



Bruxelles, le 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Les régions frontalières de l'UE: des laboratoires vivants de l'intégration européenne

1. INTRODUCTION

Lorsque la Commission européenne a adopté, en 2017, sa communication intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne»¹, personne ne savait que, trois ans plus tard, nous deviendrions pleinement conscients de l'existence de frontières intérieures avec la fermeture de nombreux points de passage et la mise en place de mesures sans précédent, qui ont restreint notre liberté de circulation et entravé la vie transfrontalière.

La communication de 2017 soulignait que les régions frontalières avaient un rôle essentiel à jouer dans le processus d'intégration européenne. Les représentants de nombreuses régions frontalières considèrent leurs régions comme des «laboratoires de l'intégration européenne», parce qu'elles sont des points névralgiques d'interaction transfrontalière intense, où de nombreuses personnes exercent des activités quotidiennes de part et d'autre de la frontière. Ce sont des régions où les avantages du marché unique et de la liberté de circulation sont très visibles et où de nouvelles idées et solutions pour l'intégration européenne sont souvent expérimentées pour la première fois.

La communication de 2017 a également mis en évidence des difficultés persistantes concernant de nombreux aspects de la vie transfrontalière: le manque de transports publics transfrontaliers, les difficultés liées à la reconnaissance des compétences et des diplômes, l'accès limité aux services publics dans les environs, l'absence fréquente de véritables systèmes de gouvernance transfrontalière pour gérer conjointement les ressources partagées, les défis et les possibilités. Les ambitions des régions transfrontalières ont souvent été entravées par des règles nationales divergentes en raison de différences dans la mise en œuvre du cadre juridique de l'UE, par exemple les directives de l'UE.

En 2020 et 2021, la **pandémie de COVID-19** a montré avec force à quel point les États membres et les régions de l'UE sont interdépendants. Malheureusement, elle a également montré parfois la fragilité de nos frontières intérieures et la rapidité avec laquelle nous pouvons perdre le bénéfice d'un espace ouvert où prévaut la liberté de circulation, même si ce n'est que temporaire. Dans de nombreux États membres, certaines des premières mesures prises ont consisté à rétablir les contrôles aux frontières intérieures et à interdire l'accès à leurs territoires aux voisins qui, en temps normal, franchissent fréquemment les frontières pour des raisons multiples. L'incidence négative de ces mesures est rapidement devenue très visible dans de nombreuses régions frontalières². Ces mesures ont paralysé des services, y compris dans les établissements de soins, parce que les travailleurs frontaliers n'ont pas pu accéder à leur lieu de travail. Les entraves à la libre circulation des marchandises ont perturbé l'approvisionnement en équipements médicaux indispensables. Ces effets négatifs ont aussi été exprimés par le public: lors de la consultation publique sur la suppression des obstacles frontaliers³ menée par la Commission en 2020, 65 % des personnes interrogées ont déclaré que les fermetures de frontières augmentaient leur perception de la frontière comme un obstacle. Par conséquent, la stratégie pour un espace de liberté, de sécurité et de justice⁴ sans frontières intérieures, adoptée récemment, tient dûment

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne», COM(2017) 534 final du 20.9.2017.

² Voir «The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions», ISBN 978-92-76-28398-0 et 978-92-76-28400-0.

³ Consultation publique sur la suppression des obstacles frontaliers (2020), disponible à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/consultations/border-2020/

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient», COM(2021) 277 final du 2.6.2021.

compte des expériences et enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. En outre, la Commission en est aux premiers stades de l'élaboration d'une modification du code frontières Schengen, qui devrait remédier aux lacunes constatées dans le système actuel.

Cela étant, des décennies de bonnes relations de voisinage et une coopération transfrontalière constructive ont également donné lieu à des actes de solidarité remarquables. Les États membres moins gravement débordés par le nombre extrêmement élevé de patients à prendre en charge en soins intensifs ont proposé leur aide en acceptant dans leurs établissements des patients provenant de pays voisins ayant des besoins plus importants. Le long de certaines frontières, des structures transfrontalières existantes ont coordonné les mesures de réaction à la crise et se sont révélées être une précieuse source d'informations fiables pour une population souvent perdue face à des règles changeantes et incohérentes. Nous avons aussi assisté régulièrement à des manifestations de pure empathie humaine parmi les communautés voisines.

Solidarité pendant la crise de la COVID-19 dans les régions transfrontalières⁵

La Grande Région (LU-BE-FR-DE) a créé un groupe de travail sur la pandémie chargé de coordonner les mesures de réaction à la pandémie à plusieurs niveaux (par exemple le suivi de la disponibilité de lits en soins intensifs).

Les villes voisines de Görlitz (DE) et de Zgorzelec (PL) ont mené des exercices d'urgence conjoints (par exemple sur les mesures à prendre en cas d'épidémie massive de rougeole) et ont utilisé cette expérience pour mettre en place un système d'échange d'informations transfrontalier pendant la pandémie de COVID-19.

Le groupement européen de coopération territoriale «Bánát Triplex Confinium» (GECT BTC) réunit des collectivités locales situées dans la région frontalière trilatérale Hongrie-Roumanie-Serbie. Le GECT s'est réuni pour fournir aux 37 autorités roumaines participant au GECT des masques faciaux et des désinfectants pour les mains provenant de Hongrie dont elles avaient urgemment besoin.

À la frontière entre l'Autriche et l'Italie, la région du Sud-Tyrol a envoyé des équipements de protection aux provinces autonomes de Bolzano et de Trentino; les hôpitaux des villes tyroliennes d'Innsbruck, Hall et Linz ont pris en charge des patients italiens en soins intensifs.

La Commission européenne a réagi promptement dans son périmètre de compétence, en ouvrant rapidement des «voies réservées» au transit des marchandises essentielles et en adoptant deux séries de lignes directrices sur, respectivement, la libre circulation des travailleurs⁶ et l'aide d'urgence en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé⁷.

En outre, sur la base d'une proposition de la Commission, la recommandation (UE) 2020/1475⁸ du Conseil, ainsi que la recommandation (UE) 2021/119⁹ qui la modifie ont adopté une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19. La modification prévoit des dispositions spéciales pour les résidents des zones frontalières qui

⁵ <https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/covid19-stories.aspx#cooperation>

⁶ Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19» (JO C 102I du 30.3.2020, p. 12).

⁷ Lignes directrices 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, COM(2020) 2153 final du 3.4.2020.

⁸ Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3).

⁹ Recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1^{er} février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 36I du 2.2.2021, p. 1).

franchissent les frontières fréquemment pour aller travailler, se rendre à l'école, solliciter des soins médicaux ou s'occuper de proches. Ces personnes ne devraient pas être tenues de se soumettre à une quarantaine lorsqu'elles franchissent les frontières à ces fins essentielles. En outre, si une exigence de dépistage concernant les déplacements transfrontaliers est introduite dans ces régions, la fréquence des tests effectués sur ces personnes devrait être proportionnée. Si la situation épidémiologique de part et d'autre de la frontière est comparable, aucune exigence de dépistage relative aux déplacements ne devrait être imposée.

Toutefois, la crise a montré que le degré de résilience des zones frontalières dépendait en grande partie de la structure institutionnelle et de l'état de préparation, qui découlent souvent de mesures conçues et mises en œuvre au niveau national. Ce point mériterait une réflexion plus approfondie.

Le présent rapport s'articule donc autour de deux sections. Premièrement, il passe en revue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des actions annoncées dans le plan d'action de la communication de 2017. Deuxièmement, sur la base de travaux analytiques et de consultations avec les parties prenantes et en s'appuyant sur les enseignements tirés de la crise de la COVID-19, le rapport réexamine le plan d'action de 2017 afin d'accroître son efficacité et de l'adapter aux nouvelles réalités. Aucune nouvelle action n'est proposée, mais la Commission européenne examine comment les initiatives et les programmes relevant du cadre financier pluriannuel 2021-2027 peuvent être utilisés pour stimuler la reprise dans des zones frontalières où les économies ont souvent été particulièrement perturbées par la crise. Le rapport se penche aussi sur les frontières extérieures de l'UE avec les pays voisins qui sont convenus d'une voie d'adhésion à l'Union européenne.

2. MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION – PRINCIPALES REALISATIONS

Les travaux visant à mettre en œuvre le plan d'action en dix points de 2017, coordonnés par le point de contact frontalier, sont en cours depuis un peu plus de trois ans. Une évaluation détaillée de chaque action est présentée dans le tableau à la fin du présent rapport. La consultation publique de 2020 menée pour comprendre l'incidence de ces actions et la situation actuelle dans les régions transfrontalières a recueilli 453 réponses, qui ont contribué au présent rapport.

Plusieurs réponses revêtent une importance particulière et sont donc mises en évidence séparément ci-dessous. Elles ont été importantes à plusieurs égards: certaines ont contribué à améliorer notre compréhension des difficultés persistantes auxquelles se heurtent les habitants des régions frontalières; d'autres ont donné un nouvel élan à la mise en place d'initiatives conjointes par-delà les frontières. Dans l'ensemble, ces réponses ont apporté une contribution positive au rapport.

1. Une boîte à outils élargie pour les interactions transfrontalières

En 2018, la Commission a adopté la proposition législative relative au mécanisme transfrontalier européen (ECBM) afin de proposer un instrument juridique permettant de trouver des solutions pratiques pour lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier¹⁰. En 2019, afin d'ouvrir la voie aux travaux devant permettre de surmonter ces obstacles, la Commission a lancé «**b-solutions**»¹¹, une initiative innovante qui fournit un soutien juridique aux autorités publiques dans les régions frontalières afin de déterminer les causes profondes des obstacles juridiques ou administratifs qui entravent les interactions transfrontalières et d'explorer la ou les solutions possibles. Ce processus a été couronné de succès et a permis de régler 90 cas d'obstacles aux interactions transfrontalières. Ces cas concernaient 27 régions transfrontalières

¹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier, COM(2018) 373 final du 29.5.2018.

¹¹ <https://www.b-solutionsproject.com/>

situées dans 21 États membres, et ils relevaient principalement des domaines de l'emploi, des transports publics, des soins de santé et de la coopération institutionnelle.

Les principaux enseignements tirés de l'initiative «b-solutions» montrent que:

- 1) les solutions doivent être adaptées à chaque contexte spécifique, même si l'expérience dans la gestion d'obstacles similaires dans d'autres régions frontalières peut souvent se révéler utile;
- 2) la mise en œuvre de solutions est généralement un processus complexe et long, qui n'est possible qu'avec la participation et l'engagement politique des autorités de décision à plusieurs niveaux;
- 3) une série d'outils peuvent être utilisés pour trouver des solutions; certains peuvent être européens, d'autres peuvent déjà être disponibles au niveau national. Toutefois, ces solutions nécessitent souvent des modifications du cadre juridique.

Dans l'ensemble, le succès de l'initiative «b-solutions» est également dû au fait qu'elle ouvre la voie à des accords à plus long terme entre les États membres et les régions afin de lever définitivement les obstacles, comme l'illustre l'encadré ci-après. Ces projets pilotes montrent également le potentiel de l'ECBM. Dans 13 des 43 premiers cas traités dans le cadre de l'initiative «b-solutions» (30 %), les participants et les experts ont clairement exprimé l'avis qu'un instrument juridique de l'UE tel que l'ECBM aurait fait la différence pour résoudre les obstacles frontaliers récurrents s'il avait été disponible¹². L'ECBM fait toujours l'objet de discussions au Conseil, après que le Parlement européen a arrêté sa position globalement positive¹³ en 2019. La Commission reste convaincue des avantages que la proposition apporterait.

Bonnes pratiques: services médicaux d'urgence le long de la frontière franco-espagnole

Malgré l'existence du premier hôpital binational européen situé à Cerdanya, les médecins étaient jusqu'à récemment empêchés de prendre en charge les urgences médicales de l'autre côté de la frontière en raison de l'absence de reconnaissance mutuelle automatique de leur statut de médecin. Un projet de l'initiative «b-solutions» a permis de déterminer la manière de surmonter cet obstacle administratif en 2019. En 2020, les organismes locaux compétents ont mis en œuvre la solution. À la suite du sommet franco-espagnol du 15 mars 2021, un nouvel engagement politique a été pris en faveur de la poursuite de l'élaboration d'un cadre commun pour les soins de santé transfrontaliers dans la région transfrontalière.

2. *Évolution des soins de santé transfrontaliers*

Le secteur des soins de santé a fait l'objet d'une attention accrue au cours des dernières années. Il en résulte désormais une meilleure compréhension des services de santé transfrontaliers, de la valeur ajoutée par ceux-ci (par exemple pour ce qui est de faciliter l'accès à des services de santé transfrontaliers à proximité des patients) et des problèmes récurrents auxquels ils sont confrontés (souvent liés au remboursement des frais de prise en charge). L'élaboration de politiques et le soutien financier, y compris dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière Interreg financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), vont de pair pour faciliter la mise en place de services de santé transfrontaliers qui peuvent souvent sauver des vies (par exemple en offrant aux populations transfrontalières un accès beaucoup plus rapide aux soins spécialisés ou aux services d'urgence).

Bonnes pratiques: projet «HealthAcross»

¹² Un recueil contenant de plus amples informations sur l'expérience est publié sous les numéros ISBN 978-92-76-13300-1 et 978-92-76-13302-5.

¹³ Résolution législative du Parlement européen du 14 février 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier [COM(2018)0373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD)].

Après des années de préparation et de collaboration entre l'Autriche et la Tchéquie, un tout nouveau centre médical commun a ouvert ses portes dans la ville autrichienne de Gmünd, où les patients tchèques peuvent également recevoir des soins ambulatoires.

3. Nouvelles liaisons transfrontalières de transport public

Outre les obstacles juridiques, l'une des principales difficultés rencontrées par les habitants des régions frontalières est l'accès limité en transports publics aux zones situées de l'autre côté de la frontière. Trop de services ont encore une couverture qui s'arrête à la frontière et trop d'obstacles administratifs entravent les systèmes communs de transport public. Grâce à l'établissement d'une cartographie complète des liaisons manquantes dans le secteur ferroviaire et à la mise en œuvre d'une série de projets concrets financés par le budget de l'UE, ce problème est en passe d'être résolu dans plusieurs régions transfrontalières. Des partenariats ont été établis dans certaines régions frontalières pour élaborer des services communs, y compris concernant la mise en cohérence des horaires et de la billetterie. Il reste encore beaucoup à faire, mais des progrès significatifs ont été accomplis.

Bonnes pratiques: nouveau matériel roulant transfrontalier

Le long de la frontière franco-allemande, le programme Interreg finance le développement d'un prototype de train transfrontalier, le «Coradia polyvalent», qui fonctionnera sur les deux réseaux ferroviaires régionaux. Trente trains de ce type devraient circuler de part et d'autre de la frontière d'ici à 2024.

4. Un cadre clair de soutien financier

Le nouveau règlement Interreg visant à soutenir les programmes de coopération transfrontalière pour la période 2021-2027 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021¹⁴. Il comprend un nouvel objectif propre à Interreg en faveur d'«une meilleure gouvernance de la coopération» qui renforce la capacité des programmes de coopération transfrontalière Interreg (le long des frontières aussi bien intérieures qu'extérieures) à remédier activement aux obstacles aux interactions transfrontalières dans ces régions. En outre, la Commission européenne a partagé avec les autorités chargées des futurs programmes des documents d'orientation sur les frontières, élaborés pour guider les États membres, les régions et les pays partenaires dans le cadre du processus de programmation, principalement sur la base des connaissances acquises dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de 2017. Parallèlement, le nouveau règlement relatif au FEDER¹⁵ encourage vivement les États membres et les régions à utiliser leurs propres programmes nationaux et régionaux au titre du FEDER pour investir dans des initiatives et des projets d'infrastructure transfrontaliers. Le recours aux synergies avec les investissements dans les régions voisines constituerait une étape importante pour accroître l'efficacité de la politique de cohésion dans les régions frontalières.

3. DEVELOPPEMENTS FUTURS

Les régions transfrontalières ont besoin de solutions et de politiques sur mesure permettant de maximiser leur potentiel, de lever les obstacles existants, de stimuler la reprise économique et de renforcer leur résilience. C'est également le point de vue exprimé par les Européens lors de la consultation publique de 2020. En effet, 79 %¹⁶ des répondants ont déclaré être d'accord avec l'affirmation selon laquelle «l'action européenne en faveur des régions frontalières est importante

¹⁴ Règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 94).

¹⁵ Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion (JO L 231 du 30.6.2021, p. 60).

¹⁶ 57,4 % ont répondu «tout à fait d'accord», et 21,4 % «d'accord».

parce qu'elle contribue à renforcer la confiance chez les personnes et les organisations et parce que les cadres juridiques nationaux ne prennent souvent pas en considération les territoires transfrontaliers». En outre, 42 % d'entre eux ont estimé que les mesures prises par la Commission européenne au cours des cinq dernières années avaient stimulé les régions transfrontalières comme jamais auparavant et devaient se poursuivre. Enfin, 65 % des répondants sont en désaccord sur le fait que l'action de la Commission devrait se limiter à l'octroi d'un financement Interreg.

Compte tenu des enseignements tirés depuis 2017, notamment par rapport à la crise de la COVID-19, en particulier la nécessité de renforcer et d'approfondir la coopération institutionnelle transfrontalière, ainsi que des défis urgents auxquels l'Europe et le monde sont confrontés concernant le changement climatique, la Commission propose de recentrer les actions sur **quatre pôles**:

- i. **Résilience grâce à une coopération institutionnelle approfondie**
- ii. **Des services publics transfrontaliers plus nombreux et de meilleure qualité**
- iii. **Des marchés du travail transfrontaliers dynamiques**
- iv. **Les régions frontalières pour le pacte vert pour l'Europe**

Les actions menées dans ces pôles doivent permettre aux régions frontalières d'expérimenter des solutions innovantes dans le contexte transfrontalier, en leur permettant de continuer à jouer le rôle de points névralgiques et de laboratoires de l'intégration européenne. Les territoires transfrontaliers rendent visibles et réels pour le grand public les avantages comme les lacunes de l'intégration européenne. Par conséquent, la Commission et les États membres doivent collaborer avec ces régions à l'élaboration conjointe d'approches innovantes afin d'approfondir leur intégration et d'accroître les échanges transfrontaliers. Les approches et solutions visant à renforcer l'intégration européenne élaborées et expérimentées dans les régions transfrontalières pourraient alors également être utilisées plus largement dans d'autres régions.

Des actions innovantes visant à développer les régions transfrontalières peuvent être mises en œuvre lorsque, dans différents domaines d'action, les institutions publiques et les autres organisations considèrent la région transfrontalière comme un ensemble à part entière et non comme la somme de deux parties distinctes. Cet objectif peut être atteint en utilisant de nouvelles politiques et les instruments financiers pour la période 2021-2027. Des solutions innovantes sont déployées dans plusieurs domaines d'action, par exemple:

- les pôles européens d'innovation numérique ainsi qu'une politique d'interopérabilité renforcée, financée par le programme pour une Europe numérique¹⁷, peuvent stimuler la coopération entre les pays voisins et soutenir l'innovation numérique dans les services publics et les entreprises des régions transfrontalières;
- des procédures administratives coordonnées pour les marchés publics peuvent stimuler les relations commerciales transfrontalières. Des projets transfrontaliers sur l'«administration publique connectée» menés dans le cadre de l'initiative phare «Moderniser» de la facilité pour la reprise et la résilience pourraient approfondir la coopération entre les administrations des régions voisines. Les directives de 2014 sur les marchés publics¹⁸ ont créé des dispositions spécifiques sur la passation conjointe occasionnelle de marchés publics et sur la passation de marchés par des pouvoirs adjudicateurs de différents États membres, en particulier par des entités juridiques conjointes, y compris des groupements européens de coopération territoriale;

¹⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

¹⁸ Directive 2014/24/UE (articles 38 et 39) et directive 2014/25/UE (articles 39 et 57).

- la stratégie axée sur les PME¹⁹ établit un cadre permettant aux régions frontalières d'explorer des solutions pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les PME dans un contexte transfrontalier;
- le mécanisme pour l'interconnexion en Europe²⁰ pour le réseau RTE-T comprend des actions ciblées concernant des liaisons transfrontalières visant à coordonner les réseaux de transport de part et d'autre de la frontière ainsi que les infrastructures et services numériques²¹;
- la place importante accordée aux questions de durabilité et les conséquences de la pandémie façonnent une nouvelle génération de consommateurs qui recherchent des possibilités de vacances sobres en carbone ou sans plastique. Cela offre de nouvelles possibilités de coopération transfrontalière, notamment pour le tourisme associatif et les réseaux locaux de destinations touristiques intelligentes et durables.

La Commission aidera les régions transfrontalières à innover lors de la planification des évolutions futures, ce qui non seulement dissuadera les communautés frontalières de quitter leur localité, mais les encouragera aussi à prospérer en maximisant le potentiel de leurs régions d'origine.

Les jeunes ont eux aussi un rôle important à jouer pour stimuler les régions frontalières. Leur vif intérêt pour la coopération transfrontalière est démontré par l'adoption massive du programme Interreg de volontariat²² mis en place lors de la création du service volontaire européen. Depuis 2019, plus de 500 jeunes se sont portés volontaires dans le cadre de programmes et de projets Interreg. Certains ont également rédigé le manifeste des jeunes pour la coopération²³.

La plupart des aspects mis en avant dans les quatre pôles ci-dessous peuvent bénéficier d'un soutien financier le long de toutes les frontières intérieures et extérieures de l'UE au titre des nouveaux programmes Interreg pour la coopération transfrontalière, des programmes de coopération transfrontalière au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et des programmes Interreg NEXT. En particulier, le nouvel objectif concernant «une meilleure gouvernance de la coopération» introduit dans le règlement Interreg a été spécifiquement conçu à cette fin. Sur les 65 programmes de coopération transfrontalière qui doivent être mis en œuvre en 2021-2027 le long des frontières intérieures et extérieures de l'UE, au moins 50 utiliseront cet objectif pour renforcer la gouvernance transfrontalière. Par exemple, les programmes pourraient envisager de mettre en place des fonds consacrés à de petits projets afin de lever des obstacles ou d'investir dans la conception conjointe de stratégies de développement ou de mécanismes communs d'aménagement du territoire. Un soutien financier pourrait également être consacré à l'examen de la nécessité de mettre en place des services publics communs ou d'investir dans l'élaboration de statistiques transfrontières fiables, comme l'a récemment recommandé la Cour des comptes européenne²⁴.

3.1. Résilience grâce à une coopération institutionnelle approfondie

Toute mesure prise pour soutenir les régions transfrontalières doit s'appuyer sur des mécanismes de gouvernance solides afin de garantir la durabilité et la pérennité de l'action et de veiller à ce qu'elle ne dépende pas uniquement de la bonne volonté individuelle. Il existe de nombreuses possibilités d'action pour continuer à renforcer la gestion conjointe de nos régions

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0103>

²⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

²¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>

²² <https://www.interregyouth.com/>

²³ https://europa.eu/youth/get-involved/democratic%20participation/manifesto-youth-youth-shape-european-territorial-cooperation_fr

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/FR/Pages/DocItem.aspx?did=58917>

transfrontalières, par exemple en organisant des consultations publiques conjointes sur les investissements futurs ou en envisageant une planification commune de l'affectation des sols et la mise en place de services publics conjoints fondés sur la proximité. Lors de la consultation publique de 2020, 56 % des répondants ont indiqué que les principaux obstacles entravant les processus législatifs étaient liés à la coopération institutionnelle.

Des outils de coopération de l'UE sont déjà disponibles, notamment sous la forme de **groupements européens de coopération territoriale** (GECT), et ils fournissent un cadre juridique stable pour les initiatives et les investissements conjoints. Les 80 GECT existants couvrent un large éventail d'activités, parmi lesquelles la gestion des services publics. Toutefois, pour renforcer la coopération transfrontalière, il est nécessaire de travailler plus étroitement avec les autorités nationales chargées de la mise en œuvre. En collaboration avec la plateforme GECT²⁵ hébergée par le Comité des régions, la Commission s'emploiera à promouvoir leur utilisation dans toute l'UE. D'autres formes de coopération soutenues par le budget de l'UE, telles que les alliances d'universités européennes²⁶ dans le cadre du programme Erasmus+ ou les pôles européens d'innovation numérique, peuvent utiliser l'outil juridique du GECT pour soutenir la coopération transfrontalière, en élargissant ainsi son impact au-delà de la politique de cohésion.

Le **mécanisme transfrontalier européen** (ECBM) proposé par la Commission en 2018 offre également des moyens de libérer le potentiel des régions transfrontalières en mettant en place un cadre juridique pour lever les obstacles dans un contexte transfrontalier. Lorsque la coopération en place fournit déjà ce cadre, l'ECBM constitue une option supplémentaire. Lorsqu'il n'existe pas de mécanisme institutionnalisé permettant de lever les obstacles, l'ECBM fournit une solution prête à l'emploi.

Au niveau des États membres, des accords formels existants facilitent la coopération en fournissant un cadre juridique commun et convenu dans lequel mener des activités. Les groupements régionaux tels que l'Union Benelux ou le Conseil nordique des ministres ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en place harmonieuse d'un cadre d'interaction. Les accords bilatéraux tels que le traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Allemagne ou la commission intergouvernementale Estonie-Lettonie poursuivent des objectifs similaires. Il serait possible d'en faire davantage, par exemple en examinant les possibilités de réaliser conjointement des évaluations de la compatibilité avec un contexte transfrontalier lors de l'élaboration de nouvelles législations ou de la transposition de directives européennes. L'outil d'évaluation de l'incidence territoriale utilisé actuellement par la Commission, issu de la boîte à outils pour une meilleure réglementation, fournit une base utile à cet effet. Dans le cadre de contacts bilatéraux, les États membres devraient également examiner les moyens de faciliter les interactions transfrontalières, notamment en permettant de déroger aux règles nationales ou en renforçant la reconnaissance mutuelle fondée sur des connaissances, des normes et une confiance mutuelles.

La Commission est prête à soutenir la mise en place de systèmes de gouvernance plus solides pour les régions transfrontalières. Cet objectif peut être atteint de plusieurs manières, dont certaines sont énumérées dans l'encadré ci-dessous. Les États membres et les régions sont encouragés à participer à ce processus, notamment en utilisant la prochaine génération de programmes Interreg en matière de coopération transfrontalière pour investir dans des systèmes de coopération durable adaptés à leur situation spécifique.

Actions:

- La Commission prolongera l'initiative «**b-solutions**» introduite en 2019 pour couvrir la

²⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>

²⁶ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_fr

période 2021-2027 ainsi que les régions frontalières situées dans des pays en phase de préadhésion. Les résultats seront partagés sur la plateforme en ligne du réseau des points de contact frontaliers²⁷ et sur d'autres canaux.

- Afin de mieux promouvoir la **valeur ajoutée de la coopération transfrontalière**, la Commission élaborera une méthode d'auto-évaluation permettant d'analyser à la fois l'intensité de la coopération transfrontalière et la contribution de celle-ci à l'intégration européenne dans les zones frontalières.
- La Commission continuera à soutenir les travaux des **instituts de statistique** concernant la production et l'analyse de données transfrontalières en vue de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes: un projet pilote en cours vise à définir les villes et les zones urbaines fonctionnelles transfrontalières dans le but de collecter des données les concernant à moyen terme. Elle continuera à soutenir les travaux menés par le réseau européen de surveillance transfrontalière²⁸.

3.2. Des services publics transfrontaliers plus nombreux et de meilleure qualité

Les personnes vivant dans des régions frontalières se trouvent souvent loin des services situés à l'intérieur de leurs frontières nationales et insuffisamment connectés numériquement, mais à portée des services de proximité situés de l'autre côté de la frontière. Certaines régions frontalières ont déjà une longue tradition de partage des services publics ou même de mise en commun de ressources pour offrir des services de proximité à tous les résidents vivant de part et d'autre d'une frontière nationale. Lors de la consultation publique de 2020, les répondants ont estimé que les difficultés d'accès à des transports publics fiables constituaient le principal obstacle à l'utilisation des services publics transfrontaliers, suivi de près par l'absence de services numériques communs.

La pandémie de COVID-19 a rendu visibles deux aspects des services publics transfrontaliers dans le secteur de la santé²⁹. D'une part, l'introduction soudaine de restrictions aux déplacements transfrontaliers a empêché les patients, mais aussi le personnel médical, d'accéder aux infrastructures de soins de santé. Paradoxalement, ces restrictions ont rendu très visible l'importance des flux transfrontaliers quotidiens. D'autre part, le besoin criant de services médicaux a favorisé des manifestations de solidarité par-delà les frontières et démontré que la résilience des régions frontalières aux crises dépend de la collaboration entre celles-ci par-delà les frontières nationales.

Des conclusions similaires ont été tirées en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à la culture et aux services de loisirs, sans oublier la nécessité de permettre l'accès physique aux services par l'intermédiaire de systèmes de transport à faibles émissions de carbone tels que les trains, les tramways et les bus. Par exemple, la stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique³⁰ met en évidence le manque persistant d'interopérabilité transfrontalière des services de recharge pour les véhicules électriques, ce qui entrave le déploiement de services de transport plus écologiques par-delà les frontières.

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions>

²⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html>

²⁹ Voir «The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions», ISBN 978-92-76-28397-3 et ISBN 978-92-76-28399-7.

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Alimenter en énergie une économie neutre pour le climat: une stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique», COM(2020) 299 final du 8.7.2020.

Une étude récente³¹ financée par le programme Interreg «Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen» a rassemblé des informations sur 580 services publics transfrontaliers fournis le long des frontières intérieures de l'UE. Actuellement, la plupart de ces services publics transfrontaliers concernent la protection de l'environnement, la protection civile, la gestion des catastrophes et les transports. Les tendances futures montrent que de nouveaux services publics transfrontaliers devraient être mis en place, en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, du tourisme et de la culture. De nombreuses régions étudient la possibilité de fournir des services publics transfrontaliers dans le domaine des soins de santé et du marché du travail. La pandémie a également mis en lumière l'importance de la numérisation. Le soutien aux régions frontalières signifie qu'il convient de s'assurer que les services publics numériques sont interopérables et transfrontaliers par défaut, conformément à la vision et aux principes énoncés dans le cadre d'interopérabilité européen et dans le plan d'action de l'UE pour l'administration en ligne³².

Le Comité des régions (dans un avis qu'il a publié en 2020³³) et le Parlement européen [dans le cadre du projet pilote relatif à une initiative intégrée pour une réaction aux crises transfrontalières (CB-CRII)³⁴] ont tous deux souligné la nécessité de mettre en place un cadre plus solide et plus stable pour les services publics transfrontaliers. La Commission européenne partage pleinement cet objectif et propose des actions spécifiques dans ce domaine.

Actions:

- La Commission soutiendra la résilience des régions transfrontalières, notamment par la **mise en place de services publics transfrontaliers solides**, y compris du point de vue de la numérisation et de l'interopérabilité. Deux études en cours (l'une sur les services publics et l'autre sur les transports publics) serviront de base au partage des bonnes pratiques et des solutions aux problèmes récurrents. Les régions transfrontalières pourront accéder à des informations complètes par l'intermédiaire d'une **plateforme** qui sera mise en place dans le cadre du projet pilote CB-CRII du Parlement européen susmentionné.
- La Commission renforcera les mesures déjà prises en matière de soins de santé transfrontaliers:
 1. **l'évaluation de la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers** afin d'évaluer dans quelle mesure elle a atteint son objectif consistant à faciliter l'accès du public à des soins de santé transfrontaliers sûrs et de qualité dans un autre pays de l'UE (en examinant notamment les obstacles juridiques et administratifs restants);
 2. les possibilités de financement du **programme EU4Health** pour la coopération transnationale en matière de transfert de connaissances et de bonnes pratiques;
 3. **la création prévue de l'espace européen des données de santé** pour une meilleure élaboration des politiques de santé, afin de soutenir les activités réglementaires fondées sur des données probantes et l'amélioration de la recherche et de l'innovation dans le domaine de la santé, y compris l'accès conjoint aux services de soins de santé transfrontaliers³⁵.

³¹ www.espon.eu/cps

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>

³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214920/budg2021-doc6-tab-en.pdf>

³⁵ À financer par différents programmes au niveau de l'UE et au niveau national, tels que le programme EU4Health, le programme pour une Europe numérique, Horizon Europe, le Fonds européen de développement régional, InvestEU et la facilité pour la reprise et la résilience.

3.3. Des marchés du travail transfrontaliers dynamiques

De nombreuses régions frontalières se caractérisent par des asymétries socio-économiques de part et d'autre de la frontière nationale. La création de véritables marchés du travail transfrontaliers présente de nombreux avantages tant pour les entreprises que pour les demandeurs d'emploi: les employeurs ont accès à un plus grand nombre de profils et de compétences et les demandeurs d'emploi peuvent accéder à davantage d'offres d'emploi. En outre, les PME souhaitant pénétrer sur les marchés voisins auront un accès direct aux demandeurs d'emploi ayant des compétences linguistiques potentiellement différentes. En conséquence, les déplacements transfrontaliers peuvent éviter les coûts sociaux de la migration, qui, sans cette possibilité, pourraient conduire à l'exode d'une main-d'œuvre qualifiée des régions frontalières.

Toutefois, pour y parvenir, les régions transfrontalières doivent être considérées comme un territoire «unique» pour ce qui est des questions d'éducation et de formation, d'aptitudes et de compétences, d'emploi et d'accès à la sécurité sociale. Tel n'est pas encore le cas: lors de la consultation publique de 2020, les répondants ont indiqué que les différences linguistiques et les difficultés de reconnaissance des diplômes, des compétences et des qualifications étaient les principales difficultés rencontrées en matière d'éducation, de formation et d'emploi dans les régions transfrontalières.

En outre, à l'heure actuelle, la promotion de la formation et de la recherche d'emploi par-delà les frontières est rarement effectuée de manière systématique, ce qui rend difficile la maximisation du potentiel de la demande et de l'offre disponibles dans l'ensemble de la région transfrontalière. Voici quelques exemples de difficultés³⁶:

- les obstacles liés à la reconnaissance des qualifications, malgré l'existence d'outils de transparence tels que le cadre européen des certifications et d'instruments juridiques tels que la directive relative aux qualifications professionnelles, y compris le manque d'information ou de connaissance des procédures administratives pertinentes;
- les difficultés à recenser les emplois disponibles ou à atteindre des travailleurs potentiels en raison du manque d'intégration du marché du travail et de coordination entre les services de l'emploi. Très souvent, les offres d'emploi disponibles de part et d'autre d'une frontière ne font pas l'objet d'annonces coordonnées. Le manque d'interopérabilité des systèmes numériques constitue également un obstacle;
- la complexité de la fiscalité nationale et de l'accès aux régimes de sécurité sociale, ainsi que de la législation applicable, peut aggraver les problèmes propres aux navetteurs;
- les obstacles liés aux pratiques de télétravail pour les navetteurs transfrontaliers, qui résultent de difficultés à déterminer la législation applicable et de l'absence de connexion internet rapide et fiable dans les zones frontalières en milieu rural.

Ces difficultés sont rencontrées par les navetteurs transfrontaliers, en dépit de la mise en place de mesures importantes. Par exemple, dans le contexte de l'augmentation du télétravail, la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale³⁷ a fourni des orientations pour trouver des solutions pragmatiques permettant aux travailleurs de rester affiliés à la sécurité sociale dans le pays du lieu de travail «normal» (c'est-à-dire, généralement, le pays où l'entreprise est implantée).

Il devrait être aussi simple de faire la navette en passant par une frontière que de faire la navette depuis la banlieue d'une grande ville. Il est clairement nécessaire que les travailleurs frontaliers aient les mêmes droits dans la pratique que ceux qui ne franchissent pas quotidiennement une

³⁶ Tirés de l'initiative «b-solutions». Voir «b-solutions: Solving Border Obstacles – A compendium of 43 cases» (ISBN 978-92-76-1300-1), p. 26-31.

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=fr>

frontière pour se rendre au travail. Les cadres juridiques nationaux et régionaux devraient être examinés et révisés chaque fois qu'il est prouvé qu'ils placent les travailleurs frontaliers dans une position plus précaire que les autres travailleurs. Les procédures administratives applicables aux travailleurs frontaliers devraient être équivalentes à celles qui s'appliquent dans le contexte national afin d'éviter des situations incohérentes ou inutilement complexes. Les États membres devraient envisager d'adopter des politiques et des accords fiscaux qui ne pénalisent aucune région, par exemple comme le suggère le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe³⁸.

L'Autorité européenne du travail (AET) facilite l'accès des particuliers et des employeurs aux informations sur les services de mobilité de la main-d'œuvre. Elle renforcera la coopération et jouera un rôle de médiation entre les autorités nationales sur les aspects liés au droit du travail et à la sécurité sociale. Les marchés du travail devraient adopter une perspective plus européenne. La Commission examinera plus systématiquement les questions transfrontalières, par exemple en ce qui concerne la compilation structurée et continue de statistiques sur les déplacements transfrontaliers.

Il en va de même pour l'éducation, la formation et les compétences. Cela signifie que les personnes peuvent avoir accès à une école ou à un jardin d'enfants dans leur pays de résidence, mais peuvent être confrontées à des procédures administratives ou à des obstacles juridiques pour accéder à ces services là où elles travaillent. Il en va de même pour l'accès aux stages ou aux possibilités de formation professionnelle. Dans l'enseignement supérieur, les alliances d'universités européennes avec des partenaires situés dans des régions frontalières voisines peuvent jouer un rôle important dans la promotion du multilinguisme.

Les personnes vivant dans des régions transfrontalières devraient avoir accès à l'éducation et à la formation de part et d'autre de la frontière. Dans les régions à faible densité de population ou dans les régions touchées par le dépeuplement, envisager la possibilité d'une offre coordonnée d'éducation et de formation peut contribuer à maintenir ces services dans les zones où ils sont menacés. Le partage des ressources éducatives entre les régions frontalières contribue également au bilinguisme, à la confiance mutuelle et à des ensembles communs de compétences, qui sont autant d'avantages de l'intégration européenne.

L'espace européen de l'éducation³⁹ montre qu'il est essentiel de prévenir les obstacles structurels à l'apprentissage et au développement des compétences. Une partie de cette initiative, les alliances d'universités européennes, intègre des ambitions telles que le multilinguisme, qui sera bénéfique à l'objectif de coordination de l'offre éducative dans ces régions, bien qu'elle ait une portée beaucoup plus large.

Il existe déjà, dans l'Union européenne, plusieurs bons exemples de régions offrant des services éducatifs communs ou une reconnaissance mutuelle des compétences et des qualifications sur la base de la connaissance des programmes respectifs et de la confiance⁴⁰. Davantage d'exemples de ce type sont nécessaires, et les États membres devraient travailler main dans la main avec la Commission européenne pour renforcer les régions frontalières quant à la fourniture d'offres transfrontalières en matière d'éducation.

Actions:

- Les **partenariats transfrontaliers EURES** continueront à promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre dans les régions transfrontalières.

³⁸ <https://rm.coe.int/09000016809f79d2>

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la réalisation d'un espace européen de l'éducation d'ici à 2025, COM(2020) 625 final du 30.9.2020.

⁴⁰ https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181_FR_.docx.pdf

- L'AET continuera à faciliter l'**accès à l'information** et la transparence des règles applicables aux travailleurs mobiles transfrontaliers.
- La Commission coopérera également avec la communauté des chercheurs et les observatoires régionaux du marché du travail afin de **renforcer les connaissances** sur les problèmes rencontrés par les travailleurs frontaliers.
- La Commission mettra en place des partenariats structurés pour les régions frontalières volontaires qui ont déjà reconnu et rencontré des **obstacles à l'accès au marché** en raison d'obstacles réglementaires ou administratifs, et elle aidera ces régions à élaborer des solutions dans l'esprit d'un marché unique ascendant.
- La Commission continuera à mieux faire connaître le **cadre européen des certifications** et contribuera à améliorer la mise en œuvre dans les régions transfrontalières afin de favoriser la compréhension, la transparence, la comparabilité et la reconnaissance de tous les types et niveaux de certifications, y compris s'agissant des certifications acquises en dehors des établissements d'enseignement supérieur.
- Dans le domaine de la fiscalité, la Commission a annoncé, dans son plan d'action pour une **fiscalité équitable et simplifiée** à l'appui de la stratégie de relance⁴¹ à partir de juillet 2020, une communication dressant le bilan des droits existants des contribuables en vertu de la législation de l'UE, ainsi qu'une recommandation aux États membres visant à améliorer la situation des contribuables confrontés à des obstacles fiscaux dans un contexte transfrontalier, parmi lesquels figurent les travailleurs frontaliers⁴². L'objectif est de dresser la liste des droits existants sur la base de la jurisprudence et des pratiques existantes, de sensibiliser les contribuables et les administrations fiscales à ces droits et obligations et, partant, de renforcer les relations entre les contribuables et les administrations fiscales.

3.4. Les régions frontalières pour le pacte vert pour l'Europe

La nature et le climat ne connaissent pas les frontières définies par l'homme. Les défis liés au changement climatique et à l'environnement illustrent parfaitement les avantages de la coopération transfrontalière. Le pacte vert pour l'Europe⁴³ est la réponse de l'UE aux défis liés au climat et à l'environnement et comprend des mesures visant à renforcer la coopération transfrontalière dans plusieurs secteurs. Les frontières nationales entre les États membres fragmentent souvent les territoires naturels, ce qui rend leur gestion et leur protection moins efficaces, en particulier lorsque des cadres juridiques différents s'appliquent. Cela a notamment une incidence sur la biodiversité et l'utilisation efficace des ressources. Lors de la consultation publique de 2020, les répondants ont indiqué que leurs principales préoccupations étaient l'économie circulaire, la gestion conjointe des parcs naturels et la fourniture et la distribution d'énergie renouvelable.

La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030⁴⁴ démontre que la protection de la biodiversité ne peut se limiter aux frontières nationales. Par exemple, elle exige la mise en place de corridors écologiques pour préserver et améliorer la santé des écosystèmes. À cette fin, la coopération transfrontalière est essentielle. Dans le même ordre d'idées, la directive-cadre sur l'eau préconise une coordination des mesures couvrant l'ensemble du district hydrographique, y

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-EU-taxpayers%20%80%99-rights-simplified-procedures-for-better-tax-compliance-Recommendation- fr>

⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le pacte vert pour l'Europe», COM(2019) 640 final du 11.12.2019.

⁴⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies», COM(2020) 380 final du 20.5.2020.

compris par-delà des frontières. Toutefois, cette coopération ne fonctionne pas toujours au mieux. Concernant l'application des directives «Oiseaux» et «Habitats» établissant le réseau Natura 2000, des règles nationales de mise en œuvre divergentes peuvent avoir des incidences négatives sur la gestion environnementale des territoires transfrontaliers. Le long de certains fleuves frontaliers, les deux rives peuvent être gérées de manière assez différente selon qu'elles sont désignées comme sites Natura 2000. Dans ce cas, les mesures de protection de l'environnement sont appliquées différemment, ce qui peut nuire à leur efficacité. Il en va de même pour de nombreux parcs naturels transfrontaliers. Une protection plus coordonnée et cohérente des sites Natura 2000 devrait garantir des mesures de mise en œuvre plus coordonnées. Les organes juridiques européens de nature transfrontalière, tels que les GECT, devraient être associés aux travaux à cette fin.

La planification de la gestion des risques de catastrophes est un autre domaine dans lequel la coopération transfrontalière est essentielle. Le mécanisme de protection civile de l'Union⁴⁵ exige des États membres qu'ils rendent compte régulièrement des mesures prioritaires de prévention et de préparation pour les principaux risques ayant des effets transfrontaliers. En outre, les stratégies sectorielles peuvent aussi jouer un rôle important dans l'atténuation des risques, y compris par-delà des frontières, par exemple les plans de gestion des risques d'inondation, les plans de protection des forêts ou les stratégies nationales et régionales d'adaptation au changement climatique. Celles-ci sont étayées par des dispositions de la législation de l'UE, par exemple la nécessité d'une coordination transfrontalière pour les bassins hydrographiques, comme le prévoit la directive «Inondations»⁴⁶.

L'évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat⁴⁷ montre qu'il existe encore beaucoup de possibilités d'exploiter les initiatives régionales transfrontalières dans le secteur de l'énergie en améliorant la coopération entre les États membres et en utilisant les fonds de l'UE. Seuls quelques pays prévoient de mieux planifier le déploiement des énergies renouvelables et de prendre des mesures d'efficacité énergétique en coopération avec d'autres pays. L'évaluation a également mis en évidence la nécessité de s'appuyer sur les avancées réglementaires. Le mécanisme transfrontalier européen proposé pourrait apporter une contribution importante, car il faciliterait de telles avancées réglementaires dans un contexte transfrontalier.

L'adoption des énergies renouvelables passe par un changement de paradigme important. Toutefois, les marchés de l'énergie dans un contexte transfrontalier ne fonctionnent pas encore aussi bien qu'à l'intérieur d'un pays. Par exemple, les transactions transfrontalières dans le domaine de l'électricité sont souvent limitées parce que les cadres juridiques ne permettent pas les échanges transfrontaliers d'électricité à basse tension. Les communautés d'énergie renouvelable peuvent jouer un rôle important dans la définition de la voie à suivre. La législation européenne fixe déjà les conditions dans lesquelles les États membres doivent inclure des options pour la mise en œuvre transfrontalière de ces communautés dans leurs transpositions nationales. De même, il peut exister des obstacles juridiques au déploiement de systèmes communs de chauffage et de refroidissement urbains intelligents dans les agglomérations transfrontalières.

⁴⁵ Décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 771 du 20.3.2019, p. 1).

⁴⁶ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO L 288 du 6.11.2007, p. 27).

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat – Une planification intégrée dans le domaine de l'énergie et du climat pour faire progresser la transition verte et promouvoir la reprise économique», COM(2020) 564 final du 17.9.2020.

- Le projet «SEREH – The Smart Energy Region of Emmen-Haren», mené dans le cadre du programme Interreg CTF entre l'Allemagne et les Pays-Bas, ouvre déjà la voie. Il met actuellement en place un marché transfrontalier décentralisé de l'électricité et de l'énergie, et d'autres régions frontalières pourront s'appuyer sur ses conclusions et recommandations.
- Un dossier de conseil «b-solutions» a étudié la manière dont le transport transfrontalier (NL-BE) de CO₂ pourrait être utilisé comme ressource pour les processus industriels dans le North Sea Port.

La stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique⁴⁸ a recensé de nouveaux défis liés à l'électrification accrue du système énergétique, y compris dans les secteurs des transports et de l'industrie. La coordination entre les États membres dans les régions frontalières sera essentielle pour relever ces défis. Un réseau électrique pleinement intégré dans des zones telles que les villes jumelées qui s'étendent par-delà des frontières nationales offrira des avantages et des complémentarités considérables dans des domaines tels que la production d'énergie renouvelable ou les solutions de stockage.

D'autres incohérences juridiques ou administratives entravent le développement des énergies renouvelables dans les zones frontalières, telles que la reconnaissance des qualifications des installateurs de panneaux photovoltaïques ou d'éoliennes, ou encore les règles divergentes régissant la distance minimale entre les éoliennes et les bâtiments résidentiels.

Les États membres devraient tirer le meilleur parti des possibilités de coopération existantes dans le cadre juridique applicable de l'UE. Par exemple, la refonte de la directive sur les énergies renouvelables (RED II) prévoit déjà des régimes d'aide communs et l'ouverture de régimes d'aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources renouvelables aux producteurs situés dans différents États membres. L'adoption de ces régimes devrait être fortement encouragée dans les régions frontalières. Dans les zones fonctionnelles transfrontalières, par exemple dans les villes jumelées, la directive sur le marché de l'électricité⁴⁹ permet déjà aux cadres réglementaires nationaux d'ouvrir les communautés énergétiques citoyennes à la participation transfrontalière.

Actions:

- La Commission apportera un soutien à la prévention et à la préparation pour faire face aux risques ayant une incidence sur la coopération transfrontière dans le cadre du **mécanisme de protection civile de l'Union**.
- La Commission stimulera la coopération régionale et transfrontalière et renforcera les lignes directrices relatives aux **stratégies nationales d'adaptation** en coopération avec les États membres⁵⁰.
- La Commission examinera et diffusera les enseignements tirés du projet pilote «Luxembourg in transition – Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la région fonctionnelle luxembourgeoise» dans le cadre du processus intergouvernemental de l'**Agenda territorial 2030**, et elle participera activement à la diffusion de ses résultats auprès de la communauté frontalière au sens large.
- Dans le cadre du **processus biogéographique Natura 2000**⁵¹, la Commission soutiendra et améliorera la coordination et la mise en œuvre transfrontalières du réseau Natura 2000, et elle contribuera à la réalisation des objectifs de la stratégie de l'UE en faveur de la

⁴⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Alimenter en énergie une économie neutre pour le climat: une stratégie de l'UE pour l'intégration du système énergétique», COM(2020) 299 final du 8.7.2020.

⁴⁹ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 125).

⁵⁰ La nouvelle stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique comprend ce point et fait référence à d'autres aspects liés aux frontières. Voir communication COM(2021) 82 final du 24.2.2021.

⁵¹ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm

biodiversité à l'horizon 2030.

- Les centres de coordination régionaux, comme le prévoit le **règlement sur le marché de l'électricité**, devraient évaluer en permanence les répercussions sur les marchés de l'énergie dans les régions frontalières.
- La Commission étudiera et développera les initiatives prometteuses au titre de la refonte de la **directive sur les énergies renouvelables** (RED II) en vue de parvenir à une plus grande part de projets transfrontaliers, y compris de projets hybrides combinant les énergies renouvelables et le stockage.

4. CONCLUSION

Bien que les régions frontalières soient souvent géographiquement périphériques et rurales, il s'agit de lieux à fort potentiel de croissance économique, notamment en raison de leur diversité culturelle et linguistique, d'avantages concurrentiels complémentaires, d'environnements naturels intacts et de destinations touristiques moins fréquentées. Leur distance par rapport au centre peut souvent être compensée par des échanges transfrontaliers avec des voisins, la coopération et l'action commune. Pour ce faire, les régions frontalières doivent être à la pointe de l'intégration européenne et en tirer pleinement parti.

Ce que l'Europe offre à ses régions frontalières est emblématique de son engagement en faveur d'une plus grande intégration. L'histoire, y compris les temps très récents, montre qu'aucun pays n'est véritablement isolé. C'est pourquoi la Commission estime qu'il est temps d'intensifier la coopération transfrontalière sur tous les fronts, dans tous les secteurs et entre les secteurs. Ce point de vue est partagé par les acteurs frontaliers qui ont exprimé leur souhait d'une plus grande intégration, notamment par l'intermédiaire de l'Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers⁵².

Pour renforcer leur résilience, les régions transfrontalières ont besoin du soutien de tous les niveaux de gouvernement. Leur position unique devrait faire l'objet d'une attention accrue grâce à une série d'initiatives, de projets pilotes ou d'expérimentations dont l'objectif devrait être de permettre aux régions frontalières de tirer parti de ce qui fonctionne le mieux de part et d'autre des frontières nationales. Les régions transfrontalières devraient bénéficier d'une plus grande liberté et d'une plus grande souplesse pour expérimenter des idées et des solutions, et être en mesure de jouer un rôle plus actif dans leur développement, en particulier dans la conception conjointe, le partage et la gestion conjointe de projets et de services au bénéfice de toutes les personnes vivant le long des frontières.

Enfin, la Commission européenne est d'avis que les régions transfrontalières limitrophes des pays candidats à l'adhésion doivent avoir une voix plus forte qui leur permette de participer plus étroitement au processus d'intégration européenne. À cette fin, la Commission s'efforcera d'associer ces régions aux initiatives et actions décrites dans les sections précédentes du présent rapport. Cela contribuera à rendre les conditions propices au développement de la société civile, pour améliorer l'efficacité de la gouvernance locale, de l'administration publique, des réformes et des transitions démocratiques, et à favoriser les relations de bon voisinage et la réconciliation.

⁵² <https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>

Plan d'action 2017 – aperçu des progrès accomplis dans la mise en œuvre des 10 actions:

	Nom	Progrès accomplis
1	<p align="center">Renforcer la coopération et les échanges</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une plateforme en ligne a été créée pour partager les bonnes pratiques, la documentation utile et les événements entre les parties prenantes transfrontalières. La plateforme a été remaniée et relancée en janvier 2021⁵³, notamment avec une nouvelle stratégie de communication pour le réseau des points de contact frontaliers et une série d'événements ciblés en ligne. • La Commission européenne a coopéré avec le Comité des régions et d'autres organisations pour déterminer les effets des fermetures de frontières provoquées par la COVID-19 et a publié un rapport. • Des projets pilotes visant à lever les obstacles aux frontières (sous le nom d'initiative «b-solutions»⁵⁴) ont été soutenus tout au long de la période. Ces travaux sont toujours en cours après le succès du premier appel (43 cas clôturés et documentés⁵⁵, 47 cas supplémentaires mis en œuvre en 2021).
2	<p align="center">Améliorer le processus législatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le train de mesures «Mieux légiférer», qui guide le processus législatif de la Commission européenne, contient un outil spécifique pour les analyses d'impact territorial, y compris un outil d'évaluation de la compatibilité avec un contexte transfrontalier. Depuis son introduction, il n'a toutefois pas été possible d'appliquer cet outil à de nombreuses propositions législatives, et cela a encore moins été le cas avec la pandémie de COVID-19 et les mesures d'urgence qui ont dû être prises en réponse à celle-ci. • Les échanges avec les États membres ont été limités en ce qui concerne la mise en place d'évaluations de la compatibilité avec un contexte transfrontalier et d'une coordination accrue lors de la transposition des directives de l'UE. Toutefois, certaines initiatives intéressantes sont apparues. Par exemple, les Pays-Bas et la Belgique (Flandre) ont mis en place un groupe de travail administratif sur les obstacles frontaliers afin de trouver des solutions aux goulets d'étranglement législatifs entravant le développement des infrastructures transfrontalières. L'administration néerlandaise a également publié un document d'orientation sur les effets aux frontières destiné à servir d'outil permettant au gouvernement de comprendre les effets des politiques, des lois et des réglementations nouvelles ou modifiées pour les citoyens, les entreprises et les administrations dans les régions frontalières.

⁵³ <https://futurium.ec.europa.eu/fr/border-focal-point-network>

⁵⁴ www.b-solutions.eu

⁵⁵ <https://futurium.ec.europa.eu/fr/border-focal-point-network/b-solutions/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>

3	<p>Promouvoir une administration publique transfrontalière</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le plan d'action pour l'administration en ligne fixe les conditions-cadres pour la mise en œuvre du principe d'une fois pour toutes. Ses <i>modules</i> permettent aux autorités régionales des régions frontalières de mettre en œuvre des solutions d'administration en ligne. Le principal défi a consisté à définir les éléments spécifiques d'une région frontalière. • Certains cas de l'initiative «b-solutions» ont porté sur l'interopérabilité des procédures, notamment sur l'utilisation d'une déclaration fiscale commune. • La Commission travaille sur des projets pilotes visant à promouvoir les marchés publics transfrontaliers. • Par l'intermédiaire du programme pour une Europe numérique, la Commission soutient la mise en œuvre de pôles européens d'innovation numérique, afin de soutenir les PME dans l'innovation numérique. Elle promeut l'idée que certains de ces pôles pourraient être de nature transfrontalière.
4	<p>Fournir des informations fiables et compréhensibles et une assistance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En octobre 2018, le règlement établissant un portail numérique unique, destiné à fournir aux citoyens et aux entreprises de l'UE un accès unique aux services d'information, de procédure et d'assistance et de résolution de problèmes, est entré en vigueur. L'importance du portail numérique unique pour les régions frontalières a été pleinement prise en considération dans le processus. La Commission a commencé à promouvoir les services du portail numérique unique auprès des utilisateurs finaux et des relais d'opinion au moyen d'événements numériques, y compris dans les régions frontalières. • SOLVIT s'efforcera de faire partie des services du portail numérique unique pour aider les personnes dont les droits ont été violés par les autorités publiques d'un autre État membre. Il s'agit d'un outil puissant; toutefois, il est difficile d'effectuer des recherches ciblées sur les affaires enregistrées qui s'inscrivent dans un contexte transfrontalier. La Commission s'efforcera d'intégrer certains critères de recherche qui pourraient être utiles pour le point de contact frontalier. Néanmoins, la coopération avec les services concernés a été bonne et les informations ont toujours été partagées. • Le service «L'Europe vous conseille» a connu une forte augmentation du nombre de demandes émanant de personnes vivant dans des régions frontalières, à la suite de l'introduction de mesures de contrôle aux frontières non coordonnées et en perpétuel changement pour contrer les effets de la pandémie de COVID-19. La vie professionnelle et familiale a été particulièrement perturbée.
5	<p>Soutenir l'emploi transfrontalier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion et facilitation de l'emploi transfrontalier: l'UE compte près de deux millions de travailleurs frontaliers (principalement originaires de France, d'Allemagne et de Pologne, qui travaillent principalement en Allemagne, en Suisse, au Luxembourg et en Autriche)⁵⁶. Certaines frontières de ces pays sont équipées pour fournir des informations essentielles à certains de ces travailleurs (par exemple les partenariats transfrontaliers EURES, le réseau «Infobest», le «Groupement

⁵⁶ Rapport 2019 sur la mobilité intra-UE: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=8242&furtherPubs=yes>

		<p>transfrontalier européen», «Die Grenzgänger», «GrensInfo», etc.). Toutefois, de nombreuses frontières ne disposent toujours pas de services d'information, ce qui entrave le potentiel d'emploi transfrontalier; par exemple, la couverture des partenariats transfrontaliers EURES reste partielle. En outre, le manque d'intégration des données relatives au marché du travail des deux côtés d'une frontière entrave l'intégration sur le marché du travail dans les régions transfrontalières, notamment en ne facilitant pas les actions de promotion de l'emploi transfrontalier.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lignes directrices à la suite de la pandémie de COVID-19: la Commission a publié des lignes directrices pour inciter les États membres à autoriser l'entrée des travailleurs frontaliers sur leur territoire. • Données sur l'emploi transfrontalier: voir point 10 «Démontrer l'interaction transfrontalière» ci-dessous. • Dimension de coopération transfrontalière des initiatives de l'UE; le point de contact frontalier a examiné plusieurs initiatives clés (par exemple le plan d'action du socle européen des droits sociaux, le rapport d'activité EURES) afin de s'assurer qu'elles tiennent dûment compte de la dimension transfrontalière.
6	Promouvoir le multilinguisme frontalier	<ul style="list-style-type: none"> • L'initiative «Label européen des langues»⁵⁷ récompense les initiatives d'apprentissage des langues les plus innovantes dans les pays participant au programme Erasmus+. «Éliminer les barrières linguistiques pour créer des régions frontalières plus dynamiques» était l'une de ses deux priorités pour la période 2018-2020. Les projets du recueil 2019 illustrent les possibilités d'actions à mettre en œuvre dans les régions frontalières⁵⁸. • Erasmus+ a financé 25 projets de coopération dans le domaine de l'enseignement scolaire qui encouragent l'apprentissage précoce des langues et la sensibilisation aux langues dès le plus jeune âge, et mettent en place des possibilités d'enseignement bilingue, en particulier dans les régions frontalières⁵⁹. • Les publications du portail «School Education Gateway», la plateforme en ligne financée par Erasmus+ et destinée aux professionnels de l'enseignement scolaire, ont souligné l'importance de la coopération transfrontalière et de l'apprentissage des langues⁶⁰.
7	Faciliter l'accessibilité transfrontalière	<ul style="list-style-type: none"> • La Commission européenne a mis à disposition une cartographie des liaisons ferroviaires transfrontalières manquantes (2018). Il en a résulté une grande conférence réunissant les parties prenantes des communautés transfrontalières et des transports publics en 2019⁶¹.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives_fr

⁵⁸ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/276c4d9e-433c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180951865>

⁵⁹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_fr

⁶⁰ <https://www.schooleducationgateway.eu/fr/pub/latest/news/border-regions-learning-the-n.htm>

⁶¹ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>

		<ul style="list-style-type: none"> • Des travaux supplémentaires sont en cours afin d'étudier la mesure dans laquelle des services de transport public transfrontaliers existent déjà, de recenser les lacunes et d'élaborer des orientations. • Dans le cadre de l'initiative «b-solutions», 10 des 43 premiers projets ont porté sur le transport transfrontalier et ont permis de résoudre des problèmes juridiques existants.
8	Encourager la mise en commun des établissements de soins de santé	<ul style="list-style-type: none"> • La cartographie exhaustive des établissements de santé transfrontaliers situés le long des frontières intérieures a permis d'accroître le degré de connaissance et de compréhension largement partagé avec le secteur de la santé et avec les régions transfrontalières. Elle a également fourni un ensemble d'outils spécifiques à utiliser pour déployer des modes de coopération similaires. Il existe désormais une communauté de soins de santé transfrontalière reconnue et grandissante qui cherche activement à renforcer ce secteur (par exemple les réseaux thématiques de soins de santé mis en place par EUREGHA⁶² et par l'Association des régions frontalières européennes). • Une grande conférence intitulée «Renforcer la coopération en matière de soins de santé dans les régions transfrontalières» a mis en évidence des exemples de coopération transfrontalière dans ce domaine⁶³ afin de soutenir la mise œuvre d'une coopération similaire dans d'autres territoires. • Un projet de l'initiative «b-solutions» visant à remédier au manque de reconnaissance automatique des médecins par-delà les frontières a donné lieu à des accords bilatéraux entre les autorités françaises et espagnoles facilitant la prestation de services de soins de santé transfrontaliers. • Le cadre financier pour le développement de ces initiatives a également été renforcé et deviendra encore plus important avec la prochaine génération de programmes Interreg. La Commission européenne a recommandé d'investir dans ce secteur, car il présente de nombreux avantages pour les utilisateurs comme pour les fournisseurs.
9	Tenir compte du cadre juridique et financier pour la coopération transfrontalière	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre financier pour la coopération transfrontalière pour la période 2021-2027 a été établi au titre du cadre financier pluriannuel, et il s'est traduit par un nouveau règlement Interreg. Celui-ci comprend notamment de nouveaux éléments visant à promouvoir de meilleures pratiques de gouvernance dans les régions transfrontalières. La Commission a collaboré rapidement avec les États membres afin de planifier la prochaine génération de programmes de coopération transfrontalière Interreg au moyen de «documents d'orientation sur les frontières», qui définissent les principales caractéristiques et possibilités de toutes les zones transfrontalières intérieures de l'UE et soulignent la nécessité de les considérer comme des zones fonctionnelles. • La Commission a présenté une proposition visant à renforcer le cadre juridique de la coopération transfrontalière par un

⁶² <http://www.euregha.net/crossborderhealthcare/>

⁶³ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet_enhancing_healthcare_cooperation.pdf

		<p>règlement instituant un mécanisme transfrontalier européen. Le principal objectif de celui-ci est de proposer aux États membres un moyen de lever les obstacles juridiques et administratifs qui entravent la mise en œuvre de projets transfrontaliers (investissements ou services). Les négociations se poursuivent.</p>
10	<p>Démontrer l'interaction transfrontalière pour éclairer la prise de décision</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un projet pilote avec les instituts de statistique a été mis en œuvre afin d'étudier les meilleurs moyens de recenser les flux de travailleurs frontaliers dans l'ensemble de l'UE, avec des progrès prometteurs en ce qui concerne l'utilisation des données administratives et des mégadonnées. Un projet de suivi est en préparation. • La Commission européenne a soutenu la mise en place d'un réseau d'instituts de statistique transfrontaliers et de portails de données régionaux chargé d'enquêter sur les bonnes pratiques en matière de données transfrontalières. Le réseau se concentre actuellement sur la compilation de données sur les déplacements transfrontaliers. • Sur la base de cette coopération, Eurostat a publié un ensemble amélioré de tableaux régionaux tirés de l'enquête sur les forces de travail, qui fournit des informations plus complètes sur la main-d'œuvre transfrontalière. Il fournira une aide supplémentaire pour mesurer le nombre de travailleurs frontaliers sur la base de données administratives. • La Commission soutiendra une analyse approfondie des données relatives au marché du travail régional, en mettant l'accent sur l'ensemble des régions transfrontalières, afin de fournir aux États membres des informations sur les cas dans lesquels les déplacements domicile-travail transfrontaliers sont susceptibles d'équilibrer des marchés inégaux.