

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

## Chambre des régions

23<sup>e</sup> SESSION

Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CPR(23)2FINAL

07 février 2013

## La gouvernance des macro-régions en Europe

Commission de la gouvernance

Rapporteur : Erwin MOHR, Autriche (L, PPE/DC<sup>1</sup>)

Résolution 349 (2012) .....	2
Recommandation 331 (2012) .....	4
Exposé des motifs .....	6

### Résumé

La coopération macro-régionale peut apporter de nombreux avantages aux pouvoirs publics dans l'amélioration des services publics et la qualité de vie des citoyens. Pour qu'une telle coopération réussisse, les objectifs doivent être réalistes et clairement définis. Le Congrès est bien placé pour soutenir et accompagner les macro-régions en encourageant une plus grande coopération dans le cadre de projets existants et en surmontant les obstacles communs. Il propose d'inclure cette activité dans sa coopération avec le secteur intergouvernemental.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

PAP : Pas d'affiliation politique

## La gouvernance des macro-régions en Europe

### RESOLUTION 349 (2012)<sup>2</sup>

1. Une « macro-région » est un regroupement d'entités « sous-nationales » (collectivités locales et régionales) – un territoire couvrant plusieurs Etats membres ou régions qui partagent une ou plusieurs caractéristiques et sont confrontés à des défis communs – qui se rassemblent pour coopérer sur des questions d'intérêt commun.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est constamment efforcé de promouvoir et de développer une coopération transfrontalière et interterritoriale de ce type, conscient que les avantages, nombreux, pour les pouvoirs locaux et régionaux sont d'autant plus importants en période de ralentissement économique. Conscient de la nécessité de privilégier la coopération sectorielle dans des domaines où il est facile d'identifier une coopération pratique, tels que les transports, la gestion de l'environnement, la santé, l'élimination des déchets, les services publics ou l'énergie, le Congrès reconnaît aussi la nécessité d'être pratique, d'avoir des objectifs clairs et réalistes et d'éviter les programmes trop ambitieux.

3. L'entrée en vigueur de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid, STE n° 106), de son Protocole additionnel (STE n° 159) et de son Protocole n° 2 (STE n° 169) a marqué une étape dans le développement de cette coopération. Plusieurs macro-régions ont été mises sur pied, certaines avec l'aide du Congrès, d'autres sont en cours de planification.

4. Le rôle du Congrès est de les soutenir et de les accompagner, pour discuter de diverses questions et pour analyser les problèmes en vue d'identifier des solutions pratiques. Les projets de coopération déjà en place doivent être évalués pour éviter la répétition d'erreurs fréquentes. Pour conserver cet élan, l'entrée en vigueur du troisième protocole, le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206), qui aborde un certain nombre des questions soulevées par la mise en œuvre de la Convention de Madrid, doit être une priorité de l'agenda sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe.

5. Le Congrès a la conviction qu'il peut et doit multiplier ses efforts à cet égard, notamment en utilisant son forum pour rapprocher les partenaires potentiels, ainsi qu'en travaillant davantage avec ses partenaires : l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et le Comité des régions de l'Union européenne, ainsi qu'avec des institutions et/ou des agences spécialisées dans les domaines de la formation du personnel, de la sensibilisation et de la mise à disposition d'expertise.

6. En conséquence, le Congrès rappelle :

a. la Convention de Madrid et ses protocoles ;

b. la Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales ;

c. le rapport Chaves, présenté à la 17<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables de la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe, en novembre 2011, qui promeut la coopération à plusieurs niveaux de manière à surmonter les obstacles inhérents à toute coopération transfrontalière.

<sup>2</sup> Discussion et approbation à la Chambre des régions le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3<sup>ème</sup> séance, rapporteur E. Mohr, Autriche (L, PPE/DC).

7. Le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe :

*a.* à faire de la coopération macro-régionale, dès lors qu'elle peut apporter une valeur ajoutée, une question transversale ;

*b.* à encourager l'implication des élus locaux et régionaux et de la société civile dans l'élaboration et la gestion au niveau politique des projets macro-régionaux ;

*c.* à faire des projets axés sur des objectifs proches des citoyens une priorité de la coopération macro-régionale, afin qu'en Europe les frontières ne soient pas un obstacle à la vie, au travail et aux déplacements.

8. Il appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux :

*a.* à faire pression sur leurs gouvernements pour que, si ce n'est déjà fait, ils signent et ratifient la Convention de Madrid et ses protocoles ;

*b.* à encourager et à soutenir la formation et le développement de macro-régions autour de thèmes en faveur de la démocratie locale.

9. Il décide :

*a.* de maintenir la coopération interrégionale et transfrontalière, y compris macro-régionale, au rang des activités prioritaires et à l'inclure dans sa coopération avec le secteur intergouvernemental ;

*b.* de collecter les bonnes pratiques en matière de coopération macro-régionale ;

*c.* d'utiliser son expérience et son savoir-faire pour soutenir les regroupements macro-régionaux actuellement en place par des débats et des séminaires réguliers, afin d'échanger des expériences et d'analyser les défis et les obstacles rencontrés ;

*d.* de coopérer avec ses partenaires (ARE, ARFE, CCRE et CdR) pour s'employer à surmonter les obstacles à la coopération macro-régionale ;

*e.* de coopérer avec des institutions et des agences spécialisées pour former le personnel, mener des actions de sensibilisation et fournir une expertise pour les nouveaux projets .

10. Le Congrès demande à sa commission de la gouvernance d'examiner périodiquement l'avancement des projets interrégionaux, transfrontaliers et macro-régionaux afin d'identifier des stratégies permettant d'aboutir à des résultats concrets et durables.

## La gouvernance des macro-régions en Europe

### RECOMMANDATION 331 (2012)<sup>3</sup>

1. Une « macro-région » est un regroupement d'entités « sous-nationales » (collectivités locales et régionales) – un territoire couvrant plusieurs Etats membres ou régions qui partagent une ou plusieurs caractéristiques et sont face à des défis communs – qui se rassemblent pour coopérer sur des questions d'intérêt commun. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe estime que ce type de coopération apporte une valeur ajoutée en termes de cohésion sociale et territoriale et de stabilité démocratique.

2. Les avantages potentiels sont multiples. Grâce à des économies d'échelle, il est plus facile pour les pouvoirs publics de remplir leurs tâches efficacement, d'améliorer les services publics et, par là même, d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Les macro-régions peuvent élever le niveau de développement social et économique, ce qui multiplie les possibilités offertes aux citoyens en termes d'emploi et de culture, et rehausse la créativité et la productivité tout en améliorant les relations de voisinage et la compréhension entre les personnes. Sans compter que les macrorégions peuvent se révéler très utiles pour relever des défis communs, tels que la protection de l'environnement.

3. La reconnaissance des avantages liés à la coopération de régions ainsi que l'élimination des obstacles qui en résulte sont, de longue date, un élément central du projet européen. La Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122) et le Cadre de référence pour la démocratie régionale contiennent tous deux une disposition essentielle : le droit des autorités territoriales de s'associer et de coopérer avec leurs homologues d'autres pays sur des questions relevant de leurs compétences et restant dans le cadre de la loi.

4. Dans ce type de coopération, l'Union européenne (UE) joue un rôle de plus en plus important. En effet, son élargissement progressif et la politique européenne de voisinage ont augmenté le nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe pouvant bénéficier des fonds structurels de l'UE, tout en faisant apparaître la nécessité de renforcer la cohésion territoriale entre les Etats membres et non membres de l'UE au sein de l'espace européen élargi.

5. L'expérience montre qu'il faut surmonter de nombreux obstacles avant que les intentions politiques et la détermination à améliorer la coopération macro-régionale se traduisent en résultats concrets. Les projets doivent avoir une portée réaliste, être axés sur les résultats et être pragmatiques, tout en respectant les réalités du terrain. En visant des secteurs spécifiques et des objectifs modestes, la coopération peut progresser plus aisément et éviter les impasses dues à des tensions entre les gouvernements au niveau national.

6. Parmi les obstacles à ce type de coopération, beaucoup présentent un caractère juridique et procèdent de questions abordées dans la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid, STE no 106) et son Protocole no 3 relatif aux Groupements euro-régionaux de coopération (GEC) (STCE no 206). Aussi le Conseil de l'Europe doit-il faire de l'entrée en vigueur de ce protocole dans un proche avenir une priorité du programme de la démocratie locale et régionale.

7. En conséquence, le Congrès réaffirme l'importance de la Convention de Madrid et de ses protocoles, et se réfère aussi aux éléments suivants :

a. l'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le droit d'association des collectivités locales ;

---

<sup>3</sup> Discussion et approbation à la Chambre des régions le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3<sup>ème</sup> séance, rapporteur E. Mohr, Autriche (L, PPE/DC).

*b.* le Cadre de référence pour la démocratie régionale ;

*c.* la Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales.

8. Le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention de Madrid et ses protocoles, et à les transposer dans leur législation nationale.

9. Il recommande aussi au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres :

*a.* à promouvoir la conclusion d'accords et d'arrangements multilatéraux, comme cela est prévu à l'article 1 de la Convention de Madrid, et à prévoir des instruments financiers favorisant la mise en place de projets de coopération macro-régionaux ;

*b.* à soutenir le développement des macro-régions en tant que plates-formes facilitant une coopération interrégionale et transfrontalière ;

*c.* à fournir le financement partiel de projets de coopération macro-régionale afin d'encourager ces projets.

10. Le Congrès invite le Comité des Ministres :

*a.* à inclure dans son programme intergouvernemental d'activités une étude sur la manière dont les obstacles à la coopération interrégionale, transfrontalière et macro-régionale peuvent être surmontés et sur la façon dont une telle coopération peut contribuer à réaliser ses objectifs de promotion de la démocratie, en mettant l'accent sur les aspects locaux et régionaux ;

*b.* à encourager les échanges entre experts et les échanges de conseils parmi les représentants et les experts macro-régionaux, par le biais de séminaires, de réunions de coordination et par la mise en place de groupes de contact, afin de tirer des enseignements des bonnes pratiques, en travaillant en partenariat aux fins d'une plus grande efficacité et en utilisant les ressources du Conseil de l'Europe de manière plus efficace.

## La gouvernance des macro-régions en Europe

### EXPOSE DES MOTIFS <sup>4</sup>

#### Table des matières

I.	Définition de la coopération macro-régionale .....	5
II.	Inventaire des macro-régions existantes.....	6
	<i>a. Les eurorégions du Conseil de l'Europe .....</i>	<i>6</i>
	i. L'Eurorégion Adriatique.....	6
	ii. Eurorégion Mer Noire .....	7
	<i>b. Macro-régions de l'UE.....</i>	<i>7</i>
	i. Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique .....	8
	ii. Stratégie de l'UE pour la région du Danube.....	8
	<i>c. Macro-régions en phase de planification.....</i>	<i>9</i>
	i. Macro-région Adriatique-Ionienne .....	9
	ii. Macro-région alpine.....	9
	iii. Macro-région Arc Atlantique / Stratégie de l'UE pour l'Atlantique (EUSA).....	10
	iv. Stratégie de la mer du Nord .....	10
	v. Macro-région de la Méditerranée .....	11
III.	Objectifs d'une coopération macro-régionale.....	12
IV.	Eléments indispensables au succès .....	12
V.	Valeur ajoutée de la coopération macro-régionale .....	13
VI.	Questions à traiter au sein d'une macro-région .....	13
VII.	La coopération et ses sources potentielles de conflit.....	13
VIII.	Instruments utilisés, avantages et inconvénients.....	14
IX.	Conclusions .....	14

#### I. Définition de la coopération macro-régionale

1. Avant de dresser la carte des macro-régions déjà en place, il convient d'essayer de définir en quoi consiste la coopération macro-régionale. En général, l'on peut entendre par macro-régions de vastes sous-espaces européens. Toutefois, le terme est également employé au niveau mondial par l'Union européenne (UE), l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), les Etats du Golfe et, parfois, au sein de grands Etats (ainsi le cas des macro-régions économiques de Russie) ou de regroupements de régions administratives (cas de l'Australie, par exemple). Dans cette optique, l'UE définit une macro-région comme « une zone regroupant différentes régions administratives ayant en commun suffisamment de problématiques pour justifier l'adoption d'une stratégie conjointe ». Reste que, pour être complète, la définition d'une coopération macro-régionale doit aussi prendre en compte les éléments suivants :

- La cohérence/appartenance géographique. La coopération entre administrations de plusieurs pays à différents niveaux (souvent au niveau de l'Etat), ce qui les distingue d'une coopération transfrontalière, laquelle peut aussi intervenir mais au seul niveau sous-national ;
- Des questions communes et une approche commune. Des caractéristiques communes en font une sous-forme de coopération transnationale générale, un terme plus neutre englobant également une coopération non fondée sur des caractéristiques communes (une mer ou un fleuve, par exemple) mais uniquement sur des questions communes ;
- La prise en compte de plusieurs politiques.

2. Les macro-régions peuvent aussi générer une nouvelle dynamique territoriale par l'établissement d'un cadre de référence pour une coopération sur des questions communes, qui sont souvent liées aux caractéristiques communes de la région.

<sup>4</sup> Préparé avec la contribution de Mme Katrin Böttger, Directrice adjointe, Institut für Europäische Politik, Berlin, Allemagne. Adopté par la Commission de la gouvernance le 31 mai 2012.

3. Par ailleurs, une définition des macro-régions ne peut se limiter à la taille. Plus une macro-région est étendue, plus l'attention aux caractéristiques communes et plus la restriction de la coopération à quelques domaines d'action seulement prendront de l'importance, afin d'éviter un dépassement des capacités.

4. A noter que toutes les coopérations transfrontalières qui satisfont aux éléments énoncés ci-dessus ne recourent pas au terme « macro-région » dans leur dénomination. Ainsi, les territoires que le Conseil de l'Europe appelle « eurorégions » peuvent, en fait, de par leur taille et leur complexité, être englobées dans les macro-régions. D'autre part, l'Union européenne désigne la coopération plus ancienne de ce type par le terme « Communauté de travail » (par exemple, la Communauté de travail des Alpes, la Communauté de travail du Danube, la Communauté de travail Alpes-Adriatique, la Communauté de travail des Pyrénées).

5. La coopération transfrontalière entre les collectivités locales et régionales constitue une part importante des travaux du Conseil de l'Europe pour promouvoir la stabilité démocratique et des relations de bon voisinage entre les Etats et les instances. Les macro-régions et la coopération macro-régionale sont caractérisées par leur diversité et leur structure complexe. Toutefois, il est également vrai que ce type de coopération est quelque fois contesté politiquement. Néanmoins, elle présente l'avantage d'apporter à l'administration, et plus important encore, aux citoyens, une valeur ajoutée dans les questions véritablement transfrontalières. Les macro-régions peuvent aussi fonctionner comme des laboratoires de développement territorial et de cohésion pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

6. Le Congrès encourage la création de macro-régions qui constitue une part importante de ses travaux dans la promotion de la stabilité démocratique et la cohésion sociale et territoriale. L'Union européenne apporte un soutien financier très important par ses fonds structurels et régionaux.

## **II. Inventaire des macro-régions existantes**

### **a. Les eurorégions du Conseil de l'Europe**

7. Au sein du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après dénommé « le Congrès ») s'est intéressé activement à des questions concernant le développement et l'intégration de zones maritimes à demi fermées (Adriatique et mer Noire, par exemple) ; ainsi a-t-il créé l'Eurorégion Adriatique et l'Eurorégion Mer Noire.

#### *i. L'Eurorégion Adriatique*

8. La décision de mettre en place une Eurorégion Adriatique qui est à la fois une macro-région et un bassin maritime, a été prise par des représentants d'organisations internationales et par des autorités nationales, régionales et locales lors d'une conférence internationale tenue le 9 novembre 2004, à Termoli (Italie). Des représentants, soulignant l'intérêt des ressources de la zone pour la côte adriatique et pour la mer Ionienne, ont déclaré que la coopération dans cette zone pourrait conduire à l'intégration et à l'élargissement de l'UE dans l'Europe méridionale. L'Eurorégion Adriatique, officiellement fondée à Pula (Croatie) en 2006, englobe aujourd'hui 26 administrations locales et régionales de plusieurs pays (Italie, Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie et la Grèce), mais aussi de gouvernements nationaux et d'institutions européennes. Ainsi se trouvent réunies différentes aires politiques et économiques qui, malgré quelques distances régionales, peuvent coopérer étroitement grâce à l'initiative et à l'appui du Congrès. De par sa dimension géographique, cette entité représente un important facteur d'intégration européenne. Pour réaliser ses objectifs – protection des ressources maritimes, dialogue interculturel et protection des migrants –, l'Eurorégion Adriatique a constitué six commissions dédiées aux secteurs suivants :

- tourisme et culture,
- pêche,
- transport et infrastructure,
- environnement,
- affaires économiques,
- protection sociale.

9. A ce jour, l'Eurorégion Adriatique a conclu un projet financé par l'UE, « Adri.Eur.O.P. », qui a apporté un soutien opérationnel au processus politique nécessaire à l'établissement de l'Eurorégion Adriatique.

## *ii. Eurorégion Mer Noire*

10. L'Eurorégion Mer Noire (ERMN), dont le Congrès est membre honoraire, est fondée sur l'instrument juridique suivant : la Déclaration finale de la Conférence « Coopération interrégionale dans le bassin de la mer Noire », tenue à Constanta (Roumanie) le 30 mars 2006, sur la Recommandation 199 (2006) du Congrès relative à la « coopération interrégionale dans le bassin de la mer Noire », adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2006, sur la déclaration finale de la conférence « Une eurorégion de la mer Noire », organisée à Samsun (Turquie) le 3 novembre 2006, sur la déclaration finale de la conférence « Coopération interrégionale dans le bassin de la mer Noire », organisée à Odessa (Ukraine) les 25 et 26 juin 2007 et, enfin, sur la déclaration finale de la conférence « Lancement de l'Eurorégion de la mer Noire », organisée à Varna (Bulgarie) le 26 septembre 2008, où elle a été créée conformément à la Convention de Madrid et au Règlement n° 1082/2006 de l'Union européenne du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

11. L'ERMN, forum de coopération entre pouvoirs locaux et régionaux du bassin de la mer Noire, comprend 14 autorités locales de cinq pays (Arménie, Bulgarie, Géorgie, République de Moldova et Roumanie) disposées à ouvrir la région de la mer Noire à une coopération interrégionale afin de maintenir « la stabilité, la sécurité et la prospérité dans les pays du bassin de la mer Noire ». A l'avenir, il souhaite coopter d'autres membres d'Albanie, d'Azerbaïdjan, de Grèce, de Russie, de Serbie, de Turquie et d'Ukraine.

12. Les objectifs de l'ERMN sont multiples : développer une coopération parmi ses membres, représenter et soutenir leurs intérêts communs, coopérer avec les actuelles organisations internationales de la mer Noire afin d'établir des relations entre les habitants dans le cadre d'initiatives transfrontalières, de protéger les intérêts communs et de définir une stratégie de développement conjointe, de diffuser des informations sur les expériences et les savoir-faire auprès de tous les membres, d'élaborer et de mettre en œuvre en commun des programmes et des stratégies de développement, de développer des activités sociales et économiques tout en protégeant l'environnement et en tenant compte de la nécessité d'améliorer la cohésion territoriale parmi les membres, d'identifier les besoins d'intervention au moyen de projets et de financements conjoints et, enfin, de soutenir les initiatives de partenariat public/privé et la société civile.

13. Du fait de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE, une frontière extérieure de l'UE traverse cette région tout comme elle le fait dans l'Eurorégion Adriatique, ce qui présente aujourd'hui de nouveaux obstacles mais aussi de nouvelles possibilités de coopération – par exemple, grâce au financement fourni par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

*14. Au vu du site web de l'ERMN, il semble cependant que cette coopération laisse à désirer car aucune des décisions d'Assemblée générale requises n'apparaît depuis 2009.*

## **b. Macro-régions de l'UE**

15. Les deux macro-régions les plus éminentes dans le cadre de l'initiative de l'UE (mer Baltique, Danube) ont été constituées autour de caractéristiques communes et alors qu'il existait déjà une coopération avec le besoin d'une approche plus cohérente.

*i. Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique*

16. La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique a été établie en 2009 pour coordonner l'action de ses membres (Suède, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie et Pologne) et pour promouvoir un développement plus équilibré de la région. A cette occasion ont été identifiés six enjeux communs :

- maritime (insuffisance en termes de sécurité) ;
- environnemental (pollution de la mer, baisse des réserves de pêche, risque de déversements de pétrole, changement climatique) ;
- économique (développement inégal, en partie par manque d'exploitation des opportunités qu'offre l'accès au marché unique de l'UE et par manque de culture d'entreprise) ;
- énergétique (insuffisance des réseaux de distribution et d'approvisionnement d'énergie, mal connectés) ;
- lié aux transports (insuffisances du réseau) ;
- lié à la sécurité.

17. La stratégie pour la région de la mer Baltique entend rendre cette partie de l'Europe plus :

- respectueuse de l'environnement (en réduisant la pollution de la mer, par exemple) ;
- prospère (en encourageant l'innovation des PME) ;
- accessible et attrayante (en améliorant les réseaux de transport) ;
- sûre et sécurisée (en améliorant la capacité de réaction aux accidents).

18. Dans son tout dernier rapport d'avancement, la Commission européenne recommande :

- de mettre en place des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis pour assurer le suivi de la stratégie ;
- de renforcer son orientation et de la rendre plus concrète par rapport à ses principaux objectifs ;
- de multiplier les efforts pour aligner les fonds structurels et autres sources de financement sur les objectifs de la stratégie.

19. A propos de la stratégie, le rapport affirme également que « son organisation demeure vulnérable aux changements organisationnels ou aux changements de priorités politiques ». Il recommande de maintenir une « impulsion politique » sur la stratégie, laquelle « doit [...] figurer périodiquement à l'ordre du jour des conseils des ministres compétents et être un sujet naturel des débats parlementaires européens et nationaux ».

*ii. Stratégie de l'UE pour la région du Danube*

20. S'agissant du Danube, une coordination existait déjà sous des formes antérieures de coopération, telle que la Communauté de travail des Pays du Danube ou le Processus de coopération du Danube concernant le Danube, avant que ne débute, en 2011, la stratégie de l'UE pour la région du Danube (EUSDR). L'objectif de la stratégie est d'améliorer la coopération dans le bassin du Danube. Depuis la source jusqu'à l'estuaire, c'est-à-dire de la Forêt Noire à la mer Noire, la région du Danube couvre 14 pays, dont huit sont États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie et Roumanie). Les six autres (Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine et Monténégro) se posent en pays candidats (potentiels) ou coopèrent avec l'UE dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (Ukraine et République de Moldova). Dans certaines parties, le Danube forme la frontière entre des pays coopérants alors qu'ailleurs, il coule dans les pays mêmes et traverse des capitales telles que Vienne et Budapest. La macro-région vise à constituer le cadre des formes innombrables de coopération déjà actives en vertu de la Coopération territoriale européenne.

21. L'objectif est double : d'une part, améliorer la qualité des eaux du Danube, afin mettre en place une coopération pour l'approvisionnement énergétique durable entre les villes et les régions qui, à l'origine, étaient les principales forces motrices de la stratégie du Danube et, d'autre part, soutenir l'économie locale et régionale afin d'établir des contacts directs entre petites et moyennes entreprises (PME).

22. Les secteurs prioritaires de coopération étant très nombreux, les acteurs auront peut-être du mal à se concentrer sur les besoins les plus pressants. Toutefois, ces secteurs de priorité ont été attribués à l'un ou l'autre des pays coopérants, selon une division pragmatique des compétences, ce qui, malgré la multiplicité des priorités, pourrait faire progresser la coopération afin de :

- Améliorer la mobilité et l'intermodalité ;
- Encourager l'utilisation d'une énergie plus durable ;
- Promouvoir la culture et le tourisme, les contacts entre les gens ;
- Restaurer et maintenir la qualité des eaux ;
- Gérer les risques liés à l'environnement ;
- Préserver la biodiversité, les paysages et la qualité de l'air et des sols ;
- Développer la société du savoir (recherches, éducation et TIC) ;
- Soutenir la compétitivité des entreprises ;
- Investir dans les personnes et les compétences ;
- Renforcer les capacités institutionnelles et la coopération entre institutions ;
- Travailler ensemble aux problèmes liés à la sécurité et à la criminalité organisée.

### ***c. Macro-régions en phase de planification***

24. Attendons-nous, dans un proche avenir, à voir s'établir d'autres macro-régions ou bassins maritimes, car le troisième protocole de la Convention de Madrid autorise les Groupements eurorégionaux de coopération et la Commission européenne déclare que « la coopération transnationale peut également soutenir l'élaboration et l'application de stratégies macro-régionales et de programmes de bassin maritime (y compris aux frontières extérieures de l'UE) ».

25. En témoignent de multiples exemples – Macro-région Ionienne-Adriatique, Macro-région alpine, Macro-région Arc Atlantique, stratégie de la mer du Nord, stratégie de l'Adriatique et Macro-région de la Méditerranée –, dont beaucoup ont connu une naissance « descendante » (à l'initiative de gouvernements) et non depuis la base (à l'initiative de la société civile et de représentants régionaux en réponse aux besoins).

#### *i. Macro-région Adriatique-Ionienne*

26. La Déclaration commune portant création de la Macro-région Adriatique-Ionienne a été signée dans la ville d'Ancona, le 5 mai 2010. Cette macro-région rassemblera les huit pays bordant les mers Adriatique et Ionienne : trois États membres de l'UE (Italie, Slovénie et Grèce) et cinq pays sur le point d'adhérer à l'UE (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Albanie). Une nouvelle déclaration politique a résulté de la réunion de l'Initiative Ionienne-Adriatique, tenue à Bruxelles le 23 mai 2011, au cours de laquelle des ministres des huit pays ont demandé une « reconnaissance officielle de la stratégie au plus haut niveau » et confirmé leur volonté de travailler avec la Commission européenne sur ce point.

27. L'objectif est de relier deux rives qui, séparées durant la période de la guerre froide, peuvent aujourd'hui redevenir un espace commun de croissance et de développement, et cesser d'être la frontière qu'elles étaient entre la période de la Seconde Guerre mondiale et celle du mur de Berlin. La macro-région est aussi vue comme s'inscrivant dans la stratégie, plus large, de la Méditerranée. Bien que les projets spécifiques que ciblera la macro-région restent à identifier, son inauguration officielle est prévue en 2014, lorsque l'Italie occupera la présidence tournante de l'Union européenne.

#### *ii. Macro-région alpine*

28. Les artisans de la macro-région alpine y voient un encouragement à la coopération territoriale et à une meilleure coordination des politiques, selon des principes de gouvernance multi-niveaux. En effet, la stratégie devrait permettre d'intensifier le dialogue entre pouvoirs locaux et régionaux, mais aussi d'améliorer la gouvernance et la coordination entre la Convention alpine et le Programme Espace alpin, entre réseaux alpins et projets de coopération transnationale, entre eurorégions et Communautés de travail. Ces artisans considèrent les Alpes comme un carrefour économique et culturel européen. La Macro-région alpine se composerait de ces membres : Tyrol du Sud (Italie),

Franche-Comté (France), Lombardie (Italie), Trentino (Italie), Tyrol (Autriche) et Slovénie occidentale (Slovénie). En outre, en septembre 2011, le Groupe de Travail des Pays Alpins a défendu une résolution appelant à une macro-région pour les Alpes, soulignant le fait que la macro-région, en tant qu'espace fonctionnel, n'a pas de limites fixes et doit « prendre également en considération les relations et les interactions avec les zones métropolitaines situées aux alentours ». Reste à définir ce que peut être une Macro-région alpine et comment une telle coopération peut fonctionner. A l'automne 2012, un groupe de travail de la Convention alpine envisage de présenter aux Etats alpins ses premières propositions. Il espère apporter à la Convention alpine un nouvel élan. Les participants au groupe de travail Arge Alp ont critiqué le fait que Bruxelles n'ait pas encore défini sa politique alpine et n'ait toujours pas ratifié tous les protocoles de la Convention alpine. Ils espèrent qu'une macro-région pour les Alpes obligera l'UE à prendre en compte les particularités de la région.

### *iii. Macro-région Arc Atlantique / Stratégie de l'UE pour l'Atlantique (EUSA)*

29. Au premier semestre 2010, la présidence espagnole de l'Union européenne a préconisé la création d'une Macro-région Arc Atlantique, suggestion reprise par la Commission Arc Atlantique. La Commission Arc Atlantique de la Conférence des régions maritimes périphériques, réseau mis en place en 1989, rassemble aujourd'hui 27 régions situées le long du littoral atlantique de l'UE.

30. Selon la Conférence des villes de l'Arc Atlantique (CVAA), l'Arc Atlantique se trouve en situation périphérique au sein d'une Europe élargie, ce qu'il faut contrecarrer par l'application du concept de cohésion territoriale tout en développant l'accessibilité et l'intercommunication, ainsi qu'en renforçant le rôle de débouché maritime dans un monde globalisé. La conférence estime que l'importance du débat sur les macro-régions ne doit pas être minimisée ni isolée d'une stratégie maritime, qui doit constituer une étape vers un projet plus ambitieux pour l'ensemble de l'Arc Atlantique. Elle souligne également que les pays de l'Arc Atlantique (en particulier l'Espagne, le Portugal et l'Irlande) ont subi les effets de la récession actuelle et que, de ce fait, les pouvoirs locaux voient leur capacité de réaction réduite.

31. La CVAA affirme que, par le biais de l'évaluation des bonnes pratiques locales, les projets intégrant une stratégie macro-régionale peuvent progresser et passer d'un état « étude et analyse » à un état de « mise en œuvre des initiatives ». Toutefois, les macro-régions ne doivent pas se limiter à l'utilisation efficace des ressources, mais fonder leur légitimité sur un consensus, sur une approche à long terme, sur la définition de projets spécifiques et sur un travail coopératif régi par le principe de subsidiarité, c'est-à-dire en sélectionnant des priorités via un dialogue et des requêtes actives. Pour une stratégie Arc Atlantique, la CVAA propose donc un modèle de gouvernance multi-niveaux basé sur le potentiel de cette zone, afin de faciliter la transition vers une économie verte, tout en misant sur les actifs de l'Atlantique.

32. Dans le calendrier indicatif, la Commission européenne invite les gouvernements des États membres de l'Atlantique (Irlande, Royaume-Uni, France, Espagne et Portugal) à identifier, d'ici à avril 2012, une série de vastes projets stratégiques cofinancés. Ces projets doivent ajouter de la valeur en termes de création d'emploi, de développement économique et de conservation des ressources océaniques partagées.

### *iv. Stratégie de la mer du Nord*

33. En juin 2009, la Commission de la mer du Nord (CMN) décide d'élaborer une stratégie pour la zone mer du Nord. En septembre 2009 est créé un groupe directeur composé de représentants de la CMN, du Comité des régions (Intergroupe pour la mer du Nord/Manche), du Conseil consultatif régional pour la mer du Nord et du Programme interrégional mer du Nord. Le processus de consultation débute par une conférence des parties prenantes, à Newcastle, en mars 2010.

34. L'Intergroupe pour la mer du Nord/Manche a noté que la zone mer du Nord/Manche comprend la zone maritime de la mer du Nord et des passages vers la mer Baltique (détroits de Skagerrak et Kattegat), vers l'Atlantique (la Manche) et vers la mer Norvégienne, ainsi que les régions côtières qui l'entourent dans la mesure où elles sont directement ou indirectement reliées à la mer, l'influencent ou sont influencées par elle.

35. La Suède, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la France et le Royaume-Uni, de même que leurs pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que la Norvège et l'Islande, sont politiquement liés à la région mer du Nord/Manche.

36. La stratégie de la CMN pour la région de la mer du Nord (NSR) entend fournir un modèle potentiel à des types de stratégies macro-régionales autres que les stratégies de l'UE pour la Baltique et le Danube. Elle est censée privilégier les domaines où l'intervention du secteur public et une action collaborative à l'échelle macro-régionale ajouteraient de la valeur.

37. La stratégie vise les domaines de défaillance du marché où l'intervention du secteur public à l'échelon macro-régional accélérerait des progrès et des améliorations qui, sinon, seraient impossibles ou beaucoup plus lents – dans la création d'un réseau énergétique de la mer du Nord, par exemple. Un plan d'action doit inclure des projets qui mettent en évidence les avantages directs et visibles pour les gens de la région, ou qui ont une incidence sur la macro-région (ou dans une grande partie).

38. Dans la région mer du Nord/Manche, les priorités communes d'action concernent essentiellement la politique maritime, l'environnement, l'énergie, les transports, la science et l'industrie et, enfin, leur impact sur la cohésion sociale.

39. Voici les thèmes identifiés pour la stratégie de la mer du Nord :

- gestion de l'espace maritime ;
- renforcement de l'accessibilité et de l'attrait ;
- gestion du changement climatique ;
- promotion de l'innovation et de l'excellence ;
- soutien de communautés viables.

#### *v. Macro-région de la Méditerranée*

40. En ce qui concerne une possible Macro-région de la Méditerranée, à ce jour, seules quelques sous-macro-régions existent ou ont atteint le statut de planification (Eurorégion Adriatique, Macro-région Adriatique-Ionienne). D'autres sous-macro-régions offrent un potentiel de développement pour l'avenir. Autre possibilité à envisager : l'intégration d'une stratégie macro-régionale à l'actuelle Union pour la Méditerranée (UpM). L'avantage serait qu'il existe déjà un secrétariat commun. Au vu des récents événements survenus dans la région sud de la Méditerranée (le « printemps arabe ») et en Syrie, et étant donné le conflit permanent entre Israël et la Palestine, le climat politique actuel ne se prête guère à un tel projet. En revanche, une approche envisageable consisterait à rapprocher certains pays méditerranéens pour que, unissant leurs forces, ils lancent des initiatives phares susceptibles d'aboutir, à moyen ou à long terme, à la création d'une macro-région. Dans cette perspective, l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) est un acteur à tout particulièrement considérer. Compte tenu de la taille d'une possible macro-région méditerranéenne, les acteurs devront se monter particulièrement attentifs aux caractéristiques communes afin d'éviter un dépassement des capacités.

41. En vue de la création d'une macro-région méditerranéenne, la Commission Inter méditerranéenne a mentionné les priorités possibles suivantes :

- durabilité, environnement et changement climatique ;
- accessibilité, transports et énergie ;
- innovation, recherche et compétitivité ;
- emploi et éducation ;
- sécurité et immigration ;
- tourisme et culture.

42. Toutes les macro-régions nouvellement envisagées visent un objectif commun : renforcer la coopération déjà en place, non pas en former une nouvelle ; ce qui exige d'identifier la valeur ajoutée résultant de la transformation des formes de coopération existantes en une structure formellement identifiée comme macro-région. Cette démarche semble encore être un processus en cours pour presque toutes.

### III. Objectifs d'une coopération macro-régionale

43. En général, la coopération macro-régionale s'avère particulièrement utile et efficace comme coopération initiale entre régions situées au sein d'un groupe hétérogène de pays. Elle semble moins utile aux pays déjà profondément intégrés, comme dans l'UE. Par conséquent, ses objectifs initiaux sont relativement modérés, sans une définition stricte préalable des critères de succès et consistent avant tout à améliorer les connaissances de et sur chacun à des fins de tolérance et, au final, de compréhension mutuelle, afin d'instaurer des relations permanentes de confiance et de bon voisinage.

44. Sur le plan organisationnel, une macro-région doit pouvoir rassembler en son sein, selon un modèle « hub and spoke » (sur le modèle des grands aéroports approvisionnant les plus petits), de plus petites formes de coopération bilatérale et régionales cohérentes, et faciliter leur mise en réseau sans les empêcher de développer leurs propres objectifs et projets. Et, outre l'administration, elle doit impliquer un vaste éventail d'acteurs – issus, par exemple, de la société civile mais aussi du monde de l'entreprise.

45. En dernier ressort, la coopération au sein d'une macro-région peut rendre l'administration plus efficace et utile en évitant la redondance des institutions et des instruments – en conduisant, par exemple, à un système commun d'alerte des inondations.

### IV. Éléments indispensables au succès

46. La réussite d'une coopération au sein d'une macro-région tient à un élément essentiel : une taille équilibrée. Si la macro-région est trop petite, elle n'a pas assez de présence et de couverture et, si elle est trop étendue, il y a un risque accru d'hétérogénéité. Exemple de potentiel d'hétérogénéité excessive : la stratégie du Danube, car elle englobe des pays que le fleuve ne traverse ni ne longe, tels la Slovaquie. Or, ces membres plus périphériques s'intéresseront-ils aux questions centrales d'une macro-région (en l'espèce, par exemple, à la gestion des crues et à la protection environnementale de l'eau) ? Il est permis d'en douter.

47. De plus, les politiques doivent venir en premier lieu : les structures communes doivent seulement constituer la deuxième étape de la coopération et procéder d'une expérience de coopération initiale. Ainsi pourront-elles être mieux adaptées aux besoins de la macro-région individuelle. La structure alors créée sera orientée vers les problèmes pratiques de la macro-région ; par exemple, selon la situation géographique et/ou démographique – en effet, une macro-région n'a pas les mêmes besoins si elle se situe en bordure d'un fleuve ou de mer, ou si sa densité de population est forte ou faible. Autre condition importante : ne pas constituer ou créer un niveau supplémentaire d'administration, mais plutôt servir d'interface pour améliorer la coopération entre des unités administratives déjà en place à l'échelon local, régional et national dans toutes les régions et pays qui participent ; autrement dit, faire partie d'une gouvernance multi-niveau. Malgré la taille supérieure (comparativement, par exemple, à des régions transfrontalières), il importe d'adopter une approche « ascendante » (depuis la base) pour identifier des projets utiles et, ainsi, créer une coopération orientée vers les problèmes.

48. Selon la structure politique et administrative en vigueur dans les pays coopérants, différents niveaux d'administration seront responsables de telle ou telle question – par exemple, les inondations sont une question régionale en Allemagne et en Autriche, mais une question nationale dans des pays plus centralisés. Avant de mettre en place des groupes de travail et de réunir les acteurs voulus, il est donc nécessaire d'identifier le niveau d'administration adéquat. A cet effet, une équipe interculturelle modeste mais bien organisée peut se révéler très utile.

49. Le concept de macro-région, bien qu'il suppose une coopération à long terme, doit aussi permettre à la coopération fonctionnelle de s'exercer seulement parmi un plus petit nombre de partenaires réellement affectés par telle ou telle question – par exemple, si un pays ne possède qu'un petit littoral maritime, il sera concerné par les questions de pollution mais non par des questions de gestion portuaire s'il n'a pas de port sur cette portion de côte ; par conséquent, il ne doit pas être inclus dans la coopération sur la gestion portuaire. Cette coopération fonctionnelle et ponctuelle, basée sur des projets, ne doit pas se poursuivre à long terme ni indéfiniment, mais seulement le temps d'atteindre un objectif spécifique. De fait, il convient de fréquemment développer de nouveaux objectifs de coopération pour faciliter l'intégration au sein de la macro-région – par exemple, environ tous les cinq ou dix ans, selon l'évolution des choses.

50. Par ailleurs, une macro-région exige une approche intégrée et ne doit pas se limiter à des questions de portée trop étroite – par exemple, à la seule écologie de la mer Baltique (HELCOM) à l'exclusion des questions navales, ou à la navigation sur le Danube à l'exclusion des questions environnementales.

## V. Valeur ajoutée de la coopération macro-régionale

51. La valeur ajoutée la plus importante d'une coopération macro-régionale réside dans le fait qu'elle permet de regrouper des ressources à une échelle géographique plus élevée et de renforcer l'intégration spatiale, jusqu'alors peut-être inégale – par exemple, par la construction de ponts, par la mise en place de connexions maritimes entre pays bordant une mer commune, par l'utilisation d'aéroports internationaux rendus accessibles par des services de navette, etc. En outre, la coopération macro-régionale peut être utile pour :

- favoriser la diversité européenne mais aussi la cohésion ;
- gérer les inégalités et l'hétérogénéité socioéconomique dans une macro-région ;
- privilégier, selon une approche thématique, la coopération territoriale ;
- autoriser une gouvernance à plusieurs niveaux ;
- enrichir la gouvernance multi-niveau d'un niveau d'interaction supplémentaire ;
- renforcer l'intégration malgré des structures extrêmement formelles.

## VI. Questions à traiter au sein d'une macro-région

52. L'un des plus grands dangers de la coopération macro-régionale est de viser un trop grand nombre d'objectifs à la fois. Mieux vaut aborder des questions présentant un intérêt transfrontalier clair et manifeste dans une région relativement vaste en s'attaquant à des enjeux communs – par exemple, prévention des risques d'inondation, pollution de l'air ou de l'eau d'une mer, d'un lac ou d'une rivière en commun, catastrophes naturelles (par exemple, inondations, incendies ou catastrophes d'origine humaine telles que déversements de produits chimiques ou de pétrole).

## VII. La coopération et ses sources potentielles de conflit

53. Pour assurer la réussite d'une coopération macro-régionale, il est essentiel de ne pas négliger les sources potentielles de conflit parmi les partenaires et les différents acteurs. Au contraire, dans un premier temps elles seront identifiées, puis commencera un processus permettant à toutes les parties de convenir d'une solution commune pour pouvoir poursuivre la stratégie macro-régionale.

54. Question importante à traiter : la subsidiarité ; autrement dit, quel est le niveau d'administration optimal offrant les connaissances spécialisées requises pour prendre en charge tel ou tel sujet ? Question qui en entraîne une autre : comment la coopération macro-régionale peut-elle apporter la plus forte valeur ajoutée et disposer du plus haut niveau d'expertise ?

55. Par ailleurs, il est absolument nécessaire d'admettre que des objectifs régionaux peuvent être conflictuels. D'un côté, l'on promeut la protection de l'environnement et, de l'autre, la même stratégie déclare l'augmentation du trafic fluvial comme objectif – cas, par exemple, de la stratégie de la région du Danube. Or, l'accroissement du trafic fluvial ne peut se faire qu'en élargissant et en creusant le lit du fleuve, ce qui aurait alors une incidence négative sur des zones protégées telles que le parc national de *Donauauen*, en Autriche. En pareille situation, il serait préférable de réunir tous les acteurs afin de formuler un objectif commun fondé sur un compromis, plutôt que de s'acharner à poursuivre les deux objectifs sans résultat satisfaisant ni d'un côté ni de l'autre.

56. Exclure les conflits politiques d'une coopération offre une possibilité d'accroître l'interaction mais aussi un risque de les voir resurgir par la suite. La coopération du Danube présente deux cas de conflit : d'une part, le litige entre la Hongrie et la Slovaquie à propos de la centrale de Gabčíkovo, où, selon la Cour internationale de la Haye, les deux parties ont violé le droit international et, d'autre part, les plans de l'Ukraine pour creuser le bras nord du fleuve, ce qui entraînerait un détournement des eaux du territoire roumain. En vue d'une Macro-région de la Méditerranée, là aussi il serait nécessaire de circonscrire des tensions politiques en haut lieu en lançant une coopération de modeste portée au niveau local ou régional.

57. Le fait que certaines macro-régions se constituent alors qu'une coopération dans cette région ou autour de ce sujet (mer Baltique, Danube) existe déjà depuis plusieurs années, peut aussi susciter des tensions institutionnelles et, par là même, être un frein à une nouvelle forme de coopération.

58. Une coopération macro-régionale ne doit pas créer de nouvelles divisions et tensions en incluant certaines acteurs et en excluant d'autres (même sur le plan géographique). Il est toujours à craindre que d'autres voisins, qui ne font pas partie de l'initiative, se sentent laissés pour compte. Mais il n'est pas non plus judicieux d'essayer de les inclure tous dans un projet donné, car ils auront moins en commun avec le groupe noyau et, à leur tour, auront de nouveaux voisins qui, eux aussi, se sentiront rejetés. Pour qu'une macro-région n'engendre pas de nouvelles frontières, mieux vaut adopter une approche souple et orientée vers les objectifs afin d'inclure d'autres acteurs, à la fois d'autres domaines et d'autres villes/régions.

59. Autres sources potentielles de conflit ou d'impasse : un manque de coordination avec, peut-être, un acteur dominant cumulant trop de responsabilités et avec des doutes sur la répartition des pouvoirs (juridique, financier, de communication, « descendant » ou « ascendant »).

### **VIII. Instruments utilisés, avantages et inconvénients**

60. En général, une coopération macro-régionale repose sur une coopération intergouvernementale ou régionale classique. Souvent, la coopération est limitée à la branche exécutive du gouvernement, d'où un déficit démocratique puisque les parlements sont exclus de la prise de décision au niveau intergouvernemental.

61. A l'échelon européen, les macro-régions doivent pouvoir disposer des mêmes instruments juridiques que la coopération transfrontalière, ainsi que stipulé dans la Convention de Madrid (Convention-cadre de Madrid, STE n° 106) et dans le troisième protocole additionnel sur les Groupements eurorégionaux de coopération (Utrecht, 2009) non encore entré en vigueur.

62. Malgré ses difficultés, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) a pu aussi servir à renforcer l'intégration au sein d'une macro-région afin de gérer les fonds structurels, de mener une coopération stratégique et de soutenir la mise en œuvre pratique d'un projet de coopération.

63. Le soutien financier apporté aux macro-régions pourrait venir des instruments financiers de l'UE, notamment de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), de l'Instrument de préadhésion (IPA) et, surtout, de sa composante transfrontalière (CT). Néanmoins, du fait que le principal objectif d'une macro-région doit être la coordination d'acteurs, d'institutions et de projets déjà existants visant au bien-être des citoyens, elle ne devrait pas nécessiter de financements trop substantiels pour fonctionner. Le soutien essentiel pourrait venir d'une petite équipe interrégionale, peut-être secondée momentanément par des collectivités locales et régionales et des organisations participantes afin de rester vraiment en phase avec les problématiques qu'elles représentent.

### **IX. Conclusions**

64. Les macro-régions peuvent apporter la même valeur ajoutée que la coopération transfrontalière si leur organisation vise des objectifs précis et des secteurs spécifiques. Plus la région et l'éventail des objectifs sont vastes, plus la coopération a du mal à dépasser un simple effet de « marque ».

65. Un avantage des macro-régions est que, dans les limites des frontières du Conseil de l'Europe, elles peuvent dépasser l'approche appliquée par l'Union européenne : de l'intérieur vers l'extérieur. La stratégie du Danube (dont la Commission n'est pas à l'origine) en est un bon exemple. Elle n'est pas liée à d'autres politiques de l'UE (telles que l'Élargissement ou la Politique européenne de voisinage) et peut, au contraire, passer pour une forme de coopération améliorée.

66. Autre avantage des macro-régions : le fait qu'elles puissent être dépolitisées et lancer une coopération à un niveau relativement bas, sur des questions modérées, pour agir en dépit des tensions politiques entre partenaires – auquel cas il est particulièrement utile d'identifier des champs de coopération où apparaît clairement une valeur ajoutée mutuelle.

67. Pour établir une macro-région, il est préférable d'inclure de nombreux acteurs – entre autres des ONG et des municipalités, mais aussi des chefs d'État et de gouvernement – pour faire démarrer le

projet. Dans certains cas, il sera utile de s'abstenir d'établir un ensemble de nouvelles institutions, de donner à la coopération un haut niveau de fondement juridique et de demander un financement supplémentaire à des ressources limitées ; mieux vaut se concentrer sur les objectifs et utiliser à son avantage les instruments existants.

68. Une macro-région doit trouver le juste équilibre entre approche « descendante » et, plus difficile à réaliser, approche « ascendante ». A la différence d'une coopération transfrontalière, il se peut que sa valeur ajoutée ne soit pas toujours apparente pour tous les citoyens qui, néanmoins, doivent être informés et impliqués dans les procédures décisionnelles. Par ailleurs, une macro-région doit se plier à une géométrie variable afin que le degré de coopération (de quelques-uns ou de la totalité des partenaires) soit conditionné par le sujet et par la nécessité d'inclure les partenaires individuels.

69. Il peut être avantageux d'intégrer une coopération déjà existante dans le cadre d'une macro-région, car cela offrirait une plus grande visibilité sans pour autant que la macro-région formule et poursuive uniquement ses propres objectifs.

70. Les structures (ou, si nécessaire, les institutions) mises en place doivent être orientées vers les objectifs et non constituer un objectif en soi. Elles peuvent s'avérer utiles pour perpétuer la coopération en des temps politiquement moins favorables. Toutes les macro-régions doivent être dotées d'un forum pour défendre les intérêts des régions, ce qui n'est encore le cas ni de la stratégie de la mer Baltique ni de la stratégie du Danube.