

François Bafoil, Directeur de recherches CNRS, CERI-Sciences Po,  
Didier Michal, Chargé de mission Europe, DATAR<sup>1</sup>

Policy paper  
Le 15 mai 2011

## **The EU Strategy for the Baltic Sea region: what kind of conditionality?**

La stratégie macro-régionale est une idée neuve en Europe, ouvrant des pistes de progrès pour la coopération, la gouvernance et, en fait, l'intégration européenne. Elle procède de manière pragmatique en s'appuyant sur ce qui existe; c'est à la fois sa force et sa faiblesse.

L'Union européenne est aujourd'hui à la recherche d'un modèle de développement régional.

Les objectifs sont là : la politique de cohésion les énonce clairement en mettant l'accent sur la recherche d'une croissance intelligente, durable et inclusive (stratégie Europe 2020), ainsi que la réduction des déséquilibres territoriaux.

Les fonds sont à disposition : il s'agit notamment des fonds structurels dont le montant total s'est élevé à plus de 345 milliards pour la période 2007 – 2013.

Les règles d'utilisation sont connues.

Alors que manque –t-il ?

### **Pourquoi un nouveau champ d'intervention ?**

Ce qui fait défaut, c'est la cohérence du projet collectif. En d'autres termes, l'orientation partagée et l'action collective. L'orientation partagée renvoie à la représentation des enjeux communs. L'action collective, aux modes d'interventions des différents partenaires. La question est de savoir comment renouveler cet intérêt commun tant au niveau des représentations que des interventions. Comment faire pour que les Etats, les régions, les collectivités territoriales- en un mot, tous les acteurs politiques, économiques et sociaux - coopèrent non seulement au sein de chaque Etat mais entre eux, à partir de la compréhension de la dimension transnationale des enjeux communs ? Comment recréer de la coordination et de l'homogénéité là où dominant une pluralité de voies disparates de développement ?

*« The key problem in the region is not a lack of existing initiatives or governance structures. It is rather the failure of largely fragmented existing governance structures to provide a sufficiently robust framework in which the priority issues of the BSR can be addressed in an integrated manner, which addresses potential policy conflicts and trade – offs between sectors »<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Le contenu de cette page n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

<sup>2</sup> European Commission, 10 June 2009, Commission Staff Working Document : Impact Assessment, SEC (2009) 702

Avec une macro région, le législateur prend acte des déficits en matière de coordination<sup>3</sup>. Il dessine un espace commun à différents membres et non membres de l'Union européenne auxquels il revient de réorienter les politiques d'intervention en direction de la solution des problèmes communs. Deux grands chantiers sont ainsi définis : l'approche intégrée et la gouvernance ; la conditionnalité et les incitations.

*« Integrated approach » et Multilevel governance*

Certains observateurs considèrent que la gouvernance à plusieurs niveaux représente la valeur ajoutée la plus élevée de l'UE<sup>4</sup>. C'est de son bon fonctionnement que résulte l'efficacité globale. Or sa complexité s'est considérablement accrue avec les élargissements de 2004/2007. Ces derniers ont révélé des disparités économiques, sociales et territoriales inconnues jusque là dans l'Union, une méconnaissance des règles communes, un usage aléatoire des outils disponibles. A ces limites amplement soulignées dans les rapports sur les nouveaux membres<sup>5</sup> – mais il vaudrait mieux dire tous les membres – se sont ajoutés d'un côté les enjeux nouveaux et considérables qui tiennent aux dynamiques énergétiques, environnementales, migratoires et de l'autre, les impacts très profonds de la crise ressentie partout depuis 2008.

La nécessaire approche conjointe des partenaires fait défaut et entraîne la non coordination des interventions. L'absence de vision partagée entre les échelons centraux et locaux conduit à l'absence de croisement des priorités, qui génère ainsi l'exclusion croissante de certains groupes sociaux. Le résultat le plus tangible en est la concentration de l'attention des décideurs sur les priorités les plus rentables à court terme – notamment politiques –, la dissociation du champ économique de celui des politiques sociales et, au bout du compte, la reproduction de comportements bureaucratiques verticaux à tous les niveaux. C'est tout l'intérêt du rapport Barca d'avoir renouvelé ces critiques en les associant à la nécessaire prise en compte de la « place-based approach ». Cette dernière ne met pas simplement l'accent sur la politique locale ou encore la mise en valeur des « ressources cachées ». Elle est bien davantage perçue comme une incitation à penser conjointement le développement économique et social à partir des représentations coordonnées des acteurs à quelque niveau qu'ils interviennent.

*La conditionnalité*

Du coup, la question ne se limite plus aux capacités des acteurs à bien articuler des projets de développements visant la réponse à des enjeux régionaux ou locaux. Elle s'étend aux outils dont est susceptible de se doter l'Union pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés au titre de la Stratégie Europe 2020, en matière de croissance inclusive et d'emploi. C'est la question de la conditionnalité. Elle émerge comme l'ombre portée de tous les constats établis en matière de déficit de mesure de la performance, soulevant dans son sillage les interrogations sur les indicateurs, leur pertinence et leur compatibilité. Quels sont les indicateurs propres à un espace transnational qui ne soient pas la collection de résultats nationaux ? Comment utiliser

---

<sup>3</sup> « Opportunities that EU membership provides has not been taken and the challenges facing the region have not yet been adequately addressed ». *European Union Regional Policy*, May 210 The European Union for the Baltic Sea Region,; Background and Analysis, p. 6

<sup>4</sup> European Commission, 10 June 2009, Commission Staff Working Document : Impact Assessment, SEC (2009) 702

<sup>5</sup> ref

les avancées réalisées dans le cadre des programmes de coopération transnationale en matière d'indicateurs communs ?

Convaincre les partenaires nationaux qu'il convient désormais de penser les stratégies à un niveau international, tel est donc le premier objectif d'une stratégie macro régionale. Ceci devrait avoir une influence sur la réorientation des budgets nationaux en fonction des enjeux transnationaux. Une macro région est une incitation. Comment la rendre attractive ? Pour quel bénéfice ? Pour qui ? Comment créer un résultat commun bénéfique pour tous ?

### **La stratégie : Les trois refus**

A cette question essentielle de l'incitation, l'Union européenne a décidé de répondre de manière originale par un triple refus et par l'énoncé des tâches de chacun.

« 3 Nos »

Premier refus, celui concernant **les règles**. Pas question d'en rajouter au niveau de la législation ; il s'agit de mieux utiliser le corpus législatif en vigueur partout dans l'UE et de manière plus cohérente avec les objectifs poursuivis.

Second refus : pas question de créer **de nouvelles institutions**. Dans le cas de la mer baltique, aux yeux de la commission « *it would be superfluous and perhaps wasteful* ». En venant s'ajouter à un ensemble déjà très équipé institutionnellement<sup>6</sup>, une nouvelle entité ne pourrait qu'entraver la recherche d'une meilleure gouvernance.

Dernier refus, pas question d'abonder des budgets par la création d'un nouveau **fonds** à destination des macro-régions. Au-delà des financements nationaux, les fonds structurels sont à disposition, auxquels s'ajoutent les autres supports financiers pourvus par la Banque d'Investissement européenne et la Banque d'Investissement Nordique. Il s'agit bien au contraire de demeurer dans les limites fixées et de réorienter les allocations existantes tout en les alignant sur les objectifs de la stratégie.

Donc, ni nouvelles règles, ni nouvelles institutions, ni nouveaux fonds. L'objectif est d'utiliser collectivement et de façon intégrée ce dont la mise en œuvre s'est révélé jusque là dispersée. En n'ajoutant rien qui pourrait alourdir le dispositif existant –ni règles, ni fonds - l'accent est bien mis sur la nécessaire coordination « par le bas » des actions entreprises et des moyens financiers et de régulation. L'approche intégrée devrait ainsi prendre tout son sens.

Ces « 3 Nos » sont la marque de fabrique de la nouvelle stratégie, ce qui, à tout le moins, ne laisse pas de surprendre. La redéfinition des tâches de chacun serait-elle en mesurer de pallier ce manque d'incitation ?

*Renouveler la gouvernance ?*

---

<sup>6</sup> On peut en effet citer le Conseil Nordique (1952), la Commission Helsinki (1974 et 1980), le Conseil des Etats Baltes (1992), la Vision des stratégies baltiques (Vasab, 1992), la Dimension Nordique (1999), l'Eurorégion Baltique (1998) auxquels se sont ajoutés L'Union des villes Baltiques (1991) et en 2002 le réseau des métropoles Baltiques.

Dans le dispositif de mise en œuvre de la stratégie macro régionale, chacun voit son rôle affirmé. Mais au bout du compte, le résultat est-il à la hauteur des attentes ? Autrement dit, les acteurs sont-ils chargés d'une tâche nouvelle ?

Le **Parlement européen** et le **Conseil** ont la tâche d'initier les politiques et d'en assurer le pilotage politique (discuter et entériner les rapports produits par la Commission).

**La Commission** a en charge la coordination d'ensemble du dispositif: à elle d'exercer son rôle de « soft power » en se limitant à jouer le modérateur.

Aux **Etats membres** de gagner la première place non seulement en matière de définition des actions stratégiques mais aussi en ce qui concerne la coordination des programmes et actions sur leur territoire.

A tous les autres participants, - **La région et autres collectivités locales, les partenaires privés et les ONG** – de porter les projets et en d'en assurer la coordination.

Une innovation réside sans aucun doute dans **l'intégration des pays non membres**. Pour la stratégie Baltique, il s'agit de la Norvège et de la Russie. Pour l'espace Danubien, de la Serbie. A chaque fois, la question se pose – au-delà des partenariats existants – de créer de nouvelles coopérations en les intégrant aux programmes et projets d'un espace partagé. C'est par la définition des problèmes communs que se pensent les nouvelles coordinations.

Ce sont à toutes ces questions et préconisations que répond la création de la première macro région, la Macro Région Mer Baltique. La seconde est la Macro Région « Bassin Danubien » dont la stratégie vient d'être entérinée en Mai 2011<sup>7</sup>. Une troisième est en préparation sur l'espace atlantique.

### **D'un enjeu commun à une ressource partagée et à une stratégie collective**

L'objectif de la stratégie macro régionale pour la mer Baltique est de faire d'une ressource partagée – en l'occurrence la mer – l'enjeu même de l'action collective en raison des problèmes soulevés :

Problèmes **environnementaux** en raison du très fort taux de pollution. La mer baltique est en effet l'une des plus polluées du monde compte tenu à la fois de sa structuration interne (niveau de profondeur), de l'importance du trafic maritime et de l'utilisation massive d'engrais, notamment par les Polonais,

Problèmes de **transports** qui sont liés autant à la dimension économique sectorielle qu'aux aspects politiques. Ces derniers résultent des connections qu'elle autorise avec d'autres parties du monde. Pour la Russie, c'est le seul accès maritime à l'ouest, libre de toute entrave naturelle ou climatique.

Problèmes **économiques** qui tiennent aux déséquilibres de croissance entre le Nord (Allemagne, Suède, Norvège Danemark Finlande) d'un côté, et le Sud (Pologne) et son Est (les Etats Baltes) sans oublier la Russie, riveraine autant par Kaliningrad que par Saint Petersburg.

---

<sup>7</sup> ref

Problèmes liés à la **sécurité** notamment **énergétique**, ne serait-ce que parce que la mer Baltique est censée abriter un projet alternatif au transport gazier (Northstream) impliquant directement deux partenaires : la Russie et l'Allemagne, et l'ensemble de la communauté des pays riverains, notamment les pays baltes et la Pologne. Au-delà, la sécurité énergétique renvoie à la construction d'un espace coordonné des infrastructures énergétiques.

La stratégie baltique a ainsi dessiné 4 grands axes (piliers) que sont **l'accessibilité** (transports), **la prospérité** (l'innovation), **l'environnement durable** (l'environnement) et **sécurité** (énergie). Ces quatre piliers supportent une quinzaine de priorités elles-mêmes incluant déjà plus de 80 projets, dont une vingtaine de projets phares.

La stratégie n'existe que depuis un an. C'est évidemment un laps de temps trop court pour conduire une évaluation en profondeur. Pourtant un an après son lancement, à l'heure où la Présidence polonaise est appelée à rendre à l'été prochain un premier rapport intermédiaire, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Ils concernent les enjeux déjà évoqués: gouvernance et approche intégrée ; conditionnalité et incitations ; mesures et indicateurs ;

### **Enjeux et limites**

La décision d'écarter toute création d'institutions et de fonds nouveaux susceptibles d'encadrer l'action attendue est à coup sûr ce qui détermine centralement la Stratégie Baltique. Cela à trois niveaux.

#### *Les effets d'un triple refus*

Premier niveau, les **institutions** elles – mêmes. L'absence de régulation surplombant les autres initiatives institutionnelles déjà existantes ramène « la Macro région » au niveau de celles dont elle est pourtant censée combler les manques. La Macro région est née du constat de l'absence de cohésion et d'engagement collectif. Sans particularité institutionnelle, comment peut-elle donc s'imposer face aux autres forums ?

Deuxième niveau, les **axes de l'action**. La décision de ne pas innover en matière institutionnelle trouve son pendant dans l'absence de choix en matière de priorités. Aucune préférence ne venant hiérarchiser les piliers et les axes entre eux, toutes les initiatives sont recevables, mais au final toutes se valent. Du coup, quelle cohérence ?

Troisième niveau, les **acteurs**. Faute d'identifier un cadre institutionnel et législatif adéquat, chacun se retrouve au même niveau, et à force de vouloir se cantonner dans le « monitoring » et l'accompagnement, la Commission s'efface du jeu. Mais avec elle, les moyens de peser et la manière dont elle peut s'y prendre. C'est la double question du leadership et de la conditionnalité qui se trouve posée.

#### *L'absence de leadership*

Quand bien même la commission souhaiterait jouer le rôle de « gate keeper », quels sont les moyens à sa disposition ? Comme pour bien montrer qu'elle n'entend pas jouer un rôle directif, la DG Regio n'a affecté que 4 fonctionnaires au suivi de la Macro région. Pour le coup, l'effet est réussi : la déception est manifeste auprès de ceux qui – Pologne en tête, et

notamment la région de Poméranie –attendaient avec un programme précis une régulation qui ne l'était pas moins.

L'Allemagne dont on pourrait attendre une forte implication, en réalité ne considère pas la mer Baltique comme un espace prioritaire pour ses orientations économiques, commerciales et sociales. Son espace de jeu est mondial, pas strictement nordique.

La Pologne demeure très réservée, en raison des faiblesses qui sont les siennes notamment en matière économique et d'innovation, et parce qu'elle n'entend pas non plus favoriser le moindre leadership.

La Suède s'impose ainsi de fait sur le devant de la scène, entraînant avec elle les partenaires frontaliers et baltes.

Reste la Russie dont on voit mal comment l'arrimer sérieusement au projet collectif, elle qui a déjà établi des relations bilatérales autant avec la Commission qu'avec l'Allemagne, et qui, de surcroît, se méfie grandement de toute démarche collective.

Dans ces conditions que penser de la conditionnalité espérée? Comment prétendre peser dans le jeu si l'horizontalité des échanges l'emporte. Comment mobiliser les acteurs ?

#### *La conditionnalité sans impact*

La stratégie postule qu'il ne s'agit pas seulement des régions riveraines. Tous les pays sont concernés. En d'autres termes, tous sont appelés à réorienter leurs budgets – nationaux et régionaux – dans le sens de l'intégration baltique. Mais qui est en mesure de prouver à la Bavière ou à la Silésie que la mer baltique représente pour elles un enjeu majeur, digne en tous les cas d'y affecter les fonds régionaux ? Là encore, si l'on comprend aisément l'intérêt immédiat des pays nordiques, dans une grande mesure également celui des pays Baltes, on peine à saisir clairement la place des régions sud polonaises et allemandes.

Par ailleurs, qui est en mesure d'énoncer cet intérêt ?

Pas la Commission en raison du principe de subsidiarité.

l'Etat, soit ; mais alors peut-il l'imposer à la région ?

La région, soit ; mais sa capacité d'interprétation non seulement est vaste mais peut conduire à des interprétations arbitraires.

L'absence de conditionnalité, au-delà de complexité de la gouvernance européenne, reflète l'incapacité politique de la Commission et par rebond, facilite grandement les souverainetés nationales. A ne pas vouloir peser, la Commission renforce les inerties qu'elle voulait combattre, et à se dérober, elle favorise les approches verticales.

#### *Les indicateurs manquants*

Quant aux indicateurs, quels peuvent-ils être ? Une accumulation des résultats au niveau national ? Mais alors rien ne les différenciera de ceux d'aujourd'hui, que se trouvent être à juste titre dénoncés pour ne pas concerner les objectifs communs. La question est de mettre au

point des indicateurs permettant d'évaluer les résultats des priorités portant, quant à eux, sur des enjeux collectifs, à l'instar de ce qui se fait dans les programmes de coopération territoriale, et non pas sur les performances nationales.

Qu'est-ce qu'une performance collective ? Comment mesure-t-on un effet qui ne s'inscrit pas dans une limite frontalière stricte ? En d'autres termes, comment différencier les indicateurs de projets (*output*) et les indicateurs de la stratégie (*outcome*). Ces outcomes sont eux connus : ils dérivent des objectifs affichés de la stratégie. Mais quid des outputs ? Permettront-ils d'évaluer la pertinence de la stratégie ?

Dernière question concernant les indicateurs : quels sont ceux adaptés à l'« approche intégrée » ? En admettant que les indicateurs sectoriels soient satisfaisants, quels sont les indicateurs portant sur les interventions multisectorielles ?

Enfin, la Commission se pose aujourd'hui la question de l'élaboration d'un dispositif d'évaluation au niveau de la stratégie d'ensemble ; c'est effectivement une préoccupation importante à ce stade de la mise en œuvre de la stratégie.

### **Quelles bonnes pratiques ?**

Sous peu, le législateur entend tirer les leçons de la stratégie macro régionale pour la mer Baltique pour savoir si semblable expérience mérite d'être étendue à d'autres espaces : la Méditerranée, la Mer du Nord, la Mer noire, les Alpes, etc.. Pour répondre à ces interrogations, il convient de reconsidérer les limites énoncées à l'instant en matière de leadership et d'indicateurs pour considérer si la double question de la conditionnalité et de la gouvernance trouvent une solution viable.

Concrètement, étendre les bonnes pratiques au bassin danubien, c'est identifier la capacité de leadership de l'Allemagne ou de l'Autriche à mieux entraîner les parties prenantes du jeu – Roumanie / Bulgarie – qui se trouvent sans cesse au cœur des conflits qui portent justement sur la question du Danube. La question de la Macro région, au-delà de l'enjeu commun autour d'une ressource partagée, soulève l'approche en termes de hiérarchie des partenaires et des actions.

Un indicateur valable pourrait alors être recherché du côté de la résolution des conflits collectifs, qui est un output à coup sûr d'autant plus valable si l'on considère la Mer Noire ou la Méditerranée.

Qu'est ce que résoudre un conflit, non seulement propre aux états membres mais avec les états non membres autour d'une ressource partagée ? Que prend-on en considération ? La gouvernance s'en trouverait facilitée.

De cet indicateur, enfin, pourrait résulter une batterie de mesures de la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes (stakeholders) mais aussi des sociétés locales riveraines, et au-delà. Se trouverait en partie éclairée la zone d'ombre recouvrant l'intérêt que peut trouver une région non immédiatement riveraine à un tel projet.

Semblable mise au point d'indicateurs portant sur les effets collectifs de l'action conjointe de la part de tous les participants permettrait de remonter aux énoncés de la stratégie elle-même.

En d'autres termes, cela permettrait de s'interroger sur la validité des outcomes définis et par là – même de la place des acteurs, de leur nécessaire ou non intervention.

C'est toute la gouvernance qui pourrait ainsi être reconsidérée dans sa complexité. La Commission pourrait être appelée à intervenir davantage, tant au niveau de la régulation que des sommes financières mises en jeu, le tout sur la base des priorités et des attentes exprimées par les pays membres.