Avis du Comité économique et social européen sur les «Eurorégions»

(2007/C 256/23)

Le 17 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les «Eurorégions».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 juin 2007 (rapporteur: M. ZUFIAUR).

Lors de sa 437^e session plénière des 11 et 12 juillet 2007 (séance du 11 juillet 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour avec 1 abstention.

1. Situation actuelle

1.1 Définition

1.1.1 Les eurorégions sont des structures permanentes de coopération transfrontalière entre collectivités régionales et locales de proximité directe situées de part et d'autre de frontières nationales partagées.

1.1.1.1 Elles présentent notamment les particularités suivantes ⁽¹⁾:

- les eurorégions et les structures similaires ne forment ni une nouvelle administration ni un nouvel échelon gouvernemental mais constituent une plate-forme d'échange et de coopération transfrontalière horizontale entre les collectivités locales et régionales; elles encouragent également une plus grande coopération verticale entre les collectivités territoriales, les pouvoirs nationaux et les institutions européennes;
- ce sont des associations de collectivités locales et régionales situées de part et d'autre d'une frontière nationale, parfois dotées d'une assemblée parlementaire;
- ce sont des associations transfrontalières avec un secrétariat permanent, une équipe technique et administrative, et des ressources propres;
- dans certains cas, ce sont des entités de droit privé, reposant sur des associations sans but lucratif ou des fondations de part et d'autre d'une frontière, en accord avec leurs juridictions nationales respectives. Dans d'autres cas, ce sont des entités de droit public, basées sur des accords conclus entre États, veillant notamment à la participation et la coopération des collectivités territoriales;
- très souvent, les eurorégions sont non seulement définies par leurs limites géographiques ou politico-administratives mais partagent également des caractéristiques économiques, sociales ou culturelles communes.

1.1.2 Divers termes sont utilisés pour désigner les différentes «eurorégions»: Eurorégio, Eurorégion, Europarégion, Grande Région, Régio, etc.

1.2 Objectifs

1.2.1 Les eurorégions et autres structures similaires ⁽²⁾ ont pour objectif principal la coopération transfrontalière. Les priorités sont choisies sur des bases variant selon les particularités

régionales et géographiques. La promotion de la compréhension mutuelle, l'établissement de relations culturelles ainsi que le renforcement de la coopération économique sont mis en avant dans les phases initiales ou dans le cadre de communautés de travail poursuivant des objectifs très spécifiques. Les eurorégions dotées de structures plus intégrées et de moyens financiers propres se donnent des objectifs plus ambitieux. Elles s'occupent de toutes les questions liées à la coopération transfrontalière, de la promotion des intérêts communs à tous les niveaux jusqu'à la réalisation et la gestion de programmes transfrontaliers et de projets concrets.

1.2.2 Les activités transfrontalières englobent non seulement le développement socio-économique et la coopération culturelle, mais également d'autres domaines qui présentent un intérêt général pour les populations limitrophes, en particulier: les affaires sociales; la santé; l'éducation et la formation; la recherche et développement; la gestion des déchets; la protection de la nature et la gestion des paysages; le tourisme et les loisirs; les catastrophes naturelles ainsi que les transports et les voies de communication.

1.2.3 Les eurorégions sont considérées comme un cadre idéal pour la mise en œuvre des politiques communautaires en matière de mobilité des travailleurs et de cohésion économique, sociale et territoriale, grâce à l'adoption de procédures de coopération dans les zones frontalières, qui permettent d'éviter les conflits de compétences.

1.2.4 Les eurorégions contribuent à insuffler un élan venant de la base et de la vie quotidienne à la construction et l'intégration de l'Union européenne.

1.2.5 La coopération de part et d'autre des frontières contribue, quant à elle, à la mise en place de formes transfrontalières d'organisation et d'action pour faire face à des problèmes communs, telles que les comités syndicaux interrégionaux, la collaboration entre organisations patronales et chambres de commerce, la création de comités économiques et sociaux eurorégionaux, etc.

1.2.6 À cet égard le groupe d'étude chargé de l'élaboration du présent avis a eu l'occasion de contrôler cette affirmation en direct, lorsqu'il a été invité par le comité économique et social de la Grande Région ⁽³⁾ à une audition au Luxembourg, le 13 février 2007.

⁽¹⁾ Les particularités s'inspirent du «Guide pratique de la coopération transfrontalière», 2000, ARFE.

⁽²⁾ Lorsque nous parlons d'eurorégions, il est présumé que les structures similaires sont également incluses.

⁽³⁾ Sarre, Lorraine, Grand-Duché de Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Région wallonne, Communauté française de Belgique, Communauté germanophone de Belgique.

1.3 Évolution historique

1.3.1 Le Conseil de l'Europe, dont le siège se trouve à Strasbourg, est l'organisation européenne qui traite depuis des décennies le thème des eurorégions et, plus généralement, celui de la coopération transfrontalière.

1.3.2 Les premières expériences de coopération transfrontalière ont commencé à la fin des années quarante. L'accord du Benelux, conclu en 1948, a été une première initiative visant à dépasser le clivage des frontières nationales. L'Eurégio a été créée en 1958 à l'entour de la région néerlandaise de Enschede et de la région allemande de Gronau. peu de temps après, mais en dehors de la Communauté européenne, diverses expériences ont été encouragées en Scandinavie, notamment dans les régions de l'Øresund, de la Calotte polaire et du Kvarken, aux frontières du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède.

1.3.3 Entre 1975 et 1985, une série de communautés de travail (CT) ont été créées entre régions de différents États (notamment la CT du Jura et la CT des Pyrénées), avec une capacité d'action limitée.

1.3.4 La coopération régionale transfrontalière et la création des eurorégions ont pris de l'ampleur à partir de 1990 ⁽⁴⁾. Parmi les facteurs qui ont contribué à cet élan, citons notamment:

- les progrès en matière d'intégration européenne, en particulier suite à la mise en place du marché unique, à l'introduction de l'euro et à l'élargissement de l'UE;
- la décentralisation et la régionalisation croissantes des États européens;
- l'augmentation du travail frontalier;
- la reconnaissance, quoique limitée, du rôle des régions dans la gouvernance des institutions européennes;
- la mise en œuvre d'initiatives communautaires de coopération transfrontalière, telles qu'INTERREG.

1.3.5 Les deux derniers élargissements, qui ont porté le nombre d'États membres de 15 à 27, ont permis une augmentation importante du nombre et des caractéristiques des régions frontalières. Concrètement, le nombre de régions frontalières, au niveau NUTS II, s'est élevé à 38 et le nombre de kilomètres de frontières est passé de 7 137 à 14 300.

1.3.6 Dans sa résolution de décembre 2005 ⁽⁵⁾, le Parlement européen considère que la coopération transfrontalière revêt une importance fondamentale pour l'intégration et la cohésion européennes et invite les États membres et la Commission à promouvoir et à soutenir l'utilisation des eurorégions. La coopération transfrontalière est également incluse dans le projet de traité constitutionnel européen (art III-220).

⁽⁴⁾ Il existe actuellement plus de 168 eurorégions et structures similaires. Environ la moitié des régions des États membres de l'Union européenne font partie d'une eurorégion.

⁽⁵⁾ Résolution du 1.12.2005 du Parlement européen sur le rôle des «euro-régions» dans le développement de la politique régionale.

1.4 Formes de coopération

1.4.1 À travers l'initiative communautaire INTERREG III en faveur de la coopération entre régions, la Commission a identifié trois domaines de coopération:

— A — coopération transfrontalière

L'objectif de la coopération transfrontalière consiste à assurer une intégration économique et sociale par le biais de stratégies communes de développement et d'échanges structurés entre les deux côtés d'une frontière.

— B — coopération transnationale

L'objectif de la coopération transnationale entre pouvoirs nationaux, régionaux et locaux consiste à promouvoir une meilleure intégration territoriale en formant des grands groupes de régions européennes ou macrorégions.

— C — coopération interrégionale

L'objectif de la coopération interrégionale consiste à intensifier l'échange d'informations et d'expériences entre des régions pas nécessairement frontalières.

Les eurorégions relèvent plus particulièrement du type A, et également de plus en plus du type B.

2. Cadre communautaire

2.1 Récemment, différentes propositions communautaires ont amélioré le cadre général dans lequel les eurorégions opèrent. Durant le premier semestre 2006, plusieurs décisions importantes, ayant des implications pour la coopération transfrontalière, ont été adoptées par le Parlement européen et le Conseil des ministres.

2.2 Perspectives financières

2.2.1 La Commission a présenté en 2004 sa proposition initiale sur la révision des perspectives financières 2007-2013 ⁽⁶⁾. Dans cette proposition portant sur une Union à 27 États membres, la Commission a calculé le niveau des dépenses à environ 1,14 % du RNB pour la période 2007-2013. Dans son avis ⁽⁷⁾, le CESE, tenant compte des défis importants auxquels l'Union européenne doit faire face, s'est déclaré en faveur d'une augmentation des ressources propres avec un plafonnement à 1,30 % du RNB (dépassant le plafond précédent qui était de 1,24 %). Le Conseil européen de décembre 2005 a fixé le total des dépenses pour la période 2007-2013 à 1,045 % du RNB. Finalement, en avril 2006, suite aux négociations entre le Conseil et le parlement européen, la proposition définitive a été arrêtée à 864 316 millions d'euros, soit 1,048 % du RNB.

2.2.2 Cette réduction substantielle a affecté les ressources consacrées à la cohésion économique et sociale qui passent de 0,41 % du RNB dans l'UE à 15 à 0,37 % dans l'UE à 27. Et ce alors que l'arrivée des nouveaux États membres et les défis auxquels est confrontée l'UE, tels que la mondialisation, exigeraient davantage de moyens et non moins.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013», JO C 74 du 23.3.2005, p. 32.

2.2.3 S'agissant de la coopération territoriale européenne, le nouvel objectif 3 prévoit 8 720 millions d'euros (2,44 % des 0,37 % du RNB attribués à la cohésion), alors que la Commission demandait 13 000 millions d'euros dans sa proposition initiale. Il est clair qu'il faudra faire plus avec moins.

2.2.4 Les incitations financières de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière ont augmenté par rapport à la période précédente (2000-2006), mais la réduction de financement par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne rend nécessaire une plus grande coopération de la part des autorités régionales et locales et le recours, dans une plus grande mesure, au partenariat public-privé. Les moyens prévus couvrent à présent davantage de zones frontalières depuis l'adhésion des 12 nouveaux États membres, en particulier en Europe centrale et orientale.

2.3 Nouveaux règlements

2.3.1 Dans les propositions présentées en juillet 2004 par la Commission sur les fonds structurels pour la période 2007-2013, l'objectif «convergence» remplace l'ancien objectif 1, l'objectif «compétitivité régionale et emploi» remplace l'ancien objectif 2 et un nouvel objectif 3 «coopération territoriale européenne» a été créé pour donner une importance accrue aux actions dans le domaine régional transfrontalier.

2.3.2 Ce nouvel objectif ⁽⁸⁾ 3, basé sur l'expérience de l'initiative communautaire INTERREG, veillera en particulier à promouvoir l'intégration équilibrée du territoire de l'Union par la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

2.3.3 Le Comité a élaboré ses avis sur la réforme des fonds structurels et de cohésion en 2005 ⁽⁹⁾. Le Conseil et le Parlement européen ont approuvé les nouvelles propositions de règlement en 2006 ⁽¹⁰⁾.

2.4 Politique de cohésion: orientations stratégiques

2.4.1 La communication de la Commission ⁽¹¹⁾ sur les directives stratégiques de cohésion a été approuvée après adoption des différents règlements relatifs aux fonds structurels. Cette communication confirme l'importance du nouvel objectif 3 «coopération territoriale européenne» dans sa triple dimension: la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

2.4.2 La finalité de ce nouvel objectif de coopération est de promouvoir une plus grande intégration du territoire de l'Union et de réduire les effets de barrière par le biais de la coopération transfrontalière et de l'échange des meilleures pratiques.

2.4.3 Les orientations stratégiques pour la politique européenne de cohésion visent à:

a) faire des régions de l'UE un lieu plus attractif pour les investissements;

⁽⁸⁾ COM(2004) 495 final, article 6: *Coopération territoriale européenne*.

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur les «Dispositions générales» sur les Fonds, le «Fonds de Cohésion», le «Fonds européen de développement régional» et le «Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)», JO C 255 du 14.10.2005, p. 76, 79, 88 et 91.

⁽¹⁰⁾ JO L 210 du 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 final et COM(2006) 386 (communication adoptée par le Conseil des ministres le 5 octobre 2006).

b) promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise;

c) créer des emplois; et de façon plus spécifique prendre en compte la dimension territoriale des politiques de cohésion.

2.4.4 Comme on le sait, les frontières nationales constituent souvent un obstacle au développement du territoire européen dans son ensemble, et peuvent entraver son potentiel de compétitivité. Un des objectifs principaux de la coopération transfrontalière communautaire est par conséquent l'élimination de l'effet de barrière entre les frontières nationales et l'établissement de synergies pour affronter des problèmes partagés en trouvant des solutions communes.

2.4.5 La politique de cohésion doit se concentrer sur les actions qui apportent une valeur ajoutée aux activités transfrontalières: par exemple, augmenter la compétitivité frontalière en promouvant l'innovation et les efforts de recherche et développement; œuvrer à la connexion de réseaux immatériels (services) ou de réseaux physiques (transports) en vue d'un renforcement de l'intégration transfrontalière dans le cadre de la citoyenneté européenne; promouvoir la mobilité et la transparence du marché transfrontalier du travail; gérer les ressources hydriques et contrôler les risques d'inondations; développer le tourisme; encourager la participation des acteurs économiques et sociaux; valoriser le patrimoine culturel; améliorer l'aménagement du territoire, etc.

2.5 Nouvelle base juridique pour la coopération territoriale

2.5.1 Historiquement, l'absence d'une base juridique européenne homogène en matière de coopération transfrontalière a constitué un frein au développement d'actions utiles dans ce domaine.

2.5.2 La Commission a proposé en 2004 la création d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), dont elle a ensuite modifié la dénomination en remplaçant dans sa dernière proposition le terme «transfrontalière» par «territoriale».

2.5.3 Dans le règlement adopté ⁽¹²⁾ le 31 juillet 2006, il est reconnu que:

— des mesures s'imposent pour réduire les difficultés significatives rencontrées par les États membres, en particulier par les régions et les collectivités locales, pour réaliser et gérer des actions de coopération territoriale dans le cadre des législations et des procédures nationales différentes;

— pour surmonter les obstacles entravant la coopération territoriale, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés «groupements européens de coopération territoriale (GECT)»;

⁽¹²⁾ JO L 210 du 31.7.2006.

— il convient de créer les conditions de la coopération territoriale, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé au dit article, le présent règlement n'exécède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre.

3. Intégration économique et cohésion sociale et territoriale

3.1 Intégration et spécialisation

3.1.1 Dans les grands États traditionnels, une grande partie de l'activité économique se trouve centralisée, le plus souvent dans la capitale et les villes plus importantes. Au sein de chaque État, les régions se sont, dans une certaine mesure, spécialisées dans des domaines économiques différents.

3.1.2 L'intégration européenne favorise la création de nouveaux espaces de coopération tels que les eurorégions. Avec l'intégration européenne, cette spécialisation régionale ne se fait plus au niveau de chaque État, mais de plus en plus au niveau de l'Union. Les frontières entre États ont cessé d'être un obstacle infranchissable aux échanges, ce qui favorise l'établissement de nouvelles relations entre des régions, aux niveaux de développement parfois distincts, appartenant à des États membres différents mais poursuivant des objectifs communs, dans le cadre de la spécialisation croissante sur le territoire européen.

3.1.3. Une telle coopération est particulièrement nécessaire pour les activités de petite envergure et davantage affectées par l'effet de frontière, comme celles des PME.

3.1.4 Le CESE estime que les eurorégions devraient contribuer de manière significative aux objectifs de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Dans cet ordre d'idées, la nouvelle proposition de politique territoriale de l'Union européenne se donne comme objectifs prioritaires la convergence et la croissance de la compétitivité et de l'emploi, notamment dans les régions les moins prospères confrontées aux nouveaux défis de la spécialisation.

3.2 Compétitivité

3.2.1 Les eurorégions favorisent les économies d'échelle. Elles induisent globalement une augmentation de la taille des marchés (économies d'agglomération), une complémentarité des facteurs de production et de meilleures mesures d'encouragement à l'investissement. On estime de manière générale que certains investissements dans les domaines de l'innovation et du développement peuvent avoir un impact direct dans un rayon de 250 à 500 kilomètres. Bien que certaines eurorégions soient plus étendues, elles mesurent en moyenne de 50 à 100 kilomètres au maximum.

3.2.2 Les eurorégions sont essentielles à l'obtention d'une masse critique suffisante dans certains domaines, en ce qu'elles rendent possible une gamme d'investissements dans les services essentiels, qui ne pourraient se faire en l'absence de coopération transfrontalière.

3.2.3 Afin d'augmenter la compétitivité, la coopération transfrontalière entre autorités régionales et locales peut fournir différents biens publics:

- réseaux d'information, communication, énergie et transports et autres infrastructures transfrontalières;
- services publics tels que les écoles, les hôpitaux, les services d'urgence;
- institutions et services favorisant l'activité économique privée, le développement du commerce, l'esprit d'entreprise et l'association d'entreprises transfrontalières, la création de nouvelles opportunités d'emplois et la mobilité des travailleurs.

3.3 Cohésion: difficultés du travail transfrontalier

3.3.1 Si la majorité des eurorégions recouvrent des territoires aux niveaux de développement similaires, il en est d'autres, qui associent des régions dont les niveaux de développement diffèrent. Un des objectifs des eurorégions est de promouvoir des activités économiques et autres ayant pour effet de réduire les disparités interrégionales. À cette fin, il est essentiel que les États concernés ainsi que l'UE soient davantage impliqués.

3.3.2 Les investissements sociaux dans les services de base effectués dans les zones frontalières sont généralement inférieurs à ceux des zones plus centrales de chaque pays. Cela s'explique très souvent par la moindre influence des zones frontalières dans les centres de prise de décisions. Cette réalité s'accompagne souvent d'une fourniture insuffisante de services de qualité, diversifiés et rentables, en particulier aux groupes les plus vulnérables de la population (enfants, immigrants, familles au pouvoir d'achat très faible, handicapés, malades chroniques, etc.).

3.3.3 Les eurorégions peuvent se révéler précieuses pour développer ce type de services et pour que ces groupes sociaux puissent ainsi bénéficier d'une meilleure protection grâce à une approche transfrontalière. En outre, les eurorégions peuvent contribuer à surmonter en grande partie les barrières et asymétries juridiques, administratives et financières qui entravent la marche en avant de leurs populations. Elles contribuent également à vaincre les préjugés historiques, à élaborer des études conjointes et à promouvoir une meilleure compréhension mutuelle de leurs différences respectives.

3.3.4 La libre circulation des travailleurs frontaliers souffre encore de lacunes juridiques et d'une harmonisation insuffisante qui n'ont été que partiellement résolues par l'acquis communautaire et la Cour de justice. Avec la croissance du nombre des travailleurs frontaliers, celles-ci sont devenues une réalité significative à l'échelle européenne, notamment en ce qui concerne les domaines de la fiscalité, de la sécurité sociale et de l'assistance sociale où subsistent différentes façons de définir et de traiter des concepts tels que la résidence, la situation familiale, le remboursement de frais de santé, la double imposition et autres types de contraintes administratives ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Le futur observatoire de l'emploi du CESE pourrait effectuer un suivi de la problématique du travail frontalier et transfrontalier en Europe.

4. Coopération transfrontalière, une valeur ajoutée pour l'intégration européenne

4.1 Franchissement des frontières

4.1.1 La nécessité de surmonter les obstacles à l'intégration est une expérience de tous les jours pour les frontaliers. Il ne s'agit pas de modifier les frontières ni de porter atteinte à la souveraineté des États, mais de permettre une coopération concrète au-delà des frontières dans tous les aspects de la vie, en améliorant les conditions de vie et en faisant en sorte que l'Europe des citoyens devienne une réalité.

4.1.2 Les frontières de l'UE sont largement sorties de leur ancien rôle de barrière, mais il subsiste encore des différences économiques, socioculturelles, administratives et juridiques, différences particulièrement marquées aux frontières extérieures de l'UE. C'est pourquoi, l'objectif de la coopération dans les zones transfrontalières est de développer des structures, des procédures et des instruments coopératifs permettant de lever les obstacles administratifs et normatifs, d'arriver à éliminer les facteurs historiques de division et de transformer la proximité en facteur de mobilité, de développement économique et de progrès social. Il s'agit, en somme, de faire des régions transfrontalières des «zones de prospérité partagée».

4.2 Valeur ajoutée

4.2.1 La coopération transfrontalière et sa réalisation durable par le biais des eurorégions permettent non seulement d'éviter les conflits, de réagir face à des catastrophes ou de surmonter des barrières psychologiques mais également d'améliorer de manière substantielle le développement de part et d'autre des frontières. Cette valeur ajoutée peut se traduire en termes politiques, institutionnels, économiques, sociaux, culturels et d'intégration européenne. La coopération transfrontalière implique une contribution importante à la promotion de la cohabitation, de la sécurité et de l'intégration européennes. Elle constitue un moyen très efficace de réaliser les principes communautaires de subsidiarité, de partenariat, de cohésion économique, sociale et territoriale ainsi que de soutenir la pleine intégration de nouveaux États membres dans l'UE.

4.2.2 Ces dispositifs permanents de coopération transfrontalière permettent une implication active et durable des citoyens et des administrations, ainsi que des groupes politiques et sociaux à caractère transnational. Ils garantissent une connaissance mutuelle et permettent un partenariat vertical et horizontal à partir de structures et de compétences nationales différentes. Ils permettent également de gérer des programmes et des projets transfrontaliers, ou d'administrer conjointement des fonds de diverses provenances (communautaires, nationaux, propres ou autres). De l'avis du CESE, le développement commun de ce type d'initiatives peut être mené à meilleure fin et avec plus d'efficacité si la société civile organisée joue un rôle clé.

4.2.3 D'un point de vue socioéconomique, les structures de coopération transfrontalière permettent de:

- mobiliser le potentiel endogène de tous les acteurs (chambres de commerce, associations, entreprises, syndicats, institutions sociales et culturelles, groupes de défense de l'environnement ou agences de tourisme, parmi tant d'autres);
- ouvrir les marchés de l'emploi et harmoniser les qualifications professionnelles;
- accroître le développement économique et la création d'emplois par le biais d'actions dans d'autres secteurs tels que les infrastructures, le transport, le tourisme, l'environnement, l'éducation, la recherche et la coopération entre les PME.

4.2.4 Dans le domaine socioculturel, la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière réside dans la diffusion permanente des connaissances générales, prise au sens d'un *continuum* transfrontalier, qui peut être abordé dans différentes publications et sous différentes formes. De même, la coopération transfrontalière permet de former un réseau d'entités agissant comme multiplicateurs. Cela concernerait les centres éducatifs, les groupes de protection de l'environnement, les associations culturelles, les bibliothèques, les musées, etc. En outre, la coopération transfrontalière favorise l'égalité des chances et la connaissance étendue de la langue du pays voisin, y inclus les dialectes locaux, composantes essentielles du développement régional transfrontalier et condition préalable à la communication.

4.2.5 La coopération transfrontalière ainsi décrite, soutenue par des structures permanentes telles que les eurorégions, constitue une valeur ajoutée aux mesures nationales grâce à l'additionnalité des programmes et projets transfrontaliers, aux synergies mobilisées, à la recherche et l'innovation conjointes, à la création de réseaux dynamiques et stables, à l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, aux effets indirects du franchissement des frontières et à la gestion transfrontalière et efficace des ressources disponibles.

4.3 Obstacles

Il subsiste toutefois certains phénomènes qui entravent la coopération transfrontalière ⁽¹⁴⁾, les plus manifestes sont les suivants:

- les limitations juridiques aux activités transfrontalières des administrations régionales et locales imposées par les législations nationales;
- les différences de structures et de compétences des différents échelons administratifs de chaque côté de la frontière;
- le manque de volonté politique, en particulier au niveau national, pour faire disparaître les restrictions, notamment par le biais de règlements nationaux ou de traités bilatéraux;
- l'absence de cadres communs en matière de fiscalité et de sécurité sociale, ou la reconnaissance des qualifications universitaires et professionnelles;
- les différences économiques structurelles de chaque côté de la frontière;
- les barrières linguistiques, culturelles et psychologiques, notamment les préjugés et les résistances d'ordre historique entre les peuples.

4.4 Principes généraux de la coopération transfrontalière

4.4.1 Une multitude d'exemples à travers toute l'Europe permettent d'identifier une série de principes généraux pour la réussite de la coopération transfrontalière:

- la proximité des citoyens: les habitants des zones transfrontalières souhaitent coopérer afin de surmonter les problèmes auxquels ils font face ou d'améliorer leurs perspectives de vie;

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 21 avril 2006 sur «La gestion des mutations industrielles dans les zones transfrontalières à la suite de l'élargissement de l'Union européenne» — JO C 185 du 8.8.2006.

- l'implication des représentants politiques (locaux, régionaux, nationaux et européens) est essentielle à une bonne coopération transfrontalière;
- la subsidiarité: les niveaux locaux et régionaux se sont avérés être les meilleurs pour réaliser la coopération transfrontalière, bien qu'une alliance soit nécessaire avec les gouvernements nationaux;
- le partenariat: l'implication de tous les acteurs de chaque côté de la frontière est essentielle pour la réalisation des objectifs communs;
- les structures conjointes dotées de ressources communes (instruments techniques, administratifs, financiers et décisionnels) garantissent la durabilité des activités et leur évolution constante. Elles garantissent également l'exercice de certaines compétences, la gestion de programmes (y compris les programmes européens), le dégagement de consensus par-delà les frontières et la prévention d'égoïsmes nationaux.

5. Vers une gouvernance coopérative

5.1 Nouvelles formes de gouvernance pour de nouveaux espaces

5.1.1 Les eurorégions sont des espaces territoriaux qui mettent en œuvre de nouveaux modèles de coopération et d'association dans le secteur public, dans le secteur privé et entre les deux secteurs, avec la participation accrue de tous les acteurs réellement concernés, dans le but d'élaborer de nouvelles politiques en réseau.

5.1.2 Le concept de gouvernance recouvre une forme d'administration plus participative et horizontale que les formes traditionnelles plus hiérarchisées et verticales. Cette conception de gouvernance s'applique particulièrement bien aux eurorégions, car il s'agit de trouver des solutions communes à des problèmes communs.

5.1.3 Les eurorégions, quant à elles, jouent de plus en plus un rôle subsidiaire mais fondamental dans la gouvernance européenne de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

5.1.4 Dans ce contexte, le CESE estime que les eurorégions et les autres structures similaires devraient fournir une contribution essentielle à l'approfondissement du processus d'intégration et de construction européennes.

5.1.5 L'établissement des eurorégions demande, quant à lui, une coopération entre des acteurs institutionnels et sociaux qui, souvent, relèvent de traditions et de logiques très différentes. Mais proximité n'est pas toujours synonyme de coopération accrue. Les institutions et organisations de la société civile ont par conséquent un rôle important à jouer dans la gouvernance horizontale.

5.1.6 La participation des acteurs économiques et sociaux dans la gouvernance des eurorégions nécessite l'établissement de cadres institutionnels qui la rendent effective. Il s'agit d'associer les organisations de la société civile à l'élaboration et à la mise

en œuvre des politiques qui émanent des différents niveaux transfrontaliers de coopération entre deux ou plusieurs États. La participation des partenaires sociaux au réseau EURES dans les domaines transfrontaliers concrétise grandement ce principe.

6. Conclusions et recommandations

6.1 L'adoption du règlement relatif à la mise en place du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) et à l'inclusion d'un nouvel objectif de coopération territoriale a ouvert la porte à de nouvelles possibilités d'actions pour les eurorégions. D'une part, parce qu'il établit un instrument juridique communautaire pour la coopération transfrontalière, et qu'il offre en outre la possibilité aux États membres, en leurs différents niveaux, de s'associer à la coopération territoriale transfrontalière. D'autre part, le passage de la «coopération transfrontalière» à la «coopération territoriale» signifie que les eurorégions peuvent étendre leur champ d'actions, au-delà du domaine de la coopération à l'échelle locale et à celle des collectivités proches, vers un développement intégral de territoires plus grands qui partagent des synergies et des potentialités communes.

6.2 Par conséquent, le CESE estime que la coopération territoriale mise en avant par les eurorégions constitue un élément essentiel pour promouvoir l'intégration européenne, réduire la fragmentation économique, sociale et culturelle engendrée par les frontières nationales et développer la cohésion économique, sociale et culturelle. À cet effet, le CESE plaide pour que la coopération territoriale transfrontalière fasse l'objet d'une attention particulière lors du prochain débat sur l'adoption définitive du nouveau traité européen.

6.3 Afin que la coopération territoriale européenne puisse répondre aux attentes engendrées par les réformes mentionnées plus haut, le CESE est d'avis que les États membres et leurs structures intermédiaires doivent s'impliquer davantage dans le développement des eurorégions. À cette fin, il conviendrait d'élaborer des stratégies nationales de coopération territoriale dans le cadre communautaire. Plus particulièrement, les États devraient contribuer à la résolution des problèmes les plus immédiats de leurs populations transfrontalières, qui ont généralement trait au marché du travail, à la santé, à l'assistance sociale, à l'éducation et au transport.

6.4 Le CESE est d'avis que pour améliorer l'efficacité des actions dans le domaine de la coopération territoriale, il conviendrait, en application du principe de subsidiarité que les GECT assurent davantage la gestion directe des projets transfrontaliers et, dans certains cas, celle des projets transnationaux financés par des fonds communautaires ou nationaux.

6.5 Convertir les eurorégions en «zones de prospérité partagée» nécessite une plus grande participation des entreprises privées (y compris l'économie sociale) aux initiatives de développement transfrontalier, en tenant compte à cet effet de l'importance des petites et moyennes entreprises dans la structuration du tissu productif et la création d'emploi.

6.6 Le CESE estime que les eurorégions, de même que les GECT créés conformément au règlement 1082/2006, concrétisent de manière exemplaire les principes de gouvernance européenne définis par la Commission dans son livre blanc de 2001. Dans cet ordre d'idées, le CESE considère que l'efficacité des actions et politiques transfrontalières et de coopération territoriale, en général, dépend du développement d'un véritable «partenariat» entre tous les acteurs territoriaux et socio-économiques concernés. Par conséquent, le CESE demande d'établir des formules de participation des organisations représentatives de la société civile organisée aux projets de coopération territoriale.

6.7 Plus particulièrement, le CESE estime que le réseau EURES devrait devenir un instrument européen exerçant réellement un rôle central d'intermédiaire entre l'offre et de la demande d'emploi. L'environnement transfrontalier constitue à cet égard un laboratoire essentiel. C'est pour cela que le CESE déplore la tendance à la renationalisation de la gestion d'EURES, observée ces dernières années, et plaide pour une gestion réellement transfrontalière de ce réseau, tout en tenant également compte qu'EURES, outre sa fonction de médiateur dans le marché du travail, exerce aussi un rôle important de facilitateur du dialogue social dans les zones transnationales limitrophes.

6.8 Il est notoire que les organisations socio-économiques exercent une fonction importante dans l'intégration européenne. À cet égard, le CESE accueille favorablement les expériences de transnationalisation liées notamment aux conseils syndicaux interrégionaux, aux différentes formes transnationales de coopération et d'association d'organisations patronales, aux chambres

de commerce, aux centres de recherche et universités ou à la création de comités économiques et sociaux eurorégionaux. Il encourage ces expériences et offre son aide pour les renforcer et les développer.

6.9 De l'avis du CESE, les eurorégions jouent un rôle important, qui pourrait être encore plus grand, dans les régions frontalières avec des pays tiers, tant du point de vue du développement économique que de la sécurité publique et de l'intégration sociale. C'est pour cette raison que le CESE demande que ce type de structures et les actions qu'elles peuvent opérer soient intégrées dans les politiques de voisinage et de préadhésion de l'UE.

6.10 Compte tenu de la grande richesse des expériences réalisées dans le cadre d'actions transfrontalières (dont nous vous livrons quelques exemples en annexe du présent avis) et de la grande méconnaissance de ces dernières, même d'une eurorégion à l'autre, le CESE juge qu'il serait très opportun que la Commission élabore un «Guide de bonnes pratiques» en la matière, en y incluant les cas de partenariat public-privé existants.

6.11 Il paraît évident que l'examen d'une question aux aspects tellement multiples, comme celle que nous abordons, nécessite plus d'un avis pour en faire le tour. Le CESE estime donc qu'il convient d'approfondir le thème de la coopération territoriale transfrontalière et des structures qui la soutiennent à l'aide d'autres avis portant sur des thèmes d'intérêt transfrontalier commun tels que le marché du travail, le tourisme et les pôles de développement.

Bruxelles, le 11 juillet 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS