

La macro-région, un cadre d'action pertinent pour la politique européenne de cohésion ? L'exemple des rejets toxiques en Mer Baltique

I. Introduction

Le sommet de Brdo en Slovénie les 27 et 28 janvier prochains devrait voir se lancer une stratégie « macro-régionale » à l'échelle de la région alpine¹, impliquant sept pays, dont cinq États Membres de l'UE (l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Slovénie) (ainsi que deux États hors UE, le Liechtenstein et la Suisse), le tout regroupant au total quarante-huit régions. Cette « Stratégie de l'UE pour la région alpine » (ou EUSALP) est menée au sein de la politique de cohésion européenne, et est ainsi le quatrième plan de cette nature, après les stratégies menées respectivement autour de la Mer Adriatique et Ionienne, du Danube et de la Mer Baltique. Ce type d'approche s'applique à un espace transfrontalier et repose sur une coopération accrue des États-membres au sein de projets). Leur échelle reste cependant inédite dans l'histoire de la

1 « Alpine macroregion close to launch », 16/10/15, Michèle Nardi, traduit par Samuel Morgan : <http://www.euractiv.com/sections/regional-policy/alpine-macroregion-close-launch-318590>, consulté le 28/10/15

coopération régionale de l'UE, ce qui nous invite ici à nous pencher sur leur intérêt en Europe, et en particulier sur l'impact de la plus aboutie d'entre-elles, la macro-région de la Mer Baltique.

Initiée dans les années 1980, la politique européenne de cohésion, aussi connue comme étant la politique régionale de l'UE, a pour objectif de « renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale » entre les régions européennes. Définie par la Commission comme « une politique stratégique d'investissement² », son fonctionnement a principalement tourné autour de l'allocation de financement à des projets publics menés dans les États-membres sélectionnés par les instances communautaires. Le schéma s'articule ainsi des Fonds européens (FSE, FEDER etc...) vers les projets locaux ou nationaux retenus, les premiers fournissant un soutien économique, les seconds se développant grâce à la politique communautaire. En d'autres termes, dans cette configuration, il n'existe que peu d'échanges possibles entre les États-membres, les relations se faisant principalement entre l'UE et un acteur local. L'approche « régionale » serait à comprendre dans le sens de « pour les régions d'Europe » et non pas « entre les pays membres ». Or l'introduction de l'idée de partenariats transnationaux entre États-membres, ciblés autour d'enjeux territoriaux précis a permis de relancer la dynamique « régionaliste » de l'UE. Il s'agit des stratégies macro-régionales, ou macro-régions. Initiée en 2009, le premier projet de ce type a concerné la région de la Mer Baltique, au Nord de l'Europe, sur la base de problèmes environnementaux. Supervisés par les instances communautaires mais sans nouvelles institutions, exécutés les États-membres mais toujours dans le cadre de la politique de cohésion, les projets relevant de cette « Stratégie de l'UE pour la région de la Mer Baltique » (ou EUSBSR) ont maintenant été lancé depuis six ans, au travers de deux « rounds » de la politique de cohésion (période 2007-2013 puis 2014-2020). Alors que sa reconduction dans le cadre de la Stratégie Europe2020 confirme l'importance de la

2 « La politique régionale est une politique stratégique d'investissement qui concerne toutes les régions et villes de l'UE et qui a pour objectif de stimuler la croissance économique et d'améliorer la qualité de vie. Elle exprime également la solidarité de l'UE, en concentrant son soutien sur les régions les moins développées ». in Comprendre les politiques de l'Union européenne— Politique régionale, rédigée par la Commission européenne, Direction générale de la communication, mis à jour en novembre 2014

macro-région balte, il est cependant nécessaire d'examiner l'intérêt de cette approche inédite en matière de politique régionale.

Ainsi, nous allons étudier l'idée selon laquelle la macro-région serait un cadre d'action pertinent et efficace pour la politique européenne de cohésion. Cette enquête sera conduite au regard de la gestion des problèmes environnementaux, en particulier du rejet de produits toxiques dans la Mer Baltique et des dangers environnementaux qui en découlent.

Dans un premier temps, nous allons nous intéresser à la macro-région comme cadre théorique dans la gestion des difficultés en Mer Baltique. Il s'agit de replacer l'expression de « macro-région » dans le vocabulaire communautaire et de voir comment ce dernier s'est appliqué à la Mer Baltique. Dans un second temps, nous examinerons la forme prise par cette macro-région balte entre 2009 et 2013, au travers de trois projets ciblés et des objectifs fixés par cette stratégie. Enfin, dans un troisième temps, nous aborderons l'intérêt de poursuivre l'EUSBSR après 2014, du bilan et des perspectives liés, et notamment les avancées à mettre en avant.

II. La macro-région est-elle un cadre théorique pertinent pour comprendre et répondre aux problèmes spécifiques à la Mer Baltique?

Tout d'abord nous aborderons la macro-région comme cadre théorique, de son origine à son lancement par les institutions européennes, en particulier au regard du problème spécifique à la Mer Baltique qu'est la pollution de l'environnement.

II.1. Origine et définition du terme de « macro-région » dans la politique de cohésion

Le terme de « macro-région » ne bénéficie actuellement pas de définition précise et arrêtée dans les textes européens³. Les institutions et chercheurs s'accordent néanmoins sur les idées de territoire partagé en commun par plusieurs pays et de défis transfrontaliers, mises en action par une stratégie dite macro-régionale. La République française rappelle cependant le rôle des autorités européennes dans sa reconnaissance : « Une stratégie macro-régionale est un cadre intégrateur approuvé par le Conseil européen, pour répondre aux défis communs auxquels doivent faire face une zone géographique définie⁴. » La macro-région constitue alors une coopération entre États, membres ou tiers (telle la Russie en Mer Baltique). Le but d'une macro-région est à terme de complaire aux exigences du traité de Lisbonne quant à la promotion de la cohésion territoriale, économique et sociale⁵. Mais pour autant, puisque aucune législation ne régit l'orientation des macro-régions, ces dernières ne disposent pas de structures propres. La macro-région se fait en effet l'économie d'une institution indépendante, et se manifeste plutôt par la coordination de politiques (trans)nationales entre États partenaires dans des domaines variés, afin de répondre aux besoins de la région⁶. Même constat pour le financement, qui consiste en « une meilleure articulation entre, d'une part, les fonds structurels européens existants, et d'autre part, les financements nationaux et régionaux, de politiques

3 « There is no standard definition for a macro-region. Generally it alludes to an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges. » Voir sur ce sujet la présentation d'INTERACT du 26/01/15, disponible à http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921, consulté le 28/10/15. Voir aussi la définition proposée par la MOT: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/macrorregions/> consulté le 28/10/15,

4 Diplomatie française : « Qu'est-ce qu'une stratégie macro-régionale ? », disponible à <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/actions-et-positions-de-la-france-politiques-internes-de-l-ue/politique-regionale-de-l-union-europeenne/article/les-strategies-macro-regionales>, consulté le 28/10/15

5 Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, article 174

6 Voir la terminologie d'Interact, ce que l'on peut résumer par « Working together can become a habit and a skill »

transversales et transfrontalières⁷. » La macro-région présente ainsi l'avantage d'être souple, de pouvoir s'adapter aux besoins des zones ciblées, d'encourager la discussion et l'action entre États voisins, de ne pas nécessiter la mise en place de nouvelles institutions ou fonds. Les stratégies macro-régionales semblent en théorie s'inscrire parfaitement dans l'objectif de croissance « intelligente, durable et inclusive » de la Stratégie Europe 2020. La macro-région s'inscrit enfin dans la perspective de régionalisation, matérialisée par le schéma de « l'Europe des cercles olympiques », où cinq régions⁸ géantes sont mises en avant quant à leur potentiel stratégique.

La Mer Baltique s'est présentée en 2009 comme la candidate parfaite pour la première stratégie macro-régionale.

II.2. La genèse d'une macro-région pour la Mer Baltique

La macro-région de la Mer Baltique rassemble huit pays voisins, représentant près de 85 millions d'habitants : Suède, Finlande, Russie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Allemagne et Danemark. Or cet espace est sujet à des dégradations environnementales conséquentes mises à jour avec l'adhésion de 2004, relevé par le Parlement Européen comme problème urgent⁹. La constitution de la macro-région démarre en décembre 2007 avec l'invitation du Conseil Européen à la Commission à présenter une stratégie pour la Mer Baltique avant juin 2009. Le 10 juin 2009 la Commission présente l'EUSBSR ainsi qu'un plan d'action¹⁰, approuvé par le Conseil, donnant ainsi naissance à la première stratégie macro-régionale

7 Voir note n°65

8 Antola 2009, p8, à savoir du Nord au Sud : la région de la Mer Baltique, celle de l'Europe de l'Ouest, celle de Visegrad, celle de la Méditerranée et enfin celle du Danube.

9 Dès 2005, le PE dénonce « le faible niveau de coopération des pays riverains de la mer Baltique, à la suite de décennies de séparation artificielle » in Proposition de résolution déposée à la suite d'une déclaration de la Commission sur la dimension nordique dans la perspective de la réunion ministérielle du 21 novembre 2005, RE\588312FR

10 Voir l'Action Plan de 2009, disponible à http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/action_10092015_en.pdf

européenne en octobre 2009. En mars 2012, la Commission communique sur les trois principaux objectifs : protéger l'environnement marin, intégrer et connecter les régions, développer une croissance commune¹¹, et propose des actions et cibles à atteindre. L'EUSBSR a été adaptée lors de l'adoption de la stratégie Europe 2020, et présente désormais des rôles attribués à chaque État pour mettre en œuvre les objectifs organisés selon les domaines d'intervention (piliers) et les actions horizontales¹². Les piliers¹³ sont au nombre de quatre : le premier, qui nous intéressera ici, consacré à l'amélioration de l'état de l'environnement de la totalité de la Mer Baltique, le second de promouvoir un développement économique équilibré dans la région, le troisième de la rendre plus accessible et attractive et enfin le quatrième de la rendre plus sûre et plus sécurisée. De ces piliers quinze défis ont été sélectionnés comme priorités, à la charge d'un ou plusieurs États-membres. Un mot sur les participants de la macro-région : en plus des États, des régions et des municipalités, l'on compte des organisations régionales telles HELCOM, le Conseil des États baltes ou même les individus eux-mêmes.

La mise en place d'une stratégie macro-régionale en Mer Baltique répond avant tout aux peurs liées à la dégradation sensible de l'environnement de cet espace. La région ayant été divisée lors de la Guerre Froide et ses acteurs peu sensibilisés à toute forme de coopération ont retardé l'émergence d'une conscience régionale¹⁴. Au contraire, les partenariats entre États ont été conclus au travers du prisme réaliste, afin de mutualiser les bénéfices de politiques utilisant la Mer Baltique comme vecteur. Cependant ce fut très peu le cas pour les politiques environnementales. La Mer Baltique est en effet exposée à de nombreuses pressions¹⁵ : fermeture quasiment complète de ses eaux¹⁶, des

11 Dans le texte en anglais, « Save the Sea, Connect the Region and Increase Prosperity », in Action Plan 2009

12 Projets partagés entre plusieurs des piliers de la stratégie, voir la référence sur le site de l'EUSBSR <http://www.balticsea-region-strategy.eu/about>, consulté le 17/10/15

13 Bengtsson 2009, p3, voir aussi le site de la Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/macro-regional-strategies/projects/#13, consulté le 20/10/15

14 Antola 2009, p12

15 Bengtsson 2009, p4

16 Le renouvellement des eaux baltiques est en effet de seulement 3% du volume total par an, soit un terrain propice au phénomène d'eutrophisation. Voir note n°27 pour une définition plus précise.

risques de surexploitation de ses ressources, de l'utilisation par des millions de personnes et d'industries des services qu'elle offre et de l'importante pollution conséquente. La seule solution à ces problèmes partagés par les pays voisins se trouve dans une gestion commune de ces enjeux, manifestée par le premier pilier de la stratégie. Ce dernier énonce cinq domaines prioritaires : (1) la réduction des rejets de polluants dans la mer à des niveaux acceptables ; (2) la préservation des zones naturelles et de la biodiversité, y compris les zones de pêches ; (3) réduire l'utilisation et l'impact des substances dangereuses, (4) devenir un modèle régional d'échanges maritimes propres et (5) mitigation et adaptation.

Au regard du contexte environnemental auquel les États-membres sont confrontés ensemble à partir de 2004, la macro-région de la Mer Baltique mise en place répond efficacement et systématiquement aux problèmes soulevés. Sa division en piliers puis en domaines prioritaires facilite la lecture des objectifs à poursuivre, et permet aux États de se partager les efforts et les moyens. En théorie du moins. La période 2009-2013 a vu l'EUSBSR prendre forme sur le terrain. A-t-elle pu répondre aux attentes concernant le risque environnemental ?

III. La macro-région en Mer Baltique a-t-elle pris forme dans la pratique?

Ici nous utiliserons le cadre explicatif fourni par la tentative de définition de la macro-région (par exemple la coopération ou l'intégration ou la gouvernance multi-niveaux) et tenter de l'illustrer par des projets menés sur le terrain, en ciblant des exemples: gestion des ressources halieutiques, contrôle des rejets polluants etc... Environ quatre-vingt-dix projets¹⁷ ont été financés par l'UE au sein de l'EUSBSR pendant la période 2007-2013. Nous nous focaliserons ici sur 3 projets, compris dans les domaines (1) et (3) : le Baltic Deal, le projet PRESTO et COHIBA,

¹⁷ Index des projets disponible à <http://eu.baltic.net/Water.21793.html>, consulté le 20/10/15

tous projets phares¹⁸ de l'EUSBSR. J'ai choisi ces projets pour la variété de leur objectif, au sein du pilier « Sauver la Mer », et leur regroupement au sein du regroupement « Baltic Impulse - saving the Baltic Sea waters¹⁹ ». Ils permettent de démontrer que la macro-région constitue bien un cadre efficace quant à la résolution des problèmes environnementaux en Mer Baltique.

III.1. Inclure les acteurs locaux : le BalticDeal

Le projet « BalticDeal²⁰ » vise à soutenir les agriculteurs dans la réduction des rejets de composés chimiques. Il a été mené de 2010 à 2013, et a impliqué quelques 2500 fermiers et agriculteurs répartis sur sept pays²¹. D'après le rapport final de ce projet, en 3 ans d'activité, 4 millions d'euros ont été investis, principalement au travers d'événements (forum et conférences) destinés aux éleveurs, mais aussi aux experts, aux décideurs politiques et au grand public²². Le but était de diffuser des pratiques agricoles soutenables et non-polluantes, et d'harmoniser ces dernières aux pays voisins de la mer Baltique. En effet, il existe un écart important entre les habitudes dans les États baltes, et les États nordiques par exemple, au regard de l'engagement des États en matière de protection de l'environnement (ou d'utilisation de pesticides, de rejet des eaux souillées etc...). Et ce notamment au travers des cent-dix-sept fermes phares, les établissements-modèles où le plus d'innovations et de micro-projets ont eu lieu.²³ Le projet BalticDeal émane de sept

18 Action Plan 2009 p17 : « The label of a flagship can be given to a project/process that fulfils the following criteria: a. it has a high macro-regional impact; b. it contributes to meeting the objectives, indicators and targets of the EUSBSR; c. it is related to the implementation of one or more actions of the policy area/horizontal action concerned. »

19 « Baltic Impulse – saving the Baltic Sea waters », Secretariat of the Baltic Sea Region Programme 2007-2013, août 2013

20 Site officiel du projet BalticDeal: <http://www.balticdeal.eu/>

21 Voir le rapport final de BalticDeal d'août 2013, disponible à <http://www.balticdeal.eu/news/final-report-baltic-deal-project/>, consulté le 22/10/15

22 Idem

23 Par exemple la ferme Hacksta au sud de la Suède, spécialisée dans la production de fourrage et de céréales, voir <http://www.balticdeal.eu/farm/hacksta-farm/>, consulté le 22/10/15

partenaires²⁴, dont deux associations d'agriculteurs, la Fédération des Agriculteurs suédois et l'Union centrale des producteurs agriculteurs et des propriétaires de terres forestières finlandais. Ce projet s'inscrit dans la macro-région par la promotion de l'intégration des territoires, par des pratiques communes, sans apports politiques supplémentaires.

III.2. Prendre le taureau par les cornes : PRESTO

Le projet « PRESTO²⁵ » (*Project on Reduction of the Eutrophication of the Baltic Sea Today*) est un cas plus intéressant quant à la forme de macro-région dans les faits. Son but est d'améliorer la qualité de l'eau et de la Mer Baltique en réduisant les rejets de produits chimiques. La différence avec le BalticDeal tient à la prise en compte de la géographie de la pollution : en allant investir à la source des pollutions, PRESTO étend le cadre de la macro-région à la Biélorussie. Sa principale cible est le phénomène d'eutrophisation²⁶, connue sous la forme de marée d'algues vertes aux larges des côtes baltes. Si BalticDeal s'attaque à l'industrie agricole, PRESTO cherche à enrayer les déversements des eaux usées riches en phosphate des pays les plus pollueurs²⁷. Cette démarche a ainsi permis d'étendre l'action de la macro-région à la Biélorussie en particulier, au travers de partenariats avec des universités biélorusses. Ce projet a été reconnu d'importance macro-régionale justement et a constitué l'un des projets phares, soutenu notamment par le programme Interreg IV, financé pour 4.5 million d'euros. Le projet rassemble en tout 12 partenaires.

24 Liste des partenaires disponible à <http://www.balticdeal.eu/about-baltic-deal/project-partners/>, consulté le 22/10/15

25 Voir le site officiel du projet PRESTO: <http://www.prestobalticsea.eu/>, consulté le 23/10/15

26 « Saturation des eaux causée l'accumulation excessive de nutriments, en particulier de composés de nitrogène ou de phosphore, causant le développement accéléré d'algues et de plantes aquatiques au point de menacer l'écosystème et la qualité de l'eau », définition par la Commission http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-5/index_en.htm, consulté le 23/10/15

27 Dont la Biélorussie, l'Allemagne, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie et la Fédération de Russie.

L'objectif principal a été de retirer l'utilisation du phosphate dans les stations de traitement de l'eau municipales. Il s'est traduit par des investissements en Biélorussie dans des centres de traitement des eaux usées biélorusses comme lettones. Ces actions ont permis d'améliorer la qualité des rivières Daugava et Neman en particulier. Ces derniers illustrent l'approche globale de l'objectif de dépollution, alors que ces dernières se jettent dans la Mer Baltique. PRESTO vise ainsi l'une des sources du problème des rejets. Il propage aussi de nouvelles pratiques via les cours dispensés par l'Université technique de Berlin, et d'alerter les médias sur ces progrès.

III.3. Comprendre pour mieux répondre : COHIBA

Le projet COHIBA²⁸ (*Control of hazardous substances in the Baltic Sea region*) enfin a été mené avec HELCOM afin d'étudier l'impact d'une dizaine de substances chimiques peu connues, et de développer des recommandations à leur encontre. Ce projet est mené dans le cadre du Plan d'action pour la Mer Baltique de HELCOM²⁹, afin d'engager plus directement les États baltes en particulier dans la lutte contre la pollution des eaux. Il s'agit donc d'un projet à la fois de l'UE mais aussi du BSAP, pour une hauteur de 4.9 millions d'euros, pour trois ans entre 2009 et 2012. Il s'agit d'un projet de plus grande étendue que les deux précédents. Mené par l'Institut finlandais de l'environnement, il regroupe 22 partenaires de huit pays, dont les municipalités de Copenhague et de Stockholm, le forum environnemental balte, les agences fédérales de l'environnement allemande et lituanienne ou la commission d'Helsinki (HELCOM). L'action est ainsi répartie entre ces nombreux acteurs, à travers six « packs de travail », confié à un acteur responsable. Par exemple, la partie gestion de projet et administration est l'affaire de l'Institut finlandais de l'environnement, la communication est gérée par le secrétariat d'HELCOM, les études sur l'identification et l'impact

28 Voir le site officiel du projet COHIBA: <http://www.cohiba-project.net/>, consulté le 26/10/15

29 Voir le site officiel de la Commission pour la Convention d'Helsinki: <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan>, consulté le 30/10/15

environnementale est effectué par l'Institut de recherche environnemental suédois etc.. Cette répartition du travail d'étude et d'organisation illustre bien la dynamique recherchée par la macro-région, impliquant une grande diversité d'acteurs, liés dans un ensemble pour le moins flexible, mais coordonné efficacement sans institution particulière. COHIBA démontre aussi que le champs des étude de terrain se prête à la macro-régionalisation.

Or si la poursuite de ces projets prouve que la macro-région peut se traduire en actions concrètes, répondant aux valeurs et aux objectifs de l'EUSBSR, reste à déterminer l'efficacité de la macro-région balte. Cette approche suivie de 2009 à 2013 a-t-elle été couronnée de succès ? Mérite-t-elle d'être poursuivie après 2014 ?

IV. La macro-région en Mer Baltique *vaut-t-elle le coup* d'être poursuivie après 2014? Bilan et perspectives

Cette dernière partie tente d'établir un bilan et de donner quelques perspectives quant à la macro-région en Mer Baltique. Sans revenir en détail sur les projets évoqués, il s'agit de voir ici comment ces exemples du plan 2007-2013 ont participé ou pas à la réussite de l'EUSBSR. Les perspectives post-2014 découlent dès lors du constat dressé.

IV.1. Le bilan de la période 2009-2013

Si la stratégie EUSBSR menée pendant la période 2007-2013 a été pionnière, elle a fournis un cadre de référence quant au future du concept de macro-région. Les projets étudiés illustrent bien cette avancée :

Le projet BalticDeal : Si l'apport principal de ce projet n'a pas forcément été une amélioration de l'état des ressources naturelles (puisque que difficile à mesurer sur seulement trois ans), c'est bien la constitution d'un réseau et d'une plate-forme de discussion qui réalise l'objectif

d'échange de la macro-région...Échange aussi au sein même des projets, alors que BalticDeal a été mené en coordination avec deux autres, Baltic Compass et Baltic Manure. Cette architecture relativement libre a permis d'impliquer les mêmes acteurs dans plusieurs projets. Le projet a par ailleurs été salué par nombre d'organisations internationales, dont les Amis de la Terre en Europe ou le WWF³⁰. Au sein de l'UE, la direction générale régionale de la Commission a cité le projet comme l'un des meilleurs exemple des projets phares de l'EUSBSR, et le groupe d'intérêt COPA-COGECA a mis en avant l'intérêt des agriculteurs européens à se prêter à cette stratégie « gagnante-gagnante³¹ ». Mais la plus grande reconnaissance a été sa reconduite, sous la forme d'un nouveau projet nommé « Baltic Deal Bridge », continuant sur les bases de BalticDeal et incluant désormais une vingtaine de partenaires de dix pays différents³².

Le projet PRESTO a prouvé la totale flexibilité du format de macro-région, au delà de la pure région d'influence « balte », en incluant la Biélorussie. La macro-région s'illustre alors comme un cadre compréhensif d'action. Son principal bilan a été la réduction des rejets de phosphore dans la Mer Baltique de 200 tonnes³³. L'absence d'accords formels ou de négociations politiques ont donc permis la mise en pratique directe des objectifs, avec des résultats mesurables dès 2013.

Le projet COHIBA enfin, d'après les conclusions, a permis un apport en étude de données substantielles, chiffrées, justifiant la poursuite des liens multilatéraux et la répartition des travaux entre partenaires. Encore une fois, ça n'eut pas été possible au travers de relations bilatérales ou top-down classiques.

Pourtant l'analyse de trois exemples ne suffit pas à prouver l'efficacité de la macro-région. En décembre 2014, un rapport destiné à la banque d'investissement du Schleswig-Holstein par l'institut Ramböll

30 Dont le site a affiché "Over the three years of its existence the program [Baltic Deal] has clearly demonstrated how countries can work together and voluntarily create systems that address environmental challenges." mentionné dans le rapport final de BalticDeal d'août 2013, disponible à <http://www.balticdeal.eu/news/final-report-baltic-deal-project/>, consulté le 22/10/15

31 Idem

32 Voir le site officiel du projet BalticDeal Bridge : <http://www.balticdeal.eu/about-baltic-deal-bridge/about-baltic-deal-bridge/>, consulté le 22/10/15

33 Mentionné dans les nouvelles du 05/03/2015, voir <http://www.prestobalticsea.eu/index.php/pr:home>, consulté le 23/10/15

a effectué le bilan d'EUSBSR à travers l'évaluation de quinze projets³⁴, autres que ceux évoqués jusqu'ici. Ce dernier a identifié des apports, entre autres, la formalisation des réseaux entre partenaires, l'importance donnée aux thèmes choisis ou le développement de nouveaux concepts et outils pour les acteurs. En dehors de la stratégie per se, le rapport note aussi des évolutions indirectes au sein des États participants, comme l'utilisation de méthodes propres à l'EUSBSR, la mise en place de nouvelles législations et investissements, l'orientation sur le long terme des stratégies nationales, et la prévision de participer aux projets de l'EUSBSR dans le futur.

IV.2. Les perspectives pour l'après-2014

Le même rapport de Ramböll énonce quelques pistes de développement pour l'EUSBSR³⁵. Or ces dernières ne sont pas sans rappeler les éléments qui ont fait le succès des projets cités. Ses recommandations incluent :

- la promotion d'activités les plus susceptibles de déboucher sur des produits réutilisables à l'avenir (outils, législations, investissement public, stratégies à long-terme). L'on pense au projet COHIBA en ce qu'il a assuré la promotion d'un réseau de recherche, dont les branches s'étendaient aux responsables politiques allemands et lituaniens.
- la mise en œuvre des projets au bon moment, afin d'appuyer leur capacité à améliorer la situation présente tant en tablant sur le future. Le projet PRESTO, peut être ainsi lu comme un bon exemple, en ce qu'il implique la Russie et la Biélorussie, dans un contexte géostratégique où ces États ne se montrent pas hostiles à une gestion commune des ressources de la Mer Baltique (voir plus bas pour la Russie).
- Enfin, l'implication des acteurs locaux tôt dans les procédures. Le succès des projets tiend beaucoup à la dynamique entre les niveaux engagés, et parfaire l'introduction des acteurs « de base » dès la

34 Ramböll, 2014

35 Ramböll, 2014, p6

formulation garantirait de meilleurs résultats. Le projet BalticDeal a prouvé cela, en faisant participer des agriculteurs dans l'exécution mais aussi la promotion des objectifs.

Toutes ces orientations ont été partiellement ou totalement réalisées au sein de la macro région. L'avenir s'annonce donc positif. À moins que certains acteurs bloquent la coopération régionale.

Le principal problème menaçant réellement le futur de la macro-région de la Mer Baltique tient à la coopération russe. Dans le plan d'action, la Russie est définie comme un acteur régional associé (au même titre que la Biélorussie ou la Norvège dans certains cas spécifiques)³⁶. La Russie bénéficiant d'une ouverture sur la Mer, soit via l'enclave de Kaliningrad ou entre la Finlande et l'Estonie, il est raisonnable de penser qu'elle bénéficie autant que les autres pays d'une région propre et non polluée. Cependant, il s'avère que lors de la rédaction du plan d'action, la Russie n'a pas été consultée. Cette dernière a cependant manifesté un intérêt à joindre la stratégie. Son influence, si elle ne s'est pas encore manifestée par une coopération concrète, est plutôt observable au travers de certaines organisations internationales, actrices de l'EUSBSR par ailleurs, comme le Conseil des États de la Mer Baltique. Il s'agit ainsi de coordonner au travers de ce prisme les relations entre Russie et UE. La macro-région semble énoncer par là un rôle presque diplomatique, en favorisant le dialogue informel d'acteurs politiques au travers de problèmes concrets. Comme la manière dont la construction européenne s'est déroulée, in fine.

36 Action Plan, 2009, p9 « The macro-regional cooperation is without prejudice to the decisionmaking mechanisms of these respective bodies. As regards cooperation with Russia, developments in EURussia relations will be taken into account in accordance with the relevant European Council and Council Conclusions. Many actions and projects under the 'Save the Sea' objective are implemented with Russia and Belarus in the framework of the Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP), and through HELCOM and the Council of Baltic Sea States »

V. Conclusion

En conclusion, l'on peut rappeler que la Commission européenne a elle-même effectué une évaluation de la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales en 2013³⁷. Elle souligne ici la très bonne adaptation de ce type d'approche aux problèmes liés aux bassins maritimes, en terme de coopération inter-étatique. Au point qu'elle reconnaisse que les futures stratégies pour la mer Adriatique et la mer Ionienne devraient se calquer sur la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, afin de diffuser le modèle de stratégie maritime macro-régionale efficace. Les possibilités sont telles selon la Commission que «les macro-régions actuelles peuvent très bien ne pas avoir épuisé tous les paradigmes possibles³⁸». L'exemple balte permet ainsi de justifier la mise en place d'une approche macro-régionale pour les problèmes environnementaux.

Au terme de cette analyse de l'EUSBSR, nous avons montré que :

- le cadre théorique macro-régional est certes flou, indéfini, incomplet, mais suffisamment souple pour permettre de mener une stratégie fondée sur la poursuite de projets
- la stratégie impliquant des acteurs à tous les niveaux, facilitant la mise en œuvre au niveau le plus local des objectifs, mais aussi en nouant des coopérations plus facilement
- la macro-région enfin semble garantir une meilleure utilisation des moyens européen et nationaux

La pratique de l'EUSBSR entre 2009 et 2013 a été marquée par des réussites sur le terrain, globalement inscrites dans un climat de coopération effective des États et des autres acteurs. La relance en 2014, malgré la persistance du manque de dialogue avec la Russie par exemple, de cette stratégie mais aussi des projets (comme BalticDeal) achève de marquer la réussite du projet de la Mer Baltique.

La macro-région en Mer Baltique offre donc une perspective d'action efficace et nouvelle, dont l'économie de nouveaux instruments ni d'institutions en faveurs d'un « recyclage » et d'une maximisation des acteurs

37 Commission, 2013

38 Mais « mais sans l'engagement de la Commission ou fondée plus exclusivement sur un programme transnational. » Commission, 2013 p11

déjà en place a fait ses preuves. A cela s'ajoute évidemment la participation des acteurs locaux et l'encouragement des coopérations transfrontalières. Soient les objectifs de la politique régionale de l'UE en action.

Bibliographie

- Antola, Esko, « Report for the EU Baltic Sea Region Konrad-Adenauer-Stiftung », KAS, Office de Londres, 2009
- Bengtsson, Rikard, « An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges », Swedish Institute for European Policy Studies in European Policy Analysis, Septembre 2009, n°9
- Damon, Julien, « La politique européenne de cohésion (2014-2020) », Futuribles International in Note d'analyse prospective n° 167, 10 juin 2014
- Dühr, Stefanie, « Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? », in Notre Europe, septembre 2011
- Nardi, Michèle, « Alpine macroregion close to launch », 16/10/15, Euractiv, traduit par Samuel Morgan
- Escach, Nicolas, « Doit-on renoncer à définir une « région baltique » ? », 7/10/11, Nouvelle-Europe

Documents de travail de l'Union Européenne :

- Commission, Rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, concernant la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales,, Bruxelles, le 27/06/2013
- Secrétariat général de la CRPM, note technique « la Coopération territoriales et stratégies macro-régionales : quelles opportunités pour la politique de cohésion après 2013 ? », lors de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, avril 2010

« Développement régional : l'adaptation de la politique de cohésion à l'Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg », étude de janvier 2005, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, Étude coordonnée et rédigée par Marjorie JOUEN, Bruxelles, Parlement européen, 2005

Documents spécifiques à l'EUSBSR :

Plan d'action de l'Union Européenne « Strategy for the Baltic Sea Region », 2009, version de septembre 2015

Baltic Impulse – saving the Baltic Sea waters Secretariat of the Baltic Sea Region Programme 2007-2013, août 2013

Rapport final du projet BalticDeal, août 2013

Institut Ramböll, « Baltic Sea Region Programme: Analysis of projects in 2007-2013 and setting base-lines and targets for the indicators 2014-2020 », décembre 2014

Sites Web :

FranceDiplomatie: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Commission européenne sur les stratégies macro-régionales: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/macro-regional-strategies/projects/#13

le MOT: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

Site de l'EUSBSR: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>

Baltic Sea Region, Programme 2007-2013: <http://eu.baltic.net/>

BalticDeal <http://www.balticdeal.eu/>

PRESTO: <http://www.prestobalticsea.eu/index.php/pr:home>

COHIBA: <http://www.cohiba-project.net/>