



Bruxelles, le 20.9.2017
COM(2017) 534 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne

{SWD(2017) 307 final}

1. LES REGIONS FRONTALIERES, DES REGIONS QUI COMPTENT DANS L'UNION EUROPEENNE

L'Union européenne (UE) et ses voisins immédiats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) possèdent 40 frontières terrestres intérieures¹. Ces dernières décennies, le processus d'intégration européenne a contribué à faire de ces régions frontalières, qui étaient des zones essentiellement périphériques, des zones de croissance et d'ouvertures. L'achèvement du marché unique en 1992 a stimulé la productivité de l'Union et réduit les coûts grâce à la suppression des formalités douanières, à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques et au développement de la concurrence; le commerce intra-UE a augmenté de 15 % en dix ans; un surplus de croissance a été généré et près de 2,5 millions d'emplois supplémentaires ont été créés.

Ces changements ont eu sur les régions frontalières un effet à la fois positif (la liberté de circulation a accru les interactions transfrontalières locales) et négatif (l'emploi dans l'administration des douanes et les services connexes a reculé)². D'une manière générale, les occasions de créer des activités et des services conjoints se sont multipliées sur le plan local.

Les régions frontalières intérieures de l'UE....

- couvrent 40 % du territoire de l'Union;
- représentent 30 % de la population, soit 150 millions de personnes;
- produisent 30 % du PIB de l'Union;
- voient transiter près de 2 millions de navetteurs dont 1,3 million de travailleurs frontaliers qui représentent 0,6 % des actifs de l'ensemble de l'Union (notamment 450 000 en France, 270 000 en Allemagne, 140 000 en Pologne et 135 000 en Slovaquie).

L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontées les régions frontalières et précise que l'Union devrait accorder une attention particulière à ces régions dans son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

Depuis 1990, Interreg finance des programmes de coopération transfrontalière dans les régions frontalières de l'UE, y compris celles qu'elle partage avec des pays de L'AELE. Des milliers de projets³ et d'initiatives qui ont contribué à renforcer l'intégration européenne ont ainsi été financés. Parmi les principaux résultats des programmes Interreg, il faut citer la confiance renforcée, la connectivité accrue, l'amélioration de l'environnement et de la santé publique et la croissance économique⁴. Que ce soit pour les projets interpersonnels ou pour les investissements d'infrastructure et le soutien aux initiatives de coopération institutionnelle,

¹ AELE: Norvège, Suisse et Liechtenstein. L'Islande n'a que des frontières maritimes avec l'Union européenne. Voir la carte page 3.

² Pour des raisons statistiques, les données et informations sont basées sur les régions NUTS3 selon la Nomenclature européenne des unités territoriales statistiques: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

³ Les projets sont répertoriés dans la base de données KEEEP, qui est financée par Interreg: www.keep.eu.

⁴ Les cinq premières grandes réalisations ont été mises à l'honneur en 2015 à l'occasion des manifestations organisées pour le 25^e anniversaire d'Interreg.

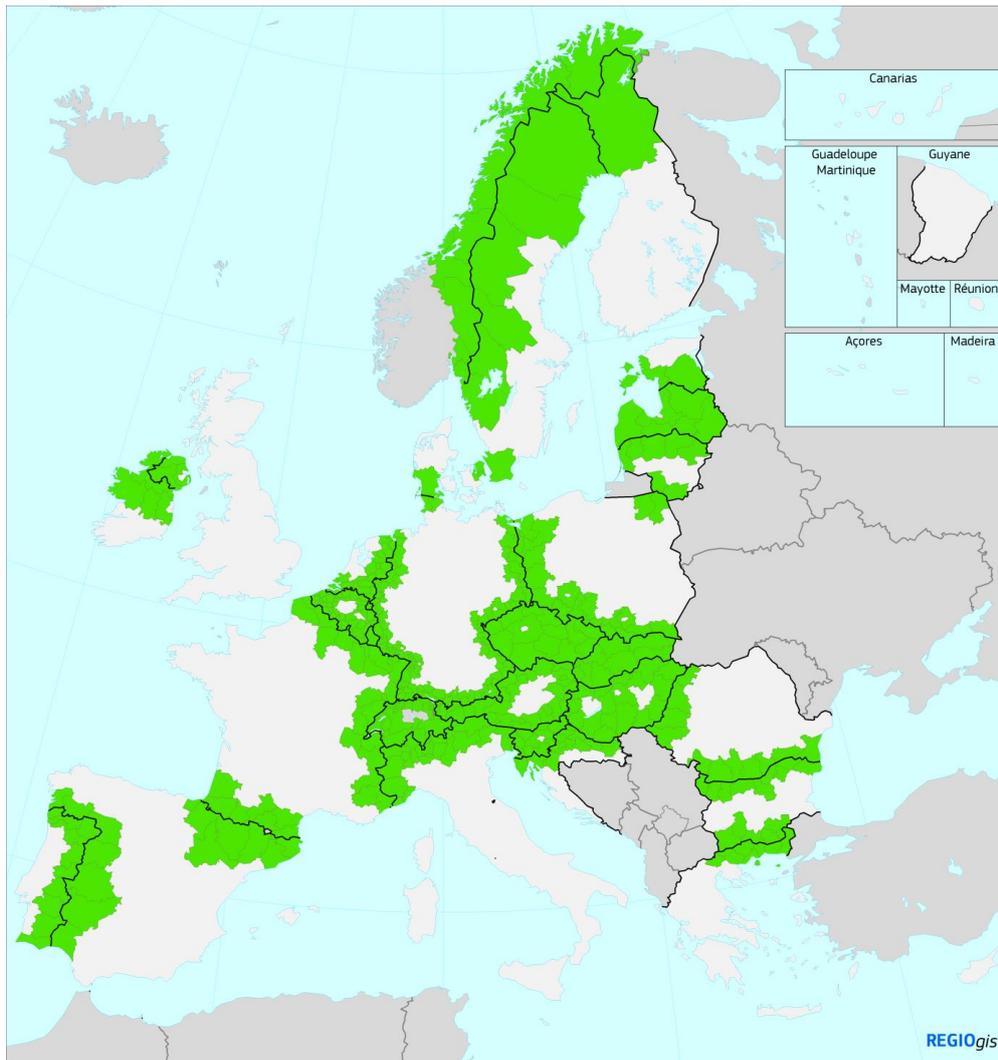
Interreg s'est révélé extrêmement utile pour les régions frontalières et a contribué à leur transformation.

Cette action se poursuit aujourd'hui, puisque près de 6 milliards d'euros du budget de l'UE ont été affectés aux programmes transfrontaliers Interreg pour la période 2014-2020. Ces programmes sont mis en œuvre dans toutes les régions frontalières, de manière à faire progresser l'intégration et à permettre à ces régions de développer tout leur potentiel. Les investissements destinés à améliorer les conditions de vie seront importants: les actions communes en faveur de l'environnement et les mesures conjointes d'atténuation des effets du changement climatique contribueront à mieux protéger les populations frontalières. Les initiatives et les installations conjointes de recherche permettront d'exploiter davantage le potentiel économique et innovant des régions frontalières. Des stratégies de spécialisation intelligente renforceront l'innovation aux niveaux local et régional, y compris par-delà les frontières⁵. Le plan d'investissement pour l'Europe, remis en application et étendu en 2016, contribuera également au développement des régions frontalières. Son troisième pilier, destiné à lever les obstacles à l'investissement, offrira un environnement plus favorable aux projets d'investissements transfrontaliers⁶.

Les régions frontalières sont les lieux où l'intégration européenne devrait être ressentie de la façon la plus positive – étudier, se former, travailler, soigner et faire des affaires par-delà les frontières sont des activités qui devraient être possibles au quotidien, indépendamment de l'existence d'une frontière administrative nationale.

⁵ Communication de la Commission européenne «Renforcer l'innovation dans les régions d'Europe: stratégies pour une croissance résiliente, inclusive et durable», COM(2017) 376 du 18 juillet 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376>.

⁶ Plan d'investissement: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_fr.



Carte: régions frontalières terrestres au sein de l'UE28 et entre l'UE28 et les pays de l'AELE

Pourtant, les données factuelles rassemblées par la Commission montrent que, d'une manière générale, les régions frontalières s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions dans un même État membre. L'accès aux services publics tels que les hôpitaux et les universités⁷ est généralement moins aisé dans les régions frontalières. Il est encore souvent complexe et coûteux de naviguer entre deux systèmes administratifs et juridiques différents⁸. Des particuliers, des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations non gouvernementales ont fait part à la Commission de leurs expériences parfois pénibles des interactions transfrontalières.

⁷ «Territories with specific geographical features», Commission européenne, DG REGIO (2009), document de travail n° 02/2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features.

⁸ Dans le contexte de la présente communication, un obstacle lié à la frontière ne constitue pas seulement une entrave à la libre circulation, comme cela a été établi par la Cour de justice de l'Union européenne, c'est aussi une pratique juridique, réglementaire ou administrative qui bloque le potentiel intrinsèque d'une région frontalière lors d'interactions transfrontalières.

Des mesures allant au-delà des financements européens s'imposent, car ces difficultés ne sauraient être résolues uniquement par des moyens financiers et des investissements. La présente communication met en lumière la manière dont l'Union européenne et ses États membres pourraient réduire la complexité, la longueur et le coût des interactions transfrontalières et encourager la mise en commun des services le long des frontières intérieures. Elle examine ce qu'il convient d'améliorer pour que les citoyens frontaliers puissent tirer le meilleur parti des possibilités offertes de part et d'autre de la frontière. L'UE pourra ainsi dynamiser davantage encore ses régions frontalières et contribuer à générer de la croissance et des emplois.

La présente communication vise à rapprocher l'Union de ses citoyens et à faire en sorte que le processus législatif européen fonctionne efficacement dans l'intérêt des particuliers et des entreprises. Le livre blanc sur l'avenir de l'Europe⁹ et les documents de réflexion qui lui ont fait suite ont ouvert un vaste débat sur la manière dont il conviendrait que l'Europe évolue pour répondre au mieux aux aspirations de tous les Européens. La coopération territoriale, et la coopération transfrontalière en particulier, sont largement reconnues comme des éléments qui apportent une véritable valeur ajoutée aux Européens.

La présente communication contribue également à cette réflexion en proposant des mesures et en formulant des recommandations pour aider les régions frontalières terrestres intérieures à coopérer, à réduire les obstacles et à permettre aux citoyens et aux entreprises transfrontaliers d'exploiter tout le potentiel de ces régions.

2. DES DIFFICULTES PERSISTANTES

À la suite d'une consultation publique en ligne disponible dans toutes les langues de l'Union et après des recherches et des échanges avec les parties intéressées¹⁰, la Commission a mis au jour un certain nombre de problèmes rencontrés par les entreprises frontalières et les habitants de ces régions. Sans être nécessairement spécifiques des régions frontalières, ces problèmes sont particulièrement aigus dans ces régions en raison de la fréquence et du niveau d'interaction transfrontalière.

Histoires de frontaliers

- Une thérapeute travaillant à temps partiel en tant que salariée en Belgique et à temps partiel en tant qu'indépendante en France a dû attendre huit mois pour recevoir des informations fiables sur le régime fiscal qui lui était applicable, et donc pour connaître son revenu disponible;
- une personne victime d'un accident du travail en Suède n'a pas pu bénéficier d'une rééducation à domicile au Danemark en raison d'accords incomplets entre les systèmes de sécurité sociale des deux pays;

⁹ Commission européenne, «Livre blanc sur l'avenir de l'Europe», COM(2017) 2025 du 1^{er} mars 2017.

¹⁰ «Cross-Border Review»:
http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

- un élève d'un établissement technique en Belgique n'a pas pu effectuer son apprentissage à proximité de son domicile, en France, à cause du statut d'apprenti incompatible des deux pays;
- les habitants du Nord du Portugal qui souhaitent trouver un travail juste de l'autre côté de la frontière en Espagne doivent parfois déboursier des sommes considérables en traductions officielles de documents et attendre plusieurs mois avant que leurs qualifications professionnelles soient reconnues;
- des pompiers peuvent se voir intimer l'ordre d'attendre à la frontière avant d'être autorisés à aller aider leurs collègues de l'autre côté de la frontière. Dans plusieurs États membres, des mesures restrictives empêchent les ambulances d'aller chercher des patients dans le pays limitrophe;
- il a fallu 10 ans pour achever l'extension de la ligne de tramway de Strasbourg (France) qui traverse la frontière pour rejoindre la ville voisine de Kehl en Allemagne, notamment à cause de normes divergentes et de questions complexes de tarification et de vente de billets;
- les entreprises qui exercent des activités commerciales transfrontalières dépensent 60 % de plus que les entreprises qui ne travaillent qu'à l'intérieur du pays, à cause des frais supplémentaires de traduction et de certification¹¹.

Ces témoignages montrent que bon nombre d'aspects de la vie frontalière sont excessivement compliqués et fastidieux. Parallèlement, la consultation publique et l'étude ont mis en lumière plusieurs exemples très positifs d'intégration européenne et des possibilités qu'offrent les régions frontalières.

- Des patients belges qui devaient parcourir 200 kilomètres trois fois par semaine pour se faire dialyser peuvent désormais obtenir ce traitement à 3 km de chez eux, juste de l'autre côté de la frontière, en France, grâce à la signature d'accords de mise en commun des ressources de soin de santé par les deux États membres;
- dans les régions frontalières entre l'Autriche et la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie, certains enfants fréquentent des jardins d'enfants binationaux bilingues où ils apprennent à jouer dans deux langues et selon deux cultures différentes;
- les pays du Benelux et le Land allemand de Rhénanie-du-Nord-Westphalie mettent actuellement en œuvre de nouvelles recommandations qui faciliteront la reconnaissance mutuelle des qualifications grâce à une coopération qui repose sur la confiance mutuelle dans les systèmes d'éducation;
- les particuliers peuvent aussi s'organiser efficacement pour représenter leurs intérêts communs, comme en témoigne le *Groupement Transfrontalier Européen*¹², association représentant plus de 30 000 travailleurs frontaliers entre la Suisse et la France.

¹¹ Ecorys Netherlands en association avec Mazars, «Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses», Commission européenne, avril 2017: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=en, et document de travail des services de la Commission SWD(2017) 213 du 2 mai 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

¹² Le *Groupement Transfrontalier Européen*: <http://www.frontalier.org/>.

Les exemples enthousiasmants de ce type, où les possibilités offertes par la présence d'une frontière sont mises à profit dans l'intérêt des populations frontalières, sont trop rares.

La Commission a entrepris une analyse pour tenter de déterminer ce que coûtent les complexités frontalières et la redondance des services. Selon une récente étude¹³ portant sur l'incidence des obstacles frontaliers sur le PIB et l'emploi dans les régions frontalières terrestres intérieures, ces régions pourraient être potentiellement plus riches de 8 % si tous les obstacles actuels étaient éliminés et si tout le monde parlait la même langue¹⁴. Ce scénario n'est ni réaliste ni souhaitable car l'Europe est fondée sur la diversité et la subsidiarité. Néanmoins, si 20 % seulement des obstacles existants étaient levés, les régions frontalières verraient quand même leur PIB augmenter de 2 %. L'impact estimé sur l'emploi est également important, représentant potentiellement plus de 1 million d'emplois. Les obstacles frontaliers limitent actuellement l'utilisation des actifs productifs ou rendent difficile la réalisation d'économies d'échelle. Ils entraînent également des coûts pour les particuliers et les entreprises. Cet effet économique négatif varie suivant les États membres, mais il est clairement plus marqué dans les pays où les régions frontalières génèrent une part importante du PIB national.

Il apparaît également qu'il n'existe pas de remède simple et que la résolution des problèmes frontaliers est un processus complexe faisant intervenir tous les niveaux d'administration publique. Comme l'ont fait observer de nombreuses parties concernées, les difficultés frontalières sont toujours ressenties localement, mais les solutions se trouvent rarement au niveau local. Pour surmonter les obstacles ou réduire la complexité, il faut que tous les niveaux de gouvernement et d'administration travaillent main dans la main.

3. QUELS REMEDES?

Ce chapitre met en évidence les domaines qui, d'après les travaux préparatoires de la Commission (étude, consultation et ateliers), sont porteurs d'un grand potentiel pour la suppression des obstacles. Il souligne le rôle positif de la Commission, tant dans ses propres initiatives que dans le soutien qu'elle apporte aux autres acteurs clés.

Chaque section décrit brièvement les questions recensées en les illustrant par des exemples ou des bonnes pratiques (ces points sont davantage détaillés dans le document de travail des services accompagnant la communication). Elle donne également un bref aperçu des mesures actuellement mises en œuvre par la Commission ou les institutions nationales et, enfin, lorsque c'est possible, propose de nouvelles mesures que la Commission pourrait prendre ou formule des recommandations à l'intention des États membres et des autres parties prenantes.

¹³ Politecnico di Milano (2017) Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions.

¹⁴ Ce calcul n'inclut pas le coût de l'élimination des obstacles; voir la note 13 pour plus d'informations.

La mise en œuvre des 10 mesures énumérées ci-après sera facilitée par la création d'un «point de contact frontalier» au sein de la Commission. Ce point de contact frontalier aura pour rôle 1) de veiller à ce que les futures grandes mesures prises par la Commission tiennent dûment compte des aspects transfrontaliers régionaux, 2) d'aider les États membres et les autres acteurs clés à résoudre les problèmes frontaliers régionaux de nature juridique ou administrative, notamment ceux en rapport avec la transposition des directives européennes ou avec des exigences de coordination, 3) de s'assurer que des dispositions pratiques ont été prises pour les nouvelles mesures qui découleront de la présente communication, et 4) de partager les expériences et les bonnes pratiques avec les parties concernées.

3.1. Renforcer la coopération et les échanges

Les nouvelles initiatives de la Commission n'auront pas tout l'effet bénéfique escompté dans les régions frontalières si les mécanismes efficaces de coopération transfrontalière ne sont pas renforcés. Ces mécanismes, institutionnalisés ou non, doivent rendre compte de la composante d'administration à plusieurs niveaux qui caractérise l'élaboration des politiques dans l'Union européenne. Il existe déjà un certain nombre de ces mécanismes de coopération.

Bonnes pratiques: Au niveau intergouvernemental, le conseil des ministres des pays nordiques et l'Union Benelux ont mis en place des procédures pour inventorier les obstacles frontaliers bilatéraux et tenter d'y remédier. Sur le plan régional, la Conférence du Rhin supérieur ou le Greater Copenhagen and Skåne Committee ont mis au point des méthodes institutionnalisées pour recenser les obstacles locaux et mettre en place des solutions.

La Commission enjoint aux États membres et aux régions d'instaurer un dialogue régulier sur les questions frontalières. Les États membres et les régions devraient accorder plus d'attention aux principes fondamentaux de l'intégration européenne tels que la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation des règles et procédures. Ils sont invités à saisir toutes les occasions de conclure des accords ou de signer des conventions. Les quatre stratégies macrorégionales¹⁵, par exemple, pourraient offrir un cadre approprié pour une coopération transfrontalière institutionnelle. En outre, il convient d'exploiter pleinement les situations où la coopération est expressément requise par la législation de l'UE, comme c'est le cas de nombreux actes juridiques dans le domaine de l'environnement.

Action: pour favoriser ce processus et veiller au partage des bonnes pratiques, la Commission mettra en place, à l'échelle de l'Union, un **réseau professionnel en ligne** où les parties prenantes frontalières pourront venir présenter leurs problèmes frontaliers d'ordre juridique ou administratif et examiner ensemble les solutions possibles. Ce réseau utilisera la

¹⁵ La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, la stratégie de l'UE pour la région du Danube, la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et la stratégie de l'UE pour la région alpine.

plateforme en ligne existante Futurium, créée par la Commission. Cette dernière en sera le modérateur, par l'intermédiaire de son point de contact frontalier.

Action: la Commission lancera par ailleurs un appel ouvert à manifestation d'intérêt pour des **projets pilotes** avant la fin de l'année 2017. Cet appel ciblera les pouvoirs publics qui souhaitent régler un ou plusieurs problèmes frontaliers spécifiques d'ordre juridique ou administratif. Les projets pourraient par exemple viser à améliorer la compatibilité des systèmes administratifs, à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre grâce à des possibilités accrues de reconnaissance des qualifications ou à garantir l'harmonisation des normes juridiques. Ces projets serviront de point de départ pour rechercher des moyens innovants de résoudre les questions frontalières. Leurs résultats seront résumés dans un recueil qui sera largement diffusé et qui servira à sensibiliser les acteurs clés et à les inciter à renforcer leurs capacités. L'appel sera ouvert à tout organisme public désireux de s'engager dans la recherche de solutions aux questions frontalières relevant de sa sphère de compétences. Un maximum de 20 projets pilotes seront retenus parmi ceux présentant la plus grande valeur de démonstration et le meilleur niveau de reproductibilité.

3.2. Améliorer le processus législatif

Pour une très grande part des difficultés frontalières mises en évidence, les causes profondes sont à rechercher dans la coexistence de réglementations différentes dans les systèmes administratifs et juridiques nationaux. Même lorsqu'il existe un cadre juridique européen, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre et d'appréciation pour la transposition de la législation en question dans leur système national. Parfois, le niveau de rigueur des normes prescrites par la législation de l'UE est transposé différemment dans les divers États membres. En conséquence, lorsque deux systèmes différents se rencontrent au niveau de frontières intérieures, on peut s'attendre à une certaine complexité, voire parfois à une incertitude juridique, ce qui peut engendrer des coûts supplémentaires.

Exemple: la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics prévoit 19 situations où des normes minimales s'appliquent, notamment pour la fixation de certains délais. Il en résulte 19 occasions où il pourrait s'avérer particulièrement difficile de passer des marchés publics transfrontaliers, car certains États membres pourraient appliquer des délais plus longs que d'autres.

Dans le train de mesures sur l'amélioration de la réglementation adopté en 2015¹⁶, la Commission a proposé des mesures pour faire en sorte que les aspects territoriaux soient pris en compte dans les choix stratégiques. Cela se traduit concrètement par la mise en place de solides analyses d'impact de la législation qui comprennent des éléments territoriaux.

Bonnes pratiques: un organisme indépendant (l'Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility de l'université de Maastricht) effectue des analyses

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE», COM(2015) 215 final du 19 mai 2015.

d'impact transfrontalières de la future législation nationale et européenne sur la base d'un programme de travail élaboré conjointement avec les autorités frontalières nationales, régionales et locales au niveau des frontières entre les Pays-Bas et l'Allemagne et entre les Pays-Bas et la Belgique¹⁷.

Action: la Commission redoublera d'efforts pour repérer les **effets transfrontaliers** notables au moyen des méthodes et outils existants. Par l'intermédiaire de son point de contact frontalier et du réseau professionnel décrit plus haut, elle s'efforcera d'impliquer davantage les parties prenantes frontalières dans ce processus.

Action: afin d'aider les États membres à prendre les mesures de coordination nécessaires durant leur processus de transposition nationale, le point de contact frontalier organisera des sessions de transmission de **savoir-faire et de conseil** sur les aspects transfrontaliers régionaux. Ces sessions s'appuieront notamment sur les résultats des projets pilotes mentionnés précédemment et sur les bonnes pratiques existantes.

3.3. Promouvoir une administration publique transfrontalière

Les différents États membres de l'Union n'ont pas la même culture administrative ni les mêmes systèmes administratifs. Cette diversité peut devenir une contrainte lorsque différents systèmes se rencontrent. La plupart des procédures administratives sont généralement des procédures nationales, et les procédures transfrontalières sont moins répandues. Pourtant, les parties frontalières concernées pourraient bien avoir régulièrement besoin de procédures non nationales. L'absence d'approche ou de perception commune et le peu de documents faisant l'objet d'une reconnaissance mutuelle peuvent entraîner des procédures longues et coûteuses, même pour les grands événements de la vie.

À titre d'exemple, certains pouvoirs publics ont adopté l'administration en ligne plus rapidement que d'autres – ce qui peut poser des problèmes lors d'interactions frontalières, en particulier lorsque des documents ou des formulaires sont nécessaires. Lorsque des services d'administration en ligne sont mis en place, ils s'appliquent surtout à la sphère nationale et ne sont pas conçus sous l'angle transfrontalier¹⁸. L'interopérabilité des systèmes électroniques des administrations reste limitée.

Exemple: au Danemark, les interactions entre particuliers et pouvoirs publics sont très largement numérisées. Il est parfois complexe pour les travailleurs frontaliers établis dans les pays voisins d'obtenir les identifiants et les droits d'accès nécessaires. Par exemple, les délais incompressibles pour la délivrance du numéro d'identification fiscale (*skattepersonnummer*) peuvent retarder la mise en place des contrats de travail et des modalités d'assurance santé. Le

¹⁷ Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility of Maastricht University (institut pour la coopération et la mobilité transfrontalières transnationales et eurégionales de l'université de Maastricht): <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

¹⁸ Commission européenne, «EU eGovernment Report 2016 shows that online public services improved unevenly», Digital Single Market, News, Digibytes, 3 octobre 2016: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

fait de régler certaines questions en dehors des systèmes numériques comporte un risque de retard et de dépassement des délais.

Dans son plan d'action 2016-2020 pour l'administration en ligne¹⁹, la Commission expose sa vision à long terme d'une administration ouverte, efficace et inclusive, proposant des services publics numériques de bout en bout, personnalisés et sans frontières. Bien qu'il s'agisse d'un document général, le plan propose des mesures et des outils qui seront particulièrement utiles pour les régions frontalières, notamment le principe «une fois pour toutes» (c'est-à-dire que les informations ne sont transmises qu'une seule fois aux autorités, quel que soit le pays d'origine²⁰) et un outil de traduction automatique pour les autorités²¹.

Action: les États membres et les autorités régionales ou locales doivent **relever le défi de l'administration en ligne** et prendre des mesures concrètes qui changeront la vie des citoyens frontaliers. La Commission facilitera ce processus en promouvant les solutions électroniques existantes auprès des parties frontalières et auprès des autorités publiques les plus concernées par les échanges transfrontaliers de données. Dans cette optique, la Commission veillera à ce que ses **projets d'administration en ligne en cours et à venir** mobilisent les parties prenantes frontalières en vue de fournir des services publics transfrontaliers qui répondent aux besoins des particuliers et des entreprises. Les projets en cours suscitant un vif intérêt tels que la reconnaissance mutuelle de l'identification électronique ou l'échange électronique d'information sur la sécurité sociale (EESSI) offriront une base solide à cet effet.

3.4. Fournir des informations fiables et compréhensibles et une assistance

Résoudre les obstacles transfrontaliers prendra du temps et exigera un effort soutenu. Entre-temps, il est essentiel d'avoir accès à des informations fiables et disponibles et à des services de résolution des problèmes liés au fait de vivre ou de travailler de l'autre côté de la frontière. Les travaux préparatoires pour la présente communication ont mis en lumière les préoccupations des citoyens et des entreprises quant au manque de fiabilité des services d'information, ce qui peut engendrer une insécurité juridique qui constitue une entrave aux interactions transfrontalières ou rend la mise en œuvre de projets transfrontaliers plus longue et plus coûteuse.

Bonnes pratiques: initialement financé par Interreg, le réseau de guichets uniques Infobest²², dans la région du Rhin supérieur, frontalière de la France, de l'Allemagne et de la Suisse, fournit actuellement des informations fiables aux citoyens sur tous les aspects de la vie transfrontalière, y compris en matière d'emploi et d'éducation, et soutient la coopération transfrontalière avec les différentes autorités publiques.

¹⁹ Commission européenne, «Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne - Accélérer la mutation numérique des administrations publiques», COM(2016) 179 du 19 avril 2016:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>.

²⁰ Commission européenne, «The 'Once-Only' Principle (TOOP) Project launched in January 2017», Digital Single Market, Project News and Results, 26/01/2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

²¹ Machine translation for public administrations - MT@EC: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en.

²² Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

Les services et les outils paneuropéens tels que «L'Europe est à vous», le système d'information du marché intérieur et le réseau SOLVIT sont utiles dans ce contexte.

Action: la Commission a récemment présenté une proposition de règlement sur la mise en place d'un «**portail numérique unique**»²³, qui, une fois adopté, permettra aux citoyens et aux entreprises un accès aisé, par l'intermédiaire d'un point d'entrée numérique unique, à des informations de qualité, à des procédures administratives et à des services d'assistance en ligne. Le portail numérique unique prévoit la première application du principe «une fois pour toutes» à l'échelle de l'Union, en permettant l'échange de justificatifs directement entre les autorités compétentes de différents États membres pour un ensemble de procédures clés. Il encouragera également les retours d'avis de ses utilisateurs afin d'évoluer constamment pour répondre à leurs besoins et recueillir des informations sur les obstacles au marché unique.

Action: dans sa récente communication intitulée «Plan d'action pour le renforcement de SOLVIT: faire profiter les citoyens et les entreprises des avantages du marché unique»²⁴, la Commission s'engage à **renforcer encore SOLVIT** avec les États membres afin qu'un plus grand nombre de citoyens et d'entreprises voient leurs problèmes transfrontaliers traités.

3.5. Soutenir l'emploi transfrontalier

Les travaux préparatoires ont montré que la mobilité des travailleurs est le principal aspect sur lequel les obstacles frontaliers ont une incidence directe. Cela concerne en particulier les travailleurs frontaliers qui vivent d'un côté de la frontière et se déplacent pour aller travailler de l'autre côté de cette frontière à un rythme quotidien ou hebdomadaire²⁵.

Il existe au niveau européen un certain nombre d'outils et de mécanismes de coordination destinés à faciliter l'emploi transfrontalier, comme le réseau européen des services de l'emploi (EURES), les règles concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, le cadre européen des certifications qui rend les qualifications compréhensibles et comparables, le cadre Europass qui permet aux citoyens de présenter leurs compétences et qualifications, la classification européenne des aptitudes, compétences, certifications et professions et enfin la carte professionnelle européenne, une procédure numérique à l'échelle de l'UE pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. En termes de financement, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds social européen apportent un soutien à la mobilité des travailleurs dans les régions frontalières. Le volet EURES du programme EaSI soutient les partenariats transfrontaliers qui fournissent aux travailleurs frontaliers et à leurs employeurs des services d'information et de placement.

²³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en place d'un portail numérique unique destiné à fournir des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 du 2 mai 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>.

²⁴ Communication de la Commission européenne «Plan d'action pour le renforcement de SOLVIT: faire profiter les citoyens et les entreprises des avantages du marché unique», COM(2017) 255 du 2 mai 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>.

²⁵ Les travailleurs frontaliers sont définis comme des citoyens de l'UE ou de l'AELE qui vivent dans un pays de l'UE ou de l'AELE et travaillent dans un autre pays, franchissant régulièrement les frontières, quotidiennement ou au moins une fois par semaine, indépendamment de leur nationalité (pour autant qu'ils soient citoyens de l'UE-28 ou de l'AELE).

Bonnes pratiques: le service de sécurité sociale et de l'inspection du travail de la Galice et celui du nord du Portugal ont créé un réseau soutenu par le partenariat transfrontalier local EURES, qui permet de lever plus rapidement les obstacles à la mobilité transfrontalière des employeurs et des travailleurs. Ces services ont établi des passerelles efficaces de collaboration entre les organismes de sécurité sociale et de l'inspection du travail dans cette région frontalière.

Toutefois, les effets positifs de ces mesures/outils n'ont pas atteint tout leur potentiel dans les régions frontalières. Il existe encore une marge d'amélioration de certains processus, notamment pour terminer un apprentissage, faire pleinement reconnaître ses aptitudes et compétences, accéder aux emplois vacants, identifier les travailleurs, disposer d'une sécurité juridique en matière fiscale, garantir une couverture sociale complète, obtenir une assurance professionnelle pour le personnel médical, effectuer les procédures compliquées pour l'obtention de certificats professionnels. Les actions d'information destinées notamment aux particuliers et aux employeurs, ainsi que la collecte d'informations pour la prise de décisions sont autant de domaines qui gagneraient à être améliorés.

Action: les États membres et les autorités régionales sont encouragés à renforcer la coopération entre les **services publics de l'emploi** dans les régions frontalières, y compris entre les services transfrontaliers communs de l'emploi, afin d'améliorer l'accès à l'information et à l'emploi sur le marché transfrontalier du travail. Les pratiques actuelles bénéficieront d'une diffusion plus large grâce au réseau professionnel mentionné précédemment.

3.6. Promouvoir le multilinguisme frontalier

La richesse des cultures et des traditions dans l'ensemble de l'Europe est un formidable atout. Le multilinguisme est un objectif d'intégration européenne. L'aptitude à parler des langues étrangères revêt également une importance croissante pour stimuler l'employabilité, la mobilité et la compétitivité des travailleurs, ce qui est particulièrement pertinent dans les régions frontalières.

Bonnes pratiques: la «stratégie France», adoptée par le land de la Sarre²⁶ en 2014, promeut une approche bilingue à tous les niveaux de l'administration. Elle est soutenue par un programme scolaire rendant le français obligatoire dès la maternelle. En conséquence, plus de la moitié des jardins d'enfants de cette région sont bilingues.

Pourtant, la langue a été citée comme une source de difficultés par de nombreux citoyens au cours de la consultation publique effectuée dans le cadre de la présente communication. Les parties frontalières concernées font souvent l'expérience de situations où l'usage rigide de langues différentes de part et d'autre de la frontière alourdit la charge administrative et entrave des échanges utiles entre les administrations publiques et les particuliers.

²⁶ « Stratégie France », Land de la Sarre, octobre 2016: https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Strategie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf.

La Commission poursuit une stratégie approuvée par le Conseil et fondée sur l'objectif défini par les chefs d'État et de gouvernement selon lequel tous les citoyens devraient avoir la possibilité d'apprendre deux langues étrangères dès leur plus jeune âge²⁷. Dans les régions frontalières, l'une de ces langues peut idéalement être la langue du pays voisin. L'apprentissage des langues constitue aussi une priorité transversale du programme de financement de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, Erasmus+. Ce programme peut soutenir l'apprentissage des langues dans les régions frontalières de multiples manières.

Action: les États membres, les régions et les municipalités sont invités à exploiter les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour renforcer les efforts visant à **promouvoir le bilinguisme** dans les régions frontalières. Les bonnes pratiques reconnues devraient être source d'inspiration et devront continuer d'être encouragées par la Commission. Les instruments de financement existants, tels que le programme Erasmus + ou les programmes de coopération transfrontalière Interreg seront utilisés en soutien, le cas échéant.

3.7. Faciliter l'accessibilité transfrontalière

Les transports sont un facteur essentiel d'échanges entre régions, par-delà les frontières nationales. Les services de transports publics, en particulier, non seulement contribuent aux processus d'intégration, mais améliorent aussi la viabilité de la connectivité transfrontalière. Des services de transports publics absents, insuffisants ou de qualité médiocre sont encore une réalité pour de nombreux citoyens des régions frontalières. Ce constat s'applique à trois niveaux: 1) les connexions entre les infrastructures, 2) la fourniture de services et 3) la qualité des services. En particulier, l'infrastructure ferroviaire à petite échelle fait défaut ou est inopérante, dans de nombreux cas, le long des frontières intérieures de l'UE, en raison de difficultés diverses (comme des priorités divergentes, des approches juridiques/procédurales/organisationnelles différentes, des contraintes budgétaires).

Bonnes pratiques: Interreg finance des projets de mobilité croisée, dont la plupart peuvent être consultés dans la base de données KEEP²⁸. Par exemple, dans la région des trois frontières entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, les fournisseurs de services de transports publics ont mis au point une plateforme commune (<http://mobility-euregio.com>) regroupant des horaires combinés, une tarification commune et un système de billetterie modernisé. À la frontière germano-suisse, une nouvelle ligne de bus a été mise en place entre Grenzach-Wyhlen (en Allemagne) et Bâle (en Suisse) pour transporter les 1 900 navetteurs locaux (sur une population totale de 14 000 personnes).

Au niveau de l'UE, une harmonisation et une coordination renforcées des normes techniques et juridiques, ainsi que la réalisation de l'interopérabilité dans le secteur des transports sont

²⁷ Union européenne — Conseil de l'Union européenne, «Conclusions du Conseil sur le plurilinguisme et le développement des compétences linguistiques», mai 2014; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)).

²⁸ www.keep.eu.

des priorités majeures. La coordination et l'harmonisation ont été réalisées avec succès dans le domaine des RTE-T qui pourra servir d'exemple pour d'autres domaines d'action, outre les transports. Par exemple, en ce qui concerne la fourniture de services d'information sur les déplacements multimodaux à l'échelle de l'UE, la future législation européenne établira des conditions cadres appropriées permettant à toutes les parties prenantes de la chaîne de valeur des informations sur les déplacements de coopérer²⁹.

Action: une étude de la Commission sur les **liaisons ferroviaires manquantes** le long des frontières intérieures sera disponible en 2018. Elle sera partagée avec les parties intéressées par l'intermédiaire du point de contact frontalier.

Action: l'organisation et la mise en œuvre de services de transports publics transfrontaliers sont une compétence qui incombe aux niveaux national, régional et local. Les États membres, les régions et les municipalités sont donc invités à **intensifier leurs efforts afin d'offrir aux citoyens des services de transports publics de meilleure qualité et plus intégrés**. Le point de contact frontalier mettra les bonnes pratiques à disposition et fournira des conseils d'experts dans la mesure du possible.

3.8. Encourager la mise en commun des établissements de soins de santé

C'est une priorité pour l'UE que d'encourager la coopération entre les États membres pour qu'ils améliorent la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières³⁰. Les structures et principes de remboursement des soins de santé transfrontaliers diffèrent suivant les pays, ce qui se traduit notamment par des procédures diverses et complexes d'autorisation préalable pour les services de soins de santé et les paiements/remboursements; une charge administrative pour les patients ayant recours à des consultations transfrontalières auprès de spécialistes; des incompatibilités dans l'utilisation de la technologie et le partage des données des patients; un manque d'informations harmonisées accessibles, ce qui inclut aussi une absence d'informations dans la langue des patients. L'accessibilité limitée des deux côtés de la frontière entrave donc la pleine utilisation des établissements de soins de santé. Les services d'urgence et de sauvetage sont aussi parfois empêchés d'effectuer des interventions transfrontalières.

Bonnes pratiques: l'accord institutionnalisé établissant sept zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers sur la frontière franco-belge³¹ a été utilisé par plus de 20 000 patients qui ont reçu des soins de santé dans le pays voisin, à proximité de leur lieu de résidence.

Action: une **cartographie complète de la coopération transfrontalière en matière de santé** établie par la Commission pour l'ensemble de l'UE permettra de recenser les bonnes pratiques et d'analyser les défis à venir. Elle sera disponible en 2018 et partagée avec les parties

²⁹ À mettre en œuvre au moyen d'un règlement délégué complétant la directive 2010/40/UE.

³⁰ Outre les dispositions mentionnées dans le traité lui-même, on peut citer la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (2011/24/UE) et le règlement de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (883/2004).

³¹ *Espaces Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

intéressées grâce au point de contact frontalier. En 2018, la Commission organisera également un événement stratégique afin de mettre en lumière les bonnes pratiques de la coopération transfrontalière en matière de santé et d'examiner les manières de la développer encore dans l'ensemble de l'Union.

3.9. Tenir compte du cadre juridique et financier pour la coopération transfrontalière

L'UE a mis en place un certain nombre d'instruments juridiques et financiers visant à faciliter la coopération transfrontalière dans l'Union. Par exemple, le groupement européen de coopération territoriale (GECT)³² permet aux entités de deux États membre ou plus de coopérer au sein d'une structure commune dotée d'une personnalité juridique. Cela facilite la coopération transfrontière dans de nombreux cas, permet aux autorités régionales et locales de coopérer sans nécessiter la ratification d'un accord au niveau des États membres. Toutefois, la nature purement institutionnelle de ces instruments n'est pas toujours adaptée pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs.

Bonnes pratiques: le GECT Eurométropole Lille, Tournai-Kortrijk³³ est la plus grande métropole transfrontalière d'Europe. Cette métropole regroupe 14 institutions de France et de Belgique (autorités nationales, régionales et locales, agences de développement) qui collaborent pour gommer l'«effet frontière» et rendre la vie plus facile aux 2,1 millions d'habitants de cette agglomération.

Action: un certain nombre d'États membres réfléchissent actuellement au bien-fondé d'un nouvel **instrument** qui permettrait, sur une base volontaire et en accord avec les autorités compétentes, que la réglementation d'un État membre s'applique dans l'État membre voisin pour un projet ou une action spécifique d'une durée limitée mis en œuvre dans une région frontalière à l'initiative des pouvoirs publics locaux et/ou régionaux. Les services de la Commission suivent de près ces travaux. Compte tenu des éléments fournis par les projets pilotes mentionnés à la section 3.1, la Commission examinera les diverses solutions possibles pour développer cet instrument.

Action: les États membres et les institutions européennes devraient engager rapidement un dialogue en vue d'examiner la manière dont les futurs **programmes de financement** pourraient apporter une contribution plus stratégique à la prévention et au règlement des problèmes transfrontaliers et au développement de services publics transnationaux.

3.10. Démontrer l'interaction transfrontalière pour éclairer la prise de décision

La collecte de données et d'éléments factuels sur les obstacles aux frontières constitue la première étape incontournable pour surmonter ceux-ci, mais les ressources consacrées à la collecte et à l'analyse d'informations sur les difficultés et complexités frontalières sont

³² Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 19), modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 303).

³³ Eurométropole: <http://www.eurometropolis.eu/>.

limitées. Il existe d'excellents exemples de collecte et d'analyse d'informations en France³⁴ et en Hongrie³⁵.

De même, le peu de données statistiques et géospatiales disponibles sur les flux transfrontaliers réduit les possibilités d'élaboration d'une véritable politique transfrontalière et de prise de décisions dans ce domaine. Quelques régions ont consenti des efforts dont d'autres régions pourraient s'inspirer.

Bonnes pratiques: le portail de données de la Grande Région³⁶ à Luxembourg et dans ses environs recueille des données auprès de cinq instituts nationaux et régionaux de statistiques afin de fournir aux décideurs des éléments attestant les flux transfrontaliers et les tendances territoriales dans une région caractérisée par un niveau élevé d'interaction (par exemple, 200 000 travailleurs frontaliers).

Les données statistiques et géospatiales décrivant les flux et phénomènes transfrontaliers ne sont pas toujours suffisamment disponibles ni suffisamment standardisées pour permettre aux décideurs de prendre des décisions éclairées. Les États membres, sous la coordination de l'Office statistique de l'Union européenne, devraient rechercher des méthodes innovantes de collecte de données (par exemple, le géoréférencement ou le géocodage) se prêtant à l'analyse transfrontière, comme les données carroyées.

Action: la Commission finance actuellement un **projet pilote d'un an avec des instituts de statistiques** pour tester l'utilisation potentielle des données résultant d'enquêtes sur les forces de travail, des données administratives et de recensement, et des données de téléphonie mobile. Cette collaboration avec les États membres devrait être poursuivie et renforcée en fonction des résultats du projet pilote qui seront disponibles en 2018.

Action: La Commission travaille en collaboration avec le programme de coopération territoriale du Réseau européen d'observation de la cohésion et du développement territorial (ESPON) afin de **promouvoir la recherche territoriale liée aux régions frontalières**. La Commission s'appuie également sur les bons résultats des activités de recherche territoriale financées par le septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (Horizon 2020), ainsi que par le Centre commun de recherche. Ces travaux seront utilisés par le point de contact frontalier pour favoriser une prise de décision éclairée en réponse aux défis rencontrés par les communautés frontalières.

4. CONCLUSIONS

Les régions frontalières intérieures de l'UE contribuent significativement à la richesse socio-économique de l'Europe. Ce sont des zones géographiques où les processus d'intégration européenne sont vécus au quotidien par les particuliers, les entreprises et les autorités publiques.

³⁴ Mission Opérationnelle Transfrontalière: www.espaces-transfrontaliers.org.

³⁵ Central European Service for Cross-Border Initiatives: www.cesci-net.eu.

³⁶ Grande Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

L'expérience montre que des bénéfices considérables peuvent être acquis en réduisant l'incidence négative des discontinuités territoriales, juridiques et administratives qui subsistent dans les régions frontalières.

Il est nécessaire d'agir au niveau de l'UE, en coopération avec les États membres, les régions et les autres acteurs concernés afin de mieux exploiter le potentiel des régions frontalières. La Commission a un rôle essentiel à jouer à cet égard. Elle peut intervenir directement dans les domaines de sa compétence en proposant des textes législatifs ou des mécanismes de financement. De manière tout aussi importante, elle peut également aider les États membres et les régions à mieux comprendre les défis et à mettre en place des modalités pratiques, notamment en promouvant le partage d'informations et en mettant en évidence les bonnes pratiques.

Le budget de l'UE a contribué de manière significative au développement des régions frontalières au cours des 25 dernières années. Les futurs programmes de financement devraient continuer à le faire de la manière la plus efficace et la plus rationnelle, en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels la valeur ajoutée de l'UE est particulièrement élevée. Il serait par exemple envisageable de veiller à placer la résolution des problèmes frontaliers au cœur des programmes de coopération transfrontalière. De même, les carences et les chaînons manquants dans différents domaines d'action, y compris les transports, devraient être un élément central de ces programmes. Enfin, les possibilités de mise en commun des services publics dans les régions frontalières voisines et les besoins de renforcement des institutions pourraient également être pris en compte.

Les États membres et les régions ont aussi un rôle central à jouer dans ce processus: ils doivent agir dans les domaines de leur compétence afin d'éviter l'apparition de nouveaux obstacles et de surmonter ceux qui existent déjà. Ils devraient véritablement s'orienter vers une coordination accrue (par exemple lors de la transposition du droit de l'Union), une plus grande reconnaissance mutuelle et une harmonisation plus étroite avec chaque pays voisin.

La Commission prendra encore des mesures en 2017 et dans les années à venir, comme indiqué ci-dessus. Le point de contact frontalier deviendra bientôt opérationnel, de sorte que les actions proposées pourront être rapidement mises en œuvre.

L'objectif est de démontrer que les régions frontalières peuvent accroître leur contribution au bien-être socio-économique des citoyens de l'UE tout en devenant des laboratoires vivants de l'intégration européenne, dans l'intérêt des territoires européens et de leurs habitants.