



Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?

STEFANIE DÜHR

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiroopa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?

PAR STEFANIE DÜHR



Stefanie DÜHR

Professeur associé en Aménagement du territoire à la *School of Management* de Nimègue (depuis 2006), Stefanie est titulaire d'un doctorat en *Aménagement du territoire* de l'Université de l'Ouest de l'Angleterre à Bristol et d'un diplôme en *Géographie* de l'Université de Trèves. Entre octobre 2007 et septembre 2008, elle fut chef suppléant à temps partiel du *Département d'Aménagement du territoire en Europe* de l'Université de Dortmund en Allemagne. Avant de rejoindre les rangs de l'Université de Radboud à Nimègue, Stéphanie a également travaillé comme chercheur à l'Université de l'Ouest de l'Angleterre à Bristol (1998-2006), comme point de contact pour le Royaume-Uni du *Programme INTERREG IIIB Europe du Nord-Ouest* et stagiaire à la *DG Regio* de la Commission européenne (1998).

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-10) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Préface

Avec l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, la diversité accrue de l'Union a remis en avant l'importance de la question territoriale dans le processus d'intégration. C'est l'une des raisons qui ont conduit à introduire dans le Traité de Lisbonne la cohésion territoriale comme nouvel objectif de l'Union.

Depuis quelques années, Notre Europe a cherché à en prendre la mesure en lien avec le développement économique et social dans ses travaux sur la coopération transfrontalière, le développement rural et le développement local.

Dans ce contexte, l'étude de Stefanie Dühr traite du plus récent concept promu par les institutions européennes au titre de la cohésion territoriale de l'UE : les « stratégies macro-régionales ». La vague d'enthousiasme que ces stratégies semblent avoir suscité ne peut qu'interpeller les experts habitués à une lente maturation des idées au niveau européen.

C'est donc fort à propos que l'auteur nous invite à mieux comprendre les ressorts de cette nouvelle forme de coopération territoriale. Analysant en détail les deux stratégies existantes, celle de la Mer Baltique et celle du Danube, elle s'inter-

roge sur leur mode de fonctionnement et leur réelle valeur ajoutée. Enfin, elle en explore la portée potentielle pour les politiques de l'UE et en particulier pour la politique de développement régional.

Alors que la négociation sur la future politique de cohésion et le budget de l'Union s'ouvre et que la stratégie Europe 2020 se met en place, Stefanie Dühr nous fait partager des réflexions très documentées et fort utiles pour nourrir le débat. En insistant sur la complexité de la gouvernance et l'imbrication des intérêts géopolitiques associés à chacune des deux stratégies, elle nous suggère d'éviter d'en tirer des conclusions trop hâtives : les stratégies macro-régionales ouvrent une nouvelle piste prometteuse, mais elles n'ont pas forcément vocation à devenir un modèle pour tous les territoires.

MARJORIE JOUEN, CONSEILLÈRE DE NOTRE EUROPE

Table des matières

Résumé	P. 1
Introduction : les stratégies macro-régionales dans l'UE	P. 3
I - Les stratégies de l'UE pour les macro-régions : contexte et définition	P. 5
1.1. Les stratégies macro-régionales de l'UE : origines	P. 6
1.2. Les stratégies macro-régionales : état des lieux et débat politique	P. 9
II - La coopération transnationale en Europe : « le sous-régionalisme » et l'initiative INTERREG	P. 15
2.1. Les groupements sous-régionaux en Europe	P. 16
2.2. La coopération territoriale transnationale via INTERREG et les visions transnationales du territoire	P. 18
III - La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique	P. 25
IV - Les potentiels et les défis des stratégies macro-régionales en Europe : un débat	P. 39
4.1. Les géographies fonctionnelles contre les réalités politiques	P. 40
4.2. Les priorités de la coopération	P. 42
4.3. Des dispositifs de gouvernance complexes	P. 44
4.4. Le potentiel de transformation	P. 46
Réflexions conclusives : les macro-régions européennes sont-elles un modèle pour une gouvernance territoriale européenne ?	P. 49
Bibliographie	P. 51

Résumé

Dans le contexte de l'intégration européenne, la coopération transnationale est née pour répondre aux « questions intermédiaires » qui ne semblaient concerner ni les perspectives nationales ou régionales (qui s'attachent traditionnellement aux problématiques internes au sein des frontières des territoires nationaux), ni les perspectives européennes (fortement axées, depuis la fin des années 1980, sur l'intégration européenne dans son ensemble). Ce texte passe en revue les expériences menées à ce jour, dans le cadre des stratégies macro-régionales de l'UE pour la région de la mer Baltique (2009) et pour la région du Danube (2010). Il discute des différences avec les autres formes de coopérations transnationales. La force des stratégies macro-régionales de l'UE est souvent considérée comme venant du haut niveau d'engagement politique et de l'implication des institutions européennes et nationales dans leur développement et leur mise en œuvre. Néanmoins, les dispositifs de gouvernance complexes présentent des défis majeurs, tout comme la faiblesse de l'implication des acteurs infra-nationaux et non communautaires. Les stratégies macro-régionales pour la région de la mer Baltique et la région du Danube seraient les premières bénéficiaires d'un classement prioritaire des actions communes proposées, qui permettrait de mettre en évidence la valeur ajoutée du travail macro-régional. Les prochaines étapes seront

déterminantes pour mesurer leur valeur en tant qu'instruments de la gouvernance territoriale de l'UE et pour assurer leur pérennité par un engagement politique sur le long terme, et en particulier leur éligibilité dans le cadre de la future période de programmation de la politique de cohésion.

Introduction : les stratégies macro-régionales dans l'UE

Le niveau macro-régional est actuellement au centre des débats politiques de l'Union européenne (UE). Des stratégies macro-régionales ont été mises en place pour la région de la mer Baltique (CCE 2009, 2010a, b) et pour la région du Danube (CCE 2010c, d), tandis que bon nombre d'autres stratégies font l'objet de discussions. Ces stratégies sont présentées comme des modèles pour réaliser la cohésion territoriale, l'intégration des politiques sectorielles et la coordination des acteurs à différents niveaux de gouvernance. Qui plus est, elles devraient permettre d'atteindre les objectifs communs par un meilleur usage des ressources actuelles. En tous cas, vue la prétendue « la fièvre macro-régionale » qui s'est emparée de l'Europe (CRPM 2010a : 1), la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales, par rapport aux initiatives de coopération transnationale existantes, leur capacité à assurer la cohésion territoriale, tout comme les tensions potentielles engendrées par l'approche actuelle méritent un examen approfondi.

Après tout, la coopération transnationale n'est pas un phénomène nouveau en Europe. Il existe de nombreux exemples de coopérations pérennes entre des groupements d'États-nations en Europe, tels que le Groupe de Visegrád¹ ou les États

¹ Le Groupe de Visegrád a été fondé en 1991. Ses membres sont la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie

de la mer Baltique². Les institutions de l'UE ont promu, pendant des années, les bienfaits d'une coopération dépassant les frontières administratives nationales dans les régions limitrophes. Il y a, depuis 1997 (suivant en cela la révision à mi-parcours des programmes de 1994-1999), des financements européens pour soutenir la coopération des grandes zones transnationales contiguës. Les stratégies macro-régionales de l'UE doivent donc être envisagées dans le contexte d'initiatives de coopération déjà établies entre les États-nations, ainsi que d'un cadre UE de soutien politique, financier et juridique offrant depuis des années des opportunités de coopération territoriale à un grand nombre d'acteurs, aux niveaux local et régional.

Cet article approche de manière critique les stratégies macro-régionales de l'UE. Il est structuré comme suit : la première section explique le contexte des stratégies macro-régionales de l'UE ; elle est suivie d'une discussion sur les premières initiatives de coopération transnationales en Europe. Vient ensuite la description du processus de préparation des stratégies macro-régionales pour la région de la mer Baltique et la région du Danube, de leur contenu et des dispositifs de gouvernance. Elle est suivie d'une discussion sur les potentiels du concept et ses tensions inhérentes. L'article se conclut avec une discussion critique du futur rôle que pourraient jouer les macro-régions au sein des politiques et de la gouvernance de l'UE.

et la Hongrie.

² Le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) fut fondé en 1992 par le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Russie, la Suède et la Commission européenne.

I - Les stratégies de l'UE pour les macro-régions : contexte et définitions

Les stratégies macro-régionales de l'UE sont actuellement explorées dans le cadre politique de l'Union européenne élargie à 27 États membres, en tant que nouveau mode de gouvernance territoriale. L'objectif de « cohésion territoriale » est devenu, avec la ratification du Traité de Lisbonne en 2009, l'un des objectifs centraux de l'UE aux côtés de la cohésion économique et sociale (CCE 2008). Dans le cadre de la stratégie *Europe 2020* (CCE 2010e), la dimension territoriale de la politique de cohésion de l'UE et aux autres politiques de l'UE suscite un intérêt pour accroître la performance et l'efficacité de ces politiques, tout comme l'efficience des structures de gouvernance et les dispositifs de mise en œuvre. Une attention particulière est aussi portée, dans cette discussion, à la dimension transnationale ou aux « macro-régions », notamment au regard de la future politique de cohésion de l'UE post-2013, telle qu'elle est décrite dans le *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale* (CCE 2010f). Le débat sur les stratégies de l'UE pour les macro-régions doit être envisagé en relation avec ces changements dans le cadre politique européen.

1.1. Les stratégies macro-régionales de l'UE : les origines

Les stratégies macro-régionales de l'UE mises en place au cours de ces dernières années trouvent leur origine dans un document de réflexion de Pawel Samecki, alors commissaire européen chargé de la politique régionale, en septembre 2009. Ce document ne proposait pas de définition claire d'une macro-région, ni même d'une stratégie macro-régionale. Il affirmait, au contraire, qu'« il n'y avait pas de définition standard d'une macro-région. (...) La définition appliqué ici est 'une zone comprenant les territoires d'un certain nombre de pays ou de régions réunis par un ou plusieurs traits ou défis communs'. Cette définition n'implique aucune échelle de grandeur. Néanmoins, dans un contexte européen, une macro-région impliquera plusieurs régions appartenant à plusieurs pays, mais le nombre d'États membres devrait être significativement inférieur à celui de toute l'Union » (Samecki 2009a, § 2.1).

Cette définition présente donc une dimension à la fois territoriale et fonctionnelle. D'un point de vue territorial, elle suppose qu'un certain nombre d'États membres et de régions y soient impliqués, ce qui requiert une coopération au-delà des frontières nationales. Les pays bordant la mer Baltique sont huit États membres de l'UE (la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie) et la Russie. La région du Danube couvre huit pays de l'Union (l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la République tchèque, la République slovaque, la Slovénie, la Bulgarie, la Roumanie) et six pays hors-UE (la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Ukraine, la Moldavie). La définition de la DG Regio suppose, en outre, que l'étendue d'une macro-région n'a pas besoin de correspondre aux frontières administratives des États-nations et peut ne couvrir qu'une partie de ceux-ci. La dimension fonctionnelle du concept suggère que, dans un premier temps, le concept de macro-région soit basé sur de grands systèmes naturels ou liés au paysage – tels que les écosystèmes de la mer Baltique et du Danube – et sur les liens qui unissent les territoires en raison de cet écosystème commun et d'autres connexions économiques et sociales. La DG Regio a précisé qu'elle considérerait les frontières des macro-régions comme flexibles et dépendantes des problèmes posés. Ainsi, bien que l'impact des écosystèmes

naturels de la mer Baltique et du Danube se trouve au coeur des préoccupations, il ne constitue pas le seul critère pour déterminer la « portée géographique » des stratégies macro-régionales³. Les actions entreprises peuvent concerner différents types de géographies, ce qui requiert une approche flexible. Par conséquent, selon la DG Regio, seule une approche multifonctionnelle, c'est-à-dire une combinaison de différents domaines, fera d'une région européenne une macro-région pour laquelle il est utile de développer une stratégie intégrée.

La DG Regio a défini une stratégie macro-régionale comme un « cadre intégré » (Samecki 2009a : § 2.1). Ce cadre intégré permettra – d'après la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique – « aux États membres et à l'Union européenne d'identifier les besoins et de leur faire correspondre les ressources disponibles, via des politiques appropriées de coordination, donnant ainsi la possibilité à la région de la mer Baltique de jouir d'un environnement durable et d'un développement économique et social optimal » (CCE 2010a : 2). Cette formulation met en avant les ingrédients de base de l'approche macro-régionale de l'UE : les acteurs principaux (essentiellement l'UE et ses États membres, puisque les décisions de l'UE ne recouvrent pas les autres pays), l'identification des besoins dans le but d'atteindre des objectifs communs et résoudre des problèmes partagés (établissement de l'agenda et des priorités à partir de besoins mesurables et de préférences politiques) et le rôle de la stratégie comme cadre à la coordination des politiques et des ressources.

L'accent a été mis, dès le début, sur le fait qu'il n'y aurait ni de nouveaux fonds, ni de nouvelle législation, ni de nouvelles institutions (les trois « ni ») pour les stratégies macro-régionales. La Commission européenne a plutôt insisté sur le fait que la plus-value des stratégies macro-régionales serait « d'accomplir une meilleure gouvernance sur des grands territoires confrontés à des problèmes similaires. De plus, résoudre les problèmes d'un groupe relativement réduit de régions ou de pays préparerait le terrain d'une meilleure cohésion au niveau de l'Union » (Samecki 2009a : § 2.2). On s'attend à ce que la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales réside dans la coordination des actions relevant de différents domaines politiques, ce qui devrait conduire à des résultats plus efficaces et assurer un usage

³ Et en effet, comme l'a souligné Schymik (2011), la délimitation des zones pour les stratégies de la région de la mer Baltique et de la région du Danube ne correspond pas tout à fait aux zones de captage de ces écosystèmes.

des ressources plus efficient que par le biais d'initiatives individuelles.

La mise en place de la stratégie de la région de la mer Baltique et le rôle des différents acteurs du processus ont déjà été décrits ailleurs de façon détaillée (voir, par exemple, Dubois *et al.* 2009 ; Schymik et Krumrey 2009 ; Stocchiero 2010a, b ; Bengtsson 2009). En bref, le Parlement européen a publié un rapport, fin 2006, plaidant pour une stratégie pour la région de la mer Baltique. En décembre 2007, le Conseil européen a invité la Commission à présenter une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique pour juin 2009. Cette stratégie devait s'occuper du problème de la dégradation de plus en plus manifeste de la mer Baltique elle-même, mais aussi des disparités de développement des pays de la région et des bénéfices potentiels d'une meilleure coordination. Le Conseil Européen a imposé trois lignes de conduite à la Commission pour le développement de sa stratégie. Elle ne devait porter aucunement préjudice à la politique maritime intégrée approuvée dans les conclusions de ce même Conseil ; elle devait, entre autres, régler les défis environnementaux urgents liés à la mer Baltique ; et le cadre de la Dimension Septentrionale devait servir de base aux aspects extérieurs de la coopération dans la région (CCE 2009). La Commission européenne a souligné, dès le départ, que les objectifs d'une stratégie macro-régionale ne pouvaient être édictés « d'en haut », mais qu'ils devaient répondre aux inquiétudes des régions impliquées, parce que la mise en œuvre des stratégies reposait sur l'engagement des acteurs de la région. Afin d'obtenir un large soutien de ces acteurs et d'identifier les priorités de la coopération, de vastes processus de consultation ont été lancés sur les deux stratégies macro-régionales de l'UE qui ont été adoptées à ce jour.

Le document pour discussion de la DG Regio distingue deux types de stratégies macro-régionales. Le premier type correspond à des circonstances ou des problèmes spécifiques qui ne peuvent être résolus de façon satisfaisante par les régions ou les pays agissant seuls, tels par exemple les défis environnementaux. Dans le second type, il se peut qu'il n'y ait pas de problèmes majeurs nécessitant de façon évidente une stratégie macro-régionale, mais un groupe de régions peut néanmoins considérer comme bénéfique la mise en place d'une stratégie commune intégrée. Le document pour discussion indique clairement que, au

moins sur le court terme, la Commission européenne s'intéresserait seulement au premier type de stratégie macro-régionale (Samecki 2009a), car c'est là que la valeur ajoutée d'un changement d'échelle des réponses politiques vers le niveau transnational serait la plus évidente.

Cette distinction fait écho des débats actuels dans bon nombre des programmes de financement européen pour la coopération transnationale (INTERREG), quant à la définition de la « transnationalité » et aux problèmes et projets qui justifient un financement européen. En s'appuyant sur le principe de subsidiarité – ce qui signifie que des compétences ne devraient être attribuées au niveau politique plus élevé que lorsqu'il existe un besoin tangible ou qu'il y a un bénéfice à en tirer – on distingue communément deux types de problèmes applicables à la plupart des zones de programme. Un « problème transnational » est ainsi un problème dont les effets dépassent les frontières nationales et régionales et qui ne peut être géré de façon adéquate au seul niveau local, régional ou national, mais nécessite une coopération dépassant les frontières administratives pour obtenir des réponses efficaces. En comparaison, un « problème commun » est un problème qui concerne différents endroits au sein de la région transnationale (comme par exemple un changement démographique). Ce problème pourrait être efficacement pris en charge par les États-nations, mais une coopération transnationale y apporterait probablement des solutions plus innovantes et plus efficaces, en combinant des expériences acquises en différents endroits (Dühr et Nadin 2007). Cependant, les réponses transnationales coordonnées ont d'autant plus de valeur qu'elles s'appliquent à de vraies questions transnationales. Elles bénéficient alors davantage d'un « ré-échelonnage » vers le niveau le plus approprié pour échapper aux contraintes des frontières administratives et à celles des États-nations, ce qui permet de régler de façon plus efficace et plus efficiente les problèmes de grande envergure (voir Brenner 2004 ; Keating 2008).

1.2. Les stratégies macro-régionales de l'UE : état des lieux et débat politique

La première stratégie macro-régionale pour la région de la mer Baltique (CCE 2009) a été publiée en 2009 comme un « exemple-test » d'une nouvelle approche de la politique de coordination dans l'UE. Cette dernière vise à établir les priorités

pour des grandes régions européennes au niveau de l'UE et à définir des actions concrètes pour la coopération transfrontalière et transnationale.

Depuis l'adoption de la stratégie de la mer Baltique, une stratégie macro-régionale pour la région du Danube a été adoptée en décembre 2010 (CCE 2010c, d). Il a également été décidé de développer une stratégie européenne pour la Manche Mer du Nord (qui s'appellera « Région Mer du Nord 2020 ») qui, contrairement aux deux autres stratégies n'inclut aucune dimension Est-Ouest explicite avec des pays de l'UE ou hors UE. Le Comité des régions a exprimé son soutien à l'approche macro-régionale en constituant des « groupes interrégionaux » pour ces trois macro-régions.

D'autres stratégies – telles que celle visant les Alpes – font actuellement l'objet de débats (CIPRA 2010). Les gouvernements d'Italie, de Croatie, de Slovénie, de Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, d'Albanie et de Grèce ont également proposé en 2010 d'établir une macro-région Adriatique-Ionienne. Si toutes ces discussions sur les stratégies macro-régionales portent leurs fruits, on obtiendra alors un réseau de zones partiellement superposées (voir figure 1). Les autres politiques territoriales qui contribuent également au débat sur la coopération transnationale possèdent un statut quelque peu différent, comme par exemple les systèmes actuels de politique de l'UE pour la mer Noire (CCE 2007), pour la dimension septentrionale⁴ et la Méditerranée⁵, et pour la politique maritime intégrée de l'UE⁶.

L'engouement pour une approche encore largement considérée comme expérimentale a incité la Commission européenne et d'autres acteurs à prendre garde de ne pas copier cette approche de façon irréfléchie, afin qu'elle ne devienne pas une espèce de conglomérat de projets existants et à venir. Au contraire, la DG Regio a récemment déclaré que de nouvelles initiatives devraient être soutenues par une stratégie commune bien définie, ayant été développée à partir « du terrain » et répondant à des défis partagés clairement identifiés de la macro-région. L'éventuelle plus-value qu'une stratégie macro-régionale de l'UE pourrait apporter à une coopération existante devrait être étudiée précisément. En ce qui concerne la région alpine, par exemple, les acteurs locaux ont fait remarquer

4 http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm

5 http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

6 http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/publications_en.html

qu'une stratégie macro-régionale ne pourrait être développée que si elle contribuait à renforcer – plutôt qu'à remplacer – les accords et les outils stratégiques déjà existants (telle la Convention Alpine, voir CIPRA 2010).



Principales zones de stratégies macro-régionales de l'Union européenne

Existantes ou adoptées

Stratégie européenne du Danube
Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique

Existante, de nature différente

Stratégie méditerranéenne
Synergie de la mer Noire
Dimension septentrionale (UE, Norvège, Islande et Fédération de Russie)

Faisant l'objet de débats

Stratégie pour la mer du Nord
Stratégie Atlantique
Stratégie pour les Alpes
Initiative Adriatique-Ionienne

Régions NUTS 2
Base géométrique : GFK MACON
Source / Commission européenne

SOURCE : BBSR RESEARCH NEWS 2/2010 ET LES MISES À JOUR DE DIVERSES SOURCES.

http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_222942/sid_E9C9BA6FC5A05BEF2E330F00BC994994/BBSR/EN/Publications/ResearchNews/researchnews_node.html?_nnn=true

Le grand intérêt que suscite le concept de stratégie macro-régionale de l'UE peut s'expliquer par le fait que l'objectif de coopération territoriale de la politique de cohésion de l'UE post-2013 pourrait s'inspirer de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique. Dans un document sur l'avenir de la politique de cohésion, l'ancien commissaire Samecki a, par exemple, fait remarquer que « de nombreux défis dépassent les frontières administratives et exigent de trouver des solutions communes à des problèmes partagés. Il y a une demande de plus en plus forte pour des systèmes de mise en œuvre en commun dans le cadre de réseaux d'interconnexions et de projets transfrontaliers concrets. Les régions frontalières offrent encore un potentiel largement inexploité, dans le contexte du marché unique. Exploiter ce potentiel nécessitera un recalibrage et une transformation de la nature de la coopération territoriale. L'approche par des macro-régions fonctionnelles, telles par exemple les stratégies de l'UE pour la mer Baltique et pour le bassin du Danube, ouvre une piste prometteuse qui mérite un examen approfondi » (Samecki 2009b : 5). Le Parlement européen (PE 2010) a donné son soutien à l'idée d'une approche intégrée de la politique régionale post-2013, y compris via des stratégies pour les macro-régions, si les premières expériences s'avéraient efficaces ; mais il a précisé qu'il ne faudrait pas qu'une telle approche entraîne la renationalisation de la politique de cohésion. Le *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale* de la Commission (CCE 2010f : xxviii) insiste sur le fait que l'objectif de la cohésion territoriale devrait figurer dans les nouveaux programmes post-2013, « avec une attention particulière portée au rôle des villes, des géographies fonctionnelles, des zones présentant des problèmes géographiques et démographiques spécifiques et des stratégies macro-régionales ».

De tels commentaires de la part des institutions européennes ont soulevé des questions quant à la place des stratégies macro-régionales par rapport aux programmes finançant la coopération transnationale en cours (voir figure 2). L'Association des régions frontalières européennes (ARFE) a, par exemple, souligné que « les stratégies macro-régionales pourraient s'avérer profitables dans certaines zones et pour certains cas de figure, mais l'ensemble du territoire européen n'a pas vocation à être couvert par des stratégies macro-régionales. Sinon, il faudra que la Commission européenne explique clairement la différence entre les stratégies macro-régionales et les programmes INTERREG B » (ARFE 2011 : 7). Certains États membres ont aussi émis des réserves quant à l'approche macro-régionale tant que

ses bénéfiques n'auront pas été démontrés. La réponse du Gouvernement britannique au *Cinquième rapport de cohésion* indique, par exemple, que « les stratégies macro-régionales ne conviennent pas à toutes les régions et que l'UE ne doit pas créer de régions artificielles qui ne partagent pas de caractéristiques, ni défis communs. Il est fondamental qu'elles ne se transforment pas en un niveau supplémentaire qui n'apporterait pas de réelle valeur ajoutée. Pour de nombreuses régions, les programmes de coopération territoriale resteront le meilleur outil de travail coopératif » (Gouvernement britannique 2011). Le Gouvernement allemand a, quant à lui, déclaré que « l'objectif est d'utiliser les fonds existants de manière plus efficace et mieux coordonnée. Les fonds structurels pourraient contribuer de façon non négligeable au succès des stratégies macro-régionales ; néanmoins, les stratégies régionales de développement doivent continuer à jouer le rôle principal dans l'utilisation des fonds structurels et la sélection des projets. Et il faudra éviter de nouvelles procédures bureaucratiques pour « labelliser » les projets ou produire des rapports » (Gouvernement fédéral allemand, février 2011). La décision d'octroyer ou non aux macro-régions un financement propre, bien qu'elle fasse l'objet de nombreuses spéculations (voir Pop 2009, 2010), ne tombera pas avant juin 2011 (CCE 2010g). Entre temps, tous les regards sont tournés vers les premières stratégies de l'UE, afin de déterminer la nature et la valeur ajoutée de ces politiques macro-régionales et de voir comment elles pourraient être organisées et financées de façon optimale (voir CCE 2010h ; PE 2010).

II - La coopération transnationale en Europe : « le sous-régionalisme » et l'initiative INTERREG

La coopération entre différents groupements de pays européens, appelée « sous-régionalisme » (Cottey 2009 ; Dangerfield 2009, 2010), n'est pas une nouveauté pour bon nombre de régions d'Europe : les nouvelles stratégies macro-régionales s'appuyant sur l'expérience des institutions transnationales existant dans la région de la mer Baltique et en Europe centrale⁷. Qui plus est, vu la fréquence des références à la contribution attendue des programmes européens de coopération territoriale transnationale aux nouvelles stratégies macro-régionales, il paraît également utile d'étudier l'initiative INTERREG dans cette section. C'est ainsi que les principales différences entre ces approches actuelles de coopération transnationale et les nouvelles stratégies macro-régionales de l'UE pourront être identifiées.

7 L'Initiative centre-européenne (ICE) est née en 1992 de la « Quadrangonale » (fondée en 1989 par l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la Yougoslavie). L'ICE compte aujourd'hui dix-huit membres : l'Albanie, l'Autriche, le Belarus, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Hongrie, l'Italie, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Pologne, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine.

Les organismes transnationaux dans la région spécifiquement concernés par le Danube sont regroupés sous la Convention internationale pour la protection du Danube (créée en 1988, comptant actuellement parmi ses membres l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Allemagne, la Hongrie, la Moldavie, le Monténégro, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Serbie, l'Ukraine et l'Union européenne) et la Commission du Danube (fondée en 1948 et dont les membres actuels sont l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie, l'Allemagne, la Moldavie, la Fédération de Russie, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Ukraine et la Croatie).

2.1. Les groupements sous-régionaux en Europe

La tradition d'une coopération sous-régionale en Europe remonte bien avant l'UE, avec la fondation de l'Union économique Benelux en 1944 et du Conseil nordique en 1952⁸. Il existe aujourd'hui de nombreux systèmes de coopération avec des degrés variables de formalisation en Europe, qui ont été mis en place par les pays coopérants, sans implication directe d'institutions supranationales telles que l'UE. Au début et vers le milieu des années 1990, il y a eu une vague de nouveaux groupements sous-régionaux, essentiellement « dans l'espace géopolitique frontalier et par-delà les territoires de l'UE élargie et de l'OTAN : en Europe centrale et orientale, dans les Balkans, sur les rives de la Méditerranée et dans l'ancienne URSS » (Cottey 2009 : 3). Au cours de ces dernières années, la plupart de ces groupements sont devenus des organismes permanents, « possédant leur propre dynamique diplomatique et institutionnelle, qui se manifeste par des rencontres régulières de leurs États membres à tous les niveaux, par divers programmes en cours et autres activités » (ibid.).

Les groupements sous-régionaux établis en Europe centrale et orientale dans les années 1990 visaient à répondre aux différents défis auxquels durent faire face les gouvernements dans la période postérieure à la Guerre froide, comme par exemple à la nécessité de mettre en place des réformes économiques et politiques. Les principaux moteurs d'une coopération sous-régionale dans le sud de l'Europe étaient liés, selon Cottey (2009), aux tendances observées en Afrique du Nord et au Moyen Orient, telles que l'immigration illégale, la dégradation de l'environnement et le sous-développement économique. Le Partenariat Euromed, mis en place par les institutions européennes en 1995 et relancé en 2008 sous le nom d'Union pour la Méditerranée, avait pour but de rassembler autour de ces questions les États membres de l'UE et leurs voisins des rives méridionales de la Méditerranée. Une seconde phase de sous-régionalisme européen d'après la Guerre froide, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, est venue en réponse aux élargissements vers l'est de l'UE et de l'OTAN, afin de réduire l'impact des nouvelles « lignes de démarcation » entre les pays membres et les pays non-membres (Cottey

⁸ Les membres de l'Union économique Benelux sont la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Le Conseil nordique regroupe quatre-vingt-sept membres élus venant du Danemark, de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède, ainsi que de trois territoires autonomes : les Îles Féroé, le Groenland et Åland.

2009). À la même époque – marquée par la fin des guerres yougoslaves – débuta la coopération sous-régionale dans les Balkans, pour faire face à des défis politiques, économiques et sociaux communs dans une période de transition et de reconstruction.

En ce qui concerne les groupements sous-régionaux établis dans les années 1990-2000, Cottey a identifié quatre principaux rôles et raisons d'être :

1. un rôle de connexion (essentiellement un rôle politique, avec des groupes sous-régionaux cherchant à dépasser les divisions historiques et/ou à amoindrir l'émergence de nouvelles dissensions) ;
2. comme moyen d'aider les États à s'intégrer à l'UE et à l'OTAN (qu'il s'agisse d'utiliser les groupements sous-régionaux comme des plateformes de lobbying, ou d'inciter leurs membres à partager leur expérience des processus d'adhésion à l'Union) ;
3. comme moyen de résoudre des problèmes fonctionnels et transnationaux spécifiques et des défis politiques (tels que les problèmes environnementaux), dans la mesure où les réponses communes sont censées, à la fois, aider à relever les défis de nature transfrontalière et à permettre l'échange d'expériences sur des problèmes similaires auxquels doivent faire face les régions ;
4. comme facilitant les réformes internes (politiques, économiques et militaires) dans les États post-communistes (en servant de cadres à la politique de transfert, avec des rencontres sous-régionales et des échanges créant le contexte favorable à la transmission des idées et en servant de cadres à l'assistance financière et technique).

À la fin des années 2000, les diverses institutions sous-régionales créées dans les années 1990 sont devenues, comme le souligne Cottey (2009 : 7), « des éléments institutionnalisés – quoique pas particulièrement proéminents – du paysage diplomatique européen ». Des rencontres régulières ont lieu entre les différents partenaires, y compris des gouvernements et des acteurs publics, des acteurs privés (entreprises et organisations de la société civile), des structures administratives internationales, ainsi que des structures d'élaboration et de mise en œuvre des politiques établies dans bon nombre de ces groupements sous-régionaux. Cottey ajoute que « d'un certain point de vue, on peut voir cela comme

la consolidation de la coopération sous-régionale née dans les années 1990. Mais d'un point de vue plus critique, on pourrait dire qu'une fois que les institutions sont créées, elles ont tendance à se perpétuer, en se contentant de suivre un chemin institutionnel pré-établi, tandis que les acteurs concernés développent un intérêt personnel à maintenir ces institutions et leurs activités » (Cottey 2009 : 7). Quoi qu'il en soit, les effets d'une telle coopération sont difficilement appréciables, mais ils ont largement « contribué à développer des habitudes de coopération et un sentiment d'identité commune, à susciter de l'intérêt auprès de leurs membres et à engendrer - quoique de façon limitée - une coordination politique et des politiques communes » (Cottey 2009 : 12). À présent, les groupements sous-régionaux dépendent principalement du soutien financier de leurs États membres et d'organisations internationales telles que l'UE et la Banque mondiale. Cottey pense que si l'on veut accroître le rôle et l'impact des groupements sous-régionaux européens, il faudrait allouer des ressources financières indépendantes pour financer les programmes, les politiques et leurs activités.

2.2. La coopération territoriale transnationale via INTERREG et les visions transnationales du territoire

Alors que le sous-régionalisme signifie une coopération entre des États-nations, il existe également de nombreux exemples de coopérations transnationales et transfrontalières à long terme entre des autorités locales et régionales. Il y a plusieurs exemples de coopérations transfrontalières, notamment dans les zones densément peuplées de l'Europe occidentale, instaurées pour répondre à des problèmes urgents de développements urbain, économique et territorial. La première « Euregio » dans la région frontalière germano-néerlandaise de Gronau et Enschede, par exemple, fut fondée en 1958. Cependant, les fonds apportés à la coopération transfrontalière depuis 1990 et à la coopération transnationale depuis 1997 par l'initiative européenne INTERREG ont été fondamentaux pour développer l'implication des acteurs à travers l'Europe dans les programmes et les projets de coopération transfrontalière. Les programmes INTERREG sont cofinancés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), permettant ainsi aux acteurs issus des zones transfrontalières ou transnationales visées d'avoir accès aux financements de l'UE pour soutenir des activités de coopération.

En plus de fournir un support financier à un large éventail d'acteurs publics, privés et non-gouvernementaux pour coopérer au-delà des frontières nationales, le lancement de l'initiative INTERREG sur la coopération transfrontalière en 1990 a marqué une étape importante en direction d'une gouvernance à multi-niveaux en Europe (Dühr *et al.* 2010). La raison en est que les fonds INTERREG ne devaient pas spécialement être attribués aux États-nations, mais pouvaient l'être à des institutions transfrontalières, telles que les « Eurorégions ». Selon Brenner (2004 : 288), cette façon d'impliquer les régions, les municipalités et les structures transfrontalières déjà en place dans la politique régionale de l'UE a permis à ces régions et municipalités « d'établir des plateformes de lobbying transnationales, sans devoir nécessairement impliquer leurs gouvernements nationaux respectifs. Dans le même temps, la Commission européenne a essayé de capitaliser sur de tels réseaux, de manière à influencer les résultats du développement local sans la médiation directe des autorités nationales des États. »

Alors que le financement de l'UE pour la coopération transfrontalière s'attache depuis 1990 à réduire l'effet des frontières nationales dans la poursuite des objectifs du marché unique, deux études de la Commission européenne ont suggéré l'idée de fonder les interventions politiques de l'UE autour des besoins des grandes régions transnationales. Il s'agissait d'*Europe 2000* (CCE 1991) et d'*Europe 2000+* (CCE 1994). Avec cette approche visant à identifier les régions fonctionnelles, la Commission européenne cherchait à encourager « de nouvelles façons de penser les perspectives territoriales qui ne seraient plus limitées aux frontières nationales » (CCE 1994 : 169). Les études *Europe 2000* servirent d'impulsion à la mise sur pied de l'initiative communautaire INTERREG IIC en 1997, qui complétait désormais l'initiative INTERREG existante sur la coopération transfrontalière, en créant un financement européen pour la coopération transnationale sur de grandes zones contiguës. INTERREG IIC fut créé comme instrument de soutien à l'application du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (CDS 1999). Le SDEC est généralement considéré comme le premier cadre de développement territorial édicté par et pour les quinze premiers États membres de l'UE de l'époque. Les zones de coopération transnationale d'INTERREG IIC furent déterminées sur base des structures de coopération existantes (comme dans le cas de la région de la mer Baltique), ainsi que sur des études de la Commission euro-

péenne qui identifiaient un certain nombre de régions transnationales concernées par les mêmes préoccupations de développement territorial, telles que la zone de l'Atlantique ou la région des capitales de l'Europe du Nord-Ouest. La cohérence de certaines de ces régions transnationales fut considérée, dès le départ, comme discutable. Avec le temps, elles se sont soit étendues en raison d'un lobbying politique, soit altérées en réponse à des considérations administratives. De telles évolutions des zones de coopération ont sans doute engendré un considérable « brouillage des intentions originelles de la coopération, dans la mesure où elles sont trop importantes pour supposer des problèmes transnationaux spécifiques » (Dühr et Nadin 2007 : 379). Dans la politique de cohésion de l'UE 2007-13 actuelle, INTERREG est devenu l'un des trois principaux objectifs de financement, avec une « coopération territoriale » complétant les objectifs de « convergence » et de « compétitivité régionale et d'emploi ». En tant que cadre de référence pour la coopération transnationale, le SDEC a été remplacé par des priorités de financement dérivées de « l'Agenda pour la croissance et l'emploi » de l'UE (CCE 2005). Ceci met l'accent sur les actions de soutien liées à l'innovation, la compétitivité économique et le développement durable, mais ne promeut pas spécialement une perspective intégrée ou territoriale, comme le faisait le SDEC. Pour la période 2007-13, la coopération territoriale transnationale est promue dans treize grandes zones de programmation (voir figure 2).

Il y a d'énormes différences entre ces zones de coopération transnationale et les définitions de « transnationalité » qu'elles appliquent. Cela a généré une grande variété de projets qui rendent difficile l'estimation des effets de la coopération financée par l'UE dans son ensemble. Bon nombre de ces projets s'attachent sans doute à la coopération sur des questions qui relèvent de préoccupations communes, plutôt que sur des questions nature transnationale. Alors que la coopération INTERREG n'a probablement pas jusqu'ici contribué à un recalibrage de la programmation et des perspectives politiques publiques à un niveau transnational (Dühr et Nadin 2007), l'idée a été avancée qu'elle serait parvenue à engager des autorités locales et régionales sur des terrains jusqu'alors réservés aux acteurs des États centraux. Qui plus est, le financement INTERREG a permis d'encourager la création de nouvelles identités régionales, de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes de gouvernance. Il a fourni des incitations pour s'attaquer à des problèmes généralement considérés comme non prioritaires dans

des contextes internes (c'est que la coopération transnationale financée par l'UE possède une grande valeur ajoutée politique et symbolique). Il a mobilisé des ressources financières (dans la mesure où il faut que les financements publics et privés soient combinés pour les projets de coopération territoriale financés par l'UE). Et, enfin, il offre une plateforme de communication à différents types d'organisations qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble (voir Barca 2009 ; Dühr *et al.* 2010 ; Panteia *et al.* 2010).

La collecte plus efficace des fruits de la coopération INTERREG a été handicapée par l'implication politique mitigée, qui n'exploita pas à fond les programmes et les résultats des projets de la coopération dans les contextes nationaux et régionaux. Qui plus est, certains grands objectifs du programme durent s'effacer face à la poursuite d'intérêts particuliers, ce qui les transforma souvent en projets dont la pertinence était discutable à l'échelle de la région transnationale (Barca 2009 ; Dühr et Nadin 2007). La réforme de la politique de cohésion de l'UE pour la période de programmation 2007-13 pourrait bien avoir créé des obstacles supplémentaires à une coopération transnationale efficace, en alignant les priorités de financements sur les Agendas de Lisbonne et Göteborg, « empêchant ainsi toute possibilité d'une approche sur mesure des caractéristiques spécifiques à chaque zone » (CRPM 2010b).

FIGURE 2 : LES ZONES DE COOPÉRATION INTERREG IVB (2007-13)



SOURCE : © EUROGRAPHICS ASSOCIATION POUR LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES (RÉGIONS NUTS). AUTRES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES : GLOBAL ADMINISTRATIVE UNIT LAYERS (GAUL), FAO. © COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COMMISSION EUROPÉENNE, DG REGIO, 2009.

Disponible en ligne sur http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_en.htm (en date du 31 juillet 2009).

Quand on essaie d'évaluer les résultats de la coopération transnationale financée par l'UE, il faut garder à l'esprit que la coopération territoriale est complexe : les projets sont « caractérisés par l'interdisciplinarité, l'usage de multiples langues, une diversité culturelle et le défi de communiquer au-delà les frontières sectorielles » (Barca 2009 : 98). Les structures de coopération ont besoin de temps pour évoluer et mûrir, et la confiance entre les partenaires en présence doit se développer avant que des choix difficiles puissent être effectués, ce qui permettra aussi un partage des pertes et des gains financiers. Les agendas politiques et l'état d'esprit des hauts responsables jouent un rôle important dans l'intensité de la coopération, mais ils évoluent lentement. Une définition claire de l'agenda de coopération, ainsi qu'une discussion des questions à traiter à l'échelle transnationale sont cruciales. Ceci s'est pourtant avéré complexe dans le cadre des programmes INTERREG, où les questions administratives et réglementaires sur la gestion des fonds structurels reçoivent généralement le plus d'attention.

Dans une tentative de mise au point de l'agenda transnational de coopération, l'initiative communautaire INTERREG IIC (1997-1999) et son successeur INTERREG IIIB (2000-2006) ont encouragé, de façon explicite, le développement de « visions territoriales transnationales ». Ces visions devaient servir d'outils pour coordonner les nombreux intérêts en jeu souvent divergents et pour aboutir à un accord, là où subsistent encore de nombreuses incertitudes quant aux processus territoriaux complexes et à leur développement futur. Les visions transnationales étaient aussi censées guider le développement et la sélection des projets INTERREG dans ces zones (voir Dühr *et al.* 2010). Le document *Vision et stratégies autour de la mer Baltique 2010* (VASAB 2010, 1994) est généralement considéré comme le « modèle » de vision territoriale transnationale dans le cadre de l'initiative INTERREG transnationale. Il a été préparé par les ministères responsables de l'aménagement du territoire et du développement des pays bordant la région de la mer Baltique, bien avant que l'initiative INTERREG IIC n'ait été lancée. La vision de VASAB était de traiter des préoccupations communes concernant la pollution environnementale de cette mer peu profonde et de prendre en compte les réponses politiques apportées aux problèmes communs d'une région devenue largement périphérique de l'Europe après le chute du « Rideau de fer ». Un programme d'actions intitulé « De la vision à l'action » (VASAB 2010, 1996) proposait des mesures pour la mise en œuvre de la vision territoriale. En 1997, les fonds INTERREG ont soutenu le

processus d'actualisation de la stratégie VASAB 2010 (VASAB 2010+, 2001). La *Perspective à long terme VASAB pour le développement territorial durable de la région de la mer Baltique* (VASAB LTP, 2009) a été récemment adoptée pour donner une orientation stratégique jusqu'en 2030.

Il existe quatre autres exemples de visions territoriales transnationales nées dans le cadre de la coopération INTERREG IIC et IIIB et qui cherchaient à rapprocher les grands principes du SDEC avec les activités d'aménagement de divers gouvernements nationaux et régionaux et avec les centaines de projets de coopération financés par le programme INTERREG. Il s'agit des visions pour la zone CADSES (BBR 2000a)⁹, pour l'Europe du Nord-Ouest (AMNO Spatial Vision Group), pour la Région Mer du Nord (Vision Working Group 2000) et pour l'Arc Atlantique (CRPM 2005). Préparés par des groupes principalement composés de responsables de l'aménagement du territoire issus des pays participants, les résultats ont été critiqués pour n'avoir impliqué ni un large public, ni une participation privée (Stumm et Robert 2006). Dans l'ensemble, l'influence de ces visions territoriales sur la sélection des projets INTERREG fut assez limitée, tout comme leur impact sur les politiques et les pratiques de planification régionale. Leur principale valeur pourrait donc bien avoir été d'aider à intensifier la coopération entre les acteurs nationaux et régionaux impliqués dans le développement des visions territoriales transnationales INTERREG. Les visions ont assurément suscité une discussion sur la mise à l'agenda des questions bénéficiant de la coopération transnationale et sur l'intérêt d'une structure de coordination pour les politiques et les actions sectorielles (Dühr *et al.* 2010 ; Stumm et Robert 2006). Avec les changements politiques survenus depuis les années 2000 en direction de la stratégie de Lisbonne-Göteborg, pour la période actuelle de programmation de politique de cohésion de l'UE (2007-13), on a finalement accordé peu d'attention à la capacité qu'avaient les visions territoriales transnationales à fournir un cadre stratégique à la coopération. On reconnaît cependant, de plus en plus, que les politiques sectorielles de l'UE et les actions effectuées par-delà les frontières administratives ont besoin d'être mieux coordonnées, ce qui explique le récent intérêt pour le développement de stratégies intégrées pour les macro-régions.

⁹ Au cours des périodes de financement INTERREG IIC et IIIB, CADSES se référait à la zone de coopération transnationale « Europe centrale, Adriatique, Danube et Europe du Sud-Est » (« Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space »). Durant la période de financement 2007-2013, la zone de coopération transnationale CADSES fut divisée en deux zones de programme distinctes : le Programme d'Europe centrale (CENTRAL) et l'Espace d'Europe du Sud-Est (SEES) (voir figure 2). Ils recouvrent tous les deux partiellement la zone couverte par la stratégie macro-régionale du Danube.

III - La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique

Des stratégies macro-régionales de l'UE ont, jusqu'ici, été adoptées pour la région de la mer Baltique (EUSBSR) (2009) et la région du Danube (EUSDR) (2010). En accord avec les propositions de la Commission, aucun financement supplémentaire n'a été octroyé et, dans les deux régions, il existait déjà des structures de coopération sur lesquelles la stratégie et sa mise en œuvre ont pu se construire. Les résultats des premières expériences de la mise en application de la stratégie de la région de la mer Baltique sont maintenant disponibles. La discussion de cette section s'attachera donc en particulier à cette région, même si des références à la stratégie de la région du Danube seront faites en cas de différences notables entre les deux initiatives.

Les pays bordant la mer Baltique coopèrent ensemble au niveau transnational depuis les années 1990. En plus du forum politique du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), il existe d'autres forums de coopération bien ancrés et ayant une influence considérable sur l'élaboration des politiques et les prises de décisions, tels, par exemple, HELCOM¹⁰ dans le domaine des politiques environnementales

10 La Commission d'Helsinki (HELCOM) est une organisation intergouvernementale (Danemark, Estonie, Union européenne, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie et Suède) œuvrant à la protection des fonds marins de la mer Baltique.

et VASAB¹¹ pour l'aménagement du territoire transnational. Le fait que la coopération transnationale y soit bien établie et institutionnalisée est d'autant plus remarquable que la région a été divisée pendant la quarantaine d'années qu'a duré la Guerre froide, ce qui engendra d'importantes différences dans les systèmes politiques et économiques des pays concernés.

Vu l'existence de telles structures de coopération transnationale, bien installées dans la région de la mer Baltique, on peut se demander pourquoi les institutions européennes devraient s'impliquer directement dans une action qui ne couvre que partiellement le territoire de l'Union. L'argument principal pour l'implication de l'UE dans cette région vient de la constatation du fait que la coopération intergouvernementale se heurte à des limites en essayant de coordonner des politiques sectorielles à différents niveaux de gouvernement et au-delà des frontières nationales. Après tout, comme Kröger l'a rappelé (2006), les décideurs politiques et les parties prenantes doivent faire face à des intérêts concurrents lorsqu'ils s'impliquent dans la coopération européenne, mais aussi à l'incertitude des résultats, à des intérêts divergents et à des conflits politiques qui pourraient tout bonnement prendre le dessus sur les objectifs de la coopération, quelle qu'en soit leur valeur individuelle. On espère qu'en y impliquant les institutions européennes, ces dilemmes pourront être résolus et que la coopération macro-régionale sera poursuivie de manière plus stable.

Compte tenu des ambitions de l'approche macro-régionale pour une amélioration de la coordination des politiques et des actions, à la fois au plan géographique (par-delà les frontières nationales), horizontal (par-delà les politiques sectorielles) et vertical (à travers les différents niveaux de gouvernance), l'accent a été mis de manière considérable sur l'obtention d'un large soutien des acteurs de toute la région et au niveau européen. Quand il a décrit le processus de mise en place de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, Joenniemi (2009) a insisté sur la démarche sans précédent de la DG Regio (comme acteur chargé de la préparation de la stratégie), réussissant à coordonner les contributions de vingt autres directions générales de la Commission européenne dans l'élaboration de la stratégie. Toute une série de réunions de concertation fut organisée avec les

¹¹ VASAB (Vision et stratégies autour de la mer Baltique) est un réseau intergouvernemental de onze pays de la région de la mer Baltique promouvant la coopération en matière d'aménagement du territoire et de développement de la région de la mer Baltique.

États membres de l'UE, les autorités locales et régionales et les parties prenantes de la région de la mer Baltique (organisations intergouvernementales et non-gouvernementales, experts et représentants du secteur privé), ainsi qu'une consultation en ligne avec le public. Ces consultations permirent d'identifier les quatre piliers de la stratégie afin de rendre la région de la mer Baltique plus :

1. écologiquement durable (en réduisant, par exemple, la pollution de la mer) ;
2. prospère (en promouvant, par exemple, la modernisation des petites et moyennes entreprises) ;
3. accessible et attractive (en améliorant, par exemple, les connexions de transport) ;
4. sûre et sécurisée (en gérant mieux, par exemple, la réponse aux accidents).

La Commission européenne a insisté sur le fait que cette structure « ne devait servir qu'à des fins d'analyse. En fait, chaque pilier renvoie à un large éventail de politiques et aura des impacts sur les autres piliers : ils sont tous interconnectés et solidaires » (CCE 2010a : 3). Outre ces quatre piliers thématiques, la stratégie inclut également des actions horizontales visant à soutenir la cohésion territoriale (voir encadré 1).

La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique s'accompagne d'un plan d'action « révisable » (destiné à être adapté dans le temps, voir CCE 2010a, b) portant sur quinze zones de priorité (voir tableau 1 pour un survol du contenu du plan d'action de la stratégie pour la région de la mer Baltique et tableau 2 pour la structure du plan d'action de la région du Danube avec ses quatre piliers et onze priorités). Les domaines prioritaires sont mis en œuvre par le biais d'actions, dont certaines sont stratégiques pour la région de la mer Baltique (à savoir les « questions transnationales » définies ci-dessus) et d'autres sont coopératives, ce qui veut dire qu'elles se basent sur les bénéfices de l'amélioration de la coopération sur les questions que les États membres et les actionnaires sont prêts à considérer (à savoir les « questions communes ») (CCE 2010a, b). Le plan d'action énumère, en outre, des exemples de projets-phares, c'est-à-dire des projets à haute portée pour la région de la mer Baltique (voir tableau 3 pour des exemples). Un chef de file responsable devra être désigné et une date limite de mise en œuvre arrêtée pour chacun d'eux (bien qu'il y ait plusieurs projets pour lesquels cela n'ait pas été fait, voir CCE 2010b). Certains projets-phares sont qualifiés de « rapides »,

indiquant l'espoir de les voir « lancés et mis en œuvre relativement rapidement » (CCE 2010a : 4). Les projets doivent être financés par les programmes de financement de l'UE disponibles dans les régions et par d'autres sources, telles que résumées au tableau 4.

ENCADRÉ 1 : ACTIONS HORIZONTALES DE LA STRATÉGIE DE L'UE POUR LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE

- Aligner les fonds disponibles et les politiques sur les priorités et les actions de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique (Date limite pour le rapport d'activité : décembre 2010).
- Coopérer à la transposition des directives de l'UE de sorte que la mise en application des règles ne crée pas de barrières inutiles. Toute coordination de ce type serait totalement volontaire et relèverait entièrement de la législation de l'UE.
- Développer des structures de gouvernance maritime intégrée dans la région de la mer Baltique (Date limite pour le rapport d'activité : décembre 2010).
- Devenir un projet-pilote dans la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » et s'atteler au plus vite à la restauration de la mer Baltique (Date limite pour le rapport d'activité : décembre 2010).
- Encourager l'usage de la planification de l'espace maritime dans tous les États membres autour de la mer Baltique et développer une approche commune de la coopération transfrontalière (Date limite pour le rapport d'activité : à confirmer).
- Développer et compléter la « Planification de l'espace terrestre », avec la Perspective VASAB pour le développement territorial durable de la région de la mer Baltique¹² qui doit être prise en compte par les autres coordinateurs de priorité, compte tenu des objectifs territoriaux, des conditions et des impacts de leurs actions (Date limite pour le rapport d'activité : à confirmer).
- Renforcer la gouvernance à multi-niveaux, l'aménagement du territoire ciblé et le développement durable (Date limite pour le rapport d'activité : à confirmer).
- Transformer les projets-pilotes et les projets de démonstration qui ont fait leurs preuves en actions de grande envergure (Date limite pour le rapport d'activité : à déterminer).
- Utiliser la recherche comme base des décisions politiques via des programmes de recherche communs dans la région de la mer Baltique (Date limite : à déterminer).
- Assurer une connexion internet rapide dans les zones rurales en utilisant des solutions locales pour inclure les communautés rurales aux réseaux de communication (Date limite : à déterminer).
- Définir et mettre en place la composante « Bassin de la mer Baltique » du Réseau européen de données et d'observations marines (EMODNET) et améliorer les données socio-économiques (Date limite : à déterminer). Construire une identité régionale au niveau régional étendu, basée sur une vision commune (Dir. : BaltMet ; date limite à déterminer).
- Soutenir le développement durable des zones de pêche concernées par les programmes opérationnels du Fonds européen pour la pêche (FEP) et du réseau communautaire FARNET (Dir. : tout réseau pour les zones de pêche des États membres, en coopération avec le réseau communautaire FARNET ; date limite pour le rapport d'activité : à déterminer).

SOURCE: CCE 2010b

¹² Adopté par les ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement des pays de la région de la mer Baltique en octobre 2009 à Vilnius.

TABLEAU 1 : PILIERS ET DOMAINES PRIORITAIRES DE LA STRATÉGIE DE L'UE POUR LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE

PILIER/DOMAINE PRIORITAIRE	PAYS COORDINATEUR(S)	NOMBRE D' ACTIONS	NOMBRE DE PROJETS
PILIER I : FAIRE DE LA MER BALTIQUE UN LIEU ÉCOLOGIQUEMENT DURABLE			
1. RAMENER LES APPORTS EN NUTRIMENTS DE LA MER À DES NIVEAUX ACCEPTABLES	POLOGNE/FINLANDE	6	5
2. PRÉSERVER LES ZONES NATURELLES ET LA BIODIVERSITÉ, Y COMPRIS LES ZONES DE PÊCHE	ALLEMAGNE	2	3
3. RÉDUIRE L'USAGE ET L'IMPACT DES SUBSTANCES DANGEREUSES	SUÈDE	4	8
4. DEVENIR UNE RÉGION-MODÈLE DE TRAFIC MARITIME « PROPRE »	DANEMARK	1	6
5. PALLIER ET S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES	DANEMARK	3	3
PILIER II : ACCROÎTRE LA PROSPÉRITÉ DE LA MER BALTIQUE			
6. SUPPRIMER LES OBSTACLES À UN MARCHÉ INTERNE À LA MER BALTIQUE	ESTONIE	6	7
7. EXPLOITER TOUS LES POTENTIELS DE LA RÉGION EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET INNOVATIONS	SUÈDE/POLOGNE	2	5
8. METTRE EN APPLICATION LE SMALL BUSINESS ACT : PROMOUVOIR L'ENTREPRENARIAT, RENFORCER LES PME ET ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DES RESSOURCES HUMAINES	DANEMARK/ALLEMAGNE	8	8
9. RENFORCER LA DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DES ZONES FORESTIÈRES ET DES ZONES DE PÊCHE	FINLANDE ; LITUANIE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ; SUÈDE POUR LES ZONES DE PÊCHE	7	10

PILIER III : AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ			
10. AMÉLIORER L'ACCÈS, L'EFFICACITÉ ET LA SÉCURITÉ DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE	LETTONIE/DANEMARK	3	4
11. AMÉLIORER LES CONNEXIONS DE TRANSPORT INTERNES ET EXTERNES	LITUANIE/SUÈDE	5	5
12. MAINTENIR ET RENFORCER L'ATTRAIT DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE VIA, NOTAMMENT, L'ÉDUCATION, LE TOURISME ET LA SANTÉ	TOURISME : ALLEMAGNE (MECKLEMBOURG-POMÉRANIE OCCIDENTALE) SANTÉ : PARTENARIAT DE SANTÉ PUBLIQUE DE LA DIMENSION SEPTENTRIONALE ÉDUCATION : ALLEMAGNE	8	13
PILIER IV : FAIRE DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE UN LIEU SÛR ET SÉCURISÉ			
13. DEVENIR UNE RÉGION DE PREMIER PLAN EN MATIÈRE DE SÛRETÉ ET SÉCURITÉ MARITIME	FINLANDE/DANEMARK	4	7
14. RENFORCER LA CAPACITÉ DE PROTECTION ET DE RÉPONSE AUX ACCIDENTS MARITIMES EN CAS D'URGENCE MAJEURE	DANEMARK	2	3
15. RÉDUIRE LE VOLUME ET L'IMPACT DES DÉLITS TRANSFRONTALIERS	FINLANDE/LITUANIE	1	5
ACTIONS HORIZONTALES	COMMISSION EUROPÉENNE	13	

SOURCE : CCE 2010B.

TABEAU 2 : PILIERS ET DOMAINES PRIORITAIRES DE LA STRATÉGIE DE L'UE POUR LA RÉGION DU DANUBE

PILIER/ZONE DE PRIORITÉ	PAYS COORDINATEUR(S)	NOMBRE D' ACTIONS	NOMBRE DE PROJETS
PILIER A : RELIER LA RÉGION DU DANUBE			
1. ACCROÎTRE LA MOBILITÉ ET LA MULTIMODALITÉ	TRANSPORT DANS LES EAUX NATIONALES : AUTRICHE, ROUMANIE	10	9
	TRANSPORTS FERROVIAIRE, ROUTIER ET AÉRIEN : SLOVÉNIE, SERBIE (INTÉRÊT: UKRAINE)	7	6
2. ENCOURAGER UNE ÉNERGIE PLUS DURABLE	HONGRIE, RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	17	10
3. PROMOUVOIR LA CULTURE ET LE TOURISME, ENCOURAGER LES CONTACTS ENTRE LES PERSONNES	BULGARIE, ROUMANIE	14	20
PILIER B : PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DU DANUBE			
4. RESTAURER ET MAINTENIR LA QUALITÉ DES EAUX	HONGRIE, SLOVAQUIE	14	7
5. GÉRER LES RISQUES ENVIRONNEMENTAUX	HONGRIE, ROUMANIE	8	11
6. PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ, LES PAYSAGES, LA QUALITÉ DE L'AIR ET DES SOLS	ALLEMAGNE (BAVIÈRE), CROATIE	16	13
PILIER C : DÉVELOPPER LA PROSPÉRITÉ DANS LA RÉGION DU DANUBE			
7. PROMOUVOIR UNE SOCIÉTÉ DE LA CONNAISSANCE PAR LA RECHERCHE, L'ÉDUCATION ET LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	SLOVAQUIE, SERBIE	8	12
8. ENCOURAGER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, Y COMPRIS DANS LES CLUSTERS	ALLEMAGNE (BADE-WURTEMBERG), CROATIE	7	10
9. INVESTIR DANS LES PERSONNES ET LES COMPÉTENCES	AUTRICHE, MOLDAVIE	8	7
PILIER D : RENFORCER LA RÉGION DU DANUBE			
10. ACCROÎTRE LA CAPACITÉ INSTITUTIONNELLE ET LA COOPÉRATION	AUTRICHE (VIENNE), SLOVÉNIE	9	8
11. TRAVAILLER ENSEMBLE POUR PROMOUVOIR LA SÉCURITÉ ET S'ATTAQUER AU CRIME ORGANISÉ	ALLEMAGNE, BULGARIE	11	10

SOURCE : CCE 2010d, CCE 2011.

TABEAU 3 : EXEMPLES D' ACTIONS ET DE PROJETS DE PRIORITÉS D' ACTIONS DANS LA STRATÉGIE DE L' UE POUR LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE

PILIER I : FAIRE DE LA MER BALTIQUE UN LIEU ÉCOLOGIQUEMENT DURABLE		
ZONE DE PRIORITÉ	ACTIONS (STRATÉGIQUE)	ACTIONS (COOPÉRATIVE)
1. RAMÈNER LES APPORTS EN NUTRIMENTS DE LA MER À DES NIVEAUX ACCEPTABLES	METTRE EN ŒUVRE DES ACTIONS VISANT À RÉDUIRE L' EXCÈS DE NUTRIMENTS (DIRECTIVES-CLÉFS, PLAN D' ACTION HELCOM) PROMOUVOIR DES MESURES ET DES PRATIQUES VISANT À RÉDUIRE LES PERTES EN NUTRIMENTS DE L' AGRICULTURE ET SE CHARGER DE L' EUTROPHISATION (DIRECTIVES-CADRES DE L' UE SUR LES NITRATES ET LES EAUX, ÉCOCONDITIONNALITÉ PAC) MISE EN APPLICATION RIGoureuse DE LA DIRECTIVE-CADRE SUR L' EAU POUR OPTIMISER LES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX POUR LA MER BALTIQUE.	ÉTABLIR ET RESTAURER AVANTAGE DE ZONES HUMIDES POUR RECYCLER LES NUTRIMENTS ET RÉDUIRE LES INONDATIONS METTRE EN PLACE LE BONUS BASÉ SUR L' ARTICLE 185 TFUE (PROGRAMME COMMUN DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT SUR LA MER BALTIQUE) FAVORISER LE DIALOGUE POLITIQUE TRANS-SECTORIEL SUR LES QUESTIONS D' INTÉGRATION DE L' AGRICULTURE, DE L' ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL
		<p>PROJETS PHARES</p> <p>1.1 CALENDRIER POUR SUPPRIMER PROGRESSIVEMENT LES PHOSPHATES DANS LES DÉTERGENTS (Dir. : Suède, DATE LIMITE 12/2012) RAPIDE</p> <p>1.2 USINES DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES AUTOUR DE LA MER BALTIQUE (EN CONSTRUCTION / MODERNISATION) (Dir. : Suède, DATE LIMITE POUR LE RAPPORT D' ACTIVITÉ À DÉTERMINER)</p> <p>1.3 ANALYSER LES RÉSULTATS D' ACTIONS-PILOTES FINANCÉES PAR ERDF, LIFE ET BALTIC 21 EN PRÉVENTION DE L' EUTROPHISATION (Dir. : À CONFIRMER, DG REGIO POUR SUIVRE, DATE LIMITE POUR LE RAPPORT D' ACTIVITÉ 06/2010) RAPIDE</p> <p>1.4 METTRE EN ŒUVRE LES PRATIQUES AGRICOLES LES PLUS EFFICACES (« ACCORD BALTIQUE ») (FINANCÉ PAR LE PROGRAMME INTERREG IVB BSR ET NEFCO/NIB BSAP Trust Fund) (Dir. : FÉDÉRATION DES FERMIERS DE SUÈDE ET CENTRE LETTON DE CONSEIL ET DE FORMATION AGRICOLES, DATE LIMITE : 12/2013)</p> <p>1.5 ESTIMATION DE LA CHARGE DE POLLUTION RÉGIONALE PAR LES NUTRIMENTS ET ARRÊT DES PROJETS PRIORITAIRES VISANT À RÉDUIRE LES APPORTS EN NUTRIMENTS DE LA BiÉLORUSSIE EN MER BALTIQUE (Dir. : FINLANDE, DATE LIMITE : 12/2011)</p>
PILIER III : AMÉLIORER L' ACCESSIBILITÉ ET L' ATTRACTIVITÉ DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE		
ZONE DE PRIORITÉ	ACTIONS (STRATÉGIQUE)	ACTIONS (COOPÉRATIVE)
10. AMÉLIORER L' ACCÈS, L' EFFICACITÉ ET LA SÉCURITÉ DES MARCHÉS DE L' ÉNERGIE	ÉTABLIR UN MARCHÉ INTÉGRÉ ET EFFICACE POUR L' ÉNERGIE (MISE EN ŒUVRE DU PLAN D' INTERCONNEXION DES MARCHÉS ÉNERGÉTIQUES DE LA RÉGION DE LA BALTIQUE BEMIP)	ACCROÎTRE L' USAGE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES S' A SSURER D' UNE MEILLEURE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE
		<p>PROJETS PHARES</p> <p>10.1 SURVEILLER LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D' INTERCONNEXION DES MARCHÉS ÉNERGÉTIQUES DE LA RÉGION DE LA BALTIQUE (BEMIP) (Dir. : LITUANIE, DATE LIMITE À DÉTERMINER) RAPIDE</p> <p>10.2 PRÉSENTATION DE SOLUTIONS COORDONNÉES POUR LA CONNEXION DES FERMES ÉOLIENNES EN MER (Dir. : DANEMARK, DATE LIMITE POUR LE RAPPORT D' ACTIVITÉ À DÉTERMINER) RAPIDE</p> <p>10.3 METTRE EN ŒUVRE LE PROJET POUR LA PROMOTION DE LA BIOÉNERGIE EN MER BALTIQUE (Dir. : Suède, DATE LIMITE POUR LE RAPPORT D' ACTIVITÉ À DÉTERMINER)</p> <p>10.4 ÉLARGIR LE MODÈLE NORDIQUE DU MARCHÉ DE L' ÉLECTRICITÉ (NORDEL¹³) AUX TROIS ÉTATS BALTIQUES (Dir. : LETTONIE, DATE LIMITE POUR LE RAPPORT D' ACTIVITÉ À DÉTERMINER)</p>

Source : CCE 2010b.

13 NORDEL est l' organisme qui coordonne les réseaux électriques interconnectés (TSO) du Danemark, de la Finlande, de l' Islande, de la Norvège et de la Suède.

TABEAU 4 : EXEMPLES DE FINANCEMENT DES QUATRE PILIERS DE LA STRATÉGIE DE L'UE POUR LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE TELS QUE DÉFINIS DANS LE PLAN D'ACTION

PILIER	EXEMPLES DE FINANCEMENTS
<p>PILIER I : FAIRE DE LA MER BALTIQUE UN LIEU ÉCOLOGIQUEMENT DURABLE</p>	<p>PROGRAMMES DE CONVERGENCE, COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOI (2007-13, FEDER ET FONDS DE COHÉSION) DANS LA RÉGION DE MER BALTIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT :</p> <p>TRAITEMENT DES EAUX USÉES : € 3,1 MILLIARDS TRANSPORT URBAIN NON POLLUANT : € 2,3 MILLIARDS DÉCHETS MÉNAGERS ET INDUSTRIELS : € 1,6 MILLIARD DISTRIBUTION DES EAUX : € 1,2 MILLIARD AUTRES¹⁴ : € 1,6 MILLIARD TOTAL : € 9,8 MILLIARDS</p> <p>PLUS LES AUTRES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE L'UE (7ÈME PROGRAMME-CADRE DE RECHERCHE, PROGRAMME LIFE, PROGRAMMES DE COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE (FEDER), IEVP-CTF, FEADER, FEP ET LE PROGRAMME POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'INNOVATION)</p> <p>PLUS LES POLITIQUES NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE.</p> <p>PLUS LES PRÊTS ET LE COFINANCEMENT DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT.</p>
<p>PILIER II : ACCROÎTRE LA PROSPÉRITÉ DE LA MER BALTIQUE</p>	<p>PROGRAMMES DE CONVERGENCE, COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOI (2007-13, FEDER ET FONDS DE COHÉSION) DANS LA RÉGION DE MER BALTIQUE DANS LE DOMAINE DE LA PROSPÉRITÉ :</p> <p>MODERNISATION DES PME ET DE L'ENTREPRENARIAT : € 2,4 MILLIARDS INVESTISSEMENTS DANS LES ENTREPRISES : € 2,0 MILLIARDS ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE : € 1,2 MILLIARD INFRASTRUCTURES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE : € 1,1 MILLIARD TOTAL : € 6,7 MILLIARDS</p> <p>PLUS LES AUTRES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE L'UE (7ÈME PROGRAMME-CADRE DE RECHERCHE, PROGRAMME LIFE, SFE, PROGRAMMES DE COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE, IEVP-CTF, FEADER, FEP¹⁵ ET LE PROGRAMME POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'INNOVATION).</p> <p>PLUS LES POLITIQUES NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE.</p> <p>PLUS LES PRÊTS ET LE COFINANCEMENT DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT.</p>

14 Y compris la qualité de l'air, la promotion de la biodiversité et la prévention des risques.

15 Dépenses communautaires programmées 2007-2013 sous le FEP dans le domaine de la prospérité : développement durable des zones de pêche € 316 millions ; investissement dans la transformation du produit de la pêche, le marketing et l'aquaculture € 500 millions ; Total : € 816 millions.

<p>PILIER III: AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE</p>	<p>PROGRAMMES DE CONVERGENCE, COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOI (2007-13, FEDER ET FONDS DE COHÉSION) DANS LA RÉGION DE MER BALTIQUE DANS LES DOMAINES LIÉS À L'ACCESSIBILITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ :</p> <p>SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION : € 1,4 MILLIARD TRANSPORT : € 23,1 MILLIARDS ÉNERGIE : € 2,6 MILLIARDS TOTAL : € 27,1 MILLIARDS</p> <p>PLUS LE PROGRAMME TEN-T ET LES AUTRES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES (7ÈME PROGRAMME-CADRE DE RECHERCHE, PROGRAMME LIFE, PROGRAMMES DE COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE, IEVP-CTF, FEADER, FEP ET LE PROGRAMME POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'INNOVATION).</p> <p>PLUS LES POLITIQUES NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE.</p> <p>PLUS LES PRÊTS ET LE COFINANCEMENT DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT.</p>
<p>PILIER IV: FAIRE DE LA RÉGION DE LA MER BALTIQUE UN LIEU SÛR ET SÉCURISÉ</p>	<p>PROGRAMMES DE CONVERGENCE, COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOI (2007-13, FEDER ET FONDS DE COHÉSION) DANS LA RÉGION DE MER BALTIQUE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES : TOTAL : € 697 MILLIONS</p> <p>PLUS LES AUTRES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES (LES TROIS PROGRAMMES-CADRES SUPPORTANT UNE ZONE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE, LE 7ÈME PROGRAMME-CADRE DE RECHERCHE ET L'INSTRUMENT FINANCIER POUR LA PROTECTION CIVILE).</p> <p>PLUS LES POLITIQUES NATIONALE, RÉGIONALE ET LOCALE.</p> <p>PLUS LES PRÊTS ET LE COFINANCEMENT DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT.</p>

NOTES :

SOURCE : CCE 2010B.

FEDER = FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT
RÉGIONAL

FSE = FONDS SOCIAL EUROPÉEN

FEADER = FONDS EUROPÉEN AGRICOLE POUR LE
DÉVELOPPEMENT RURAL

FEP = FONDS EUROPÉEN POUR LA PÊCHE

IEVP-CTF = INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE
ET DE PARTENARIAT – PROGRAMMES DE COOPÉRATION

TRANSFRONTALIÈRE

INTERREG IVB = PROGRAMME DE COOPÉRATION TER-
RITORIALE EUROPÉENNE (2007-13)

TEN-T : PROGRAMMES DES RÉSEAUX TRANSEUROPEÛENS

Même si les macro-régions ne doivent pas engendrer de nouvelles institutions, leur mise en œuvre nécessite néanmoins des structures de gouvernance. Le nombre d'acteurs impliqués à différents niveaux a mené à un système assez complexe de gouvernance. Ainsi, pour la région de la mer Baltique, le modèle de gouvernance poursuivi prévoit de faire jouer un rôle à la Commission européenne (coordonné par la DG Politique régionale) en matière de coordination, de suivi, de rapport au Conseil et de soutien à la mise en œuvre de la stratégie. Qui plus est, la Commission européenne organise un forum annuel sur la stratégie et participe même directement à sa mise en œuvre en prenant la direction des actions horizontales et des projets individuels. Schymik (2011) souligne que, bien que la Commission européenne était censée initialement n'être qu'un facilitateur du processus, elle semble à présent être un moteur de la mise en œuvre et du développement futur de la stratégie. Les États membres de l'UE, par le biais du Conseil de l'UE, sont responsables du développement politique plus vaste. Ils jouent aussi un rôle de coordination à bien des égards : via les domaines prioritaires du plan d'action (généralement coordonnés par les ministres sectoriels compétents des pays impliqués) ; via le suivi de la mise en œuvre du plan d'action par le Conseil ; et finalement via les décisions concernant le développement futur de la stratégie. Un groupe constitué de hauts fonctionnaires des 27 États membres de l'UE et d'un représentant du Comité des régions a été formé ; il consulte la Commission sur tous les développements majeurs. La Banque européenne d'investissement (BEI) est également invitée à participer aux réunions. Des points de contact nationaux ont été identifiés pour chacun des huit États membres impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie au niveau national. On a désigné des coordinateurs pour les domaines prioritaires, chargés de coordonner la mise en œuvre de la stratégie via les projets-phares (voir tableau 1). La mise en œuvre de la stratégie par le biais des actions et des projets est avant tout la tâche des ministères nationaux, des agences publiques nationales et des organismes transnationaux. La Russie, en tant que seul membre non européen riverain de la mer Baltique, est impliquée dans la mise en œuvre de la stratégie seulement par le biais de projets spécifiques et via les structures régionales existantes, comme par exemple la Dimension septentrionale. Cette limitation de l'implication de la Russie au développement et à la mise en œuvre de la stratégie de la région de la mer Baltique est en conflit avec la coopération intergouvernementale existant dans la région, qui se caractérise par une implication équilibrée des États membres de l'UE et des autres pays. Il

existe cependant une grande différence, au niveau de la « dimension externe », entre la stratégie de la mer Baltique et l'approche adoptée par le plan d'action pour la stratégie de la région du Danube, dans la mesure où des pays non-membres de l'UE sont identifiés comme coordinateurs pour bon nombre des priorités (voir tableau 2).

La stratégie de la mer Baltique sera soumise à révision sous la présidence européenne de la Pologne, qui a démarré en juillet 2011, lorsque les pays et les organisations régionales responsables de projets spécifiques présenteront leur rapport sur les résultats et les réalisations. Les premières réactions ont indiqué – probablement sans surprise – que le fait de compter sur des projets pour atteindre les objectifs de la stratégie et pour obtenir une plus grande cohérence politique impliquait de relever certains défis. Mettre en place des structures de gouvernance complexes et répartir les tâches a pris un certain temps, amenant le Parlement européen à constater que la mise en œuvre de la stratégie de la mer Baltique avait été très lente à démarrer (PE 2010 : point 20).

Néanmoins, la Commission européenne, dans son premier compte-rendu de la stratégie de l'UE pour la mer Baltique, a conclu que l'expérience avait été positive dans l'ensemble et que l'adoption de la stratégie de la région de la mer Baltique et le démarrage de sa mise en œuvre avaient suscité « un intérêt politique considérable et de haut niveau » (CCE 2010h : 5). Le rapport constate certains résultats évidents dans la création et le financement de nouveaux projets en réponse aux besoins énumérés par le plan d'action, une nouvelle impulsion donnée à des projets déjà existants et liés aux quatre piliers, la création de nouveaux réseaux macro-régionaux dans des domaines autrefois dominés par des approches nationales (comme pour la priorité 13 sur la surveillance maritime) et l'extension des réseaux dans des domaines bien établies (CCE 2010h).

Cependant, le rapport relève également un certain nombre de défis qui devront encore retenir l'attention. Il note, tout d'abord, que le niveau d'ambition parmi les acteurs nationaux, qu'ils soient politiques ou administratifs, demeure inégal. Il existe également des différences considérables dans les modalités de travail des quinze domaines prioritaires, en fonction de l'existence ou non de réseaux et de l'avancement des modalités de coopération sur lesquelles peut se baser

la mise en œuvre (CCE 2010h). Le rôle limité des autorités infra-nationales, du secteur privé et de la société civile, dans la mise en œuvre du plan d'action, ainsi que l'implication limitée de la Russie dans la préparation et l'exécution de la stratégie, ont été signalés comme d'importants problèmes à régler (CRPM 2010a, Schymik 2011, Görmar 2010). Ceci a conduit à des appels en faveur d'une plus grande implication des acteurs régionaux et locaux (CdR 2009) et des communautés locales (PE 2010), ainsi qu'en faveur de la création d'un « forum de la société civile de la mer Baltique » (CESE 2009). Vu la complexité de la tâche de coordination des actions et des projets, certains coordinateurs des domaines prioritaires et des responsables de projets-phares ont considéré qu'il était important de trouver un financement d'assistance technique pour couvrir les frais de fonctionnement. Il a été mentionné que « l'absence d'un financement centralisé pouvait limiter le degré d'ambition de certains domaines et de certains projets. Cela rendait aussi la mise en œuvre de la stratégie plus vulnérable aux contraintes administratives et aux changements de priorités politiques qui restreignent les ressources humaines et financières allouées à la stratégie dans diverses administrations publiques » (CCE 2010h : 4).

Aligner la mise en œuvre de la stratégie sur des financements déjà existants issus des programmes de la politique de cohésion et d'autres sources de financements nationaux, régionaux et de l'UE s'est révélé comme un défi majeur (CCE 2010h, voir aussi CRPM 2010b). Le rapport annuel sur la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique note que « l'aptitude à engager un dialogue sur la façon de concentrer les financements futurs sur les objectifs de la stratégie varie bien souvent, et qu'il y a peu de discussion entre les responsables des différents programmes pour faire coïncider les projets avec leurs décisions de financement » (CCE 2010h : 4). On peut relever quelques exceptions, comme par exemple les programmes du sud et du centre de la Baltique, le programme de la région de la mer Baltique et les programmes de compétitivité de la Suède. Les deux derniers ont, en outre, « adopté de nouveaux critères de sélection pour donner plus de priorité encore aux projets qui sont ou pourraient être inclus à la stratégie, [tandis que] d'autres programmes ont dressé un inventaire des projets existants afin d'établir le nombre d'entre eux qui supportaient indirectement la stratégie » (CCE 2010h : 4). Le programme transnational de la région de la mer Baltique a même publié une brochure montrant comment les projets financés à ce jour répondaient aux priorités de la stratégie

macro-régionale. Parmi les quarante-six projets cités, quinze d'entre eux sont des projets-phares de la stratégie (STC RMB 2010). Afin d'assurer un meilleur alignement sur les autres financements européens, le rapport annuel considère qu'« il faut assurer l'implication renforcée des programmes dans le processus de mise en œuvre, de façon à s'assurer que les meilleures solutions financières soient trouvées pour les priorités de la stratégie » (CCE 2010h : 4). En réponse aux faiblesses mentionnées précédemment, le plan d'action suggère l'établissement de plateformes pour inciter les dirigeants des régions à établir un dialogue constructif sur la mise en œuvre et le futur de la stratégie. Le rapport annuel propose aussi un suivi systématique et une évaluation de la stratégie – si possible par des consultants indépendants – afin de nourrir le débat en cours.

IV - Les potentiels et les défis des stratégies macro-régionales en Europe : un débat

Les sections précédentes ont montré que la coopération macro-régionale en Europe n'était pas un phénomène nouveau, pas plus que ne l'était la préparation de stratégies et de cadres d'action pour les régions transnationales. Rien que dans la région de la mer Baltique, il existe de nombreux exemples de stratégies transnationales, préparées par Helcom et d'autres organismes intergouvernementaux, bien que bon nombre d'entre eux soient de nature sectorielle. Il existe aussi des exemples de stratégies conjointes pour les territoires transnationaux qui cherchent à coordonner les politiques sectorielles aux différents niveaux du gouvernement, telles que la perspective VASAB et les visions territoriales transnationales d'INTERREG. Néanmoins, la force de telles initiatives a sans doute aussi constitué leur principale faiblesse – c'est-à-dire la nature intergouvernementale de la coopération –, dans la mesure où elle subit constamment les bouleversements dans les priorités politiques des gouvernements successifs. L'approche macro-régionale de l'UE a permis de sortir la coopération transnationale du domaine de la coopération intergouvernementale et de l'introduire dans la sphère d'une gouvernance à multi-niveaux de l'UE, avec un rôle plus important dévolu aux institutions supranationales. La Commission européenne en particulier, en tant que structure

facilitatrice et coordonnatrice des stratégies macro-régionales, pourrait apporter cette stabilité qui fait souvent défaut à la coopération intergouvernementale.

L'approche macro-régionale a sans aucun doute permis de revitaliser le processus de coopération transnationale dans la région de la mer Baltique. Elle a fourni aux acteurs nationaux et européens une plateforme de discussion pour déterminer les actions que les groupes de pays riverains de la région de la mer Baltique devraient entreprendre au bénéfice de la macro-région dans son ensemble, ainsi que les actions visant à intégrer les différents impacts des politiques sectorielles de l'UE. Tout débat sur les problèmes devant être « hissés » au niveau macro-régional est le bienvenu, dans la mesure où il est largement admis que la gouvernance, l'élaboration des politiques publiques et la mise en œuvre de la stratégie au sein des frontières administratives présentent des lacunes considérables, quand il faut régler des relations fonctionnelles entre les territoires. Comme l'ont fait remarquer Allmendinger et Haughton (2009), des « espaces malléables aux frontières floues » impliquent pour les acteurs de devoir travailler dans des cadres protéiformes et de plus en plus selon des méthodes flexibles et spécifiques. Bien que théoriquement cela s'annonce très prometteur, il subsiste de nombreux défis pratiques et des tensions inhérentes à une telle approche flexible de la stratégie macro-régionale. Tour à tour, quatre de ces défis seront discutés. Ils traduisent la tension qui existe entre la volonté de la stratégie de régler la question des relations fonctionnelles et l'implication politique des acteurs, plutôt concentrés sur leurs territoires administratifs. La priorisation est un autre défi d'envergure pour les processus de conciliation. La mise en place d'une gouvernance complexe et le besoin d'assurer un engagement politique sur le long terme constituent deux autres de ces défis qu'auront à relever les stratégies macro-régionales.

4.1. Les géographies fonctionnelles contre les réalités politiques

Le débat sur les interrelations territoriales et fonctionnelles se trouve au cœur des stratégies macro-régionales pour la région de la mer Baltique et pour la région du Danube. Cela implique que les géographies varient en fonction des questions soulevées. Les problèmes environnementaux, par exemple, auront une portée géographique différente de la géographie économique ou de la géographie des transports. Alors que cela semble convaincant en théorie, la proposition de décider

des réponses et des actions politiques sur base d'une « approche géographique flexible » nécessite encore qu'on s'intéresse à la dimension politique des prises de décision. En effet, comme nous le rappelle Stocchiero (2010b : 11), tandis que « les macro-régions naturelles ne présentent aucune dimension administrative ou politique, interne ou externe, ce n'est pas le cas de la stratégie de l'UE pour les macro-régions. Même si la stratégie est élaborée sur base de fonctionnalités, les conditions politiques sont toujours prégnantes, et en particulier dans la dynamique des relations internes et externes ».

Définir une macro-région et la portée géographique des questions macro-régionales nécessite des analyses multidimensionnelles incluant de nombreux types de données territoriales, dans la mesure où il faut tenir compte de questions économiques, sociales, environnementales et de la mobilité. Pourtant, les données sur les relations fonctionnelles et les flux ne sont généralement pas directement disponibles et ces lacunes dans la disponibilité des données empêchent une vision globale des relations fonctionnelles entre les territoires. Il y a aussi généralement davantage et de meilleures données disponibles pour certains secteurs et certains types de flux – tels que les mobilités circulaires – que pour d'autres. On dispose, par exemple, généralement peu d'informations sur les liens entre les universités et les entreprises en termes de circulation des connaissances et autres. De plus, les liens fonctionnels entre les territoires – et donc les questions qui pourraient bénéficier de réponses macro-régionales – ne sont pas statiques, mais fluctuent avec le temps en réponse aux tendances économiques, sociétales et environnementales. Mais évaluer de tels changements futurs est complexe, en particulier pour les macro-régions.

Néanmoins, bien qu'il soit sans aucun doute fondamental de bien comprendre les relations fonctionnelles qui existent entre les territoires, pour nourrir la logique et l'agenda de la coopération au niveau macro-régional, ce qui l'est probablement davantage, c'est l'engagement politique à travailler de concert à ce niveau. Après tout, comme en conclut Perkmann (2003 : 157), dans son analyse des régions transfrontalières en Europe, « peu importe qu'une région transfrontalière se construise sur des points communs d'ordre culturel ou ethnique, sur un contexte historique commun, sur une interdépendance fonctionnelle ou sur de simples intérêts communs ; c'est le processus de construction qui compte ».

Dans le cas de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, le défi pour le processus de construction et d'assurance d'un engagement politique réside dans l'implication de la Russie. La Russie est clairement un acteur-clef d'un point de vue fonctionnel et territorial dans la région de la mer Baltique. Mais elle n'a, semble-t-il, pas joué un rôle central dans le développement de la stratégie et elle n'est impliquée que de façon marginale dans sa mise en œuvre. L'objectif du développement de la stratégie a sans conteste été la dynamique interne de l'intégration de l'UE, en relation avec la coopération entre les institutions européennes et les États membres de l'UE, négligeant en cela sa dimension externe. On peut craindre que la stratégie de l'UE ne se mette en travers des formes de coopération intergouvernementale déjà en place autour de la mer Baltique, dans la mesure où elle présente « un manque de vision sur la façon de travailler avec la Russie dans les années à venir » (Bengtsson 2009 : 8). Il y a peu de références à la politique de la Dimension septentrionale (qui est conjointement menée, depuis 1999, par l'Union européenne, la Norvège, l'Islande et la Fédération de Russie) dans la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique. Il serait donc nécessaire de réconcilier l'approche fonctionnelle de la région des stratégies macro-régionales avec la réalité politique de l'UE et de ses voisins, pour garantir une coopération macro-régionale durable dans cette zone.

4.2. Les priorités de la coopération

Le processus de préparation d'une stratégie transnationale et d'identification des priorités d'actions implique de relever un certain nombre de défis, et ce, pas uniquement parce que l'analyse des interdépendances fonctionnelles est compromise par le manque de données. Les prises de décision consensuelles sont confrontées à la difficulté considérable qu'il y a à concilier les visions d'un grand nombre d'acteurs différents. Healey (2007) a pu déterminer différentes phases du processus de formation des stratégies dans des configurations institutionnelles complexes, en commençant par le filtrage d'idées, la priorisation et l'encadrement de la stratégie. Elle suggère que la stratégie ne pourra mobiliser les forces nécessaires à un soutien durable de ses acteurs, que si elle est suffisamment ciblée et convaincante. Cela permettrait à la stratégie d'avoir un potentiel de « force transformative », ce qui implique un recalibrage des visions des principales parties prenantes, une certaine institutionnalisation des approches et des structures

de coopération et l'établissement de nouvelles « communautés de pratiques » à l'échelle macro-régionale.

Déterminer les problématiques pour la coopération implique inévitablement des luttes pour la priorisation des intérêts, des droits et des sujets de revendication politique. Dès lors, le filtrage est un processus crucial, parce que si les stratégies doivent inspirer et motiver tout un éventail d'acteurs sur une longue période de temps, elles se doivent d'être autre chose qu'un simple conglomerat de problèmes et de revendications. Qui plus est, l'expérience des programmes transnationaux INTERREG a montré que de larges cadres avec des priorités de financement très générales aboutissaient rarement à des projets vraiment significatifs pour la macro-région (Panteia *et al.* 2010). Il est, par conséquent, important que les priorités politiques et les actions soient spécifiques à la macro-région et ne se contentent pas de copier les objectifs des politiques européennes. En se concentrant exclusivement sur les problèmes de portée transnationale où il y a une réelle valeur ajoutée à passer au niveau supérieur plutôt que de s'arrêter à l'échange d'expériences ou à la mise en commun de la force politique, on peut déterminer les deux types de problèmes transnationaux suivants :

- les problèmes qui ne sont pas traités de manière appropriée au sein d'un pays ou par des États-nations agissant seuls,
- les problèmes dont les États-nations agissant seuls ne pourraient pas s'occuper de façon satisfaisante dans le futur à cause des changements de conditions-cadres (politiques, économiques, environnementales, sociales ou autres).

Il y a probablement beaucoup moins de problèmes qui peuvent être traités utilement au niveau transnational que ne le suggèrent les longues listes d'actions et de projets visés par les stratégies de la région de la mer Baltique et de la région du Danube, et auxquelles on a reproché d'être « trop vastes, trop complexes et pas suffisamment ciblées » (Schymik et Krumrey 2009 : 3). Pour l'instant, les plans d'action pour la région de la mer Baltique et pour la région du Danube énumèrent toute une série de questions d'intérêt commun, en plus de celles qui requièrent clairement une coopération transnationale, parce que des pays individuellement ne pourront pas relever avec succès ces défis. Dans la liste des projets de la stratégie

de la mer Baltique¹⁶, les exemples de tels problèmes transnationaux sont ceux liés à la pollution maritime dans la mer Baltique. En comparaison, d'autres projets-phares, tels que ceux visant à « créer un réseau de villes et de villages durables » ou ceux concernant la « santé : la prévention contre les méfaits de l'alcool et de la drogue auprès des jeunes » ne sont pas spécifiques à la macro-région.

Recadrer les priorités sur celles qui ont une vraie signification macro-régionale est un processus politique complexe et ardu, mais il est crucial si l'on veut que les stratégies macro-régionales de l'UE aient un impact durable. Il y a toujours un danger que « la Commission, en essayant de rendre justice au plus grand nombre d'intérêts et d'acteurs possibles, soit sur le point de poser une nouvelle étiquette sur une coopération déjà existante, perdant ainsi de vue la motivation première de la stratégie, qui est de raviver la coopération stagnante de la mer Baltique au moyen d'une stratégie claire, coordonnée et basée sur l'action » (Schymik et Krumrey 2009 : 3). Bengtsson (2009 : 6) appelle cela le « défi d'efficacité » des stratégies macro-régionales de l'UE. Alors que, d'une part, la stratégie devrait répondre aux besoins précis de tous les acteurs pour garantir leur engagement dans le projet, d'autre part, « on doit, au nom de l'efficacité, restreindre le champ de la stratégie et concentrer l'énergie politique disponible sur un petit nombre de tâches spécifiques » (*ibid.*).

4.3. Des dispositifs de gouvernance complexes

Les stratégies macro-régionales de l'UE tentent d'atteindre une coordination à trois dimensions : horizontalement (entre les politiques sectorielles), verticalement (entre les différents niveaux de la gouvernance, de l'UE au niveau régional ou local) et géographiquement (par-delà les frontières administratives). Cette quête de coordination vient en réponse aux attentes liées à l'objectif de cohésion territoriale, mais n'a rien de nouveau. En effet, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (CDS 1999) et son successeur l'Agenda territorial de l'Union européenne (Ministres européens 2007) encourageaient déjà à une meilleure coordination politique, mais leur impact fut sans doute limité par la nature intergouvernementale de leur préparation et de leur application.

¹⁶ Pour un aperçu des projets-phares de la région de la mer Baltique, voir http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/priority_en.htm

Les « coûts d'un manque de coordination » (Robert *et al.* 2001) des impacts territoriaux des politiques sectorielles de l'UE ont constitué une composante importante dans le débat sur une approche coordonnée européenne du développement territorial ou, comme on dit aujourd'hui, de la cohésion territoriale. Néanmoins, la coordination a aussi un prix, vu la complexité des dispositifs de gouvernance nécessaires à la mise en œuvre des stratégies macro-régionales. Le coût de la coordination s'exprime déjà à travers les demandes pour un budget d'assistance technique visant à soutenir le travail effectué sur les stratégies macro-régionales de l'UE, bien que l'on s'attende à ce que les économies engendrées par une meilleure coordination dépassent de loin son coût.

La construction de la coordination à deux niveaux (avec la Commission cherchant une responsabilité globale, alors que les différents États membres sont responsables des différents domaines prioritaires et en réponse aux différentes « portées géographiques » des différents problèmes) engendre un réseau complexe de relations institutionnelles. On a argué du fait que rendre chaque État membre responsable d'une ou de plusieurs actions prioritaires était, « en théorie, une approche intelligente, mais (qu')en pratique, elle serait probablement très difficile à accomplir » (CESE 2009 : § 3.9). La raison en est que « chaque État membre devra coordonner des actions sur la macro-région et entre de multiples Directions Générales » (*ibid.*). C'est une tâche considérable qui requiert des ressources et un personnel aguerri aux politiques de l'UE et à la diplomatie, ce que n'ont pas tous les pays de façon égale. Bengtsson (2009) s'est inquiété du fait que des dispositifs de gouvernance aussi complexes pourraient conduire à un déséquilibre de l'implication des pays dans la stratégie, certains y occupant une place plus centrale que leurs voisins. Si l'on se base sur la liste des coordinateurs des domaines prioritaires pour les stratégies de la mer Baltique et de la région du Danube, certains pays semblent en effet jouer un rôle plus prééminent que d'autres (voir tableaux 1 et 2). Un tel déséquilibre fait courir le risque que le programme de la coopération macro-régionale soit contrôlé par une poignée d'acteurs puissants, au lieu d'être le fruit d'un effort collectif sur lequel repose le succès de toute approche macro-régionale.

Les prises de décisions politiques dans les systèmes de gouvernance à multi-niveaux de l'UE dépendent d'un processus impliquant une négociation continue

entre les gouvernements et les autres acteurs, à différents niveaux territoriaux. Jusqu'ici, on s'était concentré sur les niveaux supranationaux (UE) et nationaux des stratégies macro-régionales de l'UE, mais des appels ont été lancés pour que les niveaux locaux et régionaux, ainsi que des acteurs non-gouvernementaux, y soient davantage impliqués. Cela rendrait les dispositifs de gouvernance plus complexes encore, ce qui risquerait d'enliser la mise en œuvre des stratégies macro-régionales sous des considérations administratives, à moins que des modèles de coordination plus efficaces ne voient le jour. En plus des tensions liées à l'implication d'un grand nombre d'acteurs, tout en s'attachant à une gestion efficace, la complexité des dispositifs de gouvernance des stratégies macro-régionales représente aussi un défi pour l'obtention de résultats visibles sur une courte période de temps, ce qui aura son importance dans la démonstration de leur valeur ajoutée et la garantie d'un soutien politique et communautaire continu.

4.4. Le potentiel de transformation

L'intérêt et le succès à long terme d'une stratégie collaborative sont déterminés par ce que Healey appelle son « potentiel de transformation » (2007). À un moment ou l'autre, une stratégie doit mener à des changements institutionnels en générant de nouvelles pratiques ou en modifiant les pratiques existantes par de nouvelles façons de « faire sens ». Elle doit inciter la mise en place de nouveaux réseaux politiques et mener à l'adaptation de ceux déjà en place. Ainsi, bien que les stratégies macro-régionales de l'UE aient été établies avec l'intention de ne pas créer de nouvelles institutions, elles pourront néanmoins, à un moment donné, générer des changements institutionnels, capables de mieux supporter leurs objectifs et leurs actions. De tels changements institutionnels auront probablement aussi un impact sur la question des instruments et des outils de leur mise en œuvre.

Dans la région de la mer Baltique, traditionnellement marquée par un grand nombre d'institutions transnationales, le développement de la stratégie macro-régionale et les structures de gouvernance qui sont nées de sa mise en application ont, selon Schymik (2011), déjà mené à des discussions sur la nécessité de réviser certaines structures existantes, telles que le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB). Dans la région du Danube, qui présente un nombre plus restreint

de structures transnationales, on a instauré en 2009 le « Conseil des régions et des cités du Danube », pour renforcer la coopération interrégionale et intermunicipale, comme le rapporte Schymik (2011).

La décision de ne pas octroyer de fonds additionnels aux stratégies macro-régionales de l'UE a été sans aucun doute déterminante pour leur assurer un plus grand soutien communautaire et empêcher un « conflit de répartition » (Stocchiero 2010a : 7). Après tout, comme Bengtsson (2009 : 7) l'a fait remarquer, « la logique de base de la stratégie est de distinguer une partie de l'UE et de la traiter de façon particulière, sur base de besoins spécifiques de protection et de développement. Un tel effort requiert néanmoins la solidarité de tous les membres de l'UE et pas seulement celle des États riverains de la mer Baltique ». Pour s'assurer d'un soutien communautaire continu, les stratégies macro-régionales devront démontrer qu'elles peuvent effectivement « apporter une plus-value correspondant au discours qui les sous-tend » (Bengtsson 2009 : 6).

Cependant, la nécessité de montrer rapidement les résultats à la coopération macro-régionale a été compliquée par le besoin de coordonner différentes sources de financement. Il y a eu de nombreuses demandes pour qu'on alloue des ressources supplémentaires au soutien de la coordination de l'action macro-régionale et pour mieux aligner les programmes de financement de l'UE actuels sur la mise en œuvre de projets-phares. Le Comité économique et social a, par exemple, précisé qu'« à moins qu'on ne s'engage à procurer des ressources financières adéquates aux initiatives de la stratégie de la région de la mer Baltique, on court le risque de compromettre toute la stratégie, en la rendant incohérente et diffuse, et de perdre l'engagement des parties prenantes des États membres. (...) La mise en œuvre effective de la stratégie de la mer Baltique nécessite qu'on lui octroie un budget spécifique, de façon à éviter qu'elle ne devienne autre chose qu'un simple discours politique n'ayant pas tenu ses promesses » (CESE 2009 : § 3.7). On a aussi suggéré que l'approche macro-régionale soit pris en compte dans les réformes des politiques sectorielles de l'UE. Le Parlement européen a, par exemple, recommandé que « les réformes de la PAC [Politique agricole commune] et de la PCP [Politique commune de la pêche] soient faites de manière à contribuer à atteindre l'objectif d'un environnement durable pour la zone de la mer Baltique » (PE 2010 : point 42).

Dans la discussion sur l'alignement des fonds de l'UE sur les stratégies macro-régionales, les programmes de coopération territoriale transnationale (INTERREG IVB) reçoivent une attention particulière (Dubois *et al.* 2009 ; Stocchiero 2010a ; Görmar 2010). Néanmoins, rapprocher les programmes INTERREG des stratégies macro-régionales nécessiterait des ajustements considérables à l'organisation actuelle. Alors que la zone du programme INTERREG dans la région de la mer Baltique est largement identique à la macro-région, la région du Danube est, elle, couverte par deux programmes transnationaux. De plus, l'approche régionale fonctionnelle des stratégies macro-régionales n'est pas facilement conciliable avec la délimitation rigoureuse des zones de programme INTERREG, où les frontières de la coopération doivent répondre à des critères d'éligibilité pour recevoir un financement du Fonds européen de développement régional.

Aligner les politiques de l'UE et leurs instruments sur les besoins des stratégies macro-régionales implique incontestablement de nombreux changements, en particulier à cause de la complexité inhérente aux négociations budgétaires de l'UE. Cependant, si l'approche intégrée et coordonnée des macro-régions pouvait mener à la réforme des politiques et du cadre budgétaire de l'UE, alors leur pouvoir de transformation serait démontré de façon convaincante.

Réflexions conclusives : les macro-régions européennes sont-elles un modèle pour une gouvernance territoriale européenne ?

Les stratégies macro-régionales de l'UE introduisent un nouveau niveau de gouvernance dans « les nombreux instruments de la coopération transfrontalière multilatérale déjà en œuvre dans l'UE et dans l'espace européen élargi » (Dangerfield 2009 : 3-4). La coopération transnationale a vu le jour, dans le contexte de l'intégration européenne, dans le but de régler « les problèmes intermédiaires » auxquels ne s'intéressaient ni les perspectives nationales et régionales (généralement centrées sur des problèmes internes aux frontières des territoires nationaux), ni les perspectives européennes (fortement axées, depuis la fin des années 1980, sur l'intégration européenne dans son ensemble). Bien que les programmes INTERREG visaient explicitement le soutien à la coopération au-delà des frontières administratives nationales, ils ont souvent été critiqués pour avoir créé des frontières additionnelles en délimitant les zones du programme de coopération (puisque seuls les acteurs situés dans les zones de programmation sont éligibles aux fonds européens et coopéreront par conséquent ensemble). L'approche flexible et ciblée que proposent les stratégies macro-régionales de l'UE pour prendre en charge les connexions fonctionnelles entre les territoires devrait, par conséquent, être la bienvenue.

Pourtant, le défi qui se profile consiste maintenant en la mise en œuvre des stratégies macro-régionales et leur performance sur le long-terme. Les nouveaux instruments de la coopération doivent montrer leur valeur ajoutée en fournissant un cadre stratégique aux actions menées par un mélange divers d'acteurs, de politiques coordonnées et de différentes sources de financement à tous les échelons de gouvernance. Ce ne sera pas une mince affaire et leur succès dépendra de la façon dont seront abordés les principaux défis auxquels seront confrontées les macro-régions.

Dans tous les cas, l'enthousiasme actuel pour les stratégies macro-régionales de l'UE ne signifie pas forcément qu'il s'agisse là d'un instrument adéquat pour toutes les parties de l'Europe. La justification argumentée d'une coopération transnationale est la base nécessaire au processus de construction de la stratégie et elle est essentielle pour garantir un engagement à long-terme des partenaires impliqués. Après tout, la coopération macro-régionale est complexe et elle prend du temps, comme l'ont montré certaines expériences récentes. Elle ne pourra réussir que là où il y a une valeur ajoutée claire à faire remonter les réponses et les actions politiques au niveau macro-régional. Pourtant, même si l'approche macro-régionale telle qu'elle est mise en œuvre actuellement dans les régions de la mer Baltique et du Danube ne convient pas à toute l'Europe, on peut sûrement tirer des leçons utiles de la coordination des politiques, dans le système européen de gouvernance à multi-niveaux, dont la portée est plus vaste.

Bibliographie

Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009), Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning A*, 41, 617-633.

AMNO Aire Métropolitaine du Nord-Ouest de l'Europe, Spatial Vision Group (2000), A Spatial Vision for north-west Europe. Building cooperation, La Haye: VROM.

ARFE Association des régions frontalières européennes (2011), Document de prise de position de l'ARFE sur le Cinquième rapport sur la Cohésion économique, sociale et territoriale: « Investing in Europe's future », Gronau: ARFE.

Barca, F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy). Rome: Ministry of Economics and Finance, Italy.

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (= Office fédéral pour le Bâtiment et l'Aménagement du Territoire) (2000), Vision Planet. Strategies for Integrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area. Guidelines and Policy Proposals, Bonn: BBR.

Bengtsson, R. (2009), An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges. Swedish Institute for European Policy Studies. European Policy Analysis 9-2009.

Brenner, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.

CCE Commission des Communautés européennes (1991), *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*, COM (1991) 452 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CCE Commission des Communautés européennes (1994), *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CCE Commission des Communautés européennes (2005), *Communication from the Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines on Cohesion, 2007-2013*, COM (2005) 0299. Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2007), *Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2007) 160 final, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity into strength*, COM (2008) 616 final. Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2009), *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (2009) 248 final, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010a), *Commission staff working document: Action Plan. Accompanying document to European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Updated version May 2010*, SEC (2009) 712/2, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010b), *Commission staff working document: Action Plan. Accompanying document to European Union Strategy for the Baltic Sea Region. December 2010 version*, SEC(2009) 712/2, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010c), *European Union Strategy for Danube Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (2010) 715 final, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010d), *Commission staff working document: Action Plan. Accompanying document to European Union Strategy for the Danube Region*. SEC (2010) 1489 final, Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010e), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Bruxelles: CCE. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>).

CCE Commission des Communautés européennes (2010f), *Investing in Europe's Future, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles: CCE. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf).

CCE Commission des Communautés européennes (2010g), *The EU Budget Review. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments*. COM (2010) 700 final. Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2010h), *Report from the European Commission: The implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Bruxelles: CCE.

CCE Commission des Communautés européennes (2011), *Press release 3 February 2011: European Commissioner Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region (IP/11/124)*. Bruxelles: CCE.

CdR Comité des régions (2009), *Opinion of the Committee of the Regions on the role of local and regional authorities within the new Baltic Sea Strategy*. (79th plenary session, 21-22 April 2009, RELEX-IV-020). Bruxelles: CdR (available online: <http://www.CESE.europa.eu/resources/docs/relex-iv-020-en.pdf>).

CDS Comité de développement spatial (1999), *European Spatial Development Perspective*, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Community.

CESE Comité économique et social européen (2009), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Macro-regional cooperation 'Rolling out the Baltic Sea Strategy to other macro-regions in Europe' (Exploratory opinion) (2009/C 318/02)*. *Official Journal of the European Union*, 23.12.2009, C 318/6-9.

CIPRA (2010), *Medienmitteilung der CIPRA zur «Alpenstrategie» des Regionen-Gipfels in Mittenwald/D: Makroregion Alpen - nur mit gemeinsamer Identität* (<http://www.cipra.org/de/alpmedia/news-de/3884/?searchterm=makroregion> (accessed February 2011)).

Cotter, A. (2009), *The EU and sub-regional multilateralism in Europe: An assessment*. Communication présentée à la EU4Seas Conference « *The EU and Sub-Regional Multilateralism* », 28-29 janvier 2009, Barcelone.

CRPM Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (2005), *Schéma de développement de l'espace atlantique*, co-financé par l'Union européenne sous le programme INTERREG IIB « Espace Atlantique », Rennes: CRPM.

CRPM Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (2010a), *Europe and its neighbourhood: towards macro-regions? Political and operational perspectives*, Rapport d'un séminaire tenu le 1er juillet 2010 à Bruxelles (Ref. CRPM-PRV100042). Bruxelles: CRPM.

CRPM Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (2010b), *What opportunities do territorial cooperation and the macroregional strategies represent for cohesion policy after 2013?*, Document technique du Secrétariat général du CRPM. Rennes: CRPM.

Dangerfield, M. (2009), Brève contribution à la première session: « Macro-regions: a case of multilevel governance? », 6^{ème} atelier du Comité des régions sur « *Les stratégies macro-régionales de l'UE et la gouvernance européenne* », 26 novembre 2009, Bruxelles.

Dangerfield, M. (2010), *Europe's macro regions: Integration through territorial cooperation*. Comité des régions. Forum : Macro-régions d'Europe, intégration à travers la coopération territoriale, 13 avril 2010, Bruxelles.

Dubois, A.; Hedin, S.; Schmitt, P.; Sterling, J. (2009), *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio Electronic Working Paper, 2009 :4. Stockholm: Nordregio.

Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010), *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge, London, New York.

Dühr, S.; Nadin, V. (2007), Europeanization through Transnational Territorial Cooperation? The case of INTERREG IIB North-West Europe. *Planning Practice and Research*, 22(3), p. 373-394.

Görmar, W. (2010), Meeting development challenges - the EU BSR Strategy and INTERREG - two sides of the same coin? *Communication présentée au 24^{ème} congrès annuel de l'AESOP*, 7-10 juillet 2010, Finlande.

Gouvernement britannique (Février 2011), *UK Government Response to the European Commission's Consultation on the Conclusions of the Fifth Report on Economic and Social Cohesion*. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/uk_government_contribution_2011_02_08.pdf.

Gouvernement fédéral allemand (Janvier 2011), *Comments by the Federal Government on the Conclusions of the European Commission's Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: The Future of Cohesion Policy*. (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/germany_lander_contribution_2011_01_11_en.pdf).

Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. (RTPI Library Series). Routledge, Londres, New York.

Joenniemi, P. (2009), *The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for what?*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Keating, M. (2008), A Quarter Century of the Europe of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 18(5), p. 629-635.

Kröger, S. (2006), When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? *European Integration Online paper*, Vol. 10, Disponible en format électronique à: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_003a/18.

Ministres européens responsables de l'aménagement du territoire (2007), *Territorial agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse region. Agreed at the occasion of the informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion*, Leipzig, 24/25 May. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf (au 1er juillet 2009).

Panteia, EureConsult S.A., Policy Research and Consultancy, Géphyres Eurl et Université Radboud de Nimègue (2010), *Ex-Post Evaluation of INTERREG 2000-2006 Initiative financed by the Regional Development Fund (ERDF)* (No. 2008.CE.16.O.AT.016). Final report. Zoetermeer: Panteia.

PE Parlement européen (2010), European Parliament resolution of 6 July 2010 on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and the role of macro-regions in the future cohesion policy (2009/2230(INI)). (<http://www.europarl.europa.eu>)

Perkmann, M. (2003), Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10, 153-171.

Pop, V. (2009), EU 'macro-regions' could get own funding from 2014. *EU Observer* 07.10.2009 (<http://euobserver.com/9/28787>).

Pop, V. (2010), Cross-border 'macro-regions' unlikely to get own funding. *EU Observer* 13.04.2010 (<http://euobserver.com/9/29852>).

Robert, J., Stumm, T., de Vet, J.M., Reincke, C.J., Hollanders, M. et Figueiredo, M.A. (2001), *Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-Coordination*. Étude menée sur demande de la DG Regio de la Commission européenne, Bruxelles: CCE.

Samecki, P. (2009a), *Macro-regional Strategies in the European Union*, discussion présentée par le Commissaire Pawel Samecki à Stockholm, 18 septembre, Bruxelles: DG Regio. (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroeconomic_strategies_2009.pdf)

Samecki, P. (2009b), *Orientation paper on future of Cohesion Policy*. Bruxelles: DG Regio.

Schymik, C. (2011), *Modellversuch Makroregion: Die EU Strategien für den Ostsee- und Donauraum*. SWP Studie S1. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin: SWP.

Schymik, C.; Krumrey, P. (2009), *EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?* Working Paper FG 1, 2009/08. Research Division EU Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs. Berlin: SWP.

STC RMB Secrétariat Technique Conjoint du Programme de la Région de la Mer Baltique 2007-2013 (2010), *Power of Cooperation. 46 transnational projects contributing to the EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Rostock/Riga: STC RMB (eu.baltic.net)

Stocchiero, A. (2010a), *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?* CeSPI Working Papers 65/2010. Rome: CeSPI.

Stocchiero, A. (2010b), *The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?* CeSPI Working Papers 74/2010. Rome: CeSPI.

Stumm, T.; Robert, J. (2006), *ESPON-INTERACT Thematic Study on Spatial Visions and Scenarios*. Esch-sur-Alzette: ESPON.

VASAB 2010 (1994), *Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010: Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region*, Gdansk: VASAB.

VASAB 2010 (1996), *Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010. From Vision to Action*, Gdansk: VASAB.

VASAB 2010 (2001), *VASAB 2010+. Spatial Development Action Programme*, Gdansk: VASAB.

VASAB LTP (2009), *Perspective VASAB pour le développement territorial durable de la région de la mer Baltique = VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region*, Riga: VASAB.

Vision Working Group (2000) *NorVision: A Spatial Perspective for the North Sea Region*, Essen: PLANCO.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Régionalisme et gouvernance mondiale : un nouvel agenda - Timo Behr et Juha Jokela (juillet 2011).

La codécision et les « accords précoces » : progrès ou détournement de la procédure législative ? - Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová (mars 2011).

Dé-paysements - Aziliz Gouez (août 2010).

Rencontres européennes - Aziliz Gouez (juillet 2010).

Images Yougoslaves : cinéma yougoslave et image de l'Autre en Europe - Laëtitia Delamarre (juillet 2010).

Timișoara, un chantier identitaire aux confins de l'Europe - Cristina Stănculescu (juillet 2010).

Où va l'Allemagne ? - (ss. dir. Elvire Fabry et Renaud Dehousse) Timo Behr, Janis Emmanuilidis, Altmüt Möller, William Paterson, Daniela Schwarzer, Stefan Seidendorf et Henrik Uterwedde (juillet 2010).

L'Europe de Karlsruhe - Katrin Auel et Julio Baquero Cruz (juillet 2010).

Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ? Timo Behr (mai 2010).

Vers une Communauté Européenne de l'Energie : une proposition politique - Sami Andoura, Leigh Hancher et Mar Van der Woude (avril-septembre 2010).

Partenariat Euro-Américain : une nouvelle approche - Groupe de réflexion de haut niveau, Nicole Gnesotto (rapporteur). Sous la coordination de Sami Andoura et Gaëtane Ricard-Nihoul (mars 2010).

Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique - Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux (novembre 2009).

Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? - Yves Bertoncini (juillet 2009).

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée - Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

Des « partis politiques au niveau européen » ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens - Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe - Sébastien Guigner (décembre 2008).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités - Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale - Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser - David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe - Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE - Manja Klemenčič (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level - Sheldon Welton (juin 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile - Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud - Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions présentées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntscher-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).

Le « non » français du 29 mai 2005 : comprendre, agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 - Céline Belot et Bruno Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Døsenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? - Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière - Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 - Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? - Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre - Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer - Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie - Eric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 - George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

- Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002)
- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).
- La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale - Franciszek Draus (novembre 2000).
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).
- Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe, - Centro Europa Ricerche (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).
- L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis Arnaud (juillet 1997).
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 1997).
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, septembre 2011

STEFANIE DÜHR

Professeur associé
en Aménagement du
territoire à la *School of
Management* de Nimègue.

coopération, compétition, solidarité

Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?

Dans le contexte de l'intégration européenne, la coopération transnationale est née pour répondre aux « questions intermédiaires » qui ne semblaient concerner ni les perspectives nationales ou régionales (qui s'attachent traditionnellement aux problématiques internes au sein des frontières des territoires nationaux), ni les perspectives européennes (fortement axées, depuis la fin des années 1980, sur l'intégration européenne dans son ensemble). Ce texte passe en revue les expériences menées à ce jour, dans le cadre des stratégies macro-régionales de l'UE pour la région de la mer Baltique (2009) et pour la région du Danube (2010). Il discute des différences avec les autres formes de coopérations transnationales. La force des stratégies macro-régionales de l'UE est souvent considérée comme venant du haut niveau d'engagement politique et de l'implication des institutions européennes et nationales dans leur développement et leur mise en oeuvre. Néanmoins, les dispositifs de gouvernance complexes présentent des défis majeurs, tout comme la faiblesse de l'implication des acteurs infra-nationaux et non communautaires. Les stratégies macro-régionales pour la région de la mer Baltique et la région du Danube seraient les premières bénéficiaires d'un classement prioritaire des actions communes proposées, qui permettrait de mettre en évidence la valeur ajoutée du travail macro-régional. Les prochaines étapes seront déterminantes pour mesurer leur valeur en tant qu'instruments de la gouvernance territoriale de l'UE et pour assurer leur pérennité par un engagement politique sur le long terme, et en particulier leur éligibilité dans le cadre de la future période de programmation de la politique de cohésion.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu