



Bruxelles, le 27.6.2013
COM(2013) 468 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales

{SWD(2013) 233 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales

1. Introduction

La notion de macrorégion est née du souhait d'apporter une réponse collective à la détérioration de l'environnement de la mer Baltique et d'agir de manière concertée pour relever les défis et exploiter les possibilités de cette région. Cela a conduit à l'adoption, en 2009, de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique. La stratégie de l'UE pour la région du Danube a été adoptée en juin 2011 et le Conseil européen a invité la Commission à présenter une stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne avant la fin de 2014, sous réserve de l'évaluation de cette notion¹. D'autres régions étudient l'intérêt de l'approche.

L'objectif est d'apporter une réponse coordonnée aux problèmes pour lesquels une gestion concertée est plus efficace qu'une gestion individualisée. Les deux stratégies visent à surmonter les obstacles qui ralentissent le développement et à libérer le potentiel des régions. Elles cherchent à aborder les problèmes dans un cadre multilatéral et à dépasser les frontières actuelles de l'UE afin de travailler sur un pied d'égalité avec les pays voisins. L'approche encourage les participants non seulement à franchir les frontières nationales mais également à surmonter les entraves à un mode plus stratégique et imaginatif d'appréhension des possibilités existantes.

Une stratégie macrorégionale a pour but de mobiliser de nouveaux projets et initiatives ainsi que de créer un sentiment de responsabilité commune. Ces stratégies constituent une innovation importante pour la coopération et la cohésion territoriales. Néanmoins, cette approche — reposant sur une tradition de coopération fondée sur des initiatives communautaires telles qu'INTERREG² — doit être évaluée sur la base des résultats et son succès, mesuré en proportion des efforts requis. Alors que l'approche elle-même jouit d'une certaine popularité, sa mise en œuvre est ardue et doit être améliorée afin de produire une véritable valeur ajoutée, aussi efficacement et durablement que possible.

1.1. Objet du présent rapport

Le Conseil a invité la Commission à «préciser la notion de stratégies macrorégionales, à évaluer la valeur ajoutée de ces dernières et à présenter les résultats au Conseil et au Parlement européen avant juin 2013»³.

Le présent rapport:

- vise à clarifier la notion,
- évalue la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales existantes,
- présente des recommandations pour les travaux à venir.

Il étudie les résultats obtenus à ce jour, ainsi que les avantages et les difficultés, dans le cadre politique général de l'Union, notamment la stratégie Europe 2020 et la perspective territoriale désormais présente dans les traités.

¹ Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, point 26.

² Aujourd'hui: programmes de coopération territoriale européenne.

³ Conclusions du Conseil Affaires générales du 13 avril 2011, point 20

1.2 Méthode d'évaluation⁴

Le présent rapport se fonde sur un certain nombre de contributions, notamment:

- les rapports de la Commission portant sur la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique et sur la stratégie de l'UE pour la région du Danube, et les conclusions ultérieures du Conseil ainsi que la communication concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique de mars 2012,
- une vaste enquête effectuée auprès de plus d'une centaine des principales parties prenantes,
- des évaluations indépendantes par des experts externes,
- un examen des documents théoriques et d'élaboration de la politique pertinents.

Des commentateurs estiment:

- qu'étant donné que les deux stratégies macrorégionales existantes sont relativement nouvelles, leur incidence est toujours difficile à évaluer et doit être mesurée tant à moyen qu'à long termes,
- qu'il faut établir une distinction entre la valeur de la notion dans son ensemble et les problèmes liés à sa mise en œuvre.

2. La notion de stratégie macrorégionale

De nombreux éléments servent de base à la coopération macrorégionale: un sentiment d'identité régionale, un désir de planification stratégique commune et une volonté de mettre les ressources en commun.

Les définitions initiales⁵ sont en cours de consolidation dans le règlement portant dispositions communes pour 2014-2020⁶, qui précise qu'une stratégie macrorégionale:

- 1) est un cadre intégré concernant les États membres et les pays tiers situés dans la même zone géographique;
- 2) relève des défis communs;
- 3) bénéficie d'une coopération accrue en matière de cohésion économique, sociale et territoriale.

Le Parlement européen et le Conseil devraient approuver toute stratégie macrorégionale.

La notion englobe également les principes suivants:

- *intégration* — les objectifs devraient être intégrés dans les cadres d'action existants (de l'UE, régionaux, nationaux, locaux, de préadhésion), dans les programmes en vigueur (de l'UE, spécifiques au pays, de coopération territoriale, sectoriels), et dans les instruments financiers actuels,

⁴ Toutes les contributions sont disponibles sur les sites web de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique («EUSBSR») et de la stratégie de l'UE pour la région du Danube («EUSDR»).

⁵ Par exemple, «Macro-regional strategies in the European Union (September 2009)», [Stratégies macrorégionales dans l'Union européenne (septembre 2009)].
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macrorregional_strategies_2009.pdf.

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, COM (2011) 615 final, telle que modifiée.

- *coordination* — politiques, stratégies et ressources de financement devraient éviter de cloisonner les politiques sectorielles, les acteurs ou les différents niveaux de gouvernement,
- *coopération* — les États devraient coopérer, tout comme les différents secteurs, à travers toutes les régions, insufflant aux idées de développement régional un nouvel «état d'esprit» qui soit tourné vers l'extérieur, plutôt que l'intérieur,
- *gouvernance à plusieurs niveaux* — les décideurs politiques des différents échelons doivent collaborer plus efficacement, sans ajouter de nouveaux niveaux au processus décisionnel,
- *partenariat* — l'Union européenne et les pays tiers peuvent travailler ensemble sur la base des intérêts et du respect mutuels.

Les objectifs varient en fonction des besoins de la région concernée. La priorité devrait toutefois être accordée aux questions d'importance stratégique, qui apportent une véritable valeur ajoutée au regard des politiques horizontales de l'UE et en particulier de la stratégie Europe 2020. Il doit être tenu compte à la fois des défis et des possibilités. En effet, les priorités varient en fonction du stade de développement des pays:

- *défis*, pour lesquels il est essentiel de renforcer la coopération (par exemple, problèmes liés à l'environnement, au climat ou à la connectivité),
- *possibilités*, pour lesquelles il est dans l'intérêt mutuel de renforcer la coopération, par des initiatives communes, la mise en réseau, le partage d'expériences, la mise en commun de fonds (notamment en matière de recherche, d'innovation, d'activités commerciales, de renforcement des capacités).

Les conclusions du Conseil de juin 2012⁷ relèvent ce double aspect et valident l'approche, considérée comme permettant d'approfondir le marché intérieur et la compétitivité de l'UE, de faciliter la mise en œuvre de la politique maritime intégrée (en particulier la croissance bleue) ainsi que de répondre aux défis communs en matière de pollution ou d'infrastructures de liaison manquantes. En outre, les stratégies peuvent être utilisées pour mobiliser les efforts conjoints dans le domaine de l'innovation, de la lutte contre le changement climatique, de la gestion des risques, des questions de sécurité et du tourisme.

3. Valeur ajoutée des stratégies macrorégionales

Les deux stratégies macrorégionales existantes ne nécessitent pas d'apport de fonds supplémentaires de l'UE, ni de nouvelles institutions ou législations. Une plus grande cohérence entre les fonds, les structures et les politiques s'est donc avérée nécessaire. Les stratégies ont permis d'organiser des structures de travail autour d'axes prioritaires, sélectionnés selon un processus ascendant de consultation: l'initiative politique dans chaque domaine appartient aux régions, organisations ou pays participants et la Commission apporte son soutien en qualité de facilitateur.

3.1 Résultats concernant les projets, les actions, les décisions, les réseaux

Les rapports de mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique et de la stratégie de l'UE pour la région du Danube mettent en évidence le fait que les stratégies macrorégionales ont contribué à la concrétisation de nouveaux projets ou ont donné une impulsion à des projets transnationaux existants. Dans la région de la mer Baltique, on dénombre plus de 100 projets phares ainsi que de nombreux projets qui en dérivent, tandis que plus de 400 projets, dont 150 sont déjà mis en œuvre, sont à l'étude dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région du Danube, pour un montant total de 49 milliards EUR.

⁷

Conclusions du Conseil Affaires générales du 26 juin 2012, point 7.

Projets

- l'état de la mer Baltique s'améliore; des projets tels que CleanShip (réduction de la pollution due aux navires) remédient à la concentration en nutriments, tout comme les projets pour l'élimination progressive des phosphates dans les détergents, tandis que le projet BALTFISH facilite une meilleure collaboration en matière de gestion de la pêche,
- la prévention des inondations dans la région du Danube constitue une préoccupation majeure, à laquelle répondent des projets comme DANUBE FLOODRISK en fournissant des bases de données partagées et une cartographie des inondations,
- amélioration des infrastructures électroniques: des projets du septième programme-cadre ont été lancés dans la région du Danube afin d'améliorer l'accès aux services informatiques de pointe pour les chercheurs,
- dans le cadre de stratégies d'adaptation pour les régions de la mer Baltique et du Danube, des actions concernant le changement climatique sont en cours de planification en collaboration avec les institutions des États membres, par exemple dans le cadre du plan BALTADAPT.

L'approche macrorégionale facilite aussi la mise en réseau et les initiatives conjointes.

Initiatives conjointes

- le programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS) promeut la coopération en matière de recherche dans les énergies propres et l'éco-innovation,
- les PME reçoivent un soutien grâce au «Danube Region Business Forum» (forum des entreprises de la région du Danube).

L'approche facilite également la prise de décision politique au niveau collectif. L'amélioration de la navigabilité du Danube est en cours, grâce, notamment, à la déclaration des ministres relative à l'entretien des voies navigables de ce fleuve ou au récent accord conclu entre la Roumanie et la Bulgarie pour le partage d'équipements.

3.2 Amélioration de l'élaboration des politiques

Les stratégies macrorégionales sont, au niveau des régions, des éléments de base de la politique européenne qui permettent de canaliser les approches nationales en les appliquant avec plus de cohérence à l'échelle de l'UE. Les travaux à l'échelle macrorégionale transparaissent plus particulièrement dans la politique maritime intégrée, dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), dans le réseau transeuropéen de l'énergie (RTE-E), et dans la coopération en matière de protection civile. Selon le rapport d'experts sur des questions d'environnement, les stratégies macrorégionales encouragent en général la mise en œuvre des directives de l'UE⁸.

Contributions à la connectivité

- l'approche macrorégionale se développe dans la planification d'investissements consacrés aux infrastructures dans le cadre du réseau RTE-T, comme par exemple pour le projet «Baltic Transport Outlook» qui fournit un appui pour l'analyse/la planification,

⁸ Á. Kelemen, «Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment 2013» (Évaluation de la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales – Environnement 2013).

– afin de garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz, le modèle du marché du gaz de la région du Danube soutient la planification de projets d’infrastructures ainsi que la suppression des entraves techniques et d’autres obstacles commerciaux transnationaux.

Même si, dans l’enquête menée auprès des principales parties prenantes des stratégies de l’UE pour la région de la mer Baltique et pour la région du Danube, l’approche macrorégionale apparaît également comme un élan permettant de mobiliser les différentes politiques à l’échelle de l’UE, des régions et des États, les parties prenantes soulignent que davantage de temps et d’efforts sont nécessaires. Les répondants de la stratégie de l’UE pour la région de la mer Baltique sont plus affirmatifs à cet égard (plus de 55 %) que ceux de la région du Danube (33 %), probablement en raison d’un démarrage plus précoce.

Intégration des préoccupations européennes dans les politiques nationales

– les objectifs de la stratégie de l’UE pour la région du Danube en matière de voies navigables intérieures s’inscrivent dans le nouveau schéma directeur des transports en Autriche,

– les points forts du secteur de la santé et des sciences du vivant dans les pays nordiques, étendus au contexte balte grâce au projet «ScanBalt Bioregion», sont repris par la stratégie pour la biotechnologie en Estonie, la mise en réseau entre pays voisins permettant d’atteindre une masse critique.

3.3 Meilleur rapport coût-efficacité

Dans un contexte de budgets limités, il est important d’en faire plus avec moins. L’approche macrorégionale permet de coordonner les programmes de l’UE en vue d’atteindre les principaux objectifs communs. L’absence de ressources supplémentaires de l’UE pousse les responsables de la mise en œuvre à rechercher des fonds plus activement. C’est ainsi qu’ont été stimulés:

- le dialogue pour le financement dans la région du Danube (rapprochement entre idées de projets et fonds, entre promoteurs de projets et banques, entre institutions financières internationales et programmes de financement),
- l’apport de fonds initiaux pour la stratégie de l’UE pour la région de la mer Baltique (financement réduit permettant d’amener des idées de projets au stade de la subvention ou du prêt).

Les ressources disponibles se concentrent sur les priorités de plus haut niveau: «la Suède ou la Finlande dans la région de la mer Baltique ou le Land de Bade-Wurtemberg dans la région du Danube ont mobilisé leurs ressources propres pour la mise en œuvre d’initiatives dans le cadre des stratégies macrorégionales»⁹. Le secteur privé participe également, que ce soit dans le cadre des travaux du Forum de développement de la Baltique, ou, par exemple, en enlevant les épaves du Danube, de la Sava et de la Tisza.

Les stratégies macrorégionales encouragent également la mise en commun des ressources: «en ce qui concerne l’ingénierie financière, la marge de création de fonds d’amorçage/de départ et de capital-risque dans les macrorégions est considérable. En effet, étant donné que peu de pays [...] disposent d’une filière suffisante de start-ups pour alimenter des fonds spécialisés [...] la macrorégion peut fournir une masse critique suffisante»¹⁰.

3.4 Davantage d’intégration et de coordination

⁹ A. Reid, «Do macro-regional strategies boost innovation and competitiveness?» (Les stratégies macrorégionales stimulent-elles l’innovation et la compétitivité?).

¹⁰ Ibid.

La plupart des parties prenantes interrogées considèrent que le processus améliore les mécanismes de coopération existants (plus de 60 %), et renforce la coopération entre pays participants (plus de 75 %). Les dirigeants politiques mettent également l'accent sur les aspects plus généraux d'intégration¹¹.

Les stratégies renforcent de manière tout aussi importante la coopération entre les autorités au sein même des pays. Selon les personnes interrogées lors de l'enquête, des évaluations indépendantes et la littérature spécialisée, les stratégies macrorégionales favorisent une approche intégrée des problèmes. Ainsi, la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique a permis d'aborder les questions environnementales selon une approche intersectorielle et donc de remédier à des problèmes pour lesquels, jusque-là, la Commission d'Helsinki (HELCOM), axée sur l'environnement, n'avait pas été en mesure de faire fléchir beaucoup les intérêts du secteur (par exemple, l'agriculture) à l'origine des problèmes environnementaux (eutrophisation)¹².

Une meilleure coordination

- dans la région du Danube, des liens plus étroits s'établissent entre initiatives existantes, comme la commission internationale pour la protection du Danube, la Communauté de l'énergie, l'Organisation internationale pour les migrations et la synergie de la mer Noire,
- dans la région de la mer Baltique, le travail en commun s'intensifie entre dimension septentrionale, Conseil de la mer Baltique, Conseil des ministres des pays nordiques et autres cadres, qui mobilisent conjointement leurs structures telles que l'initiative VASAB pour coordonner l'aménagement du territoire, ou le partenariat pour les transports et la logistique dans le cadre de la dimension septentrionale;
- dans la région de la mer Baltique, le travail en commun porte sur les scénarios de risque, tandis que dans la région du Danube, le renforcement de la coordination a trait aux menaces pesant sur la sécurité, comme la criminalité organisée.

3.5 Lutte contre les inégalités régionales et promotion de la cohésion territoriale

Plus de 60 % des répondants, ainsi que les commentateurs¹³, voient ces stratégies comme des outils permettant d'accroître la cohésion sociale, économique et territoriale. Selon le Parlement européen, elles peuvent également se révéler comme «des instruments utiles pour déceler les disparités régionales et lutter contre celles-ci ainsi que pour promouvoir la convergence entre régions européennes»¹⁴.

3.6 Promotion de la gouvernance à plusieurs niveaux

L'approche macrorégionale ne peut porter ses fruits que si les niveaux nationaux, régionaux et locaux coopèrent étroitement en matière de planification et de financement. Elle renforce la gouvernance à plusieurs niveaux en tant qu'élément de la politique de cohésion, compte tenu de la diversité des acteurs concernés. La société civile est également présente, et la démarche adoptée repose sur une large consultation ascendante. Plusieurs régions et organisations régionales (de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique) servent de

¹¹ Par exemple, la chancelière allemande, Mme Merkel, lors du forum annuel 2012 de la stratégie de l'UE pour la région du Danube ou le président estonien, M. Ilves, lors de la conférence ministérielle sur la stratégie pour la région de la mer Baltique en 2009.

¹² Á. Kelemen. Ibid.

¹³ A. Dubois, S. hedin, p. Schmitt, J. sterling, «EU macro-regions and macro-regional strategies.» (Macrorégions de l'UE et stratégies macrorégionales), Nordregio, 2009.

¹⁴ Parlement européen, «Rapport: optimiser le rôle du développement territorial dans la politique de cohésion», (décembre 2012).

coordonneurs.

3.7 Coopération accrue avec les pays limitrophes

Les deux stratégies contribuent à améliorer la coopération avec les pays voisins. Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, la Russie, bien qu'elle ne fasse pas partie de la stratégie elle-même, a adopté une liste de projets communs. La Norvège et l'Islande ont fait montre d'une participation active, notamment en ce qui concerne les questions sociales et logistiques. La stratégie de l'UE pour la région du Danube, qui engage des pays tiers dont les perspectives d'adhésion à l'UE sont variables, facilite la préparation des candidats et des candidats potentiels. Près de 80 % des répondants de la stratégie de l'UE pour la région du Danube considèrent que celle-ci a amélioré la coopération avec les pays voisins et a servi de plateforme pour l'avenir. Cette possibilité de découvrir les stratégies et processus de l'UE au cours d'activités communes devrait également s'inscrire sur la liste des travaux futurs.

4. Enseignements à tirer et défis à relever

Si la valeur ajoutée des stratégies ne fait aucun doute, il est essentiel d'en améliorer les modalités de mise en œuvre.

- **Choix des bons objectifs**

Les objectifs de chaque stratégie sont répartis en domaines prioritaires qui émergent à l'issue du processus de consultation. Ils peuvent être réexaminés, comme ce fut le cas récemment avec la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique. La plupart des répondants estiment que les objectifs des stratégies de l'UE pour la région de la mer Baltique et pour la région du Danube tiennent compte des défis principaux (plus de 80 %), mais ils sont moins nombreux à être convaincus par le nombre de domaines prioritaires (60 % considèrent le nombre comme raisonnable, 26 % — sont neutres, 14 %, estiment le nombre trop élevé). D'une manière générale, cette question semble susciter davantage de préoccupations dans la région de la mer Baltique, où les priorités sont plus nombreuses.

- **Poursuite des engagements politiques**

Au moment des premiers appels en faveur de la mise en place des stratégies, l'engagement politique de haut niveau a été manifeste tant dans les conclusions du Conseil que dans les déclarations faites lors d'événements importants comme les forums annuels. Mais malgré cela¹⁵, les répondants estiment qu'il n'a pas toujours été suivi d'effets. D'après les commentaires, il varierait en fonction du pays, de l'institution et du niveau de la prise de décision: 38 % pensent que l'engagement politique est élevé, 30 % sont en désaccord, 32 % sont sans opinion; les répondants de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique sont moins positifs que ceux de la stratégie de l'UE pour la région du Danube et les personnes directement liées aux stratégies sont moins convaincues que les autres.

- **Financement**

Si l'alignement des fonds recèle un potentiel non négligeable, le lancement des stratégies de l'UE pour la région de la mer Baltique et pour la région du Danube est advenu au milieu d'une période de financement, ce qui fait qu'il est parfois difficile d'assurer la cohérence avec les politiques et les programmes existants. Le recours à l'emprunt a été freiné par les niveaux d'endettement.

¹⁵ K. Böhme, «Added value of macro regional strategies: A governance perspective» (Valeur ajoutée des stratégies macrorégionales vue sous l'angle de la gouvernance), 2013.

Près de 50 % des répondants pensent que l'élaboration des politiques et le financement n'ont pas été correctement alignés sur les objectifs, même si l'opinion est plus positive en ce qui concerne la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, ce qui fait écho aux débuts plus précoces de la stratégie dans cette région. L'insuffisance de ressources dans les pays tiers reste un défi.

L'expérience montre que les programmes de coopération territoriale européenne constituent la principale source de financement. Toutefois, lors de la mise en œuvre de l'approche, des politiques et des programmes, y compris spécifiques au pays, il convient de mobiliser le soutien du secteur privé et des institutions financières (par exemple, la Banque européenne d'investissement). Pour que l'approche macrorégionale porte ses fruits, elle doit être intégrée à la période de programmation 2014-2020 au moyen de références explicites dans les accords de partenariat et les textes des programmes. Cet aspect requiert l'attention particulière de tous les ministères afin d'établir un climat d'investissement positif. Associer subventions et prêts, grâce, par exemple, au cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux, est un moyen précieux d'aller de l'avant, notamment pour les pays tiers.

D'une manière générale, l'approche devrait accroître l'impact de la totalité des fonds disponibles, renforcer la mise en œuvre des acquis existants et améliorer le recours aux structures existantes.

- **Organisation et gouvernance**

L'enquête confirme que les stratégies macrorégionales restent un défi pour les administrations concernées. Les difficultés incluent notamment le manque de ressources humaines, la rotation du personnel et l'insuffisance de connaissances. En raison des réductions de personnel et de la diminution des moyens consacrés aux voyages, la participation aux réunions fréquentes (par exemple, du groupe de pilotage du domaine prioritaire de la stratégie de l'UE pour la région du Danube) n'est pas toujours très élevée.

Les commentateurs insistent sur la complexité des structures. Ils demandent à ce que le rôle moteur soit renforcé afin de préserver un niveau minimal d'intensité et d'engagement alors que, dans le même temps, une focalisation plus ciblée peut contribuer à réduire la complexité des mécanismes de mise en œuvre¹⁶.

Les répondants ont également appelé à une amélioration de l'échange d'expériences au sein de et entre les macrorégions et réclament une meilleure coopération entre les différents niveaux de gouvernance.

- **Mesure des progrès accomplis**

Les indicateurs sont des marqueurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis. Les stratégies de l'UE pour les régions du Danube et de la mer Baltique ont toutes deux des objectifs précis. Les travaux de définition d'indicateurs pour les domaines prioritaires/les actions horizontales doivent avoir lieu en 2013.

Il s'agit d'une tâche ardue, car le progrès qui est évalué grâce aux indicateurs n'est pas dû uniquement aux stratégies, dont la contribution spécifique est difficile à mesurer. Les objectifs et les indicateurs des programmes doivent être cohérents avec le travail réalisé au niveau de la stratégie.

Les stratégies de l'UE pour les régions du Danube et de la mer Baltique font également appel à des approches différentes (la première agissant à un niveau plus général et la deuxième à un niveau plus pointu et plus axé sur la contribution locale). Néanmoins, il y a encore à faire: alors qu'il est essentiel de convenir d'indicateurs et d'objectifs afin de concentrer les efforts,

¹⁶ Ibid.

les progrès devraient également être évalués sous l'angle de la création de réseaux, de la réussite de projets et de l'amélioration de l'intégration et de la coordination.

5. Les orientations pour l'avenir — recommandations

5.1 Concrétisation de tout le potentiel des stratégies

Afin de concrétiser pleinement tout le potentiel de l'approche, il est essentiel de tenir compte des points suivants:

- tous les participants doivent reconnaître que leurs stratégies macrorégionales sont de la responsabilité horizontale de leurs gouvernements dans leur ensemble,
- tous les partenaires doivent saisir les possibilités de financement qu'offre l'inclusion de l'approche dans la nouvelle génération de règlements, en particulier dans les accords de partenariat et les programmes opérationnels, afin de respecter le principe consistant à incorporer l'approche dans toutes les décisions («intégration»),
- les programmes transnationaux, qu'ils soient nouveaux (Danube et sud-est Gateway) ou non (région de la mer Baltique), doivent être pleinement exploités, tout comme des instruments tels que les groupements européens de coopération territoriale (GECT) et l'investissement territorial intégré. Les bonnes pratiques devraient être partagées, en étroite collaboration avec le programme INTERACT,
- les problèmes opérationnels au sein des administrations devraient être abordés avec le personnel et les moyens adaptés. Les moyens de communication modernes devraient être pleinement exploités afin de ne pas entraîner de charges injustifiées ou de déplacements inutiles,
- la cohérence et la crédibilité du travail macrorégional doivent être réexaminées régulièrement par les conseils sectoriels compétents, et en réunions ad hoc de ministres sur des sujets spécifiques. Il est important de continuer à recueillir l'avis du public,
- le suivi et l'évaluation de l'approche devraient se fonder sur des indicateurs et des objectifs réalistes ainsi que sur une liste des activités menées dans les domaines prioritaires,
- en cas de préoccupations concernant la performance ou la pertinence, des clauses de caducité devraient être introduites pour la priorité en cause ainsi que la possibilité de réduire le nombre de domaines prioritaires ou d'en modifier l'objet principal,
- il convient d'accorder davantage d'attention à la communication de l'objectif et des résultats obtenus grâce aux stratégies et de conserver l'approche ascendante adoptée depuis le début.

5.2 Rôle moteur dans les régions et rôle de la Commission

La clé de l'avenir réside dans le renforcement du rôle moteur et de l'adhésion dans les régions concernées, ce qui rendra le processus décisionnel clair et assurera une meilleure visibilité. Tandis que la Commission continuera à jouer un rôle de premier plan, l'efficacité du rôle moteur des régions concernées devra permettre d'équilibrer davantage son soutien.

Le processus d'examen proposé par la Commission devra s'achever pour les forums annuels 2014 des stratégies existantes. Ce processus doit tenir compte des améliorations opérationnelles, ainsi que des solutions permettant de renforcer l'initiative politique. De toute évidence, compte tenu de l'état d'avancement des diverses stratégies et de leurs enracinements différents, la voie à suivre peut varier d'un cas à l'autre. Cependant, les éléments suivants sont importants:

- conformément aux propositions de réglementation actuelles, les programmes transnationaux peuvent jouer à l'avenir un rôle plus important dans le soutien apporté à la mise en œuvre. Les GECT ouvrent également des perspectives,
- la mise en place des systèmes actuels de gestion des stratégies (CDP, PCN) vient de commencer. Les appels en faveur de la simplification devraient tenir compte des retards éventuels que des modifications pourraient entraîner,
- les États membres et les pays partenaires devraient étudier les moyens de renforcer leur adhésion aux stratégies ainsi que la manière d'apporter une réponse appropriée aux demandes visant à rendre le leadership plus évident. Les choix doivent être faits en prenant en compte les questions de légitimité, de responsabilité et de continuité,
- la Commission facilite la mise en œuvre des stratégies, de manière à garantir la cohérence et la continuité, ainsi qu'une dimension et une valeur ajoutée européennes évidentes. Toutefois, ses ressources sont limitées et il convient d'envisager des mesures qui lui permettent de jouer un rôle approprié,
- il faut réfléchir à la possibilité d'associer le public et les autres instances institutionnelles de l'UE à la gouvernance de ces stratégies.

5.3 Nouvelles stratégies

Avant d'envisager de lancer de nouvelles stratégies macrorégionales de l'UE, il convient de tenir compte de ce qui suit:

- les nouvelles initiatives ne devraient être entreprises que s'il existe des besoins spécifiques d'améliorer la coopération à haut niveau. Ces initiatives doivent être d'importance stratégique pour les macrorégions et se traduire en un nombre limité d'objectifs bien définis associés à un ensemble approprié d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis. Les défis (tels que la dégradation de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, l'incidence des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, le manque de connectivité, les fortes disparités de revenus) et/ou les chances (telles que des possibilités de création de réseaux de recherche, d'élargissement des marchés, de modernisation des administrations) communs devraient être évidents, tout comme l'identité géographique convenue. Cette approche ne doit donc être utilisée que dans des circonstances particulières, lorsque la participation de l'UE est adaptée et que les politiques horizontales existantes de l'UE sont renforcées,
- il faut être prêt à traduire les engagements politiques en appui administratif. C'est la clé du succès,
- les stratégies macrorégionales et les stratégies fondées sur les bassins maritimes sont des approches qui répondent à des aspirations similaires. La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique combine des caractéristiques de ces deux types de stratégies, alors qu'une stratégie macrorégionale pour la mer Adriatique et la mer Ionienne pourrait utiliser la stratégie maritime adoptée¹⁷ comme l'un de ses éléments essentiels,
- les macrorégions actuelles peuvent très bien ne pas avoir épuisé tous les paradigmes possibles. Il est facile d'envisager la coopération régionale s'inspirant de ce modèle, mais sans l'engagement de la Commission ou fondée plus exclusivement sur un programme transnational. La manière de renforcer la coopération et l'intégration devrait être adaptée à chaque situation.

Les stratégies macrorégionales de l'UE doivent démontrer qu'elles apportent une valeur ajoutée particulière au niveau de l'UE, comme une meilleure application de la

¹⁷

COM(2012) 713: «Une stratégie maritime pour la mer Adriatique et la mer Ionienne».

législation environnementale de l'UE ou un renforcement des investissements dans la connectivité à l'échelle de l'UE ou une masse critique permettant d'innover.

6. Conclusions

Les deux stratégies macrorégionales existantes font la preuve de leurs mérites d'un point de vue à la fois stratégique et politique. Des résultats clairs sont d'ores et déjà visibles aussi bien en ce qui concerne les projets qu'une meilleure intégration de l'élaboration des politiques, même s'il est indispensable d'améliorer la mise en œuvre et la planification. La question du leadership est au cœur du processus de réexamen qui doit s'achever en 2014.

La Commission invite le Parlement et le Conseil à approuver les recommandations du présent rapport.