

Chapitre 6

Gouverner par les projets¹⁶³

La mise en œuvre de la Convention est l'une des fonctions exécutives du secrétariat identifiées par la littérature scientifique (Biermann et Siebenhüner 2009) et une condition de fonctionnement et de légitimité pour la région de projet des Carpates. La faiblesse financière du budget de la Convention oblige cependant le secrétariat à mettre au point des solutions originales pour développer des compétences particulières dans ce domaine. Ce chapitre se concentrera sur l'étude des pratiques du secrétariat dans ce domaine et montrera le rôle fondamental des projets¹⁶⁴ pour performer la région de projet des Carpates, ainsi que pour stabiliser le rôle du PNUE dans ce processus d'éco-régionalisation.

Prenant pour exemple un projet développé pendant mon observation participante, j'analyserai en détail les étapes du montage de ce projet, de la définition initiale du projet à l'identification et à la structuration d'un réseau de partenaires, ainsi que les compétences spécifiques nécessaires à l'obtention des fonds de coopération transnationale européens. Je montrerai le caractère bricolé des pratiques du secrétariat dans ce domaine et la double dépendance de la région de projet aux réseaux du PNUE et aux canaux de financement européen. L'intégration des collectivités régionales dans le processus d'éco-régionalisation est identifiée par ailleurs comme un enjeu futur primordial pour la stabilité de la région de projet sur le long terme.

163 Titre inspiré de l'ouvrage de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « Gouverner par les instruments », Presses de Science Po, 2005.

164 Ce mode de fonctionnement n'est pas sans rappeler les travaux de Luc Boltanski et Eve Chiapello (1999) qui ont identifié l'organisation par projets comme la nouvelle valeur de référence du management post-industriel et dont le réseau constitue la figure idéale. Luc Boltanski et Eve Chiapello décrivent l'organisation par projets comme « une entreprise dont la structure est faite d'une multitude de projets associant des personnes variées dont certaines participent à plusieurs projets. La nature même de ce type de projets étant d'avoir un début et une fin, les projets se succèdent et se remplacent, recomposant, au gré des priorités et des besoins, les groupes ou équipes de travail. » (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 158).

Monter des projets, une nécessité de fonctionnement

Le budget de fonctionnement du secrétariat dépend en grande partie de la contribution volontaire des Parties. Au vu des ressources économiques limitées des États de la région et du statut intérimaire du secrétariat, cette participation reste cependant relativement faible et ne lui permet pas d'opérer pleinement. Le financement repose environ pour deux tiers sur la contribution annuelle des Parties à la Convention, soit un budget régulier de 195'000 euros en 2012, divisée en parts égales entre les Parties (30'000 euros chacune), à l'exception de la Serbie qui verse une contribution moindre (de 18'500 euros précisément), en raison de la portion réduite du périmètre de la Convention sur son territoire. Ce mode de financement à parts égales diffère de celui adopté par la Convention Alpine en quotes-parts (fonction du pourcentage du périmètre de la Convention sur le territoire des États), en raison de l'incertitude régnant quant à l'administration et à l'emplacement du secrétariat et des réticences de la Roumanie à adopter ce mode de fonctionnement, le pays couvrant plus de 40 % de la surface totale des Carpates selon les définitions¹⁶⁵.

Le reste du budget repose majoritairement sur le développement de projets, complété également par un soutien financier autrichien, en raison de la présence du secrétariat sur son territoire. Le développement de projets sur plusieurs années piloté par le bureau de Vienne lui permet ainsi de compléter son budget et d'améliorer les capacités de fonctionnement du secrétariat. Plus qu'une activité annexe, le montage de projets est devenu une activité nécessaire, tant le budget régulier fixe ne permet pas de couvrir les frais d'un secrétariat de convention. Le financement par projets peut ainsi considérablement augmenter la marge de manœuvre financière du secrétariat. En 2008 et 2009 par exemple, le budget s'élevait respectivement à environ 700'000 et 630'000 dollars à contribution financière des Parties constante (195'000 euros), et ceci en raison de l'obtention d'un projet européen d'envergure. Le budget annuel 2012-2014 du nouveau fonds en

165 Dans le document préparé par EURAC (Ruffini et al., 2006) pour atteindre un accord sur l'étendue d'application de la Convention, 43% des Carpates seraient roumaines selon les délimitations nationales proposées. En utilisant la définition écorégionale du WWF ce chiffre pourrait être nettement plus élevé.

fiducie repose ainsi pour près d'un tiers sur les apports du projet européen « Bioregio » obtenu par le secrétariat en 2011.

*Un mode de fonctionnement partagé
par d'autres organisations internationales*

Ce mode de fonctionnement par projet n'est cependant pas spécifique au bureau de Vienne; il est par exemple partagé par le bureau de programme Danube-Carpates du WWF (WWF-DCPO), de même que par le bureau régional du PNUE à Genève, comme je l'ai montré dans le chapitre 4. WWF-DCPO a par exemple un mode de fonctionnement similaire. Seul 10 à 20% du budget du bureau basé à Vienne provient du réseau WWF, dont environ la moitié en provenance du WWF international, soit moins de 10% du budget total du bureau. Le financement en provenance du siège est en diminution constante depuis une dizaine d'années. Le reste du budget repose majoritairement sur le développement de projets financés par l'Union Européenne ou par des agences gouvernementales. A la différence du secrétariat, WWF-DCPO peut également compter sur près de 20% de financements privés, principalement de grandes compagnies telles que IKEA ou Coca Cola soutenant des projets spécifiques, respectivement autour de la gestion des forêts et de la protection des zones humides de la région.

Si ce mode de développement peut convenir à un secrétariat de Convention, qui y trouve une source de capacité d'action et d'autonomie vis-à-vis des gouvernements, il n'est pas sans poser problème à une organisation telle que le WWF, habituée à travailler librement sur le terrain en fonction des besoins identifiés par l'organisation et des opportunités d'action. Le fonctionnement par projet réduit l'horizon temporel et la liberté d'action du bureau qui doit désormais agir selon le cadre du projet ou du mandat posé par les investisseurs. Une perte d'autonomie et de flexibilité donc pour l'organisation non gouvernementale, comme l'explique un des responsables du bureau du WWF-DCPO à Vienne:

So in the past we had much more – a much greater percentage of support from WWF, from the WWF network, which tended to be relatively – which tended to be program-supported, so it was more flexible, so we could respond to needs much more easily. And that has been going down steadily and being replaced by project

support, but then the result of the project support is that we then become much more... inflexible, which is an issue for some of the stuff that we work on, the more political issues we work on¹⁶⁶.

L'Europe n'étant cependant pas une priorité d'action pour le WWF international¹⁶⁷ et les capacités à lever des fonds dans les pays des Carpates restant limitées, ce mode de financement est appelé à perdurer pour WWF-DCPO, s'il veut assurer sa pérennité. En cela le bureau rejoint les préoccupations du bureau de Vienne du PNUE.

6.1 Le projet comme mode de fonctionnement

Le système de financement par projet de la Convention a été mis en place et soutenu par le bureau du PNUE à Vienne dès son ouverture en 2004. En 2006, le bureau du PNUE développe en collaboration avec un organisme privé polonais le premier projet transnational européen basé sur l'aire géographique de la région de projet des Carpates. Aux yeux du secrétariat par intérim, ce projet a ainsi participé à l'établissement de la région de projet dans le paysage politique européen et constitué les bases futures de son développement:

This project [the Carpathian Project] was a precursor project in the European spatial development's circles. It has helped to identify the Carpathian area as a potential cooperation area in Europe for the future¹⁶⁸.

Ce projet transnational de plusieurs millions d'euros a été accepté en 2006 dans le cadre des programmes de coopération territoriale transnationale INTERREG IIB, à la fin de la période du programme financier 2000-2006. Le projet a été entièrement monté par le bureau de Vienne du PNUE à l'époque et ne dépendait donc pas encore formellement du secrétariat de la Convention des Carpates, comme le confirme l'actuel secrétaire géné-

166 Entretien WWF 1, mars 2011.

167 Voir chapitre 4.

168 Entretien PNUE 2, mars 2011.

ral. Il aura toutefois été essentiel à la mise en place des instances nécessaires au fonctionnement institutionnel de la région de projet (groupes de travail et comité de mise en œuvre) et au développement des premiers protocoles d'application du traité:

The «Carpathian Project», as such, is not a Carpathian project, but a UNEP's project in the Carpathians. We used it to build the Carpathian Convention as the intergovernmental platform into the Carpathian project. So the idea was that we have several work packages, one on data collection, another on collecting strategies, and the intergovernmental platform, that would then consult, discuss the strategies and develop the protocols. The development of the basics for all the protocols we have available now was done through the Carpathian Project¹⁶⁹.

Ce premier projet a été essentiel à la performance de la région de projet. Il a permis au secrétariat de mobiliser un large réseau d'organisations environnementales autour du projet de région, de construire une expertise environnementale transnationale à même de légitimer le projet, de mettre en place l'infrastructure institutionnelle de la convention, de participer à la création d'une identité Carpatès centrée sur les montagnes et enfin de cadrer les orientations stratégiques futures¹⁷⁰.

Le projet compte cinq volets principaux: l'établissement d'une base de données et d'un état des lieux de la région; le développement de propositions politiques transnationales; la sensibilisation et l'éducation; et le renforcement des capacités institutionnelles. Il a abouti à la production d'un nombre important de publications, sur lesquelles je reviendrai plus en détail dans les prochains chapitres de cet ouvrage, (dont «the Carpathian Environment Outlook» et VASICA), qui contribuent à la construction d'une expertise scientifique et politique environnementale justifiant et légitimant le cadrage de la région de projet.

La première partie du projet a consisté à établir une base de données régionale et un état des lieux de la situation environnementale et socio-économique de la région. De nombreuses données ont été récoltées par le PNUE dans les différents États de la région et ont servi à la

169 Entretien PNUE 2, mars 2011.

170 Ces différents aspects sont développés plus en détail dans le chapitre 8 traitant du rôle de l'expertise scientifique et de la cartographie au processus d'éco-régionalisation. Je les présente ici brièvement.

publication d'une évaluation régionale de l'environnement des Carpates, sur le modèle des évaluations globales développées par les agences du PNUE. Le document centré sur les problématiques environnementales contribue à légitimer l'existence d'une région cohérente d'un point de vue environnemental et nécessitant le développement de politiques spécifiques de nature transnationale. Il participe également à la création d'une expertise environnementale de la région par le PNUE et à la structuration d'un réseau de partenaires nationaux et locaux dans ce projet. En plus de ses partenaires habituels tels EURAC ou le WWF, un réseau de 19 partenaires, pour la plupart des institutions scientifiques nationales a pu être constitué autour du PNUE par ce projet, permettant à l'organisation internationale de nouer de nombreux contacts et d'établir peu à peu la légitimité de la région de projet.

Cette dépendance à l'égard de financements extérieurs pour la mise en place de la région de projet à ses débuts a donc paradoxalement renforcé la position du PNUE, qui s'est affirmé progressivement comme un acteur central du processus d'éco-régionalisation des Carpates et de la coopération environnementale transnationale autour des chaînes de montagne en général. La crédibilité acquise grâce à l'obtention de ce projet a assuré sa légitimité à prendre en charge le SICC et à continuer son développement dans cette direction. Ce mode de fonctionnement pose néanmoins la question de la stabilité de la région de projet sur le long terme, si les institutions européennes devaient ne plus pouvoir en financer la mise en œuvre ou si le PNUE venait à devoir lâcher le SICC au profit d'un secrétariat permanent tenu par un État des Carpates. Un autre modèle de développement devrait alors certainement être mis en place pour assurer la continuité de la Convention.

EURAC, un expert... en montage de projets

Le montage de projets européens implique des procédés administratifs généralement coûteux en temps et en énergie et demandent des compétences techniques bureaucratiques pointues comme je le montrerai dans la suite de ce chapitre. Les deux employés du secrétariat travaillant au PNUE ne disposent pas d'expérience dans le montage de projets de ce

type. C'est pourquoi le PNUE a fait appel à son partenaire EURAC pour développer des compétences spécifiques dans ce sens au sein du secrétariat. Les deux membres d'EURAC, juristes de formation, qui composent le bureau détaché de l'institution à Vienne spécifiquement dédié au montage de projets, ont pour principal cible les fonds européens de coopération territoriale et prennent en charge l'ensemble du montage administratif des projets de mise en œuvre de la Convention.

La collaboration avec EURAC a débuté dès les négociations pour l'établissement de la Convention. L'Académie de Bolzano accueille déjà une partie du secrétariat de la Convention Alpine et a une longue histoire de coopération avec cette institution. Comme Je l'ai déjà évoqué dans les chapitres précédents, EURAC est également soutenu par le Ministère italien de l'environnement et du territoire qui a apporté son soutien financier pour organiser les négociations sur la Convention des Carpates entre 2002 et 2003. Deux des réunions de négociation, la première «Sharing the Experience – Mountain Sustainable Development in the Carpathians and in the Alps», ainsi que la dernière où la version finale de la Convention a été finalisée se sont ainsi déroulées à Bolzano, au siège de l'académie.

À la suite de la signature de la Convention, le secrétariat a initié la signature d'un accord de coopération entre les deux institutions sur un nombre important de thématiques, faisant d'EURAC le partenaire scientifique et technique principal du secrétariat par intérim de la Convention des Carpates: description et représentation (*description and depiction*) de la région des Carpates; préparation de documentation sur les questions financières institutionnelles et de règles de procédure de la Convention; évaluations politique, légale et institutionnelle de la Convention; collaboration avec le PNUE sur des initiatives thématiques dans le cadre des partenariats sur la montagne; préparation du *Carpathian Environment Outlook*, notamment des cartes; soutien à l'organisation et la préparation de conférences; développement et maintenance du site web de la Convention; enfin, proposition d'un logo et d'une charte graphique pour la Convention¹⁷¹.

171 Memorandum of Cooperation between the United Nations Environment Programme – Interim Secretariat of the Carpathian Convention (UNEP Vienna- ISCC) and the European Academy EURAC. 2004.

La collaboration s'est étendue au fil des projets et EURAC a offert son expertise technique notamment en matière cartographique sur plusieurs autres mandats. On retrouve ainsi les experts d'EURAC derrière la plupart des cartes des différentes brochures et rapports édités par le secrétariat¹⁷². La coopération entre les deux institutions s'est encore renforcée en 2009 avec l'établissement du bureau détaché au sein du bureau du PNUE à Vienne. Le mandat formel des deux membres de l'institution détachés à Vienne est de «fournir un appui technique au secrétariat dans la mise en œuvre de la Convention». Dans les faits, les deux employés sont principalement chargés du montage de projets transnationaux européens. Ils étaient également assistés par une consultante italienne lors de montage d'observation. Ces trois personnes avaient pour objectif d'identifier des opportunités de projet sur des thématiques préalablement identifiées par le secrétariat, de regrouper et de coordonner des partenaires autour de ces thématiques et de monter des projets au niveau européen. Les deux experts ont également chacun un mandat complémentaire spécifique déterminé avec le secrétariat. Il s'agit dans les deux cas de développer des relations avec des institutions extérieures à la région, la Convention Alpine pour l'un et les institutions européennes pour l'autre.

Ces deux experts sont juristes de formation et l'un d'eux est doté d'une expérience de travail au sein des institutions européennes. L'expérience de juriste est un précieux atout dans le montage de projets européens qui nécessitent des compétences légales fortes et une bonne connaissance des institutions communautaires. Si EURAC offre également son soutien dans l'organisation de réunions et de conférences, c'est donc surtout son expérience des programmes de financement européens qui est ainsi essentielle pour le secrétariat comme l'indique un des membres de la cellule EURAC à Vienne:

I think we are an important support for all the activities developed by UNEP Vienna Office. They can count on the scientific expertise of EURAC, but we also create opportunities, like in the case of BIOREGIO, the opportunity to develop a big project. When the secretariat decided to build a big project implementing the biodiversity protocol, of course EURAC was involved, because it has the capacity and the

172 Ces différents documents iconographiques sont détaillés dans le chapitre 8 sur le rôle de la cartographie dans le processus de construction régionale.

experience to do so. [...] So I would say that we create opportunities, we create all the conditions to develop some activities according to our competences¹⁷³.

Cette situation particulière offre une combinaison qu'on qualifierait volontiers de «gagnant-gagnant» pour le secrétariat par intérim et l'Académie européenne. En effet, plus il y a de projets européens acceptés, plus le secrétariat par intérim du PNUE obtiendra des fonds pour faciliter l'institutionnalisation de la région de projet et plus sa légitimité sera renforcée. Simultanément, plus il y aura de projets d'envergure, plus EURAC obtiendra de mandats en contrepartie sur ces projets et plus il pourra se profiler comme un acteur clé du domaine auprès de partenaires potentiels. Les deux institutions travaillent donc de concert pour assurer leur stabilisation conjointe comme des acteurs centraux de l'éco-régionalisation des Carpates et plus largement des zones de montagne, comme en témoigne un des membres de l'académie européenne travaillant au siège du secrétariat:

[...] so we brought economic advantages, activities with a strategic advantage from this point of view, we enlarged the networking of EURAC, for example we are now discussing the drafting of a memorandum of understanding with UNIDO, so either strengthening or establishing new very important partnerships. And in general, I think we really increased a lot the notoriety of EURAC in the region. And this is very important because of course it can be that later other institutions will ask EURAC to develop some projects or to involve EURAC in some projects with other institutions in the region¹⁷⁴.

EURAC bénéficie ainsi du réseau du PNUE pour étendre ses contacts au niveau international et régional et se profiler comme un acteur scientifique et technique important sur les enjeux politiques, scientifiques et légaux autour des régions de montagne. Cet accord de coopération et la constitution d'un bureau à Vienne pérennisent ainsi la position privilégiée d'EURAC dans la construction de la région de projet, qui bénéficie de sa position auprès du secrétariat par intérim pour développer de nouvelles activités et gagner «en notoriété». Simultanément, le SICC piloté par le PNUE tire également profit de son partenariat avec

173 Entretien EURAC 2, avril 2011.

174 Entretien EURAC 2, avril 2011.

l'Académie européenne. Les moyens du secrétariat en termes financiers et humains sont limités et la coopération avec EURAC lui offre une assise technique et scientifique « gratuite » ainsi que des moyens importants et une expérience dans le processus d'éco-régionalisation alpin qu'il lui aurait été impossible de trouver chez un partenaire local ou régional. EURAC a également développé des compétences importantes en matière cartographique notamment au sein de l'institut de télédétection appliquée (*Institute for Applied Remote Sensing*) et surtout de l'institut de développement régional (*Institute for Regional Development and Location Management*), auxquels sont rattachés les deux membres de la cellule à Vienne. Ces compétences ont permis à l'institution de participer à la majeure partie de la production iconographique de la Convention des Carpates et bien souvent de piloter cette production.

Ce qui est intéressant et ressort des entretiens menés avec les deux membres de la cellule EURAC à Vienne, c'est la constante référence au PNUE, plutôt qu'au secrétariat par intérim lorsque la discussion porte sur les projets montés par EURAC au sein du SICC. Décrivant le type d'activité qu'il est amené à mener au sein du secrétariat, un membre d'EURAC déclare ainsi :

From the other side, it is project development [that he is responsible for], mainly projects linked to the implementation of the Carpathian Convention, where UNEP mainly, and EURAC are involved, where UNEP offers of course the platform of the secretariat and EURAC offers its expertise in project management and development.

Et plus loin :

In general the objective is that there is a project with UNEP and EURAC, even though it is not compulsory that the project has to have our leadership. [...] For UNEP and EURAC the idea is to develop common knowledge [within these projects]¹⁷⁵.

Cette référence au PNUE plutôt qu'au secrétariat apparaît très clairement dans les activités liées au montage et au pilotage de projets, renforçant l'impression que d'une part il s'agit plus d'un partenariat entre le PNUE et

175 Entretien EURAC 2, avril 2011.

EURAC que d'un partenariat avec le secrétariat de la convention et d'autre part, que ce type d'activités essentielles pour la stabilisation de la région de projet relève d'un mode de fonctionnement propre à l'organisation internationale.

6.2 Petite ethnographie du montage de projet

Deux importants projets européens montés par EURAC ont été acceptés par les fonds de coopération territoriale européens. «Access2Mountains» est un projet transnational entre les Alpes et les Carpates et vise à favoriser un tourisme durable dans ces régions. «Bioregio» a été accepté début 2011 par le même fond de coopération européenne et vise à la mise en œuvre du Protocole sur la biodiversité entré en vigueur en 2011 dans six des sept pays signataires de la Convention. Le projet inclut 24 partenaires pour près de 3 millions d'euros. Il est coordonné par une organisation non gouvernementale roumaine, mais est largement piloté par le bureau projet du secrétariat, en collaboration également avec le bureau Danube-Carpates du WWF (WWF-DCPO). Ce projet constitue le premier projet de mise en œuvre effective d'un Protocole de la Convention des Carpates. C'est au travers de cet exemple que je vais suivre les étapes du processus de montage de projets au niveau européen pour pouvoir analyser les particularités de ce mode de fonctionnement.

Identifier la thématique au gré des opportunités

L'identification de la thématique sur laquelle développer le projet constitue la première étape du montage de projet. Cette identification de la thématique porteuse passe souvent par des sources intermédiaires qui peuvent être autant des rencontres, des financements à disposition ou plus simplement des possibilités offertes par le texte de la Convention lui-même. De manière générale cependant, le montage de projets n'est pas planifié, ni organisé au bureau de Vienne. Il survient au gré des

opportunités et se développe en fonction du personnel à disposition, de sa disponibilité et de ses compétences. Nous sommes ici plus dans une stratégie du «bricolage», faire au mieux avec les outils à disposition que dans une stratégie élaborée en amont, avec des priorités thématiques, la planification de projets, par le secrétariat ou le PNUE. Ces impulsions thématiques peuvent être de différentes sortes et intervenir à différents niveaux. Lors de mon immersion au sein du bureau de Vienne du PNUE, j'ai ainsi pu identifier trois types d'impulsions thématiques différentes dans le développement de nouveaux projets: des impulsions des Etats ou des partenaires de la Convention lors de conférences et ou de réunions; des impulsions provenant du secrétariat lui-même; des impulsions extérieures à la Convention.

Les impulsions pour la création de projets proviennent en premier lieu souvent de partenaires de la Convention. Le *Carpathian Project*, par exemple, a vu le jour presque par hasard, après que le secrétaire général a trouvé sur internet un projet lancé par des partenaires indépendamment de la Convention¹⁷⁶. Au-delà de l'anecdote, les partenaires historiques tels que le WWF, le Regional Environmental Center (REC) par exemple, sont souvent à l'origine de projets lancés par la Convention. Plus généralement cependant, les discussions ont lieu pendant les groupes de travail ou des conférences liées de près ou de loin à la Convention. Les conférences facilitent les discussions informelles et permettent souvent le lancement de nouvelles idées, comme le confirme un membre du secrétariat:

So it could be also a discussion with the guy from the ministry or a partner [to launch a new project]. But, it's difficult for the guy to call [the Head of the Secretariat] and say "Let's do this." This is difficult. But it's easier that it can come from a meeting. Usually many of these ideas come from a meeting. Or maybe from another organization from the region, this is [also] easier¹⁷⁷.

Les conférences offrent des plateformes de rencontres et de discussions qui se font souvent autour d'un verre, pendant la pause-café, ou après la conférence, où le secrétaire général est bien souvent pris d'assaut par les partenaires présents. Dans le cas du projet Bioregio par contre, l'impul-

176 Anecdote tirée de l'entretien PNUE 2, mars 2011.

177 Entretien PNUE 5, avril 2011.

sion est d'abord venue de l'intérieur du secrétariat et visait à mettre en œuvre la Convention avec l'entrée en vigueur du premier protocole, le Protocole sur la biodiversité¹⁷⁸:

The idea was with Bioregio Carpathian to go further, to do a project implementing really the only protocol at that time [the biodiversity protocol]¹⁷⁹.

Si l'objectif de base d'opérationnaliser la Convention a été clairement défini en amont par le secrétariat, une grande marge de manœuvre a été laissée au représentant d'EURAC en charge du projet quant au contenu dudit projet et au choix des partenaires. Le mandat donné par le secrétariat était vaste: le projet devait porter sur la mise en place de corridors écologiques reliant les différentes régions des montagnes des Carpates entre elles. Sans être spécialiste des questions de biodiversité, le juriste d'EURAC a rapidement eu la responsabilité de ce projet qu'il a pu développer avec une large autonomie:

Concretely it was like this: that UNEP exactly told me this. "XXX, the idea is to develop a project with this objective." And they, let's say, gave me guidelines on how to develop the project. And on the basis of this, I developed the project concept. So I wrote, on the basis of my knowledge and what is written in the biodiversity protocol, etc., a first concept of the project. The main objectives, the main activities should be developed, and also on the basis always, of course, of the recommendations of UNEP and possible good partnerships for this project¹⁸⁰.

Au final, le membre d'EURAC s'est largement appuyé sur le Protocole de la Convention pour développer le contenu du projet. Sous son impulsion le projet Bioregio a ainsi pris une autre dimension élargissant la thématique des corridors écologiques à d'autres aspects du Protocole sur la biodiversité comme la mise en place d'une base de données thématique, la promotion des ressources naturelles de la région de projet et la participation des acteurs locaux au projet.

178 Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians.

179 Entretien EURAC 2, avril 2011.

180 Entretien EURAC 2, avril 2011.

Si dans le cas présent le mandat de base du secrétariat était clair bien que très large, ce n'est en revanche pas toujours le cas. Il arrive que des projets surviennent par le hasard d'une recherche sur internet d'une stagiaire dont le seul mandat était de « regarder ce qu'elle trouvait d'intéressant sur les forêts dans les Carpates¹⁸¹ » et qui tombe sur un projet intéressant en développement au WWF-DCPO, qui fera par la suite l'objet d'un partenariat officiel avec le secrétariat de la Convention.

Le projet Bioregio a aussi évolué en fonction des impulsions en provenance de l'extérieur de la Convention. Le contenu du projet a en effet également été fortement influencé par les appels à projet en provenance des institutions européennes. Il s'agissait de coller au plus près des thématiques demandées par la Commission pour avoir le maximum de chances de succès dans l'obtention du financement. En amont de la rédaction du contenu du projet, les priorités des programmes européens de coopération territoriale ont donc été analysées et le projet construit en fonction de ces priorités, comme l'explique encore une fois le juriste d'EURAC:

It was good that since the beginning we thought and we developed the concept of the project knowing already what was asked of the program. This was very important. One of the main criteria of positive evaluation for projects under this program is that, exactly, you match what the EU asks, because they make an investment, so they want that you develop what exactly they ask. So it helps a lot to, let's say, direct a bit the writing of the project concept¹⁸².

Les rapports entre projet et bailleurs sont ici inversés et on sent toute l'importance que prennent les programmes de financement européen dans le développement de telle région de projet. L'écriture du projet et de ses thématiques n'est pas effectuée en fonction des seules priorités du terrain, mais se fait dès le début en tenant compte des exigences des fonds de coopération européens. On est ici clairement dans une démarche opportuniste, visant à maximiser les chances de réussite du projet en mettant au mieux en adéquation les attentes et priorités du bailleur avec les besoins de la région de projet.

181 Notes de mémoire d'un entretien oral, non retranscrit par écrit.

182 Entretien EURAC 2, avril 2011.

A ce stade-là, il n'est donc pas question de consulter les partenaires locaux, les organisations environnementales actives dans la région ou les institutions nationales pour déterminer les besoins du terrain. La définition des objectifs et des thématiques prioritaires du projet se fait essentiellement par les porteurs de projet sous l'impulsion du secrétariat et des contraintes de financement extérieurs à la Convention. Certains projets peuvent même être directement mis en place par les institutions européennes puis repris et développés par le secrétariat. C'est le cas du projet Carpivia par exemple, un projet de la Commission européenne visant à favoriser l'adaptation de la région de projet des Carpates au changement climatique¹⁸³. Le projet mobilise le cadrage spatial du *Carpathian Environment Outlook*, mais a été mené indépendamment de la Convention. Les contacts entre les coordinateurs du projet et le secrétariat ont été plus tardifs et ont notamment mené à la création d'un groupe de travail au sein de la Convention spécialement dédié à la thématique.

Dans les trois cas (impulsion de partenaires, du secrétariat, d'institutions extérieures), un responsable de projet est nommé au sein du secrétariat. Il bénéficie d'une grande autonomie dans la rédaction et assure le développement du projet de manière indépendante. Le porteur de projet n'a bien souvent pas de compétences scientifiques spécifiques sur la thématique et utilise de ce fait des sources très variées pour «bricoler» son élaboration. Malgré ce caractère très situé du montage de projets et le flou entourant bien souvent l'identification des thématiques, le secrétariat garde un contrôle tout au long du processus. Les responsables de projets échangent ainsi quotidiennement avec le secrétaire général sur l'avancée du projet, les écueils et les priorités à développer et rien ne se fait sans son aval. Cette structure est certainement facilitée par la taille relativement petite du secrétariat qui permet la délégation tout en facilitant le contrôle des activités effectuées.

183 Le développement de ce projet à l'échelle de la région de projet des Carpates, sur la base du cadrage défini par la Convention est par ailleurs un exemple significatif de l'établissement progressif de la région de projet dans le paysage territorial européen. Nous reviendrons plus en détail sur ce point lors du chapitre 8 traitant du rôle de l'expertise et de la cartographie dans ce processus d'éco-régionalisation.

La structuration d'un réseau de partenaires nationaux et internationaux

La deuxième étape du montage consiste en l'identification et la mise en place d'un réseau de partenaires locaux et internationaux compétents pour la coordination et la mise en place du projet. Le projet Bioregio comprend ainsi vingt-quatre partenaires, pour la plupart en provenance des sept pays des Carpates. La coordination du projet a été confiée à un partenaire roumain. C'est également le pays le plus représenté au sein du projet avec cinq institutions parties prenantes. Par ailleurs, Bioregio comprend trois partenaires basés en Autriche (le SICC, le WWF-DCPO et l'agence pour l'environnement autrichienne) et deux partenaires italiens (l'institut pour le développement régional d'EURAC et le Ministère italien pour l'environnement). Ces cinq partenaires extérieurs à la région sont les partenaires historiques et privilégiés du secrétariat et du PNUE, des membres du réseau constitutif de la Convention. Ces partenaires sont considérés comme essentiels à la viabilité du projet par le responsable de Bioregio, soit pour des raisons politiques, soit pour l'expérience et les compétences qu'ils ont acquises dans le domaine dans d'autres régions. C'est le cas par exemple du WWF ou d'EURAC qui bénéficie également d'une légitimité dont profite le projet:

It is important to have a global NGO [WWF] that was also active in the Alps and of course we and UNEP work in close cooperation with them and already had a project together like the Carpathian Project. They have many contacts, they are very important as an NGO, also for consultancy. Because our idea was to have – so mainly organizations from the region, this was very important – to have some organizations that brought other experience and expertise on other projects. For example EURAC is also part of the big e-connect project, a project on ecological connectivity in the Alps that is anyway linked for many activities with Bioregio¹⁸⁴.

Les autres types d'institutions impliquées dans le projet sont assez variés. On retrouve les Ministères représentant les Etats dans la Convention des Carpates, des agences nationales pour la protection de l'environnement, une agence régionale, des institutions académiques et scientifiques et des administrations de parcs nationaux. L'objectif poursuivi par le responsable est d'avoir un spectre de partenaires aussi diversifié que possible, à la fois

184 Entretien EURAC 2, avril 2011.

pour pouvoir bénéficier de compétences élargies dans le projet et d'assurer la représentation de chacun des pays parties prenantes. La plupart des ministères en lien avec la Convention sont également sur la liste des partenaires. Ils constituent le garant institutionnel du projet. Par contre, aucune ONG, à l'exception du WWF n'est partie prenante, une absence justifiée par le responsable de projet à la fois pour des raisons d'éligibilité dans les programmes européens et par la présence justement du WWF qui endosse pour l'occasion le rôle de porte-parole des ONG locales de la région:

[About the lack of local NGOs] It was because... the good thing of having WWF-DCPO is that anyway they have contacts in all the countries. They have focal points in almost all the Carpathian countries. So it was – and also because – this is a problem for me, if you want to go beyond the concrete side, over-eligibility. Because for the NGOs, it was a bit more difficult for eligibility of partners to participate, because they are considered private, and the private have to found a public institute financing their part that is not covered by the – the financing of the project is not covered by the European Union¹⁸⁵.

L'identification des partenaires s'effectue généralement sur le tas en fonction du réseau d'acteurs de la région de projet: soit lors de conférences et réunions thématiques en lien avec la Convention où les membres du secrétariat peuvent rencontrer de nouveaux partenaires, soit à travers le réseau de partenaires existants, soit par les points de contact nationaux du secrétariat. Dans les faits, c'est surtout par ce dernier canal que s'effectue l'identification des partenaires locaux et nationaux des projets. Les points de contacts nationaux sont des personnes ou des institutions identifiées par les ministères de chaque pays et devant servir de relais au secrétariat dans les pays respectifs. Les points de contact nationaux changent selon les thématiques mais sont généralement en relation avec le secrétariat depuis plusieurs années. Lorsque le secrétariat cherche à trouver des partenaires dans le cadre d'un projet sur une thématique précise, il fait généralement appel aux points de contacts nationaux qui relaient dans leurs réseaux respectifs.

Ce système relativement courant dans les conventions internationales permet au secrétariat de bénéficier d'un vaste réseau de partenaires dans chacun des pays préalablement identifiés et sélectionnés et directement mobilisables. Cependant, tous les partenaires locaux sur ce projet sont

185 Entretien EURAC 2, avril 2011.

donc liés de près ou de loin aux Ministères de l'environnement, qui peuvent ainsi exercer une forme de contrôle sur les institutions partenaires aux projets. Il n'est ainsi pas possible pour le secrétariat de contacter une ONG locale ou nationale sans l'accord préalable du point de contact national et donc indirectement du Ministère, limitant les possibilités de travailler avec des organisations qui seraient trop revendicatrices :

Of course if the Ministry was against this specific partner for some reason, no. Of course not [we could not invite it]. If they say "This partner is not really good, another one is better," we should have followed their advice, because they know of course very well the most capable institutes there¹⁸⁶.

L'accès aux institutions locales et aux organisations non gouvernementales reste ainsi limité dans le cadre de projets. Sur les vingt-quatre partenaires que comprend le projet Bioregio, seules huit institutions, principalement des universités et des parcs nationaux, ne sont pas directement liées aux agences gouvernementales alors que selon l'initiateur du projet au secrétariat l'un de ses principaux objectifs était justement « the involvement of the stakeholders in the region [and] to develop the already existing network in the Carpathians¹⁸⁷ ».

La situation est similaire dans d'autres projets pilotés par le secrétariat. Sur les dix-neuf partenaires et observateurs du projet Access2Mountain, seuls quatre ne sont liés ni à un Ministère, ni à une agence gouvernementale, limitant *de facto* la participation d'institutions locales à la mise en œuvre de la Convention. Si la coordination du projet Bioregio a été confiée à une institution roumaine, le projet reste ainsi très largement piloté depuis le secrétariat, comme le confirme sans ambages son secrétaire général :

In the case of Bioregio, we built it as a convention. So we took the role of a service provider, helping in capacity-building to build up a Romanian partner as a lead partner to – and all of the other partners in the region in one of the biggest sectors to come with a hopefully successful project¹⁸⁸.

Le responsable de projet d'EURAC a entièrement coordonné le montage du projet depuis Vienne et rédigé son contenu, l'identification des partenaires

186 Entretien PNUE 2, mars 2011.

187 Entretien EURAC 2, avril 2011.

188 Entretien PNUE 2, mars 2011.

a été effectuée par le secrétariat et les points de contacts nationaux. Le contrôle de la mise en œuvre du projet revient également au secrétariat qui rapporte les avancées au comité de mise en œuvre. La Commission Européenne n'ayant pas de moyens suffisants pour une vérification sur le terrain de la mise en œuvre du projet, celle-ci est largement dévolue au coordinateur, lui-même partie prenante au projet. On reste donc dans un contrôle pour le moins léger.

Intégrer les collectivités régionales et locales

J'ai montré que la plus grande difficulté pour le PNUE-SICC en termes de structuration d'un réseau au service du fonctionnement de la région de projet est certainement l'implication des collectivités locales et régionales dans le processus. Pourtant, leur participation est essentielle à la mise en œuvre d'une convention de ce type, car les capacités de mise en œuvre sont bien souvent très largement détenues par ces collectivités et ne peuvent dépendre uniquement de projets ponctuels développés par de grandes organisations internationales (voir pour le cas alpin, Rudaz et Debarbieux, 2013). Les collectivités locales et régionales n'ont été pour l'instant que très faiblement impliquées dans le processus d'éco-régionalisation des Carpates qui souffre de ce point de vue d'un déficit démocratique. Contrairement à l'exemple alpin, ces collectivités ne se sont pas organisées en un réseau de collectivités sur le périmètre spatial de la région de projet¹⁸⁹. Elles n'ont pas participé à la définition de la région de projet, ni au processus de négociation, ni à la rédaction de la Convention et de ses premiers protocoles. Elles sont donc restées très largement en retrait d'un processus d'éco-régionalisation dont elles ne voyaient pas le bénéfice. Afin de réparer ce manque, des formations sur les enjeux et implications de la Convention au niveau local et régional ont bien été organisées par le REC en 2008 dans chacun des pays Parties, mais il manque assurément d'informations, de sensibilisation et de renforcement des capacités à ces niveaux pour favoriser leur engagement. Pour l'instant, la région

189 Alliance dans les Alpes est un réseau de communes à l'échelle alpine créé en 1997: <<http://www.alpenallianz.org/fr>>, consulté le 10 mai 2014.

de projet des Carpates se repose trop sur les agences gouvernementales et des organisations transnationales telles que le WWF pour bénéficier d'un réseau efficace au niveau local et régional dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention.

Le secrétariat cherche ainsi encore à trouver les moyens pour approcher directement les collectivités, comme l'explique le secrétaire général du secrétariat:

Well, with the national actors it's easier [to collaborate with] because we started with our national focal point. It was a very small group. Mainly people from biodiversity... Or strategic units in the ministry of environment as our focal point. [...] When it comes to the regional authorities, it's a little bit more complicated because there we still have to do a lot of work and there we are at the beginning of this process and we are still struggling with how to do it¹⁹⁰.

Pour accepter de s'impliquer dans le fonctionnement institutionnel d'une région de projet à la réalisation de laquelle elles n'ont guère pris part, les collectivités doivent pouvoir en retirer un bénéfice. C'est l'argument financier de l'accès aux canaux de financement européen qui est sans surprise mis en avant par le secrétariat pour les attirer et entamer une collaboration dans le cadre de projets. Le secrétariat souhaite ainsi réussir à se positionner comme une institution de niveau intermédiaire entre les bailleurs de fond au niveau européen et les acteurs locaux et régionaux de la région, un « fournisseur de service » comme l'explique le secrétaire général:

I mean, I was thinking "Let's make a summit of the region," [for the regional authorities] but who's going to pay for that? Who's going to come? How are you going to translate? What's the purpose of it? Many people already do this. The Council of Europe does regional... and then you look deeper at all these different organizations, the euro-regions, and you find out there's very little substance. And then maybe this might be the good approach, and we have experienced that. Here we have the regional members; in Bioregio we have regional members, let's turn our services into a service provider to them. And I think [that] would be a good approach because then it becomes marketable¹⁹¹.

Au final, deux événements ont été organisés pour attirer ces collectivités: une réunion parallèle dans le cadre de la troisième Conférence des Parties,

190 Entretien PNUE 2, mars 2011.

191 Entretien PNUE 2, mars 2011.

en 2011, mais qui n'a pas rencontré le succès escompté de l'aveu même de son organisateur; la réunion du groupe de travail sur le développement spatial en 2013 à Bruxelles sur les stratégies macro-régionales qui a laissé entrevoir un intérêt des collectivités pour ce processus, comme je le montrerai au chapitre suivant. Leur intégration et leur participation seront sans doute une des clés de la légitimité et de la stabilité de la région de projet sur le long terme.

Le montage de projets européens requiert des compétences techniques, une assise financière et une légitimité acquise par l'expérience

Une fois la thématique identifiée, le contenu esquissé et les partenaires trouvés, le projet doit encore être monté. Monter des projets requiert un lourd travail administratif. Le dossier de candidature du projet Bioregio comporte ainsi plus de 140 pages. De son développement à son acceptation, la procédure aura duré trois ans. Le dossier comprend un résumé du projet et de son plan financier, une présentation détaillée de chaque partenaire, de son apport au projet, ainsi que de son financement, une description détaillée des objectifs, spécificités et limites du projet ainsi que de sa contribution au programme européen, une description des différents modules du projet (*work packages*), un budget détaillé avec l'ensemble des dépenses prévues pour chaque partenaire, un plan de travail, une liste d'indicateurs pour évaluer le projet et une dizaine d'annexes soutenant le projet.

Ce dossier de candidature complet est donc assez lourd administrativement et requiert plusieurs compétences nécessaires à son élaboration. La première compétence est une compétence linguistique: c'est d'abord l'absolue nécessité de maîtrise de l'anglais. Le dossier de candidature est rédigé en totalité dans cette langue; il n'est pas possible pour un acteur des Carpates de monter un projet dans sa langue natale. Le langage utilisé est d'autre part souvent très technique et bureaucratique avec de nombreuses abréviations, qui nécessitent un long apprentissage pour qui souhaiterait se lancer. Il faut maîtriser et différencier ce que sont les *«outcomes»*, *«results»*, *«priorities»*, se plier aux exigences bureaucratiques de l'administration communautaire, des règles qui souvent ne sont pas écrites mais nécessaires pour entrer dans le cadre d'un dossier de candidature.

La maîtrise de l'anglais bureaucratique n'est cependant de loin pas l'unique compétence requise dans le montage de projet. Il faut avant tout bien connaître les spécificités légales et institutionnelles des mécanismes de financement européen. Les partenaires doivent par exemple être sélectionnés en fonction de leur appartenance géographique au programme européen de financement. Si des partenaires, comme la Serbie dans le cadre de Bioregio, en sont exclus car le pays n'est pas encore membre de l'Union Européenne, des solutions doivent être trouvées avec d'autres instruments financiers existants tels l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Afin de faire participer l'Ukraine, pays extérieur à la zone européenne, mais Partie de la Convention, c'est cette fois-ci la politique de voisinage de l'Union qui doit être mobilisée, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'une grande complexité technique comme tente de l'expliquer le responsable du projet Bioregio au secrétariat:

Ukraine is a neighbor country, so it has the instrument for the neighboring country. But, for example, in the scope there are no funds available for the neighboring countries, so the way Ukraine was involved in the project is that it's co-financed by one of the EU partners. In this case, Romania. The partner is the State Agency of Protected Areas; the Agency of Protected Areas of Ukraine is co-financing their activity by the Romanian partner. With limits. Because the co-financing is actually only travel, accommodation, and external experts. Those specific expenses. So to conclude this issue about the possible participation of the partnership, it is not easy to build a consortium with partners from the region because some of them are not part of the program area, so they can participate only with limits and they have to give more documents, etc.¹⁹².

Plusieurs sources de financement se croisent donc au sein d'un même projet déposé au programme de financement européen de coopération territoriale. La complexité ne s'arrête cependant pas là. Les programmes européens ne financent qu'à 85% les partenaires du projet. Pour chaque partenaire engagé il faut donc trouver 15% de financement externe, généralement public pour assurer le budget. Par ailleurs, la requête aux fonds européens de coopération territoriale dans le cadre de projets transnationaux demande un «minimum threshold of project value», c'est-à-dire que les institutions européennes ne financent que des projets

192 Entretien EURAC 2, avril 2011.

d'une certaine ampleur, généralement d'un million d'euros au minimum selon le secrétaire général de la Convention. Etant donné qu'un niveau de contribution d'au moins 15% est attendu, cela signifie 150'000 euros de contributions entre les institutions parties au projet. Cela exclut *de facto* des possibilités de financement européen la majorité des institutions locales voire nationales. Le montage et le bouclage du budget deviennent dès lors un art compliqué où chaque dépense doit être explicitée et budgétée selon les sources de financement. Près de trente pages y sont consacrées dans le dossier de candidature de Bioregio.

Une fois le projet monté, il faut encore passer devant une commission d'évaluation, le *Joint Technical Secretariat*, une institution spécialement créée par la Commission Européenne pour faire une première évaluation des projets en amont, rejeter ceux qui n'auront aucune chance et formuler des recommandations aux autres. Cette première évaluation est cruciale car elle représente une première sélection des projets qui devront ensuite compléter leur dossier de candidature. Elle porte sur la qualité du projet déposé, sa compatibilité avec les directives et priorités européennes, ainsi que le sérieux des partenaires proposés (en termes de financement, de représentativité régionale et de crédibilité).¹⁹³ Que le choix des partenaires soit un critère de sélection n'est pas a priori un élément nouveau. Ce qui ressort cependant de mon entretien avec le responsable du projet Bioregio, c'est la question de l'expérience des partenaires et de leur crédibilité. Selon le responsable du projet, la crédibilité est en effet un élément important du processus de sélection qui s'acquiert par l'expérience antérieure dans des projets européens. Plus un partenaire a de l'expérience dans des programmes de financement européen, ou plus un partenaire est « connu » et reconnu comme crédible et sérieux sur la scène européenne ou internationale, comme le PNUE, plus le projet aura de chances d'être sélectionné:

I think it's very important yes [the credibility of the partners]. I mean they know us, they know we are serious and the job will be done, we know how it works. Yes credibility is important, but experience too¹⁹⁴.

193 Cette liste de critères n'est pas exhaustive mais est celle identifiée par un des responsables de projets au sein du secrétariat.

194 Entretien EURAC 2, avril 2011.

6.3 Le projet, instrument de stabilisation du PNUE?

Ce développement suscite néanmoins certaines questions. En premier lieu, ce système par projets favorise indirectement l'emprise du PNUE et de l'EURAC sur les organisations environnementales de la région. Si le montage de projets bénéficie à ces organisations qui touchent une partie du bénéfice redistribué, il n'en conforte pas moins un système qui voit dans les pays d'Europe centrale et de l'est les canaux de financement européens contrôlés par de grandes organisations transnationales aux compétences techniques, financières et scientifiques reconnues au détriment des organisations en provenance de la région de projet même. Le degré d'expertise accumulé par ces organisations internationales est tel qu'il est difficile voire impossible pour une organisation environnementale nationale ou locale de les concurrencer lors de la mise au concours de projets transnationaux. Ainsi, en se voulant défenseur du renforcement des capacités des institutions locales et nationales, ce système participe indirectement au renforcement de la position des acteurs exogènes à la région de projet et limite les possibilités des acteurs endogènes à développer des capacités techniques dans ce sens.

Les organisations environnementales endogènes sont ainsi obligées de travailler dans le cadre de référence proposé par le secrétariat par intérim piloté par le PNUE et ses partenaires privilégiés. L'agenda est négocié entre les États de la région de projet et ces organisations exogènes ce qui limite les possibilités de ces groupes de promouvoir leur agenda propre en fonction des enjeux locaux qu'ils sont à même d'identifier par leur travail sur le terrain.

Ce système mis en place par le PNUE participe par ailleurs de ce que je propose d'appeler la «légitimité à crédit» de l'organisation intergouvernementale. Tant que l'opérationnalisation de la Convention est assurée, le PNUE peut continuer à piloter l'institutionnalisation de la région de projet. Le secrétariat est ainsi amené à développer des compétences spécifiques semblables à un bureau de projet privé, à devenir un «*service provider*» selon les termes employés par le secrétaire général. La Convention des Carpates apparaît dès lors comme un intermédiaire privilégié de niveau régional, cadrant les priorités environnementales

de la région de projet en coopération avec les institutions européennes et les États des Carpates et redistribuant les fonds aux organisations environnementales avec qui elle collabore. Le tout piloté par une organisation intergouvernementale qui assure sa pérennité dans le projet par cette voie. Le montage de projets participe donc de la stabilisation du PNUE en tant qu'acteur principal de la Convention des Carpates en même temps que de l'institutionnalisation de la région de projet. Une stabilité relative cependant, qui ne tient qu'à la capacité du bureau de Vienne à continuellement se renouveler et développer la Convention, une obligation de fonctionnement donc.

L'Union Européenne, canal principal de financement

Enfin, comme je l'ai montré tout au long de ce chapitre, la majorité des projets décrochés par le secrétariat par intérim de la Convention et tous les plus gros projets transnationaux développés à ce jour (*Carpathian Project, Access2Mountains, Bioregio*) ont été financés par les programmes de financement européens de coopération territoriale transnationale. Tout au long de mes entretiens, de nombreux acteurs ont souligné combien il était encore plus difficile de récolter des fonds pour des projets en Europe, comparé aux autres continents sans passer par les fonds européens eux-mêmes, surtout dans le cas de projets transnationaux. Cela met en lumière la dépendance du bureau de Vienne à ce type de fonds pour la mise en œuvre de la Convention et plus généralement la performance de la région de projet des Carpates, comme confirme le secrétaire général :

You know, it's only EU money that looks into transnational cooperation in Europe. That's why it's very important [for the Carpathian Convention]¹⁹⁵.

S'il permet d'assurer des fonds importants, ce type de financement ne garantit pas un financement stable sur le long terme de la Convention, augmentant la fragilité de sa mise en œuvre et remettant en question la stabilité de la région de projet sur le long terme. Les initiatives pour

195 Entretien PNUE 2, mars 2011.

le développement d'un «Espace Carpatique» dans le programme financier européen de coopération territoriale¹⁹⁶, sur le modèle alpin, se comprennent d'autant mieux de ce point de vue. Si elles ne sont pas la garantie d'un financement européen, elles permettraient d'orienter celui-ci sur un périmètre spatial englobant la région de projet des Carpates dans sa totalité et facilitant ainsi le financement de projets régionaux transnationaux. Un «Espace Carpatique» faciliterait également les procédures au niveau administratif en incluant tous les pays signataires de la Convention à cet espace.

So you have the Danube Convention, you have us, you have the Alpine convention, and we are at different degrees now of association and disassociation to these programs. And how does ICPDR now relate to the Danube strategy? There's no funding instrument, so the Danube convention is the Danube strategy but [has] no funding instrument. The Alpine convention has no Alpine strategy but has an Alpine space program as their all funding program. We are the Carpathian convention; we are split into all different kinds of things. We have none of the others, but we are working with it. [...] And what should be the solution? And isn't it that the EU should rather [scale down] and use the conventions that exist in the region? So shouldn't we – wouldn't be the perfect solution not that we simply use what we have there and try to make something the best out of those? Which I think in our context would be a pragmatic approach. [...] Isn't the solution that we try to institutionalize better the relationship of the Carpathian convention with them? Shouldn't they then join the Carpathian convention? Or help us to set up a nice secretariat in the region, take it seriously, join us, and contribute to setting up a more powerful mechanism?¹⁹⁷.

Il y a donc nécessité pour le SICC, et plus largement le PNUE-BRE d'assurer un suivi de recherche d'informations sur tous les nouveaux développements qui peuvent avoir lieu en interne au niveau de l'Union, afin de cadrer au mieux ces initiatives régionales avec les priorités définies par la politique régionale ou la politique environnement et promouvoir ainsi le rôle d'intermédiaire et de coordinateur que le secrétariat PNUE par intérim de la Convention des Carpates entend défendre.

196 Voir au prochain chapitre.

197 Entretien PNUE 2, mars 2011.

6.4 Synthèse du chapitre

La mise en œuvre opérationnelle de la Convention est l'une des fonctions du secrétariat identifiées dans la littérature scientifique (Biermann et Siebenhüner 2009) et une condition de fonctionnement et de légitimité pour la région de projet des Carpates. Les ressources financières des Etats et celles dont dispose le secrétariat étant limitées, le montage et l'obtention de projets transnationaux sont ainsi devenus une fonction centrale du SICC, qui a initié un partenariat avec l'académie européenne de Bolzano dans ce sens et avec un certain succès.

L'obtention du *Carpathian Project* très tôt dans le processus a permis au secrétariat de mettre en place les institutions nécessaires à la stabilité de la région de projet, de réaliser une expertise scientifique à l'échelle de la région pour légitimer sa raison d'être, de développer le premier protocole d'application et de structurer un réseau de partenaires. L'obtention de projets participe ainsi directement au développement de l'agencement des Carpates et à l'institutionnalisation de la région de projet. J'ai montré également qu'elle participe également à la légitimité du PNUE pour piloter ce processus d'éco-régionalisation.

L'analyse approfondie du projet Bioregio montre cependant que l'identification de la thématique et de partenaires, ainsi que la rédaction même du contenu du projet se font souvent « sur le tas », de façon bricolée, en fonction des impulsions variées et de la disponibilité du réseau de partenaires du secrétariat, voire de propositions de stagiaires au sein même du secrétariat.

J'ai également montré que si l'obtention de projets transnationaux permet au secrétariat de structurer un réseau de partenaires autour du projet de région, les collectivités locales et régionales restent majoritairement absentes de ce processus, en raison de contraintes financières, politiques et administratives. Ces dernières jouent pourtant un rôle essentiel dans le processus d'éco-régionalisation, car les capacités de mise en œuvre sont bien souvent très largement détenues par ces collectivités et ne peuvent dépendre uniquement de projets ponctuels développés par de grandes organisations internationales (Rudaz, 2005; Rudaz et Debarbieux, 2013). L'intégration des collectivités régionales dans le processus régional des Carpates est un enjeu futur primordial pour le secrétariat.

Enfin, la gestion par projet du secrétariat pose la question de la stabilité à long terme de la région de projet. La double dépendance à l'expérience et aux compétences techniques du PNUE et de ses partenaires, ainsi qu'aux canaux de financement transnationaux des institutions européennes met en lumière la fragilité du processus d'éco-régionalisation des Carpates. Les initiatives du secrétariat pour le développement d'un «Espace Carpatique», sur le modèle alpin, dans les programmes de coopération territoriale européens que j'entends développer au prochain chapitre se comprend mieux sous cet angle.