RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE (SEAE)

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE EN BREF 2

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR 3

1. Complémentarité des programmes CTF IEV avec d'autres programmes financés par l'UE 3

2. Sélection, suivi et communication d'informations 4

3. Programmes NEXT et perspectives d'avenir 4

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR 6

Recommandation nº 1 – Améliorer la coordination entre les programmes 6

Recommandation nº 2 – Accroître la participation des délégations de l'UE 6

Recommandation nº 3 – Adapter un outil informatique pour le signalement des fraudes 7

Recommandation nº 4 – Fournir des orientations sur le suivi de la viabilité après la clôture des projets 7

Recommandation nº 5 – Consulter tous les services compétents pour les grands projets d'infrastructure 8

Recommandation nº 6 – Améliorer l'utilisation d'indicateurs communs 8

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du règlement financier, les réponses de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE EN BREF

Les programmes transfrontaliers le long des frontières terrestres et maritimes extérieures de l'Union constituent une forme unique de coopération entre les États membres et les pays partenaires voisins. Cette coopération contribue à renforcer les contacts entre les peuples et les échanges aux niveaux régional et local, et réunit une large palette d'acteurs (municipalités, ONG, universités, etc.). Toutes les parties prenantes ont grandement apprécié les programmes de coopération transfrontalière (CTF) relevant de l'instrument européen de voisinage (IEV) pour la période 2014-2020, qui sont largement perçus comme des moyens efficaces de rassembler l'Union et les pays voisins autour de défis et priorités communs, en plaçant l'appropriation et le partenariat au cœur de cette coopération.

La coopération joue un rôle unique dans la palette d'instruments dont dispose l'Union en matière de politique étrangère. Dans plusieurs cas, les programmes CTF IEV ont permis une coopération qui n'aurait pas pu avoir lieu autrement ou qui aurait rencontré des difficultés pour des raisons politiques, s'agissant par exemple de la coopération entre Israël et ses voisins arabes. La CTF représente à cet effet un outil apolitique important permettant d'instaurer la confiance. Il s'agit d'un atout majeur offrant une valeur ajoutée, que tous les partenaires concernés reconnaissent.

Les programmes CTF IEV revêtent également une importance capitale pour remédier aux carences dans le développement des zones frontalières et relever les défis qui dépassent les frontières nationales, comme le changement climatique ou les liaisons de transport. En répondant à ces enjeux au moyen d'un modèle spécifique de gouvernance par la coopération, les programmes CTF IEV ont démontré qu'ils constituaient un instrument efficace pour des solutions communes.

La Commission se félicite de la conclusion générale du rapport spécial de la Cour des comptes européenne, qui confirme 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 CTF IEV. Compte tenu de son calendrier, l'audit ne pouvait forcément prendre en compte qu'en partie des résultats des programmes CTF IEV, dont la pleine mise en œuvre a commencé en 2019. Les résultats complets ne seront connus qu'à la clôture des programmes, en 2025.

La Commission reconnaît qu'il est toujours possible d'améliorer les complémentarités entre les instruments de l'Union déployés sur un même territoire. Nous saluons l'intérêt manifesté par les délégations de l'UE pour renforcer leur engagement et mieux s'informer sur la coopération. Nous saluons également la conclusion de la Cour des comptes sur la nécessité d'accroître la participation des délégations de l'UE et nous estimons qu'une telle participation doit se faire dans le respect des règles de gouvernance pour ces programmes, dans le cadre de la gestion partagée.

La Commission reconnaît certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des programmes CTF IEV par le passé, notamment le commencement tardif des programmes, certaines faiblesses dans le suivi des résultats ou un accès insuffisant aux outils pour le signalement des fraudes. La Commission a surmonté ces difficultés en intégrant les programmes CTF IEV dans le cadre général d'Interreg au sein de la politique de cohésion. Les «programmes Interreg NEXT», tel qu'ils sont aujourd'hui désignés, bénéficieront pour la période 2021-2027 d'un cadre juridique simplifié, de nouvelles procédures et d'un niveau d'engagement élevé continu, malgré les difficultés sans précédent causées par l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Interreg NEXT sera au cœur du soutien apporté par l'UE à l'Ukraine et aux Ukrainiens sur la voie de leur adhésion à

l'Union, en veillant au renforcement des capacités et en encourageant des liens de coopération avec l'Union dans ses régions frontalières.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Complémentarité des programmes CTF IEV avec d'autres programmes financés par l'UE

La Commission salue la principale observation de la Cour selon laquelle les programmes CTF IEV ont été élaborés de manière participative et ont défini des priorités concordant avec les défis communs des régions frontalières. Elle note également que la Cour a reconnu que les objectifs thématiques retenus pour les programmes étaient conformes à son analyse des défis et des faiblesses des régions[1] et que la société civile avait joué un rôle important dans la définition des besoins et priorités des régions participantes[2].

La Commission encourage et promeut la coordination entre les programmes et instruments de l'UE afin de stimuler les synergies et d'éviter les doubles financements. Elle salue l'observation de la Cour selon laquelle la Commission s'est efforcée d'éviter tout double financement des projets et de recenser les synergies possibles[3]. La Commission a également émis une recommandation en ce sens pour les programmes. De plus, avec l'aide de la Commission, le programme Interact et TESIM (le projet de soutien technique de la Commission pour les programmes CTF IEV) ont créé la plateforme de dialogue «Améliorer les synergies en Méditerranée», en juillet 2020. Cette plateforme est ouverte à tous les programmes Interreg pour la période 2021-2027 qui opèrent en Méditerranée et favorise une coordination renforcée pendant la programmation et la mise en œuvre. La Commission note également la reconnaissance par la Cour des efforts de coordination déployés par TESIM, le programme Interact et les programmes CTF IEV[4].

Les autorités de gestion sont chargées de garantir les synergies et d'éviter tout doublon ou double financement. À cet égard, la Commission conteste l'affirmation que la coordination menée est «insuffisante» et qu'il existe un «manque [...] de coordination structurée»[5].

La Commission et le SEAE estiment qu'il est important que les délégations de l'UE soient plus étroitement associées aux programmes CTF IEV et Interreg NEXT[6]. Néanmoins, le cadre juridique pour la politique de cohésion définit clairement le rôle de la Commission dans la mise en œuvre des programmes. Dans le cadre de la gestion partagée, la responsabilité de la sélection du projet et le suivi au niveau des projets incombent aux pays participants et aux autorités responsables du programme, pas à la Commission.

[1] Voir point 15 des observations de la Cour.

[2] Voir point 22 des observations de la Cour.

[3] Voir point 23 des observations de la Cour.

[4] Voir point 28 des observations de la Cour.

[5] Voir point 29 des observations de la Cour.

[6] Voir point 31 des observations de la Cour.

Pour les programmes relevant de la période 2021-2027, la Commission a fortement simplifié les procédures de mise en place des programmes au titre des mesures de la politique de cohésion. En particulier, la désignation des autorités responsables du programme a été supprimée, ce qui devrait contribuer à empêcher les retards recensés pendant la période 2014-2020[7] et accélérer le lancement des futurs programmes.

2. Sélection, suivi et communication d'informations

La Commission salue les conclusions du SEAE sur la procédure de sélection qualifiée de «largement transparente et visa[n]t à sélectionner les projets CTF IEV les plus appropriés», ainsi que sur le rôle de la Commission et des autorités de gestion dans la fourniture d'orientations utiles pour la mise en œuvre des projets ainsi que pour l'atténuation du risque de fraude. Nous prenons acte des conclusions de la Cour concernant la (bonne) performance prévue des projets ainsi qu'une moindre incidence transfrontalière dans une minorité de projets examinés. Début octobre 2022, la Commission a obtenu des informations de la part des autorités responsables du programme, selon lesquelles les faiblesses recensées par la Cour avaient, au moins en partie, été corrigées dans l'intervalle[8]. À titre d'exemple, la construction d'un point de passage routier frontalier à Malhowice, en Pologne, qui viendra renforcer la dimension transfrontalière du projet de rénovation de la route régionale nº 885, est en cours et devrait être achevée en 2025. D'après les informations reçues des autorités responsables du programme, tous les contrôles sur place en retard qui étaient orévus dans le plan annuel 2020-2021 ont été exécutés avant la fin du mois de juin 2022.

En ce qui concerne le cadre de suivi et de communication des programmes, tous les programmes ont choisi au moins un indicateur commun de réalisation par priorité, ce qui offre un niveau d'agrégation plausible au niveau des programmes CTF IEV[9]. D'autres travaux sont prévus pour soutenir les programmes, notamment au moyen d'une assistance technique, afin de les aider à mettre en place le système d'indicateurs au niveau des projets de manière précise.

3. Programmes NEXT et perspectives d'avenir

La Commission salue la reconnaissance par la Cour du fait que les changements apportés au nouveau cadre juridique et aux procédures pour la période 2021-2027 tiennent compte des enseignements tirés du passé. La Commission est convaincue que les mesures de simplification introduites offriront des avantages tangibles pour les programmes et leur mise en œuvre, ainsi que pour les bénéficiaires des projets. La Commission estime que les nouveaux règlements prévoient un système largement assez robuste pour recenser les éventuelles faiblesses dans les systèmes de gestion et de contrôle du programme, sans les conséquences négatives et les longs retards que la précédente procédure de désignation a engendrés[10]. De même, la Commission ne voit que des avantages et ne décèle aucun risque majeur dans l'application de la procédure simplifiée pour les grands projets d'infrastructure. La législation permet encore à la Commission de donner son avis avant qu'un projet ne soit sélectionné, mais cette intervention ne devrait pas retarder la mise en œuvre de ces projets.

La Commission estime que les nouveaux règlements répondent de façon appropriée aux faiblesses des systèmes de suivi et de communication des résultats des programmes CTF IEV recensées par la Cour. Les programmes doivent appliquer le cadre de performance de la politique de cohésion, qui

[7] Voir point 33 des observations de la Cour.

[8] Voir points 59 et 66 des observations de la Cour.

[9] Voir point 61 des observations de la Cour.

[10] Voir point 77 des observations de la Cour.

établit un système clair d'indicateurs de réalisation et de résultat communs. La Commission a toujours encouragé les programmes à se servir de ces indicateurs communs, et tous les programmes Interreg NEXT ont choisi d'utiliser les nouveaux indicateurs de réalisation et de résultat communs, ce qui aboutira à un niveau d'agrégation bien plus élevé pour les programmes de la période 2021-2027 que pour ceux de la période 2014-2020[11].

L'adoption du document de stratégie pluriannuelle a effectivement été retardée par l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Néanmoins, il a été adopté le 12 août.

En raison de l'agression militaire russe contre Ukraine, toutes les activités de coopération de l'UE avec la Russie et la Biélorussie sont suspendues, et les programmes de coopération pour la période 2021-2027 avec ces deux pays ne devraient pas commencer dans un avenir proche. Malgré un contexte politique épineux, la coopération avec les partenaires du voisinage méridional dans le bassin méditerranéen suscite un enthousiasme continu et un niveau d'engagement important.

Par ailleurs, la coopération avec l'Ukraine et la République de Moldavie continue à prendre de l'ampleur, car ces deux pays ont obtenu le statut de candidat à l'Union européenne. Interreg offre à l'Ukraine et à la République de Moldavie l'occasion unique de faire directement partie des programmes de gestion partagée. Grâce aux investissements en matière d'éducation, de santé, d'infrastructures vertes ou de gestion du passage frontalier, les programmes Interreg NEXT contribueront à relever différents défis et à répondre aux besoins pressants des régions frontalières dans les pays partenaires, et offriront aux acteurs régionaux et locaux des possibilités inestimables d'accroître leurs capacités au moyen de projets conjoints avec leurs homologues des États membres. La Commission fait tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer sa coopération, à la fois sur le plan financier et par l'adaptation du cadre juridique. La Commission met également tout en œuvre pour adopter les nouveaux programmes avant la fin de l'année 2022, afin de commencer au plus vite une nouvelle coopération et de nouveaux investissements dans les régions frontalières.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandation nº 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 un engagement visant à garantir une coordination, des complémentarités et des synergies entre les programmes, a été pris dans le cadre des programmes présentant un chevauchement partiel sur le plan géographique.

[11] Voir point 81 des observations de la Cour.

(b) Dans le cadre de son rôle de suivi, vérifier la mise en œuvre effective de la coordination établie entre les programmes.

Délai de mise en œuvre pour le point a): 31 décembre 2022

Délai de mise en œuvre pour le point b): 30 juin 2023.

La Commission accepte cette recommandation.

Concernant le point a), tous les programmes Interreg de la période 2021-2027, y compris le programme Interreg NEXT, doivent décrire dans leur document de programmation la manière dont la complémentarité et les synergies avec d'autres programmes et instruments de financement sont prises en considération [article 17, paragraphe 3), point b) ii), du règlement Interreg]. La Commission apprécie donc, pendant son évaluation de la qualité des programmes et avant approbation, si cette exigence est remplie. Cela comprend une description de la façon dont les autorités responsables du programme prévoient de se coordonner avec d'autres flux de financement de l'UE, notamment pour la coopération bilatérale de l'UE avec les pays partenaires. La coordination peut varier en fonction de la complexité, du contexte et des spécificités géographiques d'un programme.

Concernant le point b), la Commission vérifiera que les autorités responsables du programme mettent en œuvre la coordination entre les programmes dans leurs programmes Interreg NEXT.

Recommandation nº 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 au travail des comités mixtes de programmation et de suivi.

Délai de mise en œuvre: 31 mars 2023.

La Commission accepte cette recommandation.

La direction générale de la politique régionale et urbaine est la DG cheffe de file de la gestion des programmes CTF IEV et Interreg NEXT: elle représente donc la Commission européenne dans les comités de suivi. Comme pour tous les programmes de la politique de cohésion, la DG cheffe de file étudiera l'ordre du jour de chaque comité de suivi et fera en sorte que la Commission, ainsi que les collègues du Service européen pour l'action extérieure et ceux des délégations de l'UE soient représentés de manière appropriée.

La Commission veillera au partage systématique de la documentation du comité de suivi avec les collègues concernés, notamment ceux du Service européen pour l'action extérieure et des délégations de l'UE. Il s'agit d'une pratique déjà appliquée pour certains programmes CTF IEV, par exemple en Méditerranée.

La Commission souligne que les comités mixtes de programmation ne sont pas des organes formels du programme. Ils sont créés sur une base ad hoc par les pays participants afin de rédiger les documents du nouveau programme. Ils cesseront d'exister en 2022, une fois les programmes adoptés.

Recommandation nº 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.

Délai de mise en œuvre: 31 décembre 2023.

La Commission accepte la recommandation.

L'accès à de nouvelles autorités déclarantes et à de nouveaux utilisateurs est techniquement possible. Il peut être accordé et le sera sur demande. Néanmoins, la Commission tient à souligner que, compte tenu du niveau actuel de ressources humaines disponibles, il peut s'avérer difficile d'assurer la formation, l'orientation et l'assistance des nouveaux utilisateurs. La Commission note également que, dans les pays tiers bénéficiant de l'aide de l'UE, des problèmes de compétence peuvent se présenter lors du signalement d'irrégularités par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités au niveau national.

Recommandation nº 4 – Fournir des orientations sur le suivi de la viabilité après la clôture des projets

La Commission devrait, sous forme de conseils et d'un soutien, fournir 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.

Délai de mise en œuvre: 31 décembre 2023.

La Commission accepte cette recommandation.

La viabilité des projets est un principe important pour l'application de toutes les politiques de l'Union. La Commission répondra de manière proactive à la question de la viabilité des projets CTF IEV à l'occasion d'événements de partage d'expérience pour les autorités responsables du programme, comme le groupe de consultation et de coordination CTF IEV, et/ou lors des réunions du comité de suivi.

La Commission souligne que, pour les programmes Interreg NEXT, la viabilité des opérations est une exigence réglementaire au titre de l'article 65 du règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027. La viabilité fera l'objet d'un suivi par les autorités responsables du programme, conformément à cette exigence.

Recommandation nº 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.

Délai de mise en œuvre: 31 décembre 2022.

La Commission accepte cette recommandation.

Conformément à l'article 57, paragraphes 3 et 4, du règlement Interreg pour la période 2021-2027, la direction générale de la politique régionale et urbaine recevra les listes des grands projets d'infrastructure planifiés ainsi que des notes succinctes de présentation indiquant le lieu, le budget, le partenaire chef de file et les partenaires, ainsi que les principaux objectifs et éléments livrables des grands projets d'infrastructure à financer au titre des programmes Interreg NEXT. La direction générale de la politique régionale et urbaine consultera les services concernés, notamment le SEAE et les délégations de l'UE, au sujet des listes et des notes succinctes.

Recommandation nº 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 de réalisation et de résultat communs.

Délai de mise en œuvre: immédiatement

La Commission accepte cette recommandation.

L'utilisation accrue d'indicateurs communs a été inscrite dans les règlements pour la période 2021-2027. Les règlements prévoient une approche systématique de la performance, du suivi et de l'évaluation, et définissent des indicateurs de réalisation et de résultat communs, qui doivent être utilisés dans la plus large mesure possible. Ce principe s'applique également aux programmes Interreg NEXT et la Commission évalue la cohérence des indicateurs lors de son évaluation de la qualité de tous les projets de programmes. Les descriptions méthodologiques des indicateurs de réalisation et de résultat communs sont présentées dans le document de travail des services de la Commission SWD(2021) 198.