



2023/2076(INI)

18.7.2023

PROJET DE RAPPORT

sur les enjeux actuels et futurs en matière de coopération transfrontalière avec
les pays voisins
(2023/2076(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Daniel Buda

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les enjeux actuels et futurs en matière de coopération transfrontalière avec les pays voisins (2023/2076(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et les articles 4, 162, 174 à 178 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et à la politique des visas¹,
- vu le règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion²,
- vu le règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur³,
- vu le règlement (UE) 2022/562 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE)⁴,
- vu le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁵,
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 mai 2018 relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (COM(2018)0373),
- vu la communication de la Commission du 20 septembre 2017 intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne» (COM(2017)0534),
- vu la communication de la Commission du 3 avril 2020 intitulée «Lignes directrices

¹ JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

² JO L 231 du 30.6.2021, p. 60.

³ JO L 231 du 30.6.2021, p. 94.

⁴ JO L 109 du 8.4.2022, p. 1.

⁵ JO L 210 du 31.7.2006, p. 19.

relatives à l'aide d'urgence de l'Union européenne en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé en liaison avec la crise de la COVID-19»⁶,

- vu la communication de la Commission du 30 septembre 2020 relative à la réalisation d'un espace européen de l'éducation d'ici à 2025 (COM(2020)0625),
 - vu sa résolution du 15 septembre 2022 sur la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne: le 8^e rapport sur la cohésion⁷,
 - vu sa résolution du 13 mars 2018 sur les régions en retard de développement dans l'Union européenne⁸,
 - vu sa résolution du 11 septembre 2018 intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne»⁹,
 - vu la résolution du Comité européen des régions du 1^{er} juillet 2021 sur le thème «Une vision pour l'Europe: l'avenir de la coopération transfrontalière»¹⁰,
 - vu l'article 54 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A9-0000/2023),
- A. considérant que les programmes de coopération de l'Union européenne avec les régions voisines recouvrent 184 régions, 33 pays et 260 millions d'habitants;
- B. considérant que l'article 8 du traité UE prévoit que l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération;
- C. considérant que la coopération transfrontalière favorise le développement durable le long des frontières extérieures de l'Union et permet de répondre à des enjeux communs;
- D. considérant que la réalité géopolitique actuelle souligne l'importance de la stabilité régionale aux frontières extérieures de l'Union;
- E. considérant que la pandémie de COVID-19 et l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont eu de profondes répercussions sur tous les programmes de coopération transfrontalière soutenus par l'instrument européen de voisinage (IEV-CTF), dont la Russie et la Biélorussie, avec une incidence majeure sur la moitié des programmes proposés pour la période 2021-2027;
- F. considérant que la fragilité de la situation politique et sécuritaire en Afrique du Nord,

⁶ JO C 111 I du 3.4.2020, p. 1.

⁷ JO C 125 du 5.4.2023, p. 100.

⁸ JO C 162 du 10.5.2019, p. 24.

⁹ JO C 433 du 23.12.2019, p. 24.

¹⁰ JO C 440 du 29.10.2021, p. 6.

ainsi que la crise migratoire, rendent encore plus nécessaire une coopération dans le bassin méditerranéen;

Considérations générales sur les programmes Interreg NEXT

1. se félicite de l'alignement des programmes Interreg NEXT sur les programmes Interreg, étant donné que cela est susceptible de simplifier les procédures, de renforcer les synergies entre les programmes et d'accroître l'efficacité des investissements européens;
2. souligne l'importance de consolider les finances de l'Union européenne; se félicite de la plus grande responsabilité dont font preuve les pays tiers en matière de recouvrement auprès des bénéficiaires privés;
3. se félicite que les autorités de gestion aient la possibilité de transmettre des données à la Commission par voie électronique, mais attire l'attention sur le fait qu'une transmission plus fréquente des données risque d'alourdir la charge administrative;
4. s'inquiète de voir que les grands projets d'infrastructure ne seront plus soumis à l'approbation de la Commission;
5. se félicite de la suppression de la limite imposée au financement par l'Union des grands projets d'infrastructure et estime que le développement des infrastructures contribue à la croissance socio-économique des régions transfrontalières;

Coopération transfrontalière avec le voisinage oriental

6. se félicite que la coopération transfrontalière avec la Russie et le Belarus ait été suspendue et que les fonds aient été réorientés vers l'Ukraine et la République de Moldavie;
7. demande que les fonds des programmes transfrontaliers soient utilisés pour développer les infrastructures de transport, notamment pour relier les chemins de fer à l'Ukraine, afin de faciliter la circulation des marchandises et des céréales et d'assurer la sécurité alimentaire;
8. est conscient de l'importance que revêtent la défense de la culture locale et la préservation du patrimoine; demande toutefois que davantage de projets d'infrastructure soient encouragés afin de contribuer au maillage régional;
9. déplore la destruction d'habitations et d'infrastructures en Ukraine; souligne le rôle actif que les programmes de coopération transfrontalière et le nouveau Bauhaus européen devraient jouer dans la reconstruction à long terme après la guerre;
10. déplore que les sources d'énergie soient utilisées comme un moyen de pression politique; demande plus de fonds pour renforcer l'efficacité énergétique et réduire la dépendance à l'égard de la Russie;
11. se félicite des procédures visant à inclure l'Ukraine dans le programme de coopération territoriale européenne URBACT et de l'adhésion de l'Ukraine et de la République de

Moldavie en qualité de membres observateurs du réseau européen d'observation du développement spatial et de la cohésion territoriale (ESPON);

Coopération dans les bassins maritimes

Bassin de la mer Noire

12. souligne l'importance de renforcer l'aide financière au vu des menaces qui pèsent sur la sécurité en mer Noire;
13. met en évidence le potentiel des sources d'énergie de la mer Noire pour contribuer à un avenir énergétique durable dans l'Union européenne;
14. estime que le programme Interreg NEXT Bassin de la mer Noire devrait contribuer à un développement économique durable et à une bonne gestion des ressources partagées;
15. demande que les ports de la mer Noire et les infrastructures connexes soient modernisés, agrandis et reliés aux nœuds de transport existants, en particulier aux corridors RTE-T;
16. préconise la mise en place d'une stratégie cohérente pour la région de la mer Noire et de synergies avec le programme pour la région du Danube (2021-2027);

Bassin méditerranéen

17. se félicite que le nombre de pays participant aux programmes Interreg MED soit appelé à augmenter;
18. propose une utilisation plus coordonnée et plus efficace des fonds existants afin d'accroître la compétitivité dans le bassin méditerranéen tout en respectant les normes environnementales;
19. estime que les programmes transfrontaliers doivent jouer un rôle actif dans la gestion des flux migratoires et la promotion de l'inclusion des deux côtés de la Méditerranée;
20. mesure le rôle crucial de la recherche et de l'innovation dans la prévention des risques de catastrophes naturelles, la gestion durable de l'eau ou la réduction des émissions de CO₂;
21. souligne qu'en dépit de leur potentiel, les ressources énergétiques renouvelables restent largement inexploitées;

Les enjeux de la coopération transfrontalière

22. observe que les différents cadres juridiques et institutionnels créent des obstacles supplémentaires à la mise en œuvre des projets;
23. note que les barrières linguistiques augmentent la charge administrative;
24. souligne que les compétences des autorités sont incompatibles d'un État à l'autre et

que les changements dans les administrations territoriales sont fréquents, ce qui peut entraîner des retards;

25. note que l'adaptation du programme aux besoins spécifiques et aux particularités de chaque pays participant peut nécessiter des efforts supplémentaires;
26. constate que la pandémie de Covid-19 a eu des conséquences négatives sur les régions frontalières, notamment sur la mise en œuvre des programmes et projets en cours;

Possibilités de coopération transfrontalière

27. souligne que la coopération transfrontalière avec les pays voisins fait ressortir la nécessité d'investir dans la résilience des États et des sociétés;
28. relève qu'elle contribue de manière significative à renforcer la démocratie locale et à développer les moyens administratifs des pays partenaires;
29. souligne que les programmes offrent des possibilités de dialogue avec une série de parties prenantes: la société civile, les administrations locales et le secteur privé;
30. note que la coopération transfrontalière contribue à réduire les disparités régionales et à promouvoir la cohésion territoriale ainsi que la mobilité et la connectivité des transports;
31. souligne à la fois les avantages implicites, tels que le renforcement des capacités institutionnelles, et les avantages concrets, liés au développement de l'infrastructure;

Recommandations politiques

32. préconise de renforcer la complémentarité entre les projets et souligne la nécessité de créer des synergies avec d'autres politiques qui se chevauchent géographiquement et thématiquement, afin d'éviter les doubles financements;
33. recommande de promouvoir les instruments financiers de l'Union qui apportent une valeur ajoutée aux entreprises afin de mieux faire connaître les avantages européens ;
34. invite la Commission européenne à simplifier considérablement les procédures et souligne qu'elles doivent être suffisamment souples pour répondre aux besoins réels des zones transfrontalières;
35. souligne que les administrations régionales et locales devraient être associées à la mise en œuvre des projets; demande également l'élaboration de lignes directrices à cet effet;
36. invite la Commission européenne à faire en sorte que les autorités des pays partenaires puissent accéder plus facilement aux fonds européens;

◦

◦ ◦

37. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la

Commission, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux et régionaux des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent rapport d'initiative fait suite au rapport spécial de la Cour des comptes européenne¹¹, dans lequel celle-ci constate que la coopération transfrontalière avec les pays voisins constitue une aide précieuse, mais souligne que les programmes ont démarré tardivement et qu'ils n'étaient pas suffisamment complémentaires des autres programmes financés par l'Union. Le présent rapport d'initiative porte sur la coopération transfrontalière (CTF) entre les États membres de l'Union et la région du voisinage, qui est cofinancée par le Fonds européen de développement régional (FEDER), l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) grâce à la participation de la Turquie aux programmes Interreg NEXT MED et Interreg NEXT du bassin de la mer Noire.

La coopération transfrontalière est un élément clé de la politique de l'Union à l'égard de ses voisins. Elle encourage la coopération entre les pays de l'Union et les pays voisins avec lesquels ils partagent une frontière terrestre ou maritime. La coopération transfrontalière soutient le développement durable le long des frontières extérieures de l'Union, contribue à réduire les différences de niveau de vie et permet de répondre à des enjeux communs.

Les programmes de coopération transfrontalière ont apporté un soutien utile et précieux aux régions situées de part et d'autre des frontières. Ce rapport expose les avantages et les enjeux d'une telle coopération. Il souligne également le rôle de l'Union européenne dans le développement des régions frontalières.

Il met également l'accent sur la coopération transfrontalière à la suite des événements dramatiques survenus en Ukraine. Dans le sillage de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et du soutien apporté par la Biélorussie à cette agression, la mise en œuvre des programmes IEV-CTF avec l'Ukraine, la Moldavie, la Russie et la Biélorussie a été considérablement perturbée. La Commission européenne a suspendu tous les accords de financement avec la Russie et la Biélorussie, de sorte qu'aucun paiement ne peut plus être effectué à des partenaires en Russie et en Biélorussie depuis l'agression. Des mesures d'atténuation ont été adoptées au niveau de l'Union pour préciser les modalités particulières des programmes en cas de «perturbation de la mise en œuvre», ce qui permet aux programmes transfrontaliers de se poursuivre uniquement au sein des États membres.

La pandémie de COVID-19 a également entraîné l'annulation ou le report de projets. Les régions transfrontalières ayant été durement touchées par l'introduction de mesures restrictives liées à la pandémie, la mise en œuvre des projets a souvent été inégale et les échéances ont été repoussées.

Le rapporteur propose un rapport INI structuré en sept chapitres visant à présenter les éléments clés de la coopération transfrontalière à la lumière de l'actualité.

Tout d'abord, le rapport définit certaines caractéristiques clés des programmes Interreg NEXT et les principaux changements par rapport aux programmes IEV-CTF, tels que la simplification des procédures avec l'alignement des programmes Interreg NEXT sur Interreg.

¹¹ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cross-border-27-2022/fr/index.html>.

Le rapporteur met également l'accent sur les problèmes spécifiques de la coopération avec le voisinage oriental, en soulignant l'importance de recourir aux nouveaux programmes transfrontaliers Interreg NEXT pour mener à bien des projets concrets qui contribuent à relier l'Ukraine aux régions de l'Union européenne, notamment par un transport optimal des marchandises et des céréales. En outre, le rapport souligne l'importance des programmes dans la reconstruction d'après-guerre.

Il traite en particulier des enjeux de la coopération dans la région de la mer Noire et dans le bassin méditerranéen. Parmi les enjeux actuels figurent le développement régional, l'environnement, les infrastructures de transport, les migrations et la sécurité. Le rapport souligne l'importance des programmes Interreg NEXT tant pour la gestion des flux migratoires que pour la sécurité énergétique.

Le rapporteur relève que les principaux obstacles à la mise en œuvre des projets sont les barrières administratives, les barrières linguistiques et les incertitudes juridiques. La situation politique incertaine dans de nombreux pays du bassin méditerranéen, la guerre en Ukraine et surtout la situation actuelle en matière de sécurité dans la mer Noire rendent la coopération encore plus difficile.

Enfin, **les recommandations politiques mettent l'accent sur** une plus grande complémentarité entre les projets et une synergie des fonds, ainsi que sur une simplification maximale des procédures.

Le rapporteur estime que les programmes Interreg NEXT ont non seulement le potentiel de contribuer à une bonne coopération entre les régions frontalières, mais qu'ils peuvent également répondre aux véritables enjeux de la société contemporaine, qu'il s'agisse de la guerre en Ukraine ou des problèmes de migration dans le bassin méditerranéen.