

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales»

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Rapporteur: **M. Etele BARÁTH**

Corapporteur: **M. Stefano MALLIA**

Le 3 juillet 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales"

COM(2013) 468 final.

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16. et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 En avril 2011, le Conseil a invité la Commission européenne à préciser les principes d'élaboration des stratégies de l'UE pour la région de la mer Baltique (ci-après "stratégie pour la Baltique") et pour la région du Danube (ci-après "stratégie pour le Danube"), à évaluer la valeur ajoutée de ces dernières et à présenter un rapport au Conseil et au Parlement européen avant juin 2013. En décembre 2012, le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter une stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne avant la fin de 2014, en fonction des résultats de cette évaluation.

1.2 À l'invitation de la Commission européenne, le Comité économique et social européen a élaboré un avis sur le rapport concernant "la valeur ajoutée des stratégies macrorégionales", préparé dans le cadre défini ci-dessus.

1.3 Logiquement, le présent avis du CESE ne s'étendra pas à l'élaboration de stratégies macrorégionales pour la côte atlantique ⁽¹⁾ et la région méditerranéenne ⁽²⁾, ni aux propositions du Comité en la matière.

2. Constatations et conclusions

2.1 Le CESE approuve les principales conclusions formulées dans le rapport.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème "Définir une stratégie maritime pour la région atlantique", JO C 229 du 31.7.2012, p. 24.

⁽²⁾ Avis du CESE sur le thème "Vers une stratégie macrorégionale de l'UE en faveur du développement de la cohésion dans le bassin méditerranéen" (non encore publié au Journal officiel).

2.1.1 La notion de macrorégion, reposant sur un principe ascendant, peut véritablement répondre aux défis qui se posent aux régions. Les principes appliqués dans le cadre des deux expériences de stratégies macrorégionales menées à ce jour en Europe se sont avérés excellents comme outils permettant d'accroître la cohésion et la convergence sociale, économique et territoriale.

2.1.2 La perspective macrorégionale, à la fois au sens politique, environnemental et socioéconomique, peut constituer un outil précieux de renforcement de la coopération entre les États ou régions européennes, d'apaisement des aspirations nationalistes pour tendre au consensus social, au respect et à l'acceptation mutuels, et de contribution, par la création d'une valeur ajoutée européenne pour les communautés d'intérêts, à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.1.3 Les stratégies macrorégionales peuvent être des instruments utiles pour combler les lacunes en matière de communication et informer la population. La population des localités et régions concernées et les entreprises doivent être mieux informées à propos des programmes et projets en cours.

2.1.4 Le développement d'une réflexion stratégique commune dans les deux macrorégions, la mise en place de relations institutionnelles et la planification plus créative sont de bons exemples des premiers succès de la coopération macrorégionale d'égal à égal, la nouvelle touche politique européenne. Les nouveaux projets et initiatives ainsi que les succès rencontrés, "au-delà de la simple impression", par l'action commune, justifient les efforts fournis conjointement par les acteurs socioéconomiques au sein des régions.

2.1.5 Le CESE approuve les principaux enseignements dégagés dans le rapport:

- un nombre inférieur de priorités serait préférable;
- un engagement politique fort s'impose;
- davantage de sources de financement disponibles sont nécessaires;
- le renforcement des connaissances administratives (gestion, organisation) est une question essentielle;
- il est tout à fait indispensable de mesurer et d'évaluer les résultats d'un point de vue quantitatif et qualitatif;
- il convient de réduire la charge administrative.

2.2 Le CESE attire l'attention sur le fait que la coopération macrorégionale s'inscrit dans le cadre de la consolidation de la démocratie dans l'UE et du renforcement des initiatives émanant de la base. Il s'agit d'un catalyseur positif, qui défend et complète les valeurs fondamentales de l'UE.

2.3 Le CESE reconnaît la rigueur de la méthodologie utilisée dans le rapport ainsi que le bien-fondé de l'évaluation approfondie, eu égard en particulier au manque de maturité de la méthode d'analyse des stratégies macrorégionales et à l'absence d'indicateurs statistiques spécifiques.

2.4 Le CESE approuve les conclusions du Conseil de juin 2012, selon lesquelles il convient d'approfondir le marché intérieur et de développer la compétitivité de l'UE. Il est regrettable que le Conseil, au-delà des principes généraux – intégration, coordination, coopération, gouvernance à niveaux multiples, partenariat – ne contribue pas à la réalisation des stratégies macrorégionales au moyen d'instruments de fond supplémentaires.

2.5 Le CESE attire l'attention sur l'avis des experts selon lequel le principal problème est l'absence de cohérence entre la volonté politique décentralisée et le financement.

2.6 La priorité à accorder à la durabilité (cf. les croissances "bleue" et "verte") et au développement de l'infrastructure découle naturellement de la réflexion macrorégionale. Elle est génératrice de valeur ajoutée européenne.

2.7 Dans l'immédiat et à court terme, c'est toutefois des activités économiques que l'on peut attendre une augmentation de la "valeur ajoutée européenne", grâce à la croissance du PIB et de l'emploi.

2.8 De l'avis du CESE, la règle des "trois non" est déjà obsolète: des ressources sont prévues dans le cadre des perspectives financières à moyen terme 2014-2020, un système administratif et institutionnel pour faciliter la gestion est mis en place et le cadre stratégique commun contient la réglementation nécessaire. Dans l'intérêt du renforcement de l'innovation, du soutien des PME, de la mise en réseau et de l'accroissement de l'emploi, il conviendrait de faire preuve d'une plus grande compréhension envers le passage à un principe de "trois oui" pour les stratégies macrorégionales lors de l'appréciation de la politique d'aide.

2.9 Il y a lieu d'accorder la priorité à la stratégie macrorégionale lors de la période de programmation européenne 2014-2020, en intégrant le "nouveau" modèle de coopération territoriale dans l'accord de partenariat et les programmes opérationnels (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) et en mettant spécifiquement l'accent sur la notion de "développement macrorégional mené par les acteurs locaux", qui présente les caractéristiques suivantes:

- il se concentre sur des domaines spécifiques;
- il est mené par les acteurs locaux, à savoir des groupes d'action macrorégionaux composés de représentants des milieux économiques et sociaux, publics et privés;
- il s'effectue sur la base de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local;
- il tient compte, dans sa conception, des besoins et du potentiel macrorégionaux.

2.10 Le "développement macrorégional mené par les acteurs locaux":

- encouragera les communautés macrorégionales à développer des approches ascendantes dans les cas où il est nécessaire de relever des défis impliquant des mutations structurelles;
- renforcera les capacités locales et stimulera l'innovation (y compris l'innovation sociale), l'esprit d'entreprise et la capacité au changement en encourageant le développement et la découverte du potentiel inexploité au sein des communautés et territoires;
- contribuera à la gouvernance à niveaux multiples en offrant aux communautés macrorégionales la possibilité de participer pleinement à la préparation de la mise en œuvre des objectifs de l'UE dans tous les domaines.

2.11 Le CESE pourrait envisager de préparer, de sa propre initiative, une analyse globale de l'importance future des stratégies macrorégionales pour l'Europe et rédigera une proposition relative à l'ajustement de ces stratégies afin de mettre au point une pratique européenne uniforme de développement.

3. Résultats

3.1 Le rapport de la Commission constate que selon les rapports sur la mise en œuvre des stratégies pour la Baltique et le Danube, les stratégies macrorégionales ont permis la concrétisation de nouveaux projets et accéléré la réalisation des projets transnationaux existants. Les stratégies ont facilité la mise en réseau et ont également permis de lancer des initiatives conjointes dans les régions concernées. Les projets "phare" peuvent être à la fois d'excellents éléments moteurs et des projets exemplaires pour les macrorégions.

3.1.1 La stratégie pour la Baltique, en tant que première stratégie macrorégionale servant d'exemple, avec ses trois grands objectifs et ses 15 priorités, a délimité dès le début avec un degré élevé de certitude les domaines pouvant constituer les principaux objectifs de la coopération régionale tout en contribuant efficacement à l'application des politiques spécialisées et des politiques horizontales européennes.

3.1.2 Le développement du secteur maritime, le renforcement des liens régionaux, l'investissement dans l'avenir de l'être humain et en faveur de la croissance économique sont à ce jour les domaines cibles qui ont contribué à l'élaboration d'autres approches de développement de macrorégions.

3.2 La stratégie pour le Danube, deuxième stratégie macrorégionale à avoir été adoptée et qui comporte quant à elle quatre grands objectifs et 11 priorités, concentre bien, tout en les enrichissant, la réflexion régionale et les domaines d'action commune.

3.2.1 Comme pour les domaines thématiques de la stratégie pour la Baltique, les priorités en matière d'environnement et d'infrastructures dominant (liaisons entre les régions, protection de l'environnement, renforcement des régions), mais les propositions et les projets liés à l'amélioration de la prospérité économique et sociale reflètent les intentions politiques de se conformer à la stratégie Europe 2020.

3.3 Dans plusieurs études, le CESE approuve les efforts fournis par l'Union pour que les ressources disponibles soient utilisées de la manière la plus efficace et efficiente possible. Il convient à cette fin d'harmoniser les instruments et de renforcer les actions communes. Une exigence naturelle est le recours à des ressources "extérieures". Dans ce domaine également, les initiatives macrorégionales ont produit de nouveaux résultats. (Citons à cet égard l'exemple du Bade-Wurtemberg ou la coordination des fonds de capital-risque mentionnés dans le rapport.)

3.4 Tant les deux stratégies à l'examen que les avis d'initiative adoptés jusqu'à présent par le CESE, en particulier sur les stratégies macrorégionales pour la région méditerranéenne et la côte atlantique, ont relevé l'importance de la coopération politique et économique avec les pays tiers, et ont attiré l'attention sur les possibilités de réduction des nombreux risques en matière de politique de sécurité, la résolution des problèmes liés à l'immigration irrégulière, etc.

3.5 Le CESE insiste fortement sur l'importance cruciale des accords de partenariat en préparation ou en négociation. Il y a lieu d'exiger la représentation du contexte macrorégional, une coordination appropriée avec les partenaires sociaux, l'harmonisation "horizontale", entre les pays et les régions, des propositions et des projets figurant dans chaque programme opérationnel, et la participation active des milieux économiques et sociaux et de la société civile à ceux-ci.

4. Propositions

4.1 Le CESE estime qu'il est indispensable et possible d'élargir et d'approfondir les principes adoptés.

4.2 Il serait erroné de traiter les macrorégions comme un phénomène purement géographique: il convient de prendre également en compte les relations sociales, économiques et historiques complexes.

4.3 La formulation de "défis communs" ainsi que d'une "coopération accrue" à des fins de cohésion réduit la possibilité d'interprétation fonctionnelle de la macrorégion au-delà de ses frontières, ainsi que son impact sur les processus paneuropéens de développement et de cohésion.

4.4 La notion de "valeur ajoutée" en relation avec les macrorégions n'a pas été définie dans le rapport. Selon le CESE, la valeur ajoutée dans le cas des stratégies macrorégionales ne peut que se référer à la valeur que les régions ou les États membres agissant seuls ne peuvent créer, sinon au prix d'investissements plus importants ou d'une efficacité moindre.

4.5 Si l'énonciation du principe des "trois non" était compréhensible à l'époque, il ne fait aucun doute que celui-ci entraîne aujourd'hui une probabilité d'abandon de la valeur ajoutée européenne, alors que la reprise reste fragile et doit être consolidée.

4.6 La situation actuelle des stratégies macrorégionales reflète l'approche européenne selon laquelle les instruments et les ressources disponibles dans chaque région pourraient être plus efficaces grâce à une coopération et une coordination appropriées sur le territoire des États membres et des régions participantes (la Commission européenne jouant à cet égard un rôle plutôt effacé). La valeur ajoutée européenne au niveau des macrorégions s'en trouve accrue.

4.7 Selon le CESE, il est probable que la valeur ajoutée paneuropéenne pouvant être générée au niveau des macrorégions soit sensiblement augmentée grâce au développement d'instruments supplémentaires, à l'amélioration de la capacité juridique et institutionnelle, et à la mise en place de ressources additionnelles.

4.8 Dans le cadre de l'évaluation des scénarios de développement de l'Union européenne jusqu'en 2020 et de certaines de leurs propositions d'intérêt européen, comme, par exemple, les objectifs et les fonds distincts du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, il y a lieu de demander des comptes à tous les niveaux pour chaque "valeur ajoutée" créée, chaque fois qu'un investissement ou un développement se produit grâce à l'utilisation de fonds européens.

4.9 L'élargissement de tels instruments au niveau macrorégional est une condition essentielle à la réalisation de la stratégie Europe 2020.

4.10 Le CESE est d'avis que l'élargissement des cadres politique, institutionnel, juridique et financier, en plus du contrôle de la "valeur ajoutée européenne":

- contribuerait à accélérer le processus de sortie de crise;
- en ce qui concerne l'avenir de l'Europe, permettrait, dans le cadre du contrôle des réformes institutionnelles et de la réglementation, de surveiller de près dans quelle mesure les dispositions prises par chaque État membre respectent la logique européenne et sont conformes aux principes de la "valeur ajoutée", même si le développement ou l'investissement en question n'a pas été réalisé directement grâce à des fonds européens,
- pourrait produire une importante valeur supplémentaire dans l'intérêt de la croissance et de la création d'emplois.

4.11 Le CESE est d'avis que la consolidation de la gouvernance politique et axée sur le développement dans les champs d'action des stratégies macrorégionales revêt une importante "valeur ajoutée" européenne, et que l'on peut supposer que les tensions politiques plus ou moins fortes entre les fédéralistes et les "nationalistes" qui, jusqu'à présent, n'ont cessé de marquer, par vagues successives, l'histoire de l'Union européenne, pourraient être compensées par le renforcement d'un niveau intermédiaire de coordination et de coopération.

4.12 Le CESE estime qu'il doit être possible de penser les macrorégions de manière fonctionnelle. Les développements et autres mesures transfrontières d'intérêt européen y renforceraient, par le biais de réseaux novateurs, la croissance de l'Union et, partant, sa cohésion.

4.13 Le CESE propose que des progrès soient réalisés au niveau politique en ce qui concerne le traitement des macrorégions. En principe, c'est le Conseil qui décide du soutien aux initiatives émanant de la base ainsi que de l'aide "latérale" et "descendante" future que leur apportent toutes les institutions. De manière générale, sur la base des enseignements tirés à ce jour, les domaines (fonctions) suivants sont envisageables:

- a) Recherche, éducation, enseignement des langues, coopération en matière de culture et de santé.
- b) Coopération dans le domaine de l'énergie, de la protection de l'environnement, de la logistique, des transports, des services publics (eau, eaux usées, déchets).
- c) Planification conjointe des organismes publics, institutions régionales et collectivités territoriales.
- d) Renforcement de la participation de la société civile et des ONG.
- e) Coopération en matière de sécurité et de migration.

f) Renforcement pratique de la concurrence sur le marché (coopération concrète sur le marché de l'emploi, soutenant les PME ou produisant des fonds de développement).

g) Coopération dans le domaine statistique.

4.14 Les stratégies macrorégionales peuvent apporter une contribution précieuse à la coopération transfrontalière entre les villes, à la mise en réseau des pôles technologiques et au développement plus rapide de l'innovation.

4.15 Il s'agit pour la plupart de domaines dans lesquels principalement les initiatives émanant de la base sont justifiées, et où les conseils économiques et sociaux nationaux peuvent jouer un rôle accru. Le rapport n'évoque pas l'importance de la participation des milieux économiques et sociaux et des concertations.

5. Travaux futurs

5.1 Le CESE convient que les participants aux stratégies macrorégionales doivent considérer que ces dernières relèvent de la responsabilité horizontale de leurs gouvernements.

5.2 Le CESE considère que les tâches de nature administrative doivent être réduites au minimum et que la Commission européenne doit élaborer et proposer de nouvelles méthodes pour assurer la participation du public, par exemple au moyen d'outils de démocratie électronique. Il est primordial d'intensifier la participation tant au niveau de la préparation qu'à celui de la mise en œuvre.

5.3 Il y a lieu d'adhérer au principe selon lequel les objectifs macrorégionaux doivent être intégrés dans tous les accords de partenariat et programmes opérationnels.

5.4 La Commission européenne devrait soutenir l'application des bonnes pratiques en ce qui concerne les instruments de programmation actuels, également dans le cas des macrorégions en préparation ou en discussion.

5.5 Selon le CESE, le manque de capacités de gestion ne peut être comblé que s'il est démontrable que cette démarche est dans l'intérêt d'une utilisation efficace des ressources.

5.6 Le CESE juge nécessaire d'introduire des mesures et des indicateurs réalistes pour assurer le suivi des progrès, mais la participation active de la Commission et d'autres institutions européennes est indispensable, en particulier pour l'élaboration de l'indicateur de la valeur ajoutée, compte tenu de ses multiples facettes.

5.7 Le CESE approuve le renforcement de l'approche ascendante, qui s'est jusqu'à présent avérée fructueuse, mais estime souhaitable d'associer plus intensément les partenaires économiques, environnementaux, sociaux et locaux et de nouer des relations "horizontales" avec les macrorégions nouvellement constituées.

5.8 Le CESE est d'avis qu'il convient d'accélérer la mise en œuvre des systèmes de gestion des stratégies et de viser non seulement la préservation de leur spécificité, mais aussi leur extension.

5.9 Le CESE propose d'envisager que la Commission européenne, lors de l'élaboration de nouvelles formes de gestion, défende également une option qui pourrait aboutir à la mise en place, sur le territoire de l'UE, d'une gestion "de niveau intermédiaire", macrorégionale et axée sur le développement.

5.10 Les initiatives macrorégionales comportent fondamentalement deux dimensions, l'une transnationale, l'autre européenne. Selon le CESE, l'attention était jusqu'à présent concentrée exclusivement sur la coopération et la coordination entre les différents pays. L'une des conclusions les plus importantes du rapport est qu'il serait tout à fait bienvenu que des efforts soient faits afin que les actions communes soient dotées d'une dimension européenne et produisent de ce fait une valeur ajoutée européenne.

5.11 De l'avis du CESE, les initiatives macrorégionales dotées d'une dimension européenne, si elles disposent d'un soutien approprié, peuvent contribuer à l'amélioration de la crédibilité politique de l'Union et à la mise en place d'une pratique nouvelle de développement grâce à la participation accrue de la société.

5.12 La question se pose à nouveau de savoir si les engagements politiques pris au niveau européen et à développer au niveau local ne pourraient pas être complétés par des engagements macrorégionaux à mettre en œuvre au niveau européen. La "coopération accrue" évoquée par la Commission peut également y faire référence.

5.13 La Commission européenne constate à juste titre que les stratégies macrorégionales et les stratégies fondées sur les bassins maritimes répondent à des aspirations similaires, mais ce point reflète bien les divisions internes à la Commission et les risques liés à la fragmentation des stratégies. Il n'est pas possible de présenter les éléments de "stratégie maritime" comme des éléments macrorégionaux si les composantes telles que l'infrastructure des côtes maritimes ou océaniques, l'urbanisation, la production, etc. ne sont ou ne peuvent pas être mises en rapport avec les missions liées aux capacités ou aux dangers maritimes ou océaniques qui revêtent une certaine importance du point de vue de la production et de la protection.

5.14 Il convient d'approuver sans réserve les conclusions du rapport selon lesquelles il existe d'autres possibilités inexploitées. En revanche, la position selon laquelle une expansion et la

consolidation des actions sont possibles "mais sans l'engagement de la Commission ou fondée[s] plus exclusivement sur un programme transnational" n'est pas acceptable.

5.14.1 Il s'agit là du seul point de l'évaluation où la Commission européenne indique explicitement ne pas souhaiter participer à l'élaboration ou à la mise en œuvre des stratégies macrorégionales ni y jouer le moindre rôle, alors même qu'elle estime que plusieurs paradigmes peuvent encore être développés et mis en œuvre. Cela dit, le document n'apporte aucune précision quant à la nature de ces paradigmes!

5.15 Le CESE invite la Commission à continuer à jouer un rôle de premier plan dans le développement et la mise en œuvre des stratégies macrorégionales. Le CESE invite également le Conseil à doter la Commission des outils et ressources nécessaires pour lui permettre d'assumer correctement ce rôle.

5.16 La notion de programme transnational montre que les programmes présentant une valeur ajoutée européenne peuvent obtenir un certain soutien, sans sortir du cadre des "trois non", par exemple ceux visant à un meilleur respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement, un renforcement des investissements dans la connectivité à l'échelle de l'UE ou une masse critique permettant d'innover.

5.17 Le rapport ne contient pas la moindre information sur la manière d'exploiter la valeur ajoutée européenne, son évaluation, la forme d'utilisation des résultats et les autres incitations.

5.18 Les éléments résumés de manière étonnamment brève dans les "Conclusions" méritent selon le Comité d'être largement complétés pour répondre aux exigences posées par le titre. La question de la "gouvernance" est bien sûr importante, puisque c'est finalement à l'Union européenne qu'il appartient de prendre les décisions concernant les questions générales de gouvernance.

5.19 La perspective macrorégionale, à la fois au sens politique, environnemental et socioéconomique, peut constituer un outil précieux de renforcement de la coopération entre les États ou régions européennes, d'apaisement des aspirations nationalistes pour tendre au consensus social, au respect et à l'acceptation mutuels, et de contribution, par la création d'une valeur ajoutée européenne pour les communautés d'intérêts, à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

5.20 Les stratégies macrorégionales peuvent être des instruments utiles pour combler les lacunes en matière de communication et informer la population. La population des localités et régions concernées et les entreprises doivent être mieux informées à propos des programmes et projets en cours.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE