

Avis du Comité économique et social européen sur la «Coopération macrorégionale — Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macrorégions en Europe» (avis exploratoire)

(2009/C 318/02)

Rapporteur: M. SMYTH

Le 18 décembre 2008, M^{me} Cecilia MALMSTRÖM, ministre des affaires européennes, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la présidence suédoise, d'élaborer un avis exploratoire sur la

«Coopération macrorégionale – Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macrorégions en Europe»

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 septembre 2009 (rapporteur: M. SMYTH).

Lors de sa 456^e session plénière des 30 septembre et 1^{er} octobre 2009 (séance du 30 septembre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions

1.1 Le CESE soutient les objectifs matérialisés dans les quatre piliers de la stratégie de la mer Baltique visant à rendre la région prospère, sûre et sécurisée, durable du point de vue de l'environnement, attrayante et accessible.

1.2 Le Comité reconnaît le vaste processus de consultation qui a précédé la finalisation de la stratégie ainsi que la part prise dans ce processus par les partenaires sociaux et les acteurs concernés. Il souligne à nouveau le rôle crucial joué par la société civile organisée dans la mise en œuvre de la stratégie de la mer Baltique et réaffirme son soutien à l'établissement d'un forum de la société civile de la mer Baltique, qui contribuera à associer davantage la société civile à l'évolution de la stratégie.

1.3 Le CESE accueille favorablement le plan d'action de la stratégie qui comprend 15 mesures prioritaires et prévoit que la mise en œuvre de chacune de ses mesures incombe à un État membre de la région de la mer Baltique.

1.4 La stratégie de la mer Baltique a ses points forts et ses points faibles. Ses principales forces sont la nature globale du champ d'action qu'elle vise et le fait qu'elle sera révisée régulièrement par la Commission et le Conseil européen. Ses faiblesses résident dans sa complexité et dans les problèmes de gouvernance liés à sa mise en œuvre. La stratégie couvre les compétences de 21 directions générales, ainsi que le territoire de 8 États membres et de la Russie. Compte tenu des 4 piliers, des 15 mesures prioritaires et des nombreuses actions transversales, le cœur de la stratégie se caractérise par une «géométrie variable» complexe qui pourrait la rendre irréalisable. Le CESE estime nécessaire de tout mettre en œuvre afin de simplifier les accords de gouvernance concernant la mise en œuvre de la stratégie.

1.5 Le CESE a un rôle important à jouer en vue de garantir un esprit de collaboration dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie. La création d'un forum de la

société civile de la région de la mer Baltique constitue une avancée vers l'octroi à la société civile d'un rôle dans l'évolution future de la stratégie.

1.6 La stratégie de la mer Baltique pose un défi de taille au CESE en général et à ses membres provenant de la région de la mer Baltique en particulier. Elle les contraint à prendre l'initiative de représenter la société civile organisée dans le processus d'évolution de la stratégie, au moyen des activités du forum de la société civile. Le fait que la stratégie se déploiera sur une période de plusieurs années plaide fortement en faveur de la création d'un groupe permanent au sein du CESE en vue de s'assurer que le Comité puisse prendre une part effective à un processus susceptible de devenir le modèle de la coopération macrorégionale à travers l'Union européenne.

2. Introduction

2.1 La question de la coopération macrorégionale a gagné en importance au cours de ces dernières années. Au sein de l'UE, on considère désormais que les macrorégions ont le potentiel nécessaire pour contribuer de manière significative à faire fonctionner la politique de cohésion et à permettre d'atteindre des niveaux comparables de développement entre les États membres et entre les régions. L'Europe adopte déjà des formes de coopération macrorégionale. Ainsi, le Groupe de Visegrád, qui comprend la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, est l'expression des efforts déployés par les pays d'Europe centrale pour collaborer dans plusieurs domaines d'intérêt commun, dans l'esprit de l'intégration européenne⁽¹⁾. Plus récemment, en 2008, le Partenariat euro-méditerranéen, anciennement appelé «Processus de Barcelone», a été relancé au sommet de Paris pour la Méditerranée. Ce partenariat réunit les 27 États membres de l'Union et 16 pays partenaires du sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient et a pour objectif de traiter les problèmes communs tels que la pollution maritime et la sécurité maritime, les questions énergétiques et le développement des entreprises⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_fr.htm

2.2 En novembre 2006, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'élaboration d'une stratégie de la mer Baltique. Cette stratégie, qui concerne la zone désignée comme macrorégion de la mer Baltique, a été adoptée par la Commission le 10 juin 2009 et soumise au Conseil européen le 19 juin 2009. La présidence suédoise veillera à la poursuite des discussions en prévision d'une adoption par le Conseil fin octobre 2009. Le présent avis exploratoire a été demandé par la présidence suédoise, la stratégie de la mer Baltique étant un élément important de son programme de travail. Il a pour objet d'évaluer la stratégie de la mer Baltique proposée, sa préparation, sa structure et son plan d'action, du point de vue de la société civile organisée. L'avis s'appuie sur l'analyse que présente l'avis du CESE récemment adopté sous le titre «La région de la mer Baltique: le rôle de la société civile organisée pour améliorer la coopération régionale et identifier une stratégie régionale»⁽¹⁾.

2.3 La demande d'une stratégie de la mer Baltique découle de l'idée selon laquelle il existe une nécessité de mettre en place une coordination accrue et plus efficace entre la Commission européenne, les États membres, les régions, les collectivités locales et d'autres acteurs concernés afin d'amener une utilisation plus efficace des programmes et des politiques. La région de la mer Baltique est l'une des régions maritimes les plus fréquentées et les plus encombrées du monde, comme le montre la carte des mouvements quotidiens des navires reprise en annexe du présent avis. La région de la mer Baltique comprend huit États membres (la Finlande, la Suède, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie), plus la Russie, tous riverains de la Baltique. Lorsque le Conseil européen a demandé à la Commission d'entreprendre l'élaboration de cette stratégie, il a estimé que les aspects de relations extérieures de la stratégie devaient être liés au cadre existant de la dimension septentrionale⁽²⁾. Le CESE soutient la mise en place d'une stratégie macrorégionale de développement qui inclurait tous les États de la mer Baltique.

2.4 Le processus ayant mené à l'élaboration de la stratégie est sans précédent. La Commission part du principe que si la stratégie de la mer Baltique s'avère valable et réalisable, une approche similaire pourrait s'appliquer à d'autres macrorégions telles que le Danube⁽³⁾, l'espace alpin et la Méditerranée.

— La Commission a procédé à un tour de consultations complet tout au long de l'année 2008. Ces conférences consultatives se sont réparties sur l'ensemble de la macrorégion et ont eu pour point d'orgue la conférence de Rostock en février 2009. Les thèmes se basaient sur les quatre piliers constitutifs de la stratégie de la mer Baltique afin de rendre la mer Baltique:

- durable du point de vue de l'environnement;
- prospère;

⁽¹⁾ Avis CESE 888/2009 adopté le 13 mai 2009 (pas encore publié au JO)

⁽²⁾ La dimension septentrionale est un instrument au moyen duquel l'UE, la Russie, la Norvège et l'Islande mettent en œuvre des politiques dans des domaines de coopération définis d'un commun accord.

⁽³⁾ Déclaration de la commissaire Hübner dans «Towards a Strategy for the Danube Region» (vers une stratégie pour la région du Danube), http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

— intéressante et accessible;

— sûre et sécurisée.

2.5 La stratégie s'accompagne d'un plan d'action comprenant 15 domaines prioritaires qui se répartissent sur ces quatre piliers. Chaque domaine prioritaire sera coordonné par un État membre de la Baltique, appelé à coopérer avec tous les acteurs concernés lors de la mise en œuvre⁽⁴⁾.

2.6 La stratégie de la mer Baltique et les mesures proposées seront financées à partir de sources déjà existantes, à savoir les fonds structurels européens (55 milliards d'euros entre 2007 et 2013), des financements apportés par chaque État de la Baltique, des ONG, des fonds privés ainsi que des fonds provenant d'institutions financières telles que la BEI, la Banque nordique d'investissement et la BERD.

2.7 En plus des quatre piliers, la stratégie comprend également des mesures horizontales destinées à développer la cohésion territoriale. Elles visent à:

- aligner les politiques et les financements existants sur les priorités et les actions envisagées dans la stratégie de la mer Baltique;
- coordonner la mise en œuvre des directives communautaires et éviter les freins bureaucratiques inutiles;
- encourager dans les États membres l'usage d'une planification de l'espace maritime en tant qu'approche commune dans le cadre d'une coopération transfrontalière;
- développer une planification de l'espace territorial dans les États membres de la Baltique;
- traduire en actions «grandeur nature» des projets pilotes ayant réussi dans le cadre de cette stratégie;
- développer la recherche pour en faire une base des décisions politiques;
- améliorer et coordonner la collecte de données maritimes et socioéconomiques dans la macrorégion de la Baltique;
- construire une identité régionale.

3. Commentaires sur la stratégie de la mer Baltique

3.1 Le CESE se félicite de la démarche adoptée par le Conseil et la Commission vis-à-vis de l'élaboration d'une stratégie de la mer Baltique et, en particulier, du tour complet de consultations auprès des acteurs concernés de la macrorégion. Cette stratégie est novatrice en ce sens qu'elle opérera selon une structure de gouvernance transnationale et dépassera donc le cadre traditionnel des politiques régionales de l'UE. Cette structure de gouvernance est à mi-chemin entre l'État national et la communauté supranationale.

⁽⁴⁾ La stratégie de la mer Baltique et le plan d'action peuvent être téléchargés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Les quatre piliers de la stratégie et le plan d'action qui en découle représentent une tentative sérieuse en vue de créer un cadre de développement mieux coordonné pour une région aussi diverse que la Baltique, et de promouvoir ainsi une cohésion territoriale.

3.3 Le concept de la stratégie de la mer Baltique est décrit par la Commission comme «un travail en cours». Toute définition des différents aspects de la région de la mer Baltique sera nécessairement imprécise étant donné que les zones géographiques changeront selon la question abordée. Ainsi, la question de l'environnement porte sur une zone géographique qui sera différente de celles concernées par l'économie ou la question des transports. L'approche adoptée dans le cadre de la conception de la stratégie de la mer Baltique consiste à commencer par cerner les problèmes et à laisser ceux-ci délimiter la zone géographique de la macrorégion concernée. Le CESE estime que la complexité des défis auxquels est confrontée la région de la mer Baltique requiert de mettre davantage l'accent sur la gouvernance efficace de la stratégie.

3.4 Le CESE reconnaît le niveau élevé d'adhésion politique à cette stratégie qui a été obtenu lors de la phase de consultation. BASTUN, le Réseau des syndicats de la mer Baltique, qui représente des membres d'organisations syndicales dans tous les États membres riverains de la Baltique et la Russie, a joué un rôle de premier plan dans le processus de consultation qui a donné forme à la stratégie de la mer Baltique jusqu'à aujourd'hui. L'élan créé doit être maintenu lors de la mise en œuvre. Dans cette optique, le CESE se félicite de l'engagement pris de présenter l'état d'avancement de la stratégie au niveau du Conseil européen tous les deux ans, lors des présidences polonaise (2011), lettonne (2013) et lituanienne (2015).

3.5 La remise de rapports annuels d'avancement sur cette stratégie ainsi qu'un réexamen biennuel constituent également d'importants mécanismes permettant de garantir que les acteurs concernés restent mobilisés. Lors des consultations avec la Commission, il est apparu que la stratégie de la mer Baltique, alors qu'elle sera officiellement lancée le 19 juin, est encore essentiellement en cours d'élaboration. Le CESE soutient cette stratégie et se félicite de la tenue de la conférence de haut niveau et de la réunion ministérielle sur la stratégie en septembre et octobre 2009 sous la présidence suédoise. Compte tenu de la prééminence accordée à la consultation des parties concernées lors de la préparation de la stratégie, il est important que le CESE participe activement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la diffusion de celle-ci.

3.6 Alors qu'il est apparu qu'un consensus émergeait des consultations sur la mise en œuvre de la stratégie, l'accord était moins net quant au caractère approprié ou non des cadres institutionnels existants pour cette mise en œuvre. Ce point, ainsi que d'autres questions connexes, feront sans aucun doute l'objet de discussions ultérieures entre les parties concernées et la Commission ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'on peut trouver un débat général de qualité au sujet de ces questions institutionnelles et de gouvernance dans l'ouvrage de C. Schymik et P. Krumrey: «EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery? » (une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique: l'Europe du «noyau dur» à la périphérie septentrionale?), document de travail FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Entre-temps, la stratégie devrait néanmoins profiter des possibilités offertes par les initiatives européennes existantes telles que la programmation conjointe de la recherche, laquelle est vivement soutenue par le CESE. Cette initiative viendra étayer la recommandation émise par la Commission européenne dans la stratégie de la mer Baltique, à savoir exploiter pleinement le potentiel de la région en matière de recherche et d'innovation afin d'assurer la prospérité de la région de la mer Baltique.

3.7 S'agissant du financement de la stratégie, le CESE souhaite affirmer son soutien à une utilisation plus efficace des multiples canaux de financement communautaires existants. Afin de rendre cette utilisation plus transparente, il conviendrait peut-être d'élaborer et de présenter un budget pour chaque domaine prioritaire de la stratégie. Si l'on ne fait pas en sorte de prévoir des financements appropriés pour les initiatives de la stratégie de la mer Baltique, il existe un risque de voir l'ensemble de la stratégie devenir incohérent, confus et perdre l'adhésion des acteurs concernés dans les États membres. À cet égard, le CESE réitère sa position selon laquelle une mise en œuvre efficace de la stratégie de la mer Baltique requiert de prévoir un budget qui lui est propre, afin d'éviter qu'elle ne se réduise à une simple déclaration politique et que ses objectifs demeurent lettre morte ⁽²⁾.

3.8 On observe des tensions évidentes dans le plan d'action, qui constitue une tentative de s'assurer de l'adhésion continue des parties prenantes en proposant une très large gamme d'actions de grande visibilité. Cette approche comporte le risque de laisser croire que chacun peut y trouver ce qu'il recherche. La complexité de la stratégie est également l'une de ses principales faiblesses.

3.9 La Commission s'efforce de résoudre le problème que pose la complexité de la mise en œuvre en chargeant chaque État membre de gérer une ou plusieurs actions prioritaires. Si, en théorie, l'approche paraît judicieuse, en pratique, elle peut s'avérer très difficile à réaliser. Il sera demandé à chaque État membre de coordonner des actions à travers la macrorégion, impliquant un grand nombre de directions générales. La stratégie prise dans son ensemble couvre les domaines de compétences de 21 directions générales. L'expérience acquise à ce jour avec d'autres coopérations politiques intergouvernementales est mitigée. La charte de Leipzig sur les villes européennes durables, qui a opté pour une approche de mise en œuvre similaire, s'est révélée quelque peu décevante et a enregistré des progrès plutôt lents à ce jour ⁽³⁾. On peut dire que la stratégie de la mer Baltique est encore plus complexe que la charte de Leipzig et le risque existe que sa gestion s'avère trop difficile.

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE sur «La région de la mer Baltique: le rôle de la société civile organisée pour améliorer la coopération régionale et identifier une stratégie régionale», paragraphes 2.6 et 2.7. Le Partenariat euro-méditerranéen dispose par exemple d'un budget considérable consacré à EuroMed. Avis adopté le 13 mai 2009 (pas encore publié au JO)

⁽³⁾ Cette charte a été signée sous la présidence allemande du Conseil au cours d'une réunion informelle des ministres européens chargés du développement urbain et de la cohésion territoriale. Cette charte intergouvernementale comporte deux recommandations principales, à savoir, recourir davantage à une politique d'urbanisme intégrée et accorder une attention spécifique aux voisinages défavorisés.

4. Rôle potentiel du CESE dans la stratégie de la mer Baltique

4.1 Le CESE a déjà proposé d'établir un «Forum consultatif de la société civile de la mer Baltique» et a fait part de sa disposition à entamer les travaux préparatoires à un tel forum ⁽¹⁾. Celui-ci devrait accompagner la stratégie et apporter sa contribution au réexamen biennuel de cette dernière. La réussite des conférences de consultation préalables à l'élaboration de la stratégie rend d'autant plus crédible la nécessité d'un débat public continu et d'une sensibilisation de l'opinion en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie.

4.2 Le CESE et les comités économiques et sociaux des États membres baltes ont un rôle important à jouer dans le maintien d'une atmosphère de coopération et de collaboration lors de la mise en œuvre de la stratégie. Pour renforcer le développement institutionnel et les structures participatives de la société civile, surtout dans les nouveaux pays membres et dans les États voisins comme la Russie, il pourrait s'avérer utile de développer des relations et une coopération transfrontalières entre organisations sœurs telles que des syndicats, des associations de consommateurs et des organisations locales et bénévoles. Les membres du CESE provenant des huit États de la Baltique membres de l'UE devraient s'investir plus particulièrement dans les rôles d'émissaire, d'interlocuteur et de rapporteur, de manière à ce que le Comité puisse prendre en tout temps des positions informées par rapport à l'avancement de la stratégie, à ses succès et à ses défis, et du même coup contribuer à la réalisation de ses objectifs.

4.3 Le CESE se félicite de la tentative sérieuse qui est faite, dans le cadre de la stratégie de la mer Baltique, pour mettre en place une approche intégrée de la coopération macrorégionale. Le Comité est depuis longtemps partisan de cette approche, tout comme le Parlement européen.

4.4 S'agissant de la mise en œuvre, le CESE soutient l'approche élargie prônée dans la stratégie, qui consiste à faire coordonner au premier chef par les États membres la gestion des 15 domaines prioritaires et la mise en œuvre des projets phares qui s'y rapportent.

4.5 L'on peut estimer que la stratégie de la mer Baltique constitue un test décisif du rôle du CESE. Le Comité devrait donc s'investir pleinement dans l'évolution de la stratégie, malgré les difficultés de gouvernance mentionnées précédemment dans le présent avis. Le défi se pose tout particulièrement aux membres du CESE qui proviennent des huit pays membres riverains de la mer Baltique concernés par la stratégie. En effet, la stratégie les contraint à prendre l'initiative de représenter la société civile organisée dans le processus en cours de mise en œuvre de la stratégie au moyen des activités du forum de la société civile de la mer Baltique. Le fait que la stratégie se déploiera sur une période de plusieurs années plaide fortement en faveur de la création, au sein du CESE, d'un observatoire ou d'un groupe d'étude ad hoc concernant la mer Baltique afin que le Comité dans son ensemble puisse prendre une part effective à un processus qui deviendra sans nul doute le modèle de la coopération macrorégionale à travers l'Union européenne.

Bruxelles, le 30 septembre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur «La région de la mer Baltique: le rôle de la société civile organisée pour améliorer la coopération régionale et identifier une stratégie régionale», paragraphe 3.4. Avis adopté le 13 mai 2009 (pas encore publié au JO)