COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.1.2019
COM(2019) 21 final

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

sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union

{SWD(2019) 6 final}

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

sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union

1. Introduction

Depuis l'adoption de la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique (EUSBSR) par le Conseil européen en 2009, trois autres stratégies macrorégionales ont été élaborées: la stratégie de l'UE pour la région du Danube (EUSDR) en 2011, la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR) en 2014 et la stratégie de l'UE pour la région alpine (EUSALP) en 2016.

Le 16 décembre 2016, la Commission a adopté le premier rapport sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union[1], qui impliquent à ce jour 19 États membres de l'UE et 8 pays tiers. Ces stratégies macrorégionales font aujourd'hui partie intégrante du cadre stratégique de l'UE; elles présentent un potentiel élevé et contribuent de manière unique et innovante à la coopération au sein de l'UE et avec les pays voisins.

Le Conseil[2], le Comité des régions[3] et le Parlement européen[4] ont par la suite également reconnu l'importance des stratégies macrorégionales en tant que cadre intégré unique pour relever des défis communs et en tant qu'instrument pertinent pour l'utilisation optimale des ressources financières existantes, notamment dans le contexte de la mondialisation.

Toutefois, ces institutions sont également allées au-delà de certaines recommandations de la Commission[5] et ont souligné le besoin d'améliorer certains aspects essentiels dans la mise en œuvre des stratégies macrorégionales:

- en renforçant l'engagement politique au niveau national;
- en améliorant les mécanismes de gouvernance, et
- en améliorant l'accès aux financements pour les priorités et les projets des stratégies macrorégionales.

Elles ont présenté des recommandations spécifiques en matière de contenu pour le rapport actuel, en appelant à:

- un accent renforcé sur les processus susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques;
- une analyse de la cohérence entre les politiques de l'Union et les politiques nationales et les mécanismes de financement;
- une discussion approfondie sur les indicateurs et les résultats des principales politiques relatives aux stratégies macrorégionales.

[1] COM(2016) 805 final.

[2] Conclusions du Conseil 8461/17 du 25 avril 2017.

[3] Avis COTER-VI/029 adopté le 1er décembre 2017.

[4] Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2018.

[5] COM(2013) 468 final concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales; COM(2014) 284 final concernant la gouvernance des stratégies macrorégionales; COM(2016) 805 final sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union.

Le potentiel inexploité des stratégies macrorégionales et les difficultés persistantes y afférentes sont également confirmés dans une étude indépendante[6] commandée par la Commission, ainsi que dans plusieurs travaux réalisés au titre du programme INTERACT[7].

Le projet de proposition présenté le 2 mai 2018 par la Commission concernant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, suivi le 29 mai 2018 par un projet de paquet législatif relatif à la future politique de cohésion[8], a ouvert une période de négociations qui devrait à la fois influencer et clarifier les intentions des pays impliqués vis-à-vis de l'avenir des stratégies macrorégionales.

Depuis le premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales en 2016, l'évolution favorable de l'environnement économique au sein de l'UE et des Balkans occidentaux[9] a instauré un contexte plus favorable à la mise en œuvre des stratégies macrorégionales.

Le présent rapport a deux objectifs: évaluer la mise en œuvre des quatre stratégies macrorégionales dans ce contexte économique encourageant, qui pourrait avoir aidé les pays à améliorer leur approche à long terme de la coopération stratégique, d'une part, et envisager les évolutions possibles des stratégies macrorégionales à la lumière des projets de règlements pour l'après-2020, d'autre part.

Il est complété par un document de travail des services de la Commission donnant des informations plus détaillées sur l'état de la situation pour chaque stratégie macrorégionale. Les deux documents se fondent sur les contributions des parties prenantes des stratégies macrorégionales, des institutions européennes, des représentants des États membres et d'experts.

2. Résultats

2.1. Questions transversales

Élaboration et planification des politiques

Les stratégies macrorégionales sont des plateformes stratégiques ajoutant de la valeur à la dimension de coopération de la politique de cohésion et ouvrant la voie à une gouvernance multisectorielle, multinationale et à niveaux multiples. Plusieurs initiatives ont été prises au niveau macrorégional, contribuent à faire évoluer les mentalités (par exemple, EUSALP: conférence sur les infrastructures vertes[10]; Forest summit «Protection.Forest.Climate»[11]; conférence sur la mobilité dans les Alpes[12]) et devraient se poursuivre. Les évolutions au

[6] Étude de COWI: «Macro-regional strategies and their links with cohesion policy» – Novembre 2017: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf

[7] Bibliothèque du programme INTERACT: http://www.interact-eu.net/library http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies

[8] Il a été suivi, le 14 juin 2018, par les projets de règlements instituant le futur instrument d'aide de préadhésion (IAP III) et le futur instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (IVDCI), s'adressant aux pays tiers qui participent aux stratégies macrorégionales.

[9] Pour plus de détails, voir la publication de la Commission européenne: «Summer 2018 Interim Economic Forecast», du 12 juillet 2018, et la publication de la Banque mondiale: «Western Balkans Regular Economic Report (Nº 12)», automne 2017.

[10] https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2

[11] https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate

[12] https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference

niveau macrorégional et des bassins maritimes ont contribué au renforcement de l'approche territoriale et de la coopération territoriale européenne en tant qu'aspect transversal de la politique de cohésion, ainsi qu'au renforcement de l'attention accordée aux «zones fonctionnelles».

La participation des pays tiers à l'EUSDR, à l'EUSAIR et à l'EUSALP se fait sur un pied d'égalité vis-à-vis des États membres de l'UE. Par exemple, depuis le 1er juin 2018, le Monténégro assure la présidence tournante de l'EUSAIR.

La participation des Balkans occidentaux à l'EUSDR et à l'EUSAIR contribue fortement à favoriser leur intégration au sein de l'UE. La demande présentée au Conseil par les quatre États membres de l'UE parties à l'EUSAIR (Croatie, Grèce, Italie, Slovénie) d'inclure l'ancienne République yougoslave de Macédoine à la stratégie est une avancée concrète dans cette direction.

L'EUSDR contribue également à promouvoir la coopération entre l'UE et la Moldavie et l'Ukraine, qui sont à présent entièrement intégrées au programme transnational pour la région du Danube. La participation de l'Ukraine (les régions bordant le Danube) et de la Moldavie aux travaux conjoints liés à l'EUSDR s'est intensifiée notablement au cours de la période 2016-2018, avec des effets positifs pour la mise en œuvre de leurs accords d'association avec l'UE.

Bien qu'elles ne soient pas membres de la stratégie de l'Union pour la région de la mer Baltique, la Biélorussie, l'Islande, la Norvège et la Russie participent également à certains projets macrorégionaux dans la région de la mer Baltique, via par exemple les programmes de coopération transfrontalière et transnationale d'Interreg dans la région[13]. En référence au programme transnational pour la mer Baltique d'Interreg, la signature de la convention de financement entre l'UE et la Russie début 2018 permet désormais aux partenaires russes de s'associer à part entière aux projets, ce qui accroît les opportunités de coopération.

Capacités administratives

Le programme INTERACT continue de promouvoir le concept macrorégional, à travers la mise sur pied ou la consolidation de réseaux entre les principaux responsables de la mise en œuvre[14] des stratégies (par exemple, dans les domaines de la gouvernance, des transports, de l'environnement ou du changement climatique), ainsi qu'en développant des méthodes et outils de coopération destinés à intégrer les stratégies macrorégionales aux Fonds ESI[15]. En outre, la Commission a mis sur pied avec le programme INTERACT une plateforme visant à faciliter le partage d'expériences relatives à la mise en œuvre des stratégies macrorégionales et à leur intégration aux Fonds ESI.

Le «Facility Point» de l'EUSAIR soutient les principaux responsables de la mise en œuvre de la stratégie dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le nouveau «Danube Strategy Point» est à nouveau opérationnel depuis septembre 2018, suite à une période d'interruption.

Gouvernance

[13] Par exemple, le programme transnational pour la mer Baltique d'Interreg: https://www.interreg-baltic.eu/home.html

[14] Coordinateurs nationaux, coordinateurs des domaines prioritaires, coordinateurs des piliers, coordinateurs des objectifs, responsables des groupes d'action, membres des groupes directeurs/d'action, etc.

[15] Bibliothèque d'INTERACT: http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies

Certaines nouvelles initiatives politiques ont été prises depuis le rapport de 2016.

La Bulgarie, qui a présidé la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube (EUSDR) tout au long de 2018, a insufflé une proactivité dans la coopération au sein de la stratégie, en assignant les responsabilités liées à l'EUSDR et aux Fonds ESI au même ministère.

Le forum annuel consacré à la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne organise régulièrement une réunion des ministres des affaires étrangères et des ministres responsables des fonds de l'UE des huit pays participants, réunion au cours de laquelle une déclaration est adoptée.

Dans la stratégie pour la région du Danube, la société civile a été activement impliquée dans les réunions de certains groupes directeurs de domaines prioritaires ainsi que dans des évènements et des forums annuels.

En coopération avec le projet «LOS_DAMA!»[16] financé par le programme Espace Alpin, les maires de villes alpines (Munich, Vienne, Turin, Trente et Grenoble) ont inauguré, en marge de la première conférence EUSALP des ministres de l'environnement en octobre 2017, un réseau dédié au déploiement d'infrastructures vertes en zones urbaines alpines. Ce réseau est la première étape spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie pour la région alpine au niveau municipal.

Suivi

De nouveaux outils de suivi sont en cours d'élaboration avec le soutien du programme ORATE (observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen)[17].

Il s'agit de systèmes de suivi territorial, conçus sur mesure pour chacune des quatre macrorégions, qui suivent la situation en matière de développement régional à l'aide d'indicateurs territoriaux prédéfinis. Ce système de suivi a pour vocation de déterminer si les objectifs stratégiques ont été atteints. Il permettra de comprendre les structures et les tendances territoriales au sein de la macrorégion.

Accès aux financements

Parmi les bonnes pratiques des programmes relevant des Fonds ESI actuels, on compte: des appels ciblés, des primes aux projets ayant une pertinence à l'échelle macrorégionale, un soutien direct aux projets stratégiques et la participation des représentants des stratégies macrorégionales aux comités de suivi des programmes.

En février 2017, la Commission a organisé une visite d'étude pour les autorités de gestion roumaines des programmes opérationnels relevant des Fonds ESI, qui leur a permis de comprendre les implications pratiques de la stratégie pour la région du Danube ainsi que certaines idées émergentes en matière de mobilisation des financements de l'Union. Cette initiative pourrait être élargie à d'autres pays participants.

Sur la base des informations recueillies dans les rapports annuels de mise en œuvre de 2017 des programmes relevant des Fonds ESI, sept appels à propositions ciblant les stratégies macrorégionales ont été lancés par des programmes: deux dans la région de la mer Baltique, trois dans la région du Danube et deux dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne. Le nombre de programmes ayant investi des fonds de l'Union dans les stratégies

[16] http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

[17] https://www.espon.eu/

macrorégionales s'élève à 29 dans la région de la mer Baltique, 14 dans la région du Danube, 4 dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, et 4 dans la région des Alpes. Cela montre que le taux d'inclusion des priorités des stratégies macrorégionales dans les programmes de l'Union est directement lié à l'âge des stratégies.

Pour ce qui est de l'évaluation des montants du soutien des Fonds ESI mobilisés pour la mise en œuvre de projets macrorégionaux, ces chiffres sont présentés de façon détaillée et par stratégie dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport. Toutefois, les chiffres fournis par les autorités des programmes ne sont pas toujours totalement comparables et sont à utiliser avec prudence. Par exemple, certaines autorités estiment que la totalité du budget d'un programme soutient l'objectif d'une certaine stratégie du fait qu'il concerne le même domaine politique (par exemple, l'environnement), même si les projets financés n'ont pas nécessairement une incidence macrorégionale. Il a par conséquent été décidé dans le document de travail des services de la Commission de ne tenir compte que des montants soutenant des projets individuels et non la totalité du budget d'un programme (exception faite des programmes transnationaux correspondant à une certaine stratégie macrorégionale).

Communication

Toutes les stratégies macrorégionales ont renforcé leurs activités de communication depuis 2016.

Les autorités slovènes, en partenariat avec la Commission, ont utilisé la «semaine macrorégionale»[18], organisée chaque année dans leur pays, pour mettre sur pied un forum unique pour l'ensemble des stratégies macrorégionales sur le thème des médias et de la communication, se concentrant en particulier sur les contenus communs, le processus participatif et les outils innovants.

L'élaboration de stratégies de communication pour l'EUSAIR et l'EUSALP est en cours, tandis que le remaniement de la stratégie de communication de l'EUSDR se poursuit. Pour ce qui est de la stratégie pour la région de la mer Baltique, la communication produit des résultats concrets, tels que le projet «Let's Communicate»[19].

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la communication interne et externe. Ces efforts devraient se concentrer sur la définition de messages communs dans la(les) langue(s) nationale(s), renforçant ainsi la communication aux niveaux national et régional. La communication doit par ailleurs être plus concentrée, ciblée et constante.

Coopération entre les stratégies et entre les parties prenantes

La coopération avec d'autres stratégies macrorégionales peut apporter une valeur ajoutée et devrait être poursuivie. Un certain niveau de coopération, notamment entre l'EUSBSR et l'EUSDR, a déjà été établi, tandis que les partenaires de l'EUSAIR envisagent une collaboration avec d'autres stratégies macrorégionales afin de consolider leur expérience (par exemple, avec l'EUSDR en matière de mobilité et d'organisations de transports ou avec l'EUSALP sur des projets relatifs aux corridors verts et à l'infrastructure verte).

Au sein de l'EUSALP, le Fonds de l'action préparatoire pour la région alpine (ARPAF)[20] a renforcé la mise en œuvre de la stratégie et de la coopération globale. Un conseil des

[18] https://www.adriatic-ionian.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/

[19] http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

[20] Action préparatoire décidée par la Commission à l'initiative du Parlement européen.

responsables des groupes d'action a été mis en place afin de garantir l'échange permanent des connaissances et des expériences entre les groupes.

2.2. Priorités thématiques

Cette section présente les réalisations concrètes des quatre stratégies macrorégionales concernant des priorités thématiques sélectionnées. Pour plus d'informations, voir le document de travail des services de la Commission.

La stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique a poursuivi la consolidation du droit européen et a également contribué à modeler les politiques et le développement (par exemple, en matière d'énergie, de navigation, d'environnement et de changement climatique).

Sous la présidence hongroise en 2017, le forum annuel consacré à la stratégie de l'UE pour la région du Danube a réuni des parties prenantes de cette région dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'environnement. Une déclaration commune a été émise par les quatorze pays participants[21]. L'édition 2018 de ce forum, organisée à Sofia, s'est concentrée sur la croissance économique liée au tourisme et à la culture.

Dans la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, d'importantes opportunités de coopération ont été recensées (en matière de croissance bleue, de réseaux de transport et d'énergie, d'environnement et de tourisme), ayant le potentiel de renforcer la croissance et la création d'emplois.

En ce qui concerne la stratégie de l'UE pour la région alpine, des sous-groupes travaillant sur des sujets spécifiques (par exemple, le bois, le tourisme de santé, la gestion de l'eau) ont été mis sur pied.

Environnement et changement climatique

La préservation des ressources environnementales est un bien public commun et une priorité partagée par les quatre stratégies macrorégionales. À cet égard, les stratégies macrorégionales sont des outils importants pour traiter différentes questions (par exemple, la pollution, la protection contre les inondations, le changement climatique et la biodiversité) et soutiennent la mise en œuvre de la législation concernée de l'Union.

Tandis que la Commission a adopté la toute première stratégie à l'échelle européenne en matière de plastiques en janvier 2018, un travail important en matière de lutte contre les déchets plastiques marins a déjà été réalisé dans le cadre de la stratégie pour la région de la mer Baltique (par exemple, le projet BLASTIC[22]). Les conclusions de la réunion ministérielle de l'HELCOM[23] qui s'est tenue en mars 2018 reconnaissent que des projets d'intérêt commun au titre de l'EUSBSR ont contribué à la mise en œuvre du plan d'action de la mer Baltique.

La «déclaration ministérielle de Ioannina» de mai 2017 souligne l'importance de l'économie bleue pour le développement durable dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, notamment pour lutter contre la pollution marine.

[21] http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

[22] https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea

[23] HELCOM: «Commission pour la protection de l'environnement marin de la mer Baltique – Commission d'Helsinki», http://www.helcom.fi/about-us.

Une déclaration conjointe des États et régions alpins relative aux infrastructures vertes alpines (octobre 2017)[24] a indiqué qu'un ensemble de mesures spécifiques seraient réalisées pour que la région alpine devienne un modèle pour l'infrastructure verte.

La déclaration conjointe des ministres chargés de la stratégie de l'UE pour la région du Danube, adoptée en octobre 2017, souligne l'importance d'une mobilité propre et connectée et de solutions énergétiques respectueuses de l'environnement pour poursuivre le développement de la région du Danube. Le premier plan de gestion intégré du bassin hydrographique de la Tisza est en cours d'élaboration à travers le projet JOINTISZA[25], et un mécanisme de protection civile a été lancé pour lutter contre la pollution de la Tisza causée par la mine de sel de Solotvyno en Ukraine.

Recherche/innovation et développement économique

L'amélioration de la prospérité économique des macrorégions est également un objectif central de l'ensemble des quatre stratégies macrorégionales.

Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, un réseau des autorités de gestion des fonds européens de développement régional a été établi en vue d'élaborer des propositions de collaboration transnationale pour aider les régions à mettre en œuvre des stratégies de spécialisation intelligente axées sur les technologies propres. Deux projets pilotes seront menés à bien au titre de l'initiative «Cleaner Growth»[26:] «Jointly Entering New Markets» et «Commercialising Forest-Based Protein — Verification and Improvement of Protein Quality».

Le projet «Baltic Sea Pharma platform»[27] offre également une plateforme de coopération régionale visant à réduire les résidus pharmaceutiques en mer Baltique. Fondée sur un ensemble de projets transnationaux (par exemple, traitement avancé des eaux usées, gestion des déchets et critères de passation de marchés), la plateforme contribuera à l'élaboration de politiques régionales et européennes sur la question des produits pharmaceutiques dans l'environnement.

Dans la région du Danube, un centre dédié à la mise en œuvre d'une double formation professionnelle[28] dans l'industrie de la construction, fondée sur un partenariat public-privé, a été établi à Chisinau (Moldavie). La plateforme pour la stratégie de spécialisation intelligente[29] soutient l'élaboration de stratégies innovantes dans un projet pilote portant sur la Serbie, le Monténégro, la Moldavie et l'Ukraine.

Concernant la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, l'Année du tourisme UE-Chine et l'Année européenne du patrimoine culturel 2018 contribuent au développement d'un tourisme durable. Le programme Interreg pour la région de l'Adriatique

[24] https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

[25] http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza

[26] https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

[27] https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform

[28] Combinaison d'un enseignement professionnel, assuré par des établissements scolaires, et d'une formation pratique, assurée par des entreprises.

[29] http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform

et de la mer Ionienne (ADRION) soutient le projet «ADRION 5 senses»[30] destiné à mettre en place une marque commune pour la région, et à la promouvoir sur les marchés mondiaux.

Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région alpine, des projets comme «CirculAlps[31]» (encourageant l'innovation, la durabilité et l'économie circulaire dans les chaînes de valeur sylvicoles au sein de la région alpine) ou «AlpLinkBioECO[32]» (liant les chaînes de valeur de la bio-industrie au sein de la région alpine) ont été lancés.

Connectivité

Des activités de connectivité intéressantes ont été mises en œuvre au titre de chaque stratégie macrorégionale.

Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, le projet «Baltic link» contribue à la mise en œuvre des autoroutes de la mer du RTE-T, et a été soutenu par le programme RTE-T et le fonds de cohésion polonais. Il apporte un chaînon manquant en matière de transport de marchandises entre la Suède et la Pologne, et au-delà.

Dans la stratégie de l'UE pour la région du Danube, dans le cadre du projet FAIRway[33], l'exploitation de nouveaux bateaux d'exploration a été lancée. Des activités de dragage ont notamment commencé sur la section du Danube qui constitue la frontière entre la Bulgarie et la Roumanie. Pour la première fois, une vue d'ensemble des projets stratégiques à court terme en matière de transports terrestres dans la région du Danube a été établie, avec le soutien de la Banque européenne d'investissement.

Des réseaux de transport et d'énergie efficients et durables sont une condition préalable au développement économique et social de la macrorégion de l'Adriatique et de la mer Ionienne. Dans la stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, une première liste de projets relatifs aux réseaux de transport et d'énergie présentant une valeur ajoutée macrorégionale distincte a été établie.

Dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région alpine, un projet relatif aux stratégies logistiques destinées à améliorer le transfert modal du transport routier au transport ferroviaire de marchandises en optimisant les processus logistiques (Alpine Spider) a été élaboré.

3. Défis

Capacité administrative

L'étude de COWI[34] souligne la persistance de certains défis et énumère les obstacles à une mise en œuvre réussie des stratégies macrorégionales ayant une incidence négative sur la coopération:

- fluctuations institutionnelles et au sein du personnel;
- limites des ressources;
- disparités des capacités économiques, institutionnelles et administratives;
- chaînes de mise en œuvre fragiles entre les décideurs politiques et les principaux responsables de la mise en œuvre;

[30] https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=

[31] https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps

[32] http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home

[33] http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/

[34] Voir note de bas de page 6.

- représentation et engagement insuffisants de la part de tous les pays participants, et
- absence de cadres de référence communs.

Toutefois, l'étude recense également certains leviers capables de contribuer à la mise en œuvre des stratégies macrorégionales:

- structures de coopération préexistantes;
- présence dirigeants;
- omniprésence de questions thématiques communes aux pays;
- application du droit européen;
- exigence de mesures transnationales concrètes, etc.

En outre, l'étude présente un modèle de développement de stratégies macrorégionales:

- phase I (mise en place d'un système de gouvernance de la stratégie macrorégionale, renforcement des capacités individuelles des principaux responsables de la mise en œuvre de cette stratégie);
- phase II (stratégie macrorégionale comprise par les parties prenantes externes et commençant à être mise en œuvre, renforcement des capacités institutionnelles), et
- phase III (maturité de la stratégie qui aboutit à des mesures et des résultats concrets).

Ces trois phases peuvent fournir un cadre pour le développement d'un système de suivi qui contribuera au maintien du soutien politique.

Gouvernance

Un système de gouvernance efficace requiert un équilibre entre trois niveaux d'importance égale: ministres, coordinateurs nationaux et coordinateurs thématiques.

Afin de mettre davantage en évidence leur aspect politique, les stratégies macrorégionales tireraient parti d'une visibilité politique apportée par des réunions ministérielles et une déclaration ministérielle parallèlement aux forums annuels, comme c'est le cas avec la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne.

La possibilité d'organiser des réunions ministérielles dans le cadre des forums annuels de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique a été débattue lors du forum annuel de Tallinn en juin 2018.

La principale difficulté que rencontre la stratégie de l'UE pour la région du Danube est la perte d'élan politique au niveau national, qui a eu pour effet une faible participation aux groupes directeurs de certains domaines prioritaires. La stratégie étant un processus à long terme, elle nécessite continuellement un apport en capacités et en ressources pour être mise en œuvre et pour que les mécanismes de coordination nationale soient renforcés. Il a en outre été largement reconnu que l'absence, entre l'été 2017 et l'automne 2018, d'un organisme commun entièrement consacré au soutien de la gouvernance de la stratégie de l'UE pour la région du Danube (le «Danube Strategy Point») a nui au bon développement et à la bonne mise en œuvre de la stratégie. Le nouveau «Danube Strategy Point», sous la responsabilité conjointe de l'Autriche et de la Roumanie, est à présent opérationnel.

Dans la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, les aspects de gouvernance restent prépondérants dans les discussions lors des réunions du conseil d'administration. L'écart entre l'engagement politique, tel qu'exprimé dans les déclarations ministérielles, et le suivi réel tant au niveau administratif que de la mise en œuvre, n'a pas encore été comblé. L'appropriation de la stratégie par les pays participants doit être considérablement renforcée.

Bien que la stratégie de l'UE pour la région alpine soit de plus en plus pertinente, il reste difficile de motiver les membres des groupes d'action et de leur fournir les capacités de prise de décisions et la compétence technique nécessaires. Les groupes d'action continuent d'en appeler aux États et aux régions pour veiller à ce qu'ils soient correctement représentés dans leurs réunions, et prévoient une meilleure coordination au sein du Conseil d'administration afin de pouvoir garantir une direction stratégique efficace des mesures et un soutien politique adapté.

Le concept de gouvernance multipartite bénéficie d'un large soutien dans l'ensemble des stratégies macrorégionales. Toutefois, une participation accrue de la société civile pourrait renforcer la dimension «bottom-up» (du bas vers le haut) des stratégies. La participation étendue du secteur privé au sein des forums de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (par exemple, sessions interentreprises) est fortement appréciée et pourrait, le cas échéant, être reproduite dans le cadre d'autres stratégies.

Programmation stratégique

Dans les deux stratégies macrorégionales les plus anciennes, la révision des plans d'action lancée en 2018 coïncide favorablement avec l'exercice de programmation des financements de l'UE pour la période 2021-2027. Il convient de saisir cette opportunité et de fournir des efforts coordonnés pour maximiser la valeur ajoutée de ces processus, qui consistent notamment à renforcer l'axe stratégique des stratégies macrorégionales.

Dans la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique, le nombre élevé de priorités est une source de préoccupation. Les partenaires devraient se servir de la révision du plan d'action comme d'une opportunité de vérifier si l'ensemble des priorités conservent leur pertinence du point de vue macrorégional pour justifier leur inclusion dans la stratégie.

Dans la stratégie de l'UE pour la région du Danube, le manque d'appropriation politique doit être abordé dans la révision du plan d'action en 2018-2019. Le commissaire chargé de la politique régionale a adressé un rappel sur ce point aux coordinateurs de la stratégie de l'UE pour la région du Danube à l'occasion d'une réunion conjointe en juin 2018. Certains domaines prioritaires (par exemple, transports terrestres et tourisme) doivent encore mettre sur pied des projets concrets. L'attribution des domaines prioritaires devrait tenir compte du fait que certains pays n'ayant aucun rôle de coordination souhaitent obtenir un domaine prioritaire. La question des capacités administratives devrait également être résolue. Elle nécessite une réponse adaptée au niveau national et régional, notamment dans les pays de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et de l'instrument européen de voisinage (IEV).

Les opinions des États partenaires au sein de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne divergent vis-à-vis des priorités de coopération. Ils ont eu tendance, jusqu'à présent, à se concentrer sur des projets de portée limitée et nationale, au lieu de considérer les stratégies macrorégionales en tant que cadre de changement politique générant des processus spécifiques, des réseaux interrégionaux et des plateformes de collaboration. Une approche différente aiderait ces États à élaborer et planifier des mesures mieux équilibrées d'un point de vue géographique, ce qui renforcerait la valeur ajoutée macrorégionale. En termes plus généraux, il est nécessaire de réconcilier les priorités de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne avec les politiques nationales, régionales et sectorielles ainsi qu'avec les documents et les processus stratégiques (par exemple, processus de Berlin, stratégie pour les Balkans occidentaux, etc.).

Il n'est pas nécessaire, à l'heure actuelle, de réviser le plan d'action de la stratégie de l'UE pour la région alpine, bien que de premières actions aient été lancées en dehors du plan

d'action dans certains groupes. Au lieu de cela, une amélioration de la mise en œuvre, de la communication, du transfert des résultats et du développement des compétences au sein des groupes d'action sur la base du plan d'action existant est nécessaire et se poursuivra dans les mois à venir.

Financement

La réduction de l'écart entre les stratégies macrorégionales et les opportunités de financement continuera probablement à poser des difficultés pendant quelque temps.

Les programmes Interreg – malgré leurs financements limités – ont joué un rôle important pour soutenir la mise en œuvre des stratégies. Toutefois, la majeure partie des financements de l'Union ainsi que les sources de financements nationales et autres ne sont pas aisément accessibles aux fins du soutien des projets de ces stratégies. Cela pourrait expliquer que certains pays manquent d'engagement politique et que certains participants manquent de capacités.

Le dialogue entre les autorités des principaux programmes de l'UE et les principaux responsables de la mise en œuvre des stratégies macrorégionales devrait être davantage encouragé. Les ministères chargés de la coordination des fonds de l'Union et des stratégies macrorégionales dans les pays participants ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine.

La phase de préparation de la programmation pour l'après-2020 constitue une occasion unique de planifier et d'organiser une utilisation cohérente des fonds de l'Union pour soutenir les objectifs des stratégies macrorégionales. La coordination entre les autorités des programmes de financement de l'Union et les principaux responsables de la mise en œuvre des stratégies macrorégionales devrait avoir lieu tant au sein des pays impliqués dans une stratégie macrorégionale qu'entre ces derniers. Les décisions et les actions concrètes des pays à cet égard démontreraient leur intérêt et leur engagement politique envers les stratégies macrorégionales.

Communication

La visibilité de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne demeure faible en raison d'un manque de communication, qui pourrait être partiellement résolu si la plateforme prévue de parties prenantes était mise sur pied. Cela améliorerait également la participation et la sensibilisation des parties prenantes infranationales, qui jouent actuellement un rôle limité dans les processus macrorégionaux.

La communication de la stratégie de l'UE pour la région alpine continue également à poser problème. Bien que les outils de communication aient été développés, il est nécessaire d'améliorer l'environnement technique et, notamment, le travail de communication lié à du contenu. Une stratégie de communication pertinente fondée sur des messages stratégiques ayant fait l'objet d'un accord est nécessaire d'urgence.

4. La marche à suivre

Dans ses propositions concernant les règlements relatifs à la politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, la Commission souligne l'importance de la coopération en tant que caractéristique transversale de la politique de cohésion, et invite les États membres et les régions à mieux intégrer cette caractéristique à la phase suivante de planification et de programmation stratégiques aux niveaux national et régional. Un message fort et positif est ainsi envoyé à ceux qui sont déjà impliqués dans les stratégies macrorégionales, et les incite à se demander de quelle manière et pour quelles priorités fondamentales les programmes et les stratégies macrorégionales pourraient se soutenir mutuellement.

Cela apporterait une réponse à la question soulignée dans l'étude de COWI qui indique que «*la coordination avec les Fonds ESI et les programmes de l'Union met à forte contribution l'ensemble des parties impliquées; la coordination n'ayant à ce jour pas été réalisée de façon satisfaisante. Une importante marge d'amélioration existe par conséquent pour la période de l'après-2020*».

Dans ce contexte, et compte tenu du potentiel des stratégies macrorégionales, la Commission invite instamment les pays concernés à entreprendre dans les plus brefs délais les actions suivantes:

1. Les coordinateurs thématiques des stratégies devraient évaluer la situation de chaque domaine politique vis-à-vis du modèle de «développement en trois phases», présenté dans l'étude de COWI, pour identifier quels leviers pourraient être mieux utilisés et quels obstacles doivent être surmontés, le cas échéant. Ils pourraient ensuite présenter des recommandations à leurs coordinateurs nationaux, concernant la résolution des problèmes identifiés, le cas échéant.
2. Les principaux responsables de la mise en œuvre de chaque stratégie macrorégionale devraient poursuivre l'amélioration de leurs mécanismes de gouvernance, avec l'engagement et le soutien des ministres compétents. Ils devraient rechercher des synergies et des complémentarités avec des organisations déjà actives au sein de la macrorégion, et permettre aux parties prenantes régionales et locales d'apporter leur contribution aux stratégies macrorégionales (par exemple, via une plateforme de parties prenantes). Il convient de poursuivre également les efforts pour améliorer le suivi de l'avancement des différents domaines thématiques, et renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des stratégies macrorégionales.
3. En ce qui concerne l'EUSBSR et l'EUSDR, les coordinateurs thématiques et nationaux devraient se servir de la révision de leurs plans d'action respectifs comme d'une opportunité de sélectionner les priorités fondamentales les plus pertinentes et apportant la valeur ajoutée européenne la plus élevée, et qui justifient la mobilisation de financements de l'Union et nationaux.

4. Afin de bénéficier du nouveau cadre législatif qui renforcera les liens entre les principaux programmes, la coopération et les stratégies macrorégionales, les activités suivantes devraient être envisagées dans le processus de programmation:

- *au niveau de chaque stratégie macrorégionale*: les autorités des programmes de l'Union dans les pays participants devraient se coordonner étroitement dès les premières phases de l'exercice de programmation 2021-2027. Plus spécifiquement, pour chaque stratégie macrorégionale, les autorités nationales chargées des fonds de l'Union devraient convenir – en coopération avec les coordinateurs nationaux des stratégies macrorégionales – des principaux projets, priorités, mesures et mécanismes de gouvernance macrorégionaux à inclure dans leurs accords de partenariat respectifs (États membres de l'UE) et documents (cadres) de programmation pluriannuelle (pays tiers)[35].

[35] La proposition d'une coordination précoce de cette nature entre les autorités des programmes de l'Union au sein d'une stratégie macrorégionale a été présentée pour la première fois par les ministres de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne dans leur «déclaration de Catane», adoptée à l'occasion de la réunion ministérielle qui s'est tenue le 24 mai 2018: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf.

- *Au niveau de chaque pays participant à une stratégie macrorégionale:* les priorités, mesures et projets convenus et inclus dans les accords de partenariat ou dans les documents (cadres) de programmation pluriannuelle devraient ensuite être développés dans les programmes pertinents de l'UE[36], de manière coordonnée avec les autres pays participants. Pour y parvenir, il convient que les coordinateurs thématiques et nationaux des stratégies macrorégionales cherchent à établir une relation et une coordination plus étroites avec les autorités de gestion des programmes pertinents de l'UE (Fonds ESI et/ou IAP, le cas échéant) aux niveaux national, régional et de la coopération. Ils devraient engager un dialogue, définir conjointement de futurs domaines de coopération pertinents et veiller à ce que les principaux responsables de la mise en œuvre des stratégies macrorégionales participent et contribuent à la préparation des programmes 2021-2027.

5. Au cours de la phase de mise en œuvre, les priorités, mesures et projets désignés conjointement par les autorités des programmes de l'Union comme pertinents dans le cadre de la stratégie macrorégionale, devraient être exécutés de manière coordonnée et synchronisée au sein des pays de la stratégie macrorégionale. Pour parvenir à cet objectif, l'allocation par anticipation de fonds spécifiques par les programmes de l'Union concernés pourrait être nécessaire. Au-delà de ces mesures et projets spécifiques, des programmes pourraient également établir et appliquer des critères spécifiques de sélection de projets afin d'encourager la création de projets soutenant les priorités d'une stratégie macrorégionale (par exemple, affectation budgétaire, appels spécifiques à projets macrorégionaux, primes aux projets contribuant aux objectifs et actions macrorégionaux, etc.).

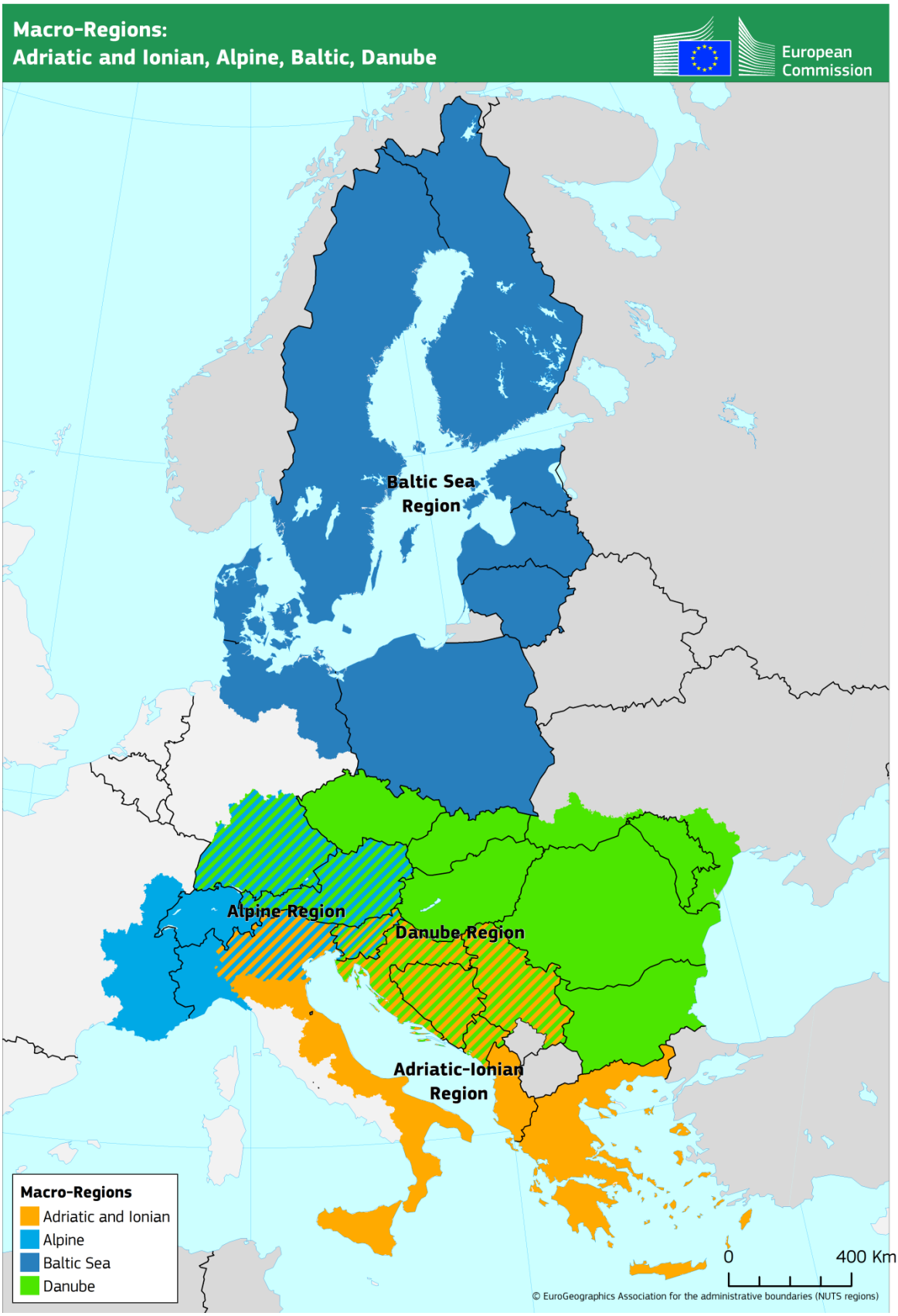
5. Conclusions

Les partenaires impliqués dans les stratégies macrorégionales sont aujourd'hui confrontés à un moment de vérité: la préparation des programmes relatifs à la période 2021-2027 leur offre une opportunité unique de démontrer et de renforcer leur engagement envers les priorités des stratégies macrorégionales, notamment en les intégrant aux priorités des programmes de l'Union, grâce aux mécanismes mis à disposition au titre des nouvelles propositions de règlements.

Les stratégies macrorégionales ont gagné en visibilité politique et engendré de fortes attentes. Toutefois, en l'absence d'impulsion politique conjointe aux niveaux national et régional, l'engagement des acteurs sur le terrain, bien que très précieux, ne suffira pas à garantir la survie des stratégies macrorégionales.

La volonté de coopérer et d'œuvrer conjointement à des objectifs communs, et de mener des activités ensemble au sein des macrorégions, doit venir des pays participants et des partenaires, qui sont invités à faire des stratégies macrorégionales leur agenda politique commun et central.

La période actuelle de discussions et de négociations sur le futur cadre financier et législatif et ses programmes d'appui offre aux pays participants et aux partenaires une opportunité unique, qu'il ne faut pas manquer, de confirmer leur engagement commun vis-à-vis des priorités définies conjointement dans les stratégies macrorégionales. Cela optimiserait la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales et leur permettrait de réaliser leur plein potentiel.

[36] Pour les pays tiers, les «programmes» devraient également être considérés comme des «plans d'action».

Appendice: carte des stratégies macrorégionales