a soutenu l'agression militaire russe⁶¹.
- Le 8 mars 2022, la Commission a présenté une proposition législative relative à l'action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe (CARE), qui permettra la

⁶¹ Communiqué de presse intitulé «[La Commission suspend la coopération transfrontalière et la coopération transnationale avec la Russie et la Biélorussie](#)», 4 mars 2022.

réaffectation en faveur des réfugiés ukrainiens du financement de l'UE au titre de la cohésion⁶².

- o En juillet 2022, la Commission a présenté une proposition législative adaptant les règles de mise en œuvre de la CTF IEV, afin de mobiliser des fonds alloués à celle-ci pour soutenir les réfugiés ukrainiens et aider les bénéficiaires de programmes situés dans l'UE dont les conventions de financement ont été suspendues⁶³.

88 L'invasion remet sérieusement en question 9 des 17 programmes Interreg NEXT récemment proposés qui auraient impliqué la Russie et la Biélorussie (voir point **83**). Ensemble, les neuf programmes représentent environ 304 millions d'euros, soit près de 30 % de la dotation totale envisagée.

89 Au Sud, le programme MED continue de faciliter la coopération entre les pays partenaires méditerranéens. Le CMS a fait office de forum réunissant les ministères et les autorités nationales des sept États membres de l'UE participants, d'Israël et des cinq pays arabes participants⁶⁴, ainsi qu'un représentant de la Commission en qualité d'observateur. Chaque pays partenaire méditerranéen compte un grand nombre de participants à des projets, par exemple 42 originaires de Palestine et 11 d'Israël. Toutefois, il importe de noter que les partenaires de projets de ces deux pays ne participent qu'à trois projets conjoints sur les 80 projets financés au titre de ce programme⁶⁵, même si l'existence même de tels projets peut être considérée comme un succès en soi. Selon l'AG, la situation est similaire pour les projets conjoints entre des participants d'Israël et de Jordanie, compte tenu de la pression sociale exercée de part et d'autre pour éviter une telle coopération. Pour ces projets, l'identité des partenaires n'est pas divulguée, conformément à leurs contrats de subvention.

⁶² La proposition consiste à modifier le [règlement portant dispositions communes](#) et le [règlement relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis](#). Voir le [communiqué de presse](#) de la Commission du 8 mars 2022.

⁶³ Proposition de la Commission concernant un règlement établissant des dispositions spécifiques pour les programmes CTF IEV, en raison de perturbations dans la mise en œuvre des programmes, [COM\(2022\) 362](#) du 22.7.2022.

⁶⁴ Égypte, Jordanie, Liban, Palestine et Tunisie.

⁶⁵ Projets «Artolio», «Decost» et «SME4smartcities».

Conclusions et recommandations

90 Nous estimons, en conclusion, qu'un soutien pertinent et précieux a été apporté aux régions situées de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE grâce aux programmes transfrontaliers avec les pays voisins (CTF IEV) de la période 2014-2020 financés par l'UE. Ces derniers ont toutefois accusé des retards importants au début de leur mise en œuvre et étaient toujours en cours au moment de notre audit. Il était donc trop tôt pour évaluer leur efficacité globale. De plus, les programmes présentent des faiblesses en matière de suivi et de communication des résultats. En outre, les défis politiques actuels auront une incidence considérable sur la moitié des programmes proposés pour la période 2021-2027 (appelés «Interreg NEXT»).

91 Les trois programmes que nous avons évalués de manière approfondie comportaient des priorités et des objectifs thématiques sélectionnés qui correspondaient aux besoins des régions frontalières. Ils ont été élaborés de manière participative, avec des consultations d'un large éventail de parties prenantes, d'autorités nationales, régionales et locales ainsi que de représentants de la société civile. Les programmes ont mis en évidence la nécessité d'une bonne coordination et cohérence avec les autres politiques, programmes, stratégies macrorégionales et initiatives de l'UE. Les trois programmes présentent un chevauchement partiel sur les plans géographique et thématique avec d'autres programmes CTF IEV. Toutefois, la coordination au niveau de ces programmes lors de la sélection et de la mise en œuvre des projets n'était pas encore systématique (voir points [13](#) à [29](#)).

Recommandation n° 1 – Améliorer la coordination entre les programmes

La Commission devrait prendre les mesures ci-après.

- a) Lors de l'examen des projets de programmes Interreg NEXT, évaluer si l'engagement a été pris d'assurer la mise en place d'une coordination interprogrammes, de complémentarités et de synergies dans le cadre des programmes présentant un chevauchement partiel sur le plan géographique.
- b) Dans le cadre de sa fonction de suivi, vérifier la mise en œuvre efficace de la coordination interprogrammes mise en place.

Quand? D'ici au 31 décembre 2022 pour le point a).

Quand? D'ici au 30 juin 2023 pour le point b).

92 Les délégations de l'UE concernées ont été consultées sur la complémentarité des projets sélectionnés avec des financements provenant d'autres sources (UE et autres). Toutefois, étant donné que les programmes CTF IEV contribuent à la politique extérieure de l'Union, une participation plus étroite des délégations de l'UE au processus de sélection (par exemple, en tant qu'observateurs à titre consultatif) et au suivi des projets est essentielle pour tirer parti des avantages politiques d'une coopération transfrontalière réussie (voir points [30](#) à [32](#)).

Recommandation n° 2 – Accroître la participation des délégations de l'UE

Dans le cadre de sa fonction consultative, la Commission devrait systématiquement associer, en qualité d'observateurs, le SEAE et les délégations de l'UE concernées aux travaux des comités mixtes de programmation et de suivi.

Quand? D'ici au 31 mars 2023.

93 Les programmes de la période 2014-2020 ont démarré avec des retards considérables, principalement en raison de la «procédure de désignation» et de la négociation des conventions de financement avec les pays partenaires. Malgré les «actions préparatoires» entreprises par les autorités de gestion, la mise en œuvre des projets n'a pu commencer qu'au cours de la cinquième ou sixième année de la période de financement (voir points [33](#) à [36](#)).

94 Les appels à propositions de projets visaient à garantir que les candidatures sélectionnées fournissaient une description claire de la pertinence du projet, de son incidence transfrontalière et de sa viabilité à long terme. Abstraction faite de la réévaluation occasionnelle de certains projets, sans justification écrite appropriée, dans le cadre du programme Finlande du Sud-Est – Russie, les processus de sélection des trois programmes ont été transparents. Les programmes ont permis de parvenir dans le cadre des projets à une répartition équilibrée entre les participants situés dans des États membres de l'UE et ceux dans des pays tiers. Toutefois, les bénéficiaires chefs de file dans des pays de l'UE restent plus nombreux que ceux dans des pays partenaires (voir points [37](#) à [43](#)).

95 Les représentants des organes chargés des programmes que nous avons rencontrés ont apprécié les orientations reçues de la Commission et du projet de soutien technique TESIM, entre autres concernant l'atténuation du risque de fraude. Cependant, l'outil informatique de la Commission pour le signalement des cas de

fraude potentielle (le système de gestion des irrégularités) était d'une utilité limitée pour les programmes CTF IEV, car les pays tiers participants n'y ont pas accès. Les autorités de gestion ont jugé utile la participation de la Commission aux réunions des comités mixtes de suivi. Tous les bénéficiaires des projets que nous avons interrogés ont fourni un retour d'information très positif sur leurs interactions avec les organes chargés des programmes (voir points [44](#) à [49](#)).

Recommandation n° 3 – Adapter un outil informatique pour le signalement des fraudes

La Commission devrait permettre aux organes antifraude des pays tiers (identifiés dans les conventions de financement) de signaler directement les irrégularités potentielles par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités.

Quand? D'ici au 31 décembre 2023.

96 La plupart des projets examinés par nos soins sont en bonne voie pour produire les réalisations et les effets escomptés. Toutefois, la pandémie de COVID-19 a nécessité certains réajustements au niveau des projets. Les autorités de gestion ont fait preuve de souplesse concernant les retards et d'autres difficultés de mise en œuvre dus à la pandémie. Alors que la plupart des projets étaient fortement susceptibles d'apporter des avantages transfrontaliers, l'incidence transfrontalière de cinq d'entre eux était plus faible, dans certains cas en partie en raison des restrictions de déplacement liées à la COVID-19. Un projet – une route régionale – est à ce jour dépourvu de toute dimension transfrontalière (voir points [50](#) à [59](#)).

97 Dans le cadre des trois programmes, ce sont principalement des indicateurs de réalisation spécifiques à chacun d'entre eux qui ont été définis et seuls quelques indicateurs communs de réalisation ont été utilisés pour suivre les progrès accomplis. Dès lors, la Commission éprouvera des difficultés à agréger les résultats des programmes CTF IEV au niveau stratégique global. Nous avons relevé des faiblesses similaires dans le cas des indicateurs définis au niveau des projets (voir points [60](#) à [63](#)).

98 Les autorités de gestion ont assuré un suivi adéquat de tous les projets de notre échantillon, sauf un. Le suivi axé sur les résultats est un outil important permettant d'évaluer de manière indépendante la performance des projets pour ce qui est de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacéité et de la viabilité. Toutefois, les approches des autorités de gestion concernant ce type de suivi des projets différaient. En outre, le

suivi des projets axé sur les résultats ne sera plus obligatoire pour les programmes de la période 2021-2027 (voir points [64](#) à [68](#)).

99 Notre évaluation de la viabilité, réalisée avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, a été centrée sur les perspectives de résultats durables des projets. Elle a montré que la plupart des projets retenus dans l'échantillon avaient de bonnes chances de produire des effets bénéfiques durables. Pour trois projets, la viabilité dépendait de facteurs externes, tels que l'évolution de la pandémie de COVID-19. Dans un quatrième projet, il n'existait aucune perspective de poursuite de la coopération entre les partenaires. Or, il n'est pas prévu au titre des programmes qu'il soit rendu compte de la viabilité des résultats des projets après la clôture de ceux-ci (voir points [69](#) à [71](#)).

Recommandation n° 4 – Fournir des orientations sur le suivi de la viabilité après la clôture des projets

La Commission devrait fournir, sous la forme de conseils et de soutien, des orientations relatives au suivi de la viabilité des projets (financés au titre des programmes CTF IEV et Interreg NEXT), en recommandant, pour ceux qui dépassent une certaine valeur et/ou comportent un volet «infrastructure», qu'il soit rendu compte aux autorités de gestion de la viabilité de leurs résultats après leur clôture.

Quand? D'ici au 31 décembre 2023.

100 Le nouveau règlement Interreg regroupe tous les programmes transfrontaliers (au sein de l'UE et avec des pays tiers) dans un ensemble unique de règles, tout en préservant certaines caractéristiques spécifiques des programmes Interreg NEXT. Le règlement s'appuie sur les enseignements tirés des séries précédentes de programmes et introduit des changements qui simplifient la gestion des nouveaux programmes et sont de nature à faciliter le démarrage de leur mise en œuvre. Toutefois, ces modifications comportent des risques supplémentaires qui soulignent l'importance d'un suivi étroit par la Commission et par le Service européen pour l'action extérieure (voir points [73](#) à [79](#)).

101 En particulier, pour la période 2021-2027, aucun seuil ne sera fixé pour le financement des grands projets d'infrastructure par rapport à la contribution de l'UE au budget total d'un programme. Ces projets ne seront plus soumis à l'approbation de la Commission. La supervision des grands projets d'infrastructure par la Commission

s'en trouvera réduite, même si ceux-ci sont susceptibles de revêtir une importance stratégique dans les relations avec les pays partenaires (voir point [80](#)).

Recommandation n° 5 – Consulter tous les services compétents pour les grands projets d'infrastructure

Compte tenu de l'importance stratégique des grands projets d'infrastructure dans les relations bilatérales avec les pays partenaires, la Commission devrait veiller à ce que la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) consulte toutes les directions générales concernées, le Service européen pour l'action extérieure et les délégations de l'UE, à propos de la liste des projets planifiés et des notes succinctes de présentation correspondantes.

Quand? D'ici au 31 décembre 2022.

102 Pour la période de financement 2021-2027, la Commission a élaboré un ensemble complet d'indicateurs communs de réalisation et de résultat, y compris ceux spécifiquement destinés aux programmes Interreg. Or, les indicateurs communs ne permettent pas de garantir une agrégation aisée, étant donné que des indicateurs supplémentaires spécifiques aux différents programmes peuvent également être définis (voir point [81](#)).

Recommandation n° 6 – Améliorer l'utilisation d'indicateurs communs

Lors de l'examen des projets de programmes Interreg NEXT, la Commission devrait évaluer la cohérence des indicateurs et encourager l'utilisation la plus large possible d'indicateurs communs de réalisation et d'effet.

Quand? Immédiatement.

103 La Commission et le Service européen pour l'action extérieure ont dès 2018 entamé des discussions sur la période de financement 2021-2027. Toutefois, en raison de retards dans l'adoption du cadre juridique, sept projets de programme Interreg NEXT avaient été soumis à la Commission pour approbation courant 2022 seulement. Le début de la mise en œuvre des nouveaux programmes dépendra également de la durée des négociations sur les nouvelles conventions de financement et, dans certains cas, de leur ratification (voir points [82](#) à [84](#)).

104 Les programmes transfrontaliers ont non seulement apporté des avantages au niveau régional, mais ont aussi contribué à instaurer et à maintenir la confiance entre l'UE et les pays voisins, ainsi qu'entre les pays voisins eux-mêmes. Jusqu'à récemment, les programmes transfrontaliers constituaient l'un des rares domaines dans lesquels une coopération et un dialogue permanent subsistaient entre l'UE et la Russie. Dans le cadre d'une réponse plus large à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a suspendu les conventions de financement pour les programmes transfrontaliers avec celle-ci et la Biélorussie. En juillet 2022, la Commission a présenté une proposition législative qui permettrait de mobiliser des fonds alloués à la CTF IEV pour soutenir les réfugiés ukrainiens et aider les bénéficiaires situés dans l'UE dont les programmes ont été suspendus. Toutefois, l'invasion remet sérieusement en question l'avenir de la moitié des programmes Interreg NEXT proposés (voir points [85](#) à [88](#)).

105 Au Sud, le comité mixte de suivi du programme du bassin méditerranéen continue d'offrir un forum de dialogue et de coopération entre les sept États membres de l'UE participants, Israël et les cinq pays arabes participants. Cependant, le nombre de projets conjoints entre les participants israéliens et arabes reste faible, même si l'existence même de tels projets peut être considérée comme un succès en soi (voir point [89](#)).

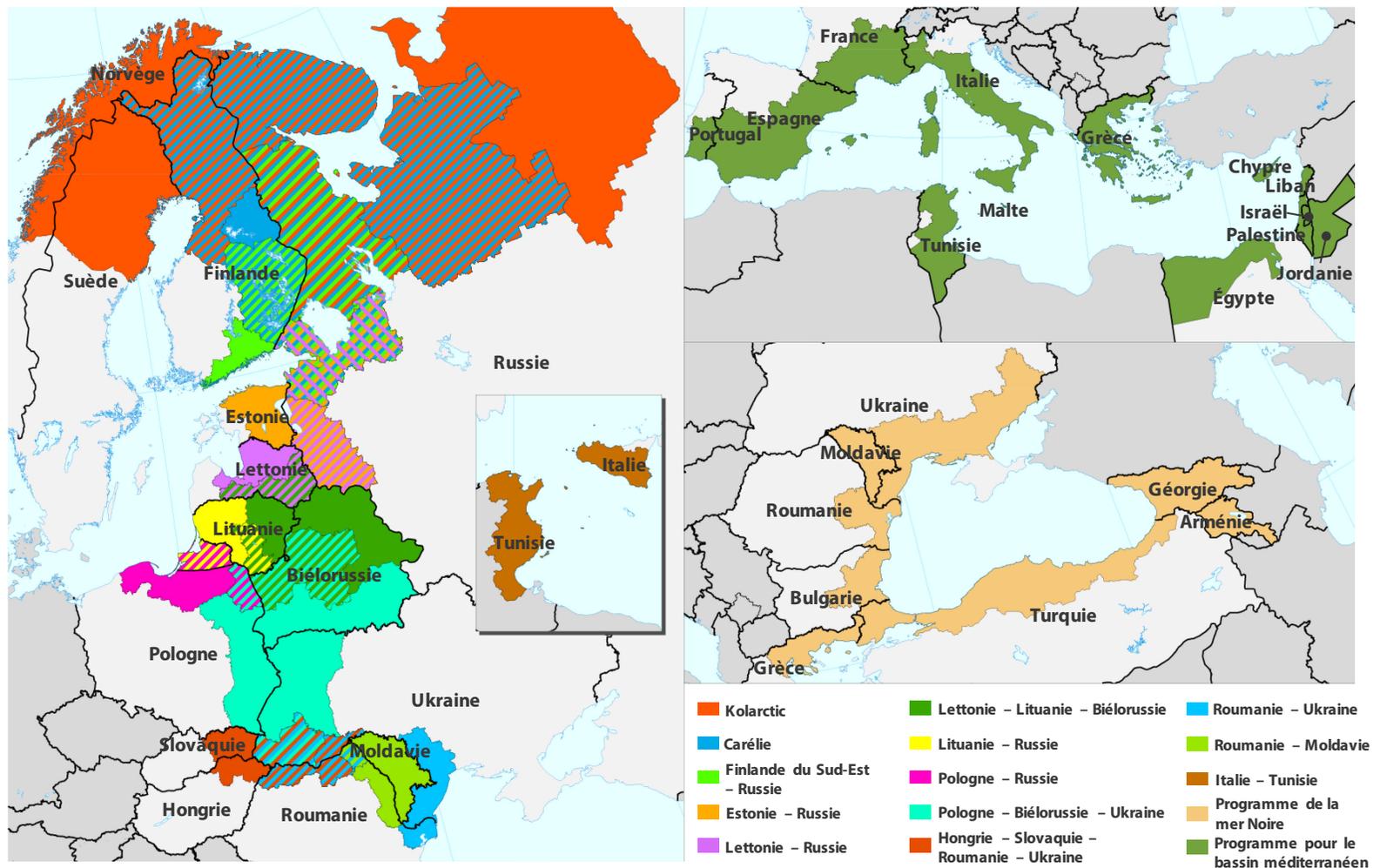
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 novembre 2022.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Carte des programmes CTF IEV



Remarque: Une carte interactive est disponible sur le [site internet de TESIM](#).

Source: Commission européenne, © EuroGeographics Association pour les frontières administratives.

Annexe II – Couverture géographique des stratégies macrorégionales et des initiatives régionales de l'UE avec les pays voisins

	Partenariat oriental	Union pour la Méditerranée	Dimension septentrionale	Stratégie pour la région du Danube	Stratégie pour la région de la mer Baltique	Stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne
Autriche	✓	✓	✓	✓		
Belgique	✓	✓	✓			
Bulgarie	✓	✓	✓	✓		
Croatie	✓	✓	✓	✓		✓
Chypre	✓	✓	✓			
Tchéquie	✓	✓	✓	✓		
Danemark	✓	✓	✓		✓	
Estonie	✓	✓	✓		✓	
Finlande	✓	✓	✓		✓	
France	✓	✓	✓			
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓	
Grèce	✓	✓	✓			✓
Hongrie	✓	✓	✓	✓		
Irlande	✓	✓	✓			
Italie	✓	✓	✓			✓
Lettonie	✓	✓	✓		✓	
Lituanie	✓	✓	✓		✓	
Luxembourg	✓	✓	✓			
Malte	✓	✓	✓			
Pays-Bas	✓	✓	✓			
Pologne	✓	✓	✓		✓	
Portugal	✓	✓	✓			
Roumanie	✓	✓	✓	✓		
Slovaquie	✓	✓	✓	✓		
Slovénie	✓	✓	✓	✓		✓
Espagne	✓	✓	✓			
Suède	✓	✓	✓		✓	
Albanie		✓				✓
Algérie		✓				
Arménie	✓					
Azerbaïdjan	✓					
Biélorussie	✓				✓	
Bosnie-Herzégovine		✓		✓		✓
Égypte		✓				
Géorgie	✓					
Islande			✓		✓	
Israël		✓				
Jordanie		✓				
Liban		✓				
Mauritanie		✓				
Moldavie	✓			✓		
Monaco		✓				
Monténégro		✓		✓		✓
Maroc		✓				
Macédoine du Nord						✓
Norvège			✓		✓	
Palestine		✓				
Russie			✓		✓	
Serbie				✓		✓
Syrie		✓				
Tunisie		✓				
Turquie		✓				
Ukraine	✓			✓		
TOTAL	33	42	30	14	12	9

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations sur les membres publiées dans le cadre des stratégies et initiatives.

Annexe III – Projets sélectionnés en vue d'un examen approfondi

Intitulé du projet	Objectif thématique	Période de mise en œuvre	Contribution de l'UE (en euros)	Couverture géographique
Programme CTF IEV Finlande du Sud-Est – Russie				
Le projet Startup Connect soutiendra l'entrepreneuriat des jeunes entreprises et la coopération entre PME et formera une communauté de chefs d'entreprise actifs et motivés ayant des ambitions et des capacités de réussite à l'échelle mondiale.	1. Développement des entreprises et des PME	Du 1.11.2018 au 30.4.2021	387 588	Finlande et Russie
Le grand projet d'infrastructure Multipass Port améliorera les points de passage frontaliers des ports maritimes grâce à une capacité d'absorption accrue des flux de marchandises et de passagers, et contribuera à développer une coopération commerciale forte, régulière et professionnelle entre le port maritime de passagers de Saint-Pétersbourg en Russie et le port de Hamina/Kotka en Finlande.	10. Promotion de la gestion des frontières, ainsi que de la sécurité et de la mobilité aux frontières	Du 1.3.2019 au 31.8.2021	960 000	Finlande et Russie
Le projet Cyclisme contribuera à l'adoption d'une nouvelle approche visant à développer le cyclisme et les pistes cyclables entre la Russie et la Finlande en améliorant les infrastructures, la sûreté, la mobilité et l'environnement et en soutenant le développement social et les approches durables.	10. Promotion de la gestion des frontières, ainsi que de la sécurité et de la mobilité aux frontières	Du 1.11.2018 au 31.10.2021	949 944	Finlande et Russie
Le projet OneDrop a pour objectifs d'étudier, de concevoir et d'élaborer une méthode mobile de purification de l'eau à base de plantes visant à fournir en matière de traitement de l'eau une solution économique et inoffensive sur le plan écologique.	6. Protection de l'environnement, ainsi qu'atténuation du changement climatique et adaptation à celui-ci	Du 1.4.2019 au 31.5.2022	568 388	Finlande et Russie
Le projet Safecon vise à améliorer les compétences en matière de sécurité au travail de l'industrie de la construction dans la zone transfrontalière, afin d'accroître la productivité du secteur et de réduire les coûts sociaux et humains.	2. Soutien à l'éducation, à la recherche, au développement technologique et à l'innovation	Du 1.11.2018 au 31.10.2021	431 375	Finlande et Russie

Intitulé du projet	Objectif thématique	Période de mise en œuvre	Contribution de l'UE (en euros)	Couverture géographique
Programme CTF IEV Pologne–Biélorussie–Ukraine				
MichaelAndYouth – Construction de centres éducatifs pour la jeunesse en Pologne et en Ukraine, y compris des logements, une salle de conférences et un théâtre, afin de fournir un espace accueillant des ateliers culturels et artistiques.	3. Promotion de la culture locale et préservation du patrimoine historique	Du 1.10.2018 au 28.2.2022	2 360 080	Pologne et Ukraine
VirTour – Mise au point d'un itinéraire touristique virtuel, au moyen d'un site internet et d'une application mobile, sur la base de recherches historiques sur la vie de la famille du Prince Sanguszko.	3. Promotion de la culture locale et préservation du patrimoine historique	Du 1.11.2019 au 30.9.2020	40 271	Pologne et Ukraine
Grand projet d'infrastructure n° 885 – Renouvellement de près de 7 km de la route régionale n° 885 entre Przemyśl, Hermanowice et la frontière nationale.	7. Amélioration de l'accessibilité aux régions, développement de réseaux et de systèmes de transport et de communication durables et adaptés au climat	Du 8.10.2018 au 8.10.2021	6 750 000	Pologne et Ukraine
Réduire le risque de tuberculose dans les zones frontalières de l'Ukraine et de la Pologne grâce à la construction d'un hôpital pour tuberculeux de 100 lits dans l'oblast de Transcarpatie et à l'amélioration du matériel médical à l'hôpital Frédéric Chopin de Rzeszow.	8. Défis communs dans les domaines de la sûreté et de la sécurité	Du 1.1.2019 au 31.12.2021	5 760 000	Pologne et Ukraine
Surveillance des points de passage frontaliers (PPF) – Créer un système d'échange d'informations entre les organes de contrôle aux frontières ukrainiens et polonais, équiper les gardes-frontières ukrainiens de drones et d'autres équipements et mettre en place un nouveau système de surveillance du côté polonais.	10. Promotion de la gestion des frontières, ainsi que de la sécurité et de la mobilité aux frontières	Du 21.8.2018 au 21.8.2021	2 203 607	Pologne et Ukraine
Programme CTF IEV Bassin méditerranéen				
Medusa – Le projet encouragera et développera le tourisme d'aventure durable dans les pays méditerranéens.	1. Développement des entreprises et des PME	Du 1.9.2019 au 31.8.2022	2 985 583	Espagne, Jordanie, Liban, Italie et Tunisie

Intitulé du projet	Objectif thématique	Période de mise en œuvre	Contribution de l'UE (en euros)	Couverture géographique
BestMedGrape – Le projet encourage le transfert de technologie, accroît les débouchés commerciaux et permet de partager des connaissances sur l'exploitation des déchets de raisin dans la région méditerranéenne.	2. Soutien à l'éducation, à la recherche, au développement technologique et à l'innovation	Du 1.9.2019 au 31.8.2022	2 658 892	Italie, France, Tunisie, Liban et Jordanie
Medtown – Ce projet visait à renforcer l'économie sociale et solidaire ainsi que le rôle des citoyens et des autorités locales, afin d'élaborer des politiques sociales et de lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale. Coproduire des politiques sociales pour lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale.	4. Promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté	Du 5.9.2019 au 4.9.2022	2 979 779	Espagne, Portugal, Grèce, Jordanie, Palestine et Tunisie
Berlin – Sur la base du concept de nano-réseaux, le projet servira à mettre en œuvre des mesures transfrontalières et à soutenir des réhabilitations énergétiques innovantes et rentables dans les bâtiments publics.	6. Protection de l'environnement, ainsi qu'atténuation du changement climatique et adaptation à celui-ci	Du 2.9.2019 au 1.9.2022	2 581 441	Chypre, Grèce, Israël et Italie
Aquacycle – Le projet apportera une aide en matière de R&D à la gestion durable des ressources d'eau non conventionnelles au moyen de technologies éco-innovantes à faible coût et d'une gouvernance participative.	6. Protection de l'environnement, ainsi qu'atténuation du changement climatique et adaptation à celui-ci	Du 1.9.2019 au 31.8.2022	2 554 812	Grèce, Espagne, Malte, Liban et Tunisie
Total pour les projets sélectionnés			34 171 760	

Annexe IV – Vue d'ensemble de notre évaluation des projets CTF IEV examinés

Non satisfaisante

Partiellement satisfaisante

Satisfaisante

Non disponible



Dimension transfrontalière (mise en œuvre/résultats)



Mis en œuvre comme prévu (portée, budget, calendrier)



Susceptibles de produire les réalisations et les effets escomptés



Avantages susceptibles d'être durables



Suivi adéquat par l'AG/le STC/l'antenne

Remarque: Notre évaluation de la viabilité a été centrée sur les perspectives de résultats durables des projets, car certains d'entre eux étaient toujours en cours au moment de nos visites.

Source: Cour des comptes européenne.

Avertissement: Cette annexe présente de façon synthétique notre évaluation de 15 projets CTF IEV au 31 janvier 2021. Par conséquent, elle ne reflète pas les répercussions éventuelles de l'invasion de l'Ukraine commencée par la Russie le 24 février 2022 sur les projets FI RU et PL-BY-UA, en ce qui concerne leurs réalisations et la viabilité de leurs résultats.

Sigles, acronymes et abréviations

AG: autorité de gestion

CMP: comité mixte de programmation

CMS: comité mixte de suivi

CTF: coopération transfrontalière ou coopération transfrontière

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

FEDER: Fonds européen de développement régional

FI RU: programme pour la Finlande du Sud-Est et la Russie

IEV: instrument européen de voisinage

IEVP: instrument européen de voisinage et de partenariat

Interreg NEXT: programmes transfrontaliers avec les pays partenaires voisins, à mettre en œuvre au cours de la période de financement 2021-2027

Interreg: acronyme généralement utilisé pour désigner les programmes de coopération interrégionale au sein de l'UE

MED: programme pour le bassin méditerranéen

PL-BY-UA: programme pour la Pologne, la Biélorussie et l'Ukraine

POC: programme opérationnel conjoint

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

STC: secrétariat technique commun

TESIM: *Technical Support to the Implementation and Management of ENI CBC Programmes* (soutien technique à la mise en œuvre et à la gestion des programmes de CTF IEV), projet d'assistance technique financé par l'UE

UpM: Union pour la Méditerranée

Glossaire

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

Bénéficiaire chef de file: entité désignée par les partenaires du projet, responsable de la gestion et de la coordination de l'ensemble du projet, et qui rend directement compte à l'autorité de gestion de l'avancement opérationnel et financier de toutes les activités du projet.

Comité mixte de programmation: organe chargé de recenser les besoins et priorités et d'établir un projet de programme opérationnel. Il est composé de représentants des autorités des États membres, des pays tiers et de la Commission (celle-ci ayant le rôle d'observateur).

Comité mixte de suivi: organe composé de représentants des autorités des États membres et de pays tiers ainsi que 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 transfrontalière, transnationale et interrégionale, communément appelé *Interreg*, servant de cadre aux échanges en matière de politiques et à la mise en œuvre d'actions communes.

Coopération transfrontalière ou coopération transfrontière: coopération entre un ou plusieurs États membres et un ou plusieurs pays et territoires tiers le long des frontières terrestres et maritimes adjacentes extérieures de l'Union, y compris la coopération transnationale dans des territoires transnationaux plus vastes ou autour de bassins maritimes.

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 sociaux et économiques entre les régions.

Grand projet d'infrastructure: en ce qui concerne la CTF IEV, un projet comportant un ensemble de travaux, d'activités ou de services et dont une part du budget, d'au moins 2,5 millions d'euros, est affectée à l'acquisition d'infrastructures. Ces projets sont retenus à l'issue d'une procédure d'attribution directe.

Programme opérationnel conjoint: établit les priorités de l'/des État(s) membre(s) et du/des pays tiers ainsi que les objectifs thématiques, et décrit la manière dont les fonds (cofinancement de l'UE, des États membres et des pays tiers) seront utilisés pour financer des projets. Les POC sont élaborés par l'/les État(s) membre(s) et le/les pays

tiers participant(s) et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement effectué sur le budget de l'UE.

Secrétariat technique commun: organe qui assiste l'autorité de gestion et le comité mixte de suivi d'un programme transfrontalier, informe les bénéficiaires des possibilités de financement éventuelles et soutient la mise en œuvre des projets.

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

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 III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a initialement été effectué sous la responsabilité de Leo Brincat, Membre de la Cour, assisté de Romuald Kayibanda, chef de cabinet, et Annette Farrugia, attachée de cabinet.

Il a été finalisé sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Katja Mattfolk, cheffe de cabinet; Aino Rantanen, attachée de cabinet; Michael Bain, manager principal; Jiri Lang, chef de mission; Karel Meixner et Erika Söveges, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Giuliana Lucchese.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Romuald Kayibanda



Annette Farrugia



Michael Bain



Jiri Lang



Karel Meixner



Erika Söveges



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans 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 \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez 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'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle 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, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

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.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-9108-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/034320	QJ-AB-22-025-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9146-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/867849	QJ-AB-22-025-FR-Q

Les programmes de coopération transfrontalière sont un élément essentiel de la politique européenne de voisinage. Jusqu'à récemment, ils constituaient aussi l'un des rares domaines dans lesquels une coopération subsistait avec la Russie. Nous avons constaté que les programmes ciblaient des besoins pertinents et qu'ils avaient permis d'apporter un soutien précieux aux régions situées de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE. Cependant, leur mise en œuvre a commencé très tardivement et leur complémentarité avec d'autres programmes financés par l'UE était insuffisante, tout comme l'était la participation des délégations de l'UE dans les pays voisins. Nous formulons des recommandations visant à résoudre ces problèmes de coordination et de complémentarité et à améliorer le suivi des résultats des programmes. Ces points seront fondamentaux, car la coopération transfrontalière risque d'être difficile à l'avenir. En effet, l'invasion de l'Ukraine par la Russie remet sérieusement en question la moitié des programmes proposés pour la période 2021-2027.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (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
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors