



# **Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross- border cooperation programmes**

**(2015CE160AT044)**

**Executive summary**

**Zusammenfassung**

**Résumé analytique**

## **EUROPEAN COMMISSION**

Directorate-General for Regional and Urban Policy  
Directorate D — Territorial Co-operation, Macro-regions and North-West Europe  
Unit D.2 — European Cross-border Co-operation

*E-mail:* REGIO-D2-CROSS-BORDER-COOPERATION@ec.europa.eu

*European Commission  
B-1049 Brussels*

**Collecting solid evidence to  
assess the needs to be  
addressed by Interreg cross-  
border cooperation  
programmes  
(2015CE160AT044)**

Summary

***Europe Direct is a service to help you find answers  
to your questions about the European Union.***

**Freephone number (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

#### **LEGAL NOTICE**

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

ISBN 978-92-79-63971-5  
doi: 10.2776/010731

© European Union, 2016  
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

## EXECUTIVE SUMMARY

This study identifies the main obstacles and potentials (needs) for development and growth in cross-border regions. The needs were identified through a literature review, selected interviews with stakeholders, as well as a review of 57 CBC programmes from 2014-2020.

After identifying the needs, the study analyses: (a) the **suitability** (*Does it fit with CBC programmes?*); (b) **affordability** (*How much would it cost?*); and (c) **relevance** (*How important is it to reach the TFEU objective of economic, social and territorial cohesion?*) of each identified obstacles and potentials for CBC policies beyond 2020.

The obstacles and potentials were mapped for the border regions through indicators. This mapping used a database, developed for the study, that includes 25 up-to-date and harmonised indicators aggregated at the border region level and available at the 2013 NUTS3 level. There is information at a lower territorial level, the **border area**, defined as a 25 km buffer zone on both sides of the border.

Border regions are located on land and maritime borders between two countries, encompassing EU Member States, Norway, Switzerland, Liechtenstein and Andorra. In total, the study identifies **62 border regions**, of which 45 are land and 17 are maritime border regions.

The database can support future decisions on programmes as well as comparative analysis of border regions. First of all, there are values for each indicator in each border region and a ranking of border regions for each obstacle and potential. Secondly, the database can provide insights on each specific border obstacle and potential. In addition, the database can be used to review the geographic, demographic, institutional and economic features of border regions.

The methodological approach is limited, as up-dated indicators are not always available at the proper territorial level. To improve any quantification of needs, the study proposes additional indicators that should be developed in cooperation with the EU and Member States' statistical offices. The research team suggests the following indicators to be prioritised:

- the number and types of roads crossing the border;
- traffic bottlenecks in public transport along the border;
- the number of searches for job offers across the border;
- location of urban services;
- the number of cross-border agreements between institutions.

Furthermore, the study recommends a regular update of the indicators in the database, based on statistical sources at EU level such as Eurobarometer, Eurostat and ESPON.

### Main obstacles and potentials

The main obstacles relate to:

- **socio-economic disparities** in economic structures and behaviours;

- **physical obstacles**, which limit access across borders;
- **cultural obstacles**, including linguistic barriers, cultural differences and lack of trust in people living beyond the border;
- **normative and institutional obstacles** due to different organisations, procedures and rules.

The main types of potential are:

- **regional competitiveness** related to product innovation, industrial and cultural attractiveness;
- **market integration**, including labour market;
- **human and social capital** available in cross-border regions;
- integrated delivery and development of **public services in urban cross border areas**;
- **shared management of natural resources**.

**Obstacles and types of potential cover many economic sectors and fields suitable for public intervention via CBC, such as:**

- infrastructure (physical barriers);
- transport and labour market (market integration);
- innovation and business activities (competitiveness);
- supply of services in urban areas (urban cross border services);
- education, training and social activities (human and social capital); and
- natural resources (green, natural and protected areas).

Normative and institutional obstacles cut across all sectors and mainly relate to health, transport and environmental risk management.

**Obstacles and types of potential also differ in terms of affordability for Interreg programmes.** The affordability ranks from low, for investment in new infrastructure addressing physical obstacles, to high, for intangible assets, e.g. cultural obstacles or human and social capital. A majority of needs are highly affordable for CBC programmes.

Obstacles and types of potential in a border region are a signal for public or private intervention. However, simply identifying these obstacles and types of potential is not enough. Sometimes, addressing obstacles and tapping types of potential does not produce a significant impact on the regional economy. For instance, tapping growth potential from the creation of pure knowledge requires the capacity to turn such knowledge into a marketable product, which is not necessarily found in that border region. Thus, to identify the efficiency of EU intervention in border regions via CBC, the study also analysed the policy relevance to the TFEU objective of economic, social and territorial cohesion. Based on the data collected by the research team, **the relevance is generally high for legal and normative obstacles, as well as for obstacles linked**

**to cultural and language barriers.** Overcoming these obstacles through specific policies should allow regions, when the obstacle is great, to realise their potential more effectively with significant impact on economic, social and territorial cohesion. Interventions addressing physical obstacles and socio-economic disparities are normally less relevant.

**The most relevant types of potential are related to competitiveness** (for product innovation and the development of industrial and cultural activities) and **social and human capital** (education, training and support for social cohesion). Addressing other types of potential is less relevant for socio-economic and territorial cohesion.

### **Mapping obstacles and types of potential across border regions**

The study identifies clusters of border regions based on economic performance (GDP per capita and GDP growth), demographic features (density, population size, population growth) and EU membership.

#### **Growing regions (GDP profile)**

High GDP per capita and growing land border regions are located in northern and western Europe<sup>1</sup>. In 17 of these regions with comparatively better economic conditions, there are no major effects that prevent them from making efficient use of their resources. Richer and economically growing border regions have fewer obstacles than the average. The main obstacles for maritime borders<sup>2</sup> are socio-economic disparities and cultural obstacles in terms of a lack of trust in people living on the other side of the border. Human and social capital and shared management of natural resources are important for socio-economic and territorial cohesion in both land and maritime borders.

#### **Declining regions (GDP profile)**

There are 22 border regions with a per capita GDP below the border regions average and a GDP decrease between 2008 and 2013. In particular, in maritime border regions under this category, socio-economic disparities and physical obstacles represent significant barriers to cross-border activities. The types of potential in both maritime and land regions relate to competitiveness (product innovation, cultural activities), market integration and to human capital. Furthermore, maritime declining border regions also have competitiveness potential that comes from industrial activity.

#### **Highly populated border regions**

There are eight highly-populated border regions<sup>3</sup>. Cultural obstacles predominate in highly populated maritime regions. Normative and institutional obstacles as well as socio-economic disparities are common to both land and maritime regions

---

<sup>1</sup> Border regions with GDP per capita higher than the average of border regions. This category includes the following border regions: AT-CH, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-LU, BE-NL, CH-DE, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, DK-SE, FI-NO, FI-SE, NO-SE

<sup>2</sup> DE-DK, DE-SE, DK-NO, DK-SE, EE-FI

<sup>3</sup> The population in border areas is higher than the average of the border regions. This category includes: BE-FR, BE-NL, DE-FR and DE-NL for the land border regions and BE-UK, DE-DK, DK-SE, FR-UK for the maritime border regions.

with high population density. The competitiveness potential in land border regions comes from cultural activities, while industrial activities are more important for maritime border regions. Land borders have a higher potential in market integration due to the employment rate differences.

### **Border regions with growing populations**

There were 31 border regions that had population growth between 2008 and 2013<sup>4</sup>. Normative and institutional obstacles are relevant for the socio-economic and territorial cohesion of land border regions with growing populations. The situation is different for maritime regions where no common major obstacle is shared among the eight borders. Both types of borders share human and social capital potential, which is relevant for policy intervention. In addition, maritime regions have the potential related to market integration and shared management of natural resources in common.

### **Border regions with decreasing population**

Land and maritime border regions show cultural obstacles<sup>5</sup>. Both maritime and land borders have competitiveness potential. Moreover, there is human and social capital potential as well as a potential in market integration in land border regions. Maritime regions share potential related to human and social capital and shared management of natural resources. Policy intervention in social capital is relevant for both land and maritime border regions.

### **Border regions according to the date of EU membership**

The 28 border regions between old Member States, i.e. founding EU countries or those joining before 2004, have fewer obstacles on average than the other border regions<sup>6</sup>. Growth potential comes from investments in industrial activities, labour market integration to harmonise differences in employment rates across borders and the presence of cities, which can be used in a cross-border network to develop and deliver integrated services.

There are 13 border regions between recent Member States that face mainly cultural obstacles<sup>7</sup>. The sub-set of land borders have both rivers and mountains as physical obstacles. All the borders share potential in competitiveness (related to product innovation). Some border regions have potential in delivering integrated urban services<sup>8</sup> while others demonstrate potential related to market integration and human and social capital.

---

<sup>4</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-FR, BE-LU, BE-NL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-SK, DE-LU, DE-SE, ES-FR, FI-NO, FR-IT, FR-LU, HU-SK, IE-UK and NO-SE for the land border regions and DK-NO, DK-SE, EE-FI, FI-SE, FR-IT, HR-IT, IE-UK and IT-MT for the maritime border regions.

<sup>5</sup> Nine border regions have decreasing populations: BG-RO, DE-DK, DE-FR, EE-LV, FI-SE, HR-HU, HU-RO, LT-LV, LT-PL for land border regions and the two maritime border areas, EE-LV and LV-SE.

<sup>6</sup> AT-DE, AT-IT, BE-DE, BE-FR, BE-LU, BE-NL, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, ES-FR, ES-PT, FI-SE, FR-IT, FR-LU, and IE-UK for the land border regions. BE-UK, DE-DK, DE-SE, DK-SE, EL-IT, FI-SE, FR-IT, FR-UK, IE-UK and NL-UK for the maritime border regions.

<sup>7</sup> BG-RO, CZ-PL,CZ-SK, EE-LV, HR-HU, HR-SI, HU-RO, HU-SI, HU-SK, LT-LV, LT-PL and PL-SK for land border regions and the unique maritime border area, EE-LV.

<sup>8</sup> In particular, the borders having potential related to the presence of couples of cities across the border are BG-RO and CZ-PL.

There are 21 border regions between recent and old Member States and non-Member States<sup>9</sup> that share normative and institutional obstacles. Due to the variety within the category, border regions show different types of potential.

### **Opportunity to intervene in terms of policy relevance**

Border regions are highly differentiated in terms of their needs, so each one requires a different mix of policy approaches. They may require intervention to improve the efficiency of fully using resources through specific measures on **governance**, (i.e. on 'soft' elements and investment, reinforcing integration and cooperation between communities). Alternatively, border regions may require new **investments** to increase the available, but insufficient, resources to achieve potential and promote economic, social and territorial cohesion. Some border regions may need **both types of intervention**.

A majority of border regions suffer from an inefficient use of the resources they already have, rather than from a lack of resources. Thus, to promote cohesion, border regions require **intervention in the governance of resources rather than new investment** to increase such endowments. In this regard, **CBC programmes can stimulate intervention on governance to unlock competitiveness potential for industrial and culture activities, as well as growth potential related to human and social capital**. In some territories, **the shared management of natural resources as well as integrated services in urban cross-border areas can be promoted**.

---

<sup>9</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-HU, AT-LI, AT-SI, AT-SK, BG-EL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-DE, DE-PL, FI-NO, IT-SI and NO-SE for land border regions and DK-NO, DK-PL, EE-FI, HR-IT, IT-MT and LV-SE for maritime border regions.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie zeigt die Haupthemmisse und Potenziale (Bedürfnisse) für Entwicklung und Wachstum in grenzübergreifenden Regionen auf. Die Bedürfnisse gehen aus einer Prüfung der Fachliteratur hervor, sowie aus ausgewählten Befragungen von Interessengruppen und einer Untersuchung von 57 Programmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (GÜZ) für den Zeitraum 2014 - 2020.

Nach der Bedarfsermittlung analysiert die Studie die **Eignung** (*Ordnen sie sich in die GÜZ -Programme ein?*), **Erschwinglichkeit** (*Wie hoch wären die Kosten?*) und **Relevanz** (*Wie wichtig ist der Bedarf, um das Vertragsziel eines wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen?*) jedes identifizierten Hemmnisses und Potenzials für die GÜZ-Politik nach 2020.

Die Hemmisse und Potenziale für die Grenzregionen wurden anhand von Indikatoren ermittelt. Diese Erhebung stützte sich auf eine Datenbank, die speziell für diese Studie entwickelt wurde und 25 aktuelle und harmonisierte Indikatoren umfasst, die auf Ebene der **Grenzregionen** aggregiert wurden und auf 2013 NUTS-3-Ebene verfügbar sind. Es gibt Informationen auf niedrigerer Gebietsebene, dem **Grenzgebiet**, das als eine 25 km breite Pufferzone auf beiden Seiten der Grenze definiert wurde.

Die Grenzregionen befinden sich an den Land- und Seegrenzen zwischen zwei Ländern, einschließlich EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Schweiz, Liechtenstein und Andorra. Die Studie identifiziert **62 Grenzregionen**, von denen 45 Land- und 17 Seegrenzregionen sind.

In die Datenbank können ebenfalls zukünftige Entscheidungen über Programme sowie vergleichende Analysen von Grenzregionen aufgenommen werden. Erstens gibt es Werte für jeden Indikator in jeder Grenzregion und eine Einstufung von Grenzregionen für jedes Hemmnis und jedes Potenzial. Und zweitens gewährt die Datenbank Einblick in jedes spezifische Grenzhemmnis und -potenzial. Die Datenbank kann zusätzlich auch zur Untersuchung der geographischen, demographischen, institutionellen und wirtschaftlichen Merkmale jeder Grenzregion eingesetzt werden.

Der methodische Ansatz ist jedoch begrenzt, da aktualisierte Indikatoren auf der richtigen Gebietsebene nicht immer verfügbar sind. Für eine verbesserte Quantifizierung der Bedürfnisse bietet die Studie zusätzliche Indikatoren an, die in Zusammenarbeit zwischen der EU und den Statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten entwickelt werden sollten. Das Forschungsteam regt folgende Prioritäten an:

- Anzahl und Art der Straßen an den Grenzübergängen
- Verkehrsengpässe im öffentlichen Verkehr entlang der Grenzen
- Anzahl der grenzüberschreitenden Stellensuchen
- Lage städtischer Dienstleistungen
- Anzahl an grenzüberschreitenden Verträgen zwischen Institutionen

Des Weiteren empfiehlt die Studie eine regelmäßige Aktualisierung der Indikatoren in der Datenbank auf Basis von statistischen Quellen auf europäischer Ebene wie bspw. Eurobarometer, Eurostat und Espon.

## **Wesentliche Hemmnisse und Potenziale**

Die wesentlichen Hemmnisse beziehen sich auf:

- **sozioökonomische Disparitäten** in wirtschaftlichen Strukturen und Verhaltensweisen;
- **physische Hemmnisse**, die den grenzüberschreitenden Zugang begrenzen;
- **kulturelle Hemmnisse**, die Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede und mangelndes Vertrauen in Menschen, die auf der anderen Seite der Grenze leben, umfassen;
- **normative und institutionelle Hemmnisse** aufgrund verschiedener Organisationen, Verfahren und Vorschriften.

Die wesentlichen Potenziale betreffen:

- regionale **Wettbewerbsfähigkeit** in Bezug auf Produktinnovation und industrielle und kulturelle Attraktivität;
- **Marktintegration**, einschließlich Arbeitsmarkt;
- **Human- und Sozialkapital**, das in den grenzübergreifenden Regionen verfügbar ist;
- integrierte Bereitstellung und Entwicklung von **öffentlichen Dienstleistungen in grenzübergreifenden Stadtgebieten**;
- **gemeinsame Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen**.

**Hemmnisse und Potenziale sind in vielen Wirtschaftssektoren und -bereichen anzutreffen, die für staatliche Interventionen im Form von GÜZ in Frage kommen**, wie bspw. Infrastruktur (physische Barrieren), Verkehrswesen und Arbeitsmarkt (Marktintegration), Innovation und Geschäftstätigkeit (Wettbewerbsfähigkeit), Bereitstellung von Dienstleistungen in Stadtgebieten (städtische grenzüberschreitende Dienstleistungen), Bildung, Ausbildung und soziale Tätigkeiten (Human- und Sozialkapital) und natürliche Ressourcen (Grünanlagen, Naturgebiete und Schutzgebiete). Bei den normativen und institutionellen Hemmnissen handelt es sich um Querschnittsthemen, die sich auf die Bereiche Gesundheit, Verkehrswesen und Umweltrisikomanagement beziehen.

**Hemmnisse und Potenziale unterscheiden sich auch durch ihre Erschwinglichkeit im Rahmen der Interreg-Programme.** Die Erschwinglichkeit reicht von einem niedrigen Investitionsbedarf in neue Infrastrukturen, um physische Hemmnisse anzugehen, bis hin zu einem hohen Investitionsbedarf für immaterielle Vermögenswerte, z. B. kulturelle Hindernisse oder Human- und Sozialkapital. Die Mehrheit der Bedürfnisse ist jedoch äußerst erschwinglich für GÜZ-Programme.

Hemmnisse und Potenziale in Grenzregionen sind ein Signal für öffentliche oder private Interventionen. Die alleinige Identifizierung dieser Hemmnisse und Potenziale ist jedoch nicht ausreichend. Ein Angehen der Hemmnisse und Ausschöpfen von Potenzialen würde in einigen Fällen keine erheblichen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft haben. So erfordert zum Beispiel das Ausschöpfen von Wachstumspotenzialen durch die Schaffung reinen Wissens die Kapazität, dieses Wissen auch in marktfähige Produkte umzusetzen, die in dieser Grenzregion nicht unbedingt vorhanden sind. Aus diesem Grund hat die Studie zur Identifizierung des Wirkungsgrads von EU-Interventionen in Grenzregionen über GÜZ ebenfalls die politische Relevanz in Bezug auf die Vertragsziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts analysiert. Auf Grundlage der von dem Forschungsteam gesammelten Daten wird aufgezeigt, dass **die Relevanz für rechtliche und normative Hemmnisse sowie für Hemmnisse, die durch kulturelle**

**und sprachliche Barrieren bedingt sind, in der Regel hoch ist.** Durch deren Überwindung anhand von spezifischen Maßnahmen sollten die Regionen bei großen Hemmnissen in der Lage sein, ihr Potenzial effizienter auszuschöpfen und eine deutliche Auswirkung auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu erzielen. Interventionen zur Behebung von physischen Hemmnissen und sozioökonomischen Disparitäten sind normalerweise weniger relevant.

**Die relevantesten Potenziale sind jedoch im Bereich Wettbewerbsfähigkeit** (für Produktinnovationen und die Entwicklung industrieller und kultureller Tätigkeiten) und **Sozial- und Humankapital** (Bildung, Ausbildung und Förderung des sozialen Zusammenhalts) zu finden. Das Ausschöpfen anderer Potenziale wäre in der Regel nicht sehr relevant für den sozioökonomischen und territorialen Zusammenhalt.

## **Erhebung von Hemmnissen und Potenzialen in den Grenzregionen**

Die Studie identifiziert Grenzregionen-Cluster, die auf ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Bruttoinlandsprodukt BIP und BIP-Wachstum), ihren demographischen Merkmalen (Bevölkerungsdichte, Bevölkerungszahl und Bevölkerungswachstum) sowie der EU-Mitgliedschaft beruhen.

### **Wachstumsregionen (BIP-Profil)**

Die wachsenden Landgrenzregionen mit einem hohen BIP befinden sich in Nord- und Westeuropa<sup>10</sup>. In 17 dieser Regionen mit vergleichsweise besseren wirtschaftlichen Voraussetzungen existieren keine wesentlichen negativen Einflüsse, die eine effiziente Nutzung ihrer Ressourcen verhindern. Reichere und wirtschaftlich wachsende Grenzregionen sehen sich weniger Hemmnissen ausgesetzt, als dies beim Durchschnitt der Fall ist. Zu den wesentlichen Hemmnissen an Seegrenzen<sup>11</sup> zählen die sozioökonomischen Disparitäten und kulturellen Hindernisse, die sich in einem mangelnden Vertrauen in Menschen äußern, die auf der anderen Grenzseite leben. Human- und Sozialkapital sowie die gemeinsame Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sind wichtig für den sozioökonomischen und territorialen Zusammenhalt an Land- und Seegrenzen gleichermaßen.

### **Strukturschwache Regionen (BIP-Profil)**

22 Grenzregionen verfügen über ein BIP, das unter dem Durchschnitt liegt und verzeichnen einen BIP-Rückgang zwischen 2008 und 2013. Insbesondere in Seegrenzregionen dieser Kategorie bilden sozioökonomische Disparitäten und physische Hindernisse deutliche Barrieren für grenzübergreifende Tätigkeiten. Die Potenziale in See- und Landregionen sind in Beziehung mit der Wettbewerbsfähigkeit (Produktinnovation, kulturelle Tätigkeiten), der Marktintegration und dem Humankapital zu setzen. Zudem verfügen strukturschwache Seegrenzregionen über Wettbewerbspotenziale, die sich aus industriellen Tätigkeiten ableiten.

---

<sup>10</sup> Grenzregionen mit einem höheren BIP als der Durchschnitt der Grenzregionen. Diese Kategorie umfasst: AT-CH, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-LU, BE-NL, CH-DE, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, DK-SE, FI-NO, FI-SE, NO-SE

<sup>11</sup> DE-DK, DE-SE, DK-NO, DK-SE, EE-FI

## **Bevölkerungsreiche Grenzregionen**

8 der Grenzregionen sind stark bevölkert<sup>12</sup>. In bevölkerungsreichen Seegrenzregionen überwiegen die kulturellen Hemmnisse. Normative und institutionelle Hemmnisse sowie sozioökonomische Disparitäten sind sowohl Land- als auch Seegrenzregionen mit hoher Bevölkerungsdichte gemeinsam. Das Wettbewerbspotenzial in Landgrenzregionen ergibt sich aus den kulturellen Tätigkeiten, während für Seegrenzregionen die Industrie weitaus wichtiger ist. Landgrenzen verfügen aufgrund der Unterschiede in der Beschäftigungsquote über ein höheres Potenzial der Marktintegration.

## **Grenzregionen mit Bevölkerungswachstum**

31 Grenzregionen verzeichnen zwischen 2008 und 2013 ein Bevölkerungswachstum<sup>13</sup>. Normative und institutionelle Hemmnisse sind relevant für den sozioökonomischen und territorialen Zusammenhalt von Landgrenzregionen mit Bevölkerungswachstum. Dies gilt jedoch nicht für Seegrenzregionen, die an ihren acht Grenzen keine gemeinsamen wesentlichen Hemmnisse aufweisen. Beide Grenztypen verfügen über ein gemeinsames Potenzial im Bereich Human- und Sozialkapital, das für politische Interventionen relevant ist. Des Weiteren haben Seegrenzregionen Potenziale im Hinblick auf die Marktintegration und die gemeinsame Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen gemein.

## **Grenzregionen mit einem Bevölkerungsrückgang**

Land- und Seegrenzregionen zeigen kulturelle Hemmnisse<sup>14</sup>. Sowohl See- als auch Landgrenzregionen verfügen über Wettbewerbspotenziale. Ferner besteht in Landgrenzregionen Potenzial für das Human- und Sozialkapital sowie für die Marktintegration. Seegrenzregionen haben gemeinsame Potenziale im Hinblick auf das Human- und Sozialkapital und die gemeinsame Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Politische Interventionen in das Sozialkapital sind relevant für beide Arten von Grenzregionen.

## **Grenzregionen entsprechend ihres Beitrittsdatums in die EU-Mitgliedschaft**

28 Grenzregionen zwischen alt eingesessenen Mitgliedstaaten, d. h. EU-Gründerstaaten, und jenen, die vor 2004 beigetreten sind, haben durchschnittlich weniger Hemmnisse als die anderen Grenzregionen<sup>15</sup>. Wachstumspotenziale ergeben sich aus Investitionen in industrielle Tätigkeiten, Arbeitsmarktintegration zur Harmonisierung von grenzüberschreitenden Unterschieden in der Beschäftigungsquote und der Existenz von Städten, die als Knotenpunkte in grenzübergreifenden Netzwerken zur Entwicklung und Bereitstellung integrierter Dienstleistungen dienen können.

---

<sup>12</sup> Die Bevölkerungsdichte im Grenzgebiet ist höher als der Durchschnitt in den Grenzregionen. Diese Kategorie umfasst: BE-FR, BE-NL, DE-FR und DE-NL für die Landgrenzregionen und BE-UK, DE-DK, DK-SE, FR-UK für die Seegrenzregionen.

<sup>13</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-FR, BE-LU, BE-NL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-SK, DE-LU, DE-SE, ES-FR, FI-NO, FR-IT, FR-LU, HU-SK, IE-UK und NO-SE für die Landgrenzregionen DK-NO, DK-SE, EE-FI, FI-SE, FR-IT, HR-IT, IE-UK und IT-MT für die Seegrenzregionen.

<sup>14</sup> Neun Grenzregionen haben eine rückläufige Bevölkerung: BG-RO, DE-DK, DE-FR, EE-LV, FI-SE, HR-HU, HU-RO, LT-LV, LT-PL für die Landgrenzregionen und die beiden Seegrenzregionen EE-LV und LV-SE.

<sup>15</sup> AT-DE, AT-IT, BE-DE, BE-FR, BE-LU, BE-NL, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, ES-FR, ES-PT, FI-SE, FR-IT, FR-LU und IE-UK für die Landgrenzregionen. BE-UK, DE-DK, DE-SE, DK-SE, EL-IT, FI-SE, FR-IT, FR-UK, IE-UK und NL-UK für die Seegrenzregionen.

13 Grenzregionen unter den neu beigetretenen Mitgliedstaaten sehen sich kulturellen Hemmnissen ausgesetzt<sup>16</sup>. Die Untergruppe der Landgrenzregionen sehen sich mit physischen Hemmnissen konfrontiert, seien es Flüsse oder Berge. Alle Grenzregionen verfügen über gemeinsame Wettbewerbspotenziale (in Verbindung mit Produktinnovation). Einige Grenzregionen verfügen über Potenziale zur Bereitstellung von integrierten städtischen Dienstleistungen<sup>17</sup>, andere hingegen zeigen Potenziale zur Marktintegration und im Bereich Human- und Sozialkapital.

21 Grenzregionen zwischen neu beigetretenen und alteingesessenen Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten<sup>18</sup> haben gemeinsame normative und institutionelle Hemmnisse. Angesichts der Vielfalt innerhalb der Kategorie zeigen die verschiedenen Grenzregionen auch unterschiedliche Potenziale.

### **Möglichkeiten für Interventionen nach Maßgabe der politischen Relevanz**

Grenzregionen unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Bedürfnisse und aus diesem Grund ist für jede Region eine andere Kombination aus verschiedenen politischen Ansätzen erforderlich. Sie können beispielsweise Interventionen zur Effizienzsteigerung bei der umfassenden Ressourcennutzung durch bestimmte **Governance**-Maßnahmen erfordern (z. B. „harte“ und „weiche“ Investitionen, Stärkung der Integration und Kooperation zwischen den Gemeinschaften). Alternativ können einige Grenzregionen neue **Investitionen** zur Steigerung der verfügbaren (jedoch unzureichenden) Ressourcen erfordern, um Potenziale auszuschöpfen und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern. Einige Grenzregionen können auch **beide Interventionsformen** benötigen.

**Governance-Interventionen stimulieren, um Wettbewerbspotenziale für industrielle und kulturelle Tätigkeiten sowie Wachstumspotenziale für das Human- und Sozialkapital auszuschöpfen. In einigen Gebieten können die gemeinsame Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sowie integrierte Dienstleistungen in grenzübergreifenden Stadtgebieten gefördert werden.**

---

<sup>16</sup> BG-RO, CZ-PL, CZ-SK, EE-LV, HR-HU, HR-SI, HU-RO, HU-SI, HU-SK, LT-LV, LT-PL und PL-SK für die Landgrenzregionen und die einzige Seegrenze EE-LV.

<sup>17</sup> Zu den Grenzregionen mit Potenzialen aus bestehenden grenzübergreifenden Städtepaaren zählen insbesondere BG-RO und CZ-PL.

<sup>18</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-HU, AT-LI, AT-SI, AT-SK, BG-EL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-DE, DE-PL, FI-NO, IT-SI und NO-SE für die Landgrenzregionen und DK-NO, DK-PL, EE-FI, HR-IT, IT-MT sowie LV-SE für die Seegrenzregionen.

## **RESUME ANALYTIQUE**

L'étude s'est fixée comme objectif d'identifier les principaux obstacles et potentiels (les besoins) de croissance et de développement dans les régions transfrontalières. Ces besoins ont été mis en évidence à travers une revue de la littérature existante, des entretiens auprès d'acteurs privilégiés de la coopération territoriale européenne ainsi que l'analyse de 57 programmes européens de coopération transfrontalière 2014-2020.

Après avoir identifié les besoins, l'étude analyse leur **spécificité** (cadrent-ils bien avec les objectifs des programmes de coopération transfrontalière ?), leur **accessibilité** en termes financiers (quels sont leurs coûts ?) et leur **pertinence** au regard des politiques de coopération au-delà de l'horizon 2020 (sont-ils déterminants pour atteindre les objectifs de la cohésion économique, sociale et territoriale ?).

Les obstacles et potentiels ont été cartographiés pour chacune des régions transfrontalières. Cette cartographie repose sur une banque de données qui identifie 25 indicateurs transfrontaliers agrégés définis à partir d'informations disponibles à l'échelle territoriale NUTS3. La banque de données met en outre à disposition une information à un niveau territorial plus fin, l'**espace transfrontalier**, défini comme une zone de 25 kilomètres de large, de part et d'autre de la frontière.

Les régions transfrontalières sont situées sur les frontières terrestres et maritimes de deux pays voisins, incluant les états membres de l'Union ainsi que la Norvège, la Suisse, le Liechtenstein et Andorre. Au total, l'étude distingue 62 régions transfrontalières, dont 45 terrestres et 17 maritimes.

La banque de données peut aider à la définition des futurs programmes et constitue également une base pour l'analyse comparative des régions transfrontalières. En premier lieu, elle met à disposition des données pour chacun des indicateurs disponibles et fournit un classement des régions transfrontalières pour chaque obstacle et potentiel identifié. En second, elle donne des informations utiles sur les obstacles et potentiels. Enfin, elle peut être utilisée pour mieux caractériser les régions transfrontalières d'un point de vue géographique, démographique, institutionnel et économique.

L'approche méthodologique suivie par l'étude présente des limites, en particulier la disponibilité au niveau territorial d'indicateurs mis à jour n'est pas toujours garantie. En vue d'améliorer la quantification des besoins, l'étude propose le développement d'indicateurs supplémentaires en collaboration avec les instituts de statistique nationaux et européens. Les indicateurs à développer en priorité sont :

- Nombre et type de routes traversant la frontière ;
- Goulots d'étranglement dans les transports publics, le long de la ligne frontalière ;
- Nombre de recherches transfrontalières d'offre d'emplois ;
- Localisation des services publics urbains ;
- Nombre d'accords transfrontaliers entre institutions.

De plus, l'étude recommande une mise à jour régulière des indicateurs de la banque de données, tenant compte des sources statistiques au niveau européen, telles que l'Eurobarometer, Eurostat ou encore le programme Espon.

## Principaux obstacles et potentiels

Les principaux obstacles entre pays frontaliers sont :

- Les **disparités socio-économiques** en termes de structures économiques et de comportements ;
- Les **obstacles physiques** qui limitent l'accès le long des frontières ;
- Les **obstacles culturels**, qui inclus les barrières linguistiques, les différences culturelles et le manque de confiance entre personnes vivants de part et d'autre de la frontière ;
- Les **obstacles institutionnels et normatifs** dus à la différence dans l'organisation, les procédures et les règles en vigueur.

Les principaux potentiels transfrontaliers sont :

- La **compétitivité régionale**, liée à l'innovation productive et l'attractivité industrielle et culturelle,
- L'**intégration des marchés**, y compris le marché du travail,
- La **disponibilité du capital humain et social** dans les régions transfrontalières,
- La fourniture et le développement intégrés des **services publics dans les aires urbaines transfrontalières**,
- La **gestion partagée des ressources naturelles**.

Les **obstacles et potentiels** couvrent de nombreux secteurs économiques d'intérêt pour la coopération transfrontalière, tels que les infrastructures (barrières physiques), les transports et le marché du travail (intégration des marchés), l'innovation et les activités économique (compétitivité), l'offre de services dans les zones urbaines (services urbains transfrontaliers), l'éducation, la formation et les activités de nature sociale (capital humain et social) et les ressources naturelles (espaces verts naturels et espaces protégés). Les obstacles normatifs et institutionnels sont transversaux et font référence en particulier aux secteurs de la santé, des transports et de la gestion des risques environnementaux.

Les **obstacles et potentiels diffèrent également en termes d'acceptabilité** (leur coût) **pour les programmes Interreg**. Celle-ci va de basse – pour les investissements dans de nouvelles infrastructures qui permettent d'abattre les obstacles physiques – à élevée dans le cas d'actifs intangibles tels que ceux liés aux obstacles culturels ou au capital social et humain.

La présence d'obstacles et de potentiels dans une région frontalière est le signe d'une opportunité d'intervention publique. Toutefois, l'identification en soi des obstacles et potentiels n'est pas suffisante. En effet, la réduction des obstacles où l'exploitation d'un potentiel pourraient ne pas avoir toujours l'impact escompté sur l'économie régionale. Par exemple, exploiter un potentiel lié à la connaissance pure nécessite une capacité à transformer cette connaissance en produit que l'on peut écouler sur un marché, qui n'est pas nécessairement présente dans toutes les régions transfrontalières. De fait, pour rendre compte de l'efficacité des programmes transfrontaliers, l'étude a également analysée la pertinence dans l'intervention publique au regard des objectifs fixés par le Traité en termes de cohésion économique, sociale et territoriale. Sur la base des données

collectées par l'étude, la pertinence est à considérer **comme étant généralement élevée dans le cas de politiques visant à réduire les obstacles légaux et normatifs, ainsi que ceux liés aux barrières linguistiques et culturelles**. Intervenir en priorité sur ces obstacles, lorsqu'ils sont importants, devraient permettre aux régions de réaliser leurs potentiels de manière plus efficace en produisant des impacts significatifs sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Les interventions visant les obstacles physiques et les disparités socio-économiques sont généralement moins efficaces.

**Les potentiels les plus pertinents sont liés à la compétitivité** (l'innovation produit et le développement des activités industrielles et culturelles) **et au capital social et humain** (l'éducation, la formation et la cohésion sociale). L'intervention sur les autres potentiels n'est généralement pas significative en termes de cohésion socio-économique et territoriale.

### **Cartographie des obstacles et des potentiels dans les régions transfrontalières**

L'étude a identifié des groupes de régions au regard de leur performance économique (PNB par habitant et croissance du PNB), de leurs caractéristiques démographiques (densité, taille de la population, croissance démographique) et de leur profile d'appartenance à l'Union.

#### **Les régions en croissance (profile PNB)**

Les 17 régions transfrontalières avec un PNB par habitant élevé et qui sont en croissance sont principalement localisées dans le nord et l'ouest de l'Europe<sup>19</sup>. Ces régions ne présentent pas d'obstacle particulier à l'exploitation optimale de leurs ressources ; elles ont de fait en moyenne moins d'obstacles que les autres régions transfrontalières en Europe. Dans les régions maritimes, les obstacles qui peuvent être notés, lorsqu'ils existent, sont liés aux disparités socio-économiques et culturelles, ainsi qu'en termes de confiance exprimée sur les personnes vivant de l'autre côté de la frontière<sup>20</sup>. Notons également que pour cette catégorie de régions, le capital social et humain, ainsi que les ressources naturelles communes, sont des facteurs importants pour la cohésion socio-économique et territoriale, qu'il s'agisse de frontières terrestres ou maritimes.

#### **Régions en déclin (profile PNB)**

On recense 22 régions avec un PNB par habitant en dessous de la moyenne et qui enregistrent en même temps une décroissance de leur PNB entre 2008 et 2013. En particulier, dans les régions transfrontalières maritimes appartenant à ce groupe les disparités socio-économiques et les obstacles physiques représentent des barrières significatives aux développement des activités. Les potentiels sont liés à la compétitivité (innovation produit et activités culturelles), à l'intégration des marchés et au capital humain. Notons, de plus, que les régions maritimes en déclin ont un potentiel de compétitivité dérivant du développement d'activités industrielles.

#### **Régions transfrontalières peuplées**

---

<sup>19</sup> Régions avec PNB par tête supérieur à la moyenne des régions transfrontalières : AT-CH, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-LU, BE-NL, CH-DE, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, DK-SE, FI-NO, FI-SE, NO-SE.

<sup>20</sup> DE-DK, DE-SE, DK-NO, DK-SE, EE-FI.

Il y a 8 régions transfrontalières caractérisées par une forte population<sup>21</sup>. Les obstacles culturels prédominent dans les régions maritimes de cette catégorie. Les obstacles normatifs et institutionnels aussi bien que les disparités socio-économiques sont communs aux régions transfrontalières terrestres et maritimes densément habitées. Le potentiel de compétitivité des régions transfrontalières terrestres peuplées provient des activités culturelles, tandis que l'aspect industriel est plus important dans les régions maritimes. Notons, enfin, que les frontières terrestres ont un potentiel lié à l'intégration des marchés élevé, dû à une différence importante dans les taux d'emplois de part et d'autre de la ligne frontalière.

### **Les régions transfrontalières avec population croissante**

Près de 31 régions transfrontalières ont connu une croissance de leur population entre 2008 et 2013<sup>22</sup>. Les interventions sur les obstacles normatifs et institutionnels sont particulièrement pertinentes pour la cohésion socio-économique et territoriale des frontières terrestres de ce groupe de régions. La situation est différente pour les régions maritimes, qui connaissent en termes d'obstacles une situation contrastée. Les deux types de frontières partagent en commun la pertinence des interventions sur le capital humain et social. De plus, les régions maritimes avec une population croissante ont en commun les potentiels liés à l'intégration des marchés et à la gestion partagée de leurs ressources naturelles.

### **Les régions transfrontalières avec population décroissante**

Ces régions transfrontalières présentent principalement des obstacles culturels<sup>23</sup> et ont un fort potentiel en termes de compétitivité. Les frontières terrestres ont en plus un potentiel de développement de leur capital social et humain ainsi que dans l'intégration des marchés ; tandis que les régions maritimes, outre leur capital social et humain, présentent également un potentiel dans la gestion partagée de leurs ressources naturelles. Les interventions politiques dans le capital social sont pertinentes pour les deux types de régions, qu'elles soient terrestres ou maritimes.

### **Les régions transfrontalières selon leur date d'adhésion**

Les 28 régions transfrontalières entre Etats membres fondateurs, ou ayant accédés à l'Union Européenne avant 2004, ont en moyenne moins d'obstacles que les autres régions transfrontalières<sup>24</sup>. Les potentiels de croissance sont à chercher dans les activités industrielles, l'intégration dans le marché du travail, visant à harmoniser les taux d'emplois des deux côtés de la frontière ainsi que dans la présence de villes, qui sont à considérer comme des nœuds importants dans les réseaux transfrontaliers pour développer l'offre de services intégrés de part et d'autre.

---

<sup>21</sup> Population en moyenne plus élevée que dans les autres régions transfrontalières :BE-FR, BE-NL, DE-FR et DE-NL pour les frontières terrestres et BE-UK, DE-DK, DK-SE, FR-UK pour les frontières maritimes.

<sup>22</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-DE, AT-HU, AT-IT, AT-LI, AT-SK, BE-FR, BE-LU, BE-NL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-SK, DE-LU, DE-SE, ES-FR, FI-NO, FR-IT, FR-LU, HU-SK, IE-UK et NO-SE pour les frontières terrestres et DK-NO, DK-SE, EE-FI, FI-SE, FR-IT, HR-IT, IE-UK et IT-MT pour les frontières maritimes.

<sup>23</sup> 11 régions transfrontalières ont une population décroissante : BG-RO, DE-DK, DE-FR, EE-LV, FI-SE, HR-HU, HU-RO, LT-LV, LT-PL pour les frontières terrestres et 2 pour les frontières maritimes EE-LV et LV-SE.

<sup>24</sup> AT-DE, AT-IT, BE-DE, BE-FR, BE-LU, BE-NL, DE-DK, DE-FR, DE-LU, DE-NL, ES-FR, ES-PT, FI-SE, FR-IT, FR-LU, et IE-UK pour les frontières terrestres. BE-UK, DE-DK, DE-SE, DK-SE, EL-IT, FI-SE, FR-IT, FR-UK, IE-UK and NL-UK pour les frontières maritimes.

Les 13 régions frontalières entre Etats membre de récente adhésion font face à des obstacles culturels<sup>25</sup>; tandis que les frontières terrestres ont également des obstacles physiques spécifiques (rivières ou montagnes). Toutes les frontières ont en commun des potentiels en termes de compétitivité (liée à l'innovation produit). Certaines régions présentent des potentiels dans la fourniture de services urbain intégrés<sup>26</sup>, tandis que d'autres démontrent des potentiels dans l'intégration des marchés et le développement du capital social et humain.

Il y a 21 régions transfrontalières entre Etats d'ancienne et de récente adhésion, ou avec des Etats non-membres<sup>27</sup>, qui partagent des obstacles normatifs et institutionnels. A noter la variété des situations en termes de potentiels des régions appartenant à cette catégorie.

### **Opportunité à intervenir en termes de pertinence politique**

Les régions transfrontalières sont très différenciées en matière de besoins, de sorte que chacune requiert un mix de politiques spécifiques. Elles peuvent ainsi justifier des interventions pour améliorer l'usage de leurs ressources à travers l'adoption de mesures de gouvernance (interventions et investissements 'soft', renforcement de la capacité de coopération et d'intégration entre communautés). De manière alternative, les régions transfrontalières pourraient exiger de nouveaux investissements pour accroître la disponibilité des ressources déjà disponibles (mais insuffisantes), de manière à exploiter pleinement les potentiels et promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale. Notons que certaines régions transfrontalières pourraient avoir besoin de ces deux types d'intervention à la fois.

Une majorité des régions transfrontalières souffre de l'usage insuffisant des ressources dont elles disposent déjà, plutôt que d'une carence de ces mêmes ressources. De fait, pour promouvoir la cohésion, les régions transfrontalières ont besoin avant tout d'interventions dans la gouvernance plutôt que de nouveaux investissements permettant d'accroître les dotations initiales. A cet égard, les programmes de coopération transfrontalière peuvent stimuler les interventions de gouvernance pour libérer les potentiels de compétitivité des activités industrielles et culturelles et les potentiels de croissance liés au capital humain et social. Dans certains territoires, il est également important de promouvoir la gestion en commun des ressources naturelles et la fourniture des services intégrés dans les aires urbaines transfrontalières.

---

<sup>25</sup> BG-RO, CZ-PL,CZ-SK, EE-LV, HR-HU, HR-SI, HU-RO, HU-SI, HU-SK, LT-LV, LT-PL et PL-SK pour les frontières terrestres et pour l'unique frontière maritime EE-LV.

<sup>26</sup> En particulier, les frontières ayant un fort potentiel du à la présence de couples de villes de part et d'autre de la frontière sont BG-RO et CZ-PL.

<sup>27</sup> AT-CH, AT-CZ, AT-HU, AT-LI, AT-SI, AT-SK, BG-EL, CH-DE, CH-FR, CH-IT, CZ-DE, DE-PL, FI-NO, IT-SI et NO-SE pour les frontières terrestres et DK-NO, DK-PL, EE-FI, HR-IT, IT-MT et LV-SE pour les frontières maritimes.

## **HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS**

### **Free publications:**

- one copy:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:  
from the European Union's representations ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm));  
from the delegations in non-EU countries  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm));  
by contacting the Europe Direct service ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm))  
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (\*).

(\*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

### **Priced publications:**

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Priced subscriptions:**

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).



Publications Office

doi: 10.2776/010731