

Chapitre 7

Les Carpates comme macro-région?

Ce chapitre s'intéresse plus particulièrement aux pratiques spatiales du secrétariat de la Convention des Carpates en lien avec le développement d'un nouvel instrument de coopération territoriale en Europe, les stratégies macro-régionales. Les stratégies macro-régionales sont conceptualisées comme l'émergence d'un nouveau cadre de référence en Europe pour coordonner des politiques intégrées de développement durable à un niveau transnational. Ce recadrage des outils de coopération territoriale transnationale européenne peut participer à la déstabilisation voire à la contestation du cadrage scalaire de la proposition de région existante.

Je souhaite montrer dans ce chapitre comment le secrétariat va au contraire appréhender l'émergence des stratégies macro-régionales comme une opportunité stratégique de développement et piloter la formulation d'une nouvelle proposition de région, sur un périmètre de gouvernance élargi, s'articulant de façon complémentaire à la région de projet de la Convention et s'alignant par ailleurs sur les programmes financiers européens de coopération territoriale. Je montrerai également que l'action du secrétariat s'est principalement effectuée en réaction à cette nouvelle opportunité de développement, sans stratégie planifiée et en bricolant sa proposition de région avec les éléments à sa disposition.

Afin de rendre compte de ces pratiques, je vais m'intéresser à une décision de la COP3 (décision COP3/2) relative au développement d'une stratégie macro-régionale pour les Carpates. Je ne m'intéresserai pas à la décision finale prise par la COP, mais à son élaboration, à la décision en train de se faire et de s'écrire, en m'inspirant des travaux de Bruno Latour sur la fabrique du droit (2002) ou de Vincent Gayon (2009) sur l'écriture d'un rapport sur l'emploi à l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Cet intérêt pour le processus de décision va me permettre d'observer les pratiques du secrétariat dans chacune des phases de la conception et de l'écriture et de percevoir les

dynamiques à l'œuvre dans un tel processus, invisibles une fois la décision adoptée par la Conférence des Parties. Lors de mon travail d'observation au bureau de Vienne entre janvier et mai 2011, j'ai eu la chance de suivre la partie finale du cheminement de cette décision dans les trois organes institutionnels de la Convention (groupe de travail, comité de mise en œuvre et Conférence des Parties) jusqu'à son acceptation par la troisième COP à Bratislava en juin 2011. C'est sur cette base et en retraçant au mieux les étapes antérieures de ce processus¹⁹⁸ à l'aide de la documentation recueillie et de mes entretiens que je souhaite proposer cet examen.

7.1 Instituer une stratégie macro-régionale pour les Carpates

Le 27 mai 2011, la décision COP3/2 sur le développement spatial (article 5 du traité) adoptée lors de la troisième Conférence des Parties de la convention des Carpates (1) *adopte* les termes révisés du groupe de travail sur le développement spatial (*Working Group on Spatial Development*), (2) *se félicite* des résultats du groupe de travail lors de sa réunion à Bruxelles en janvier 2011, (3) *examine et adopte* le plan d'action stratégique pour les Carpates qui met en lumière le processus de la Convention des Carpates dans le contexte des programmes de financement de la coopération territoriale européenne (4) *soutient* la mise en œuvre et le développement de ce plan d'action comme une contribution importante à la stratégie européenne pour la région du Danube, ainsi qu'aux discussions sur les stratégies macro-régionales existantes et futures. Cette décision est complétée par la décision COP3/10 sur la coopération avec l'Union Européenne qui (1) *se félicite* des références à la région des Carpates et à la Convention dans le plan d'action pour la stratégie européenne pour le Danube; (2) *réaffirme* l'importance et la pertinence de la région des

198 Les étapes antérieures à notre travail de terrain ont été retracées, grâce à l'accès aux collections de tous les rapports et comptes rendus de réunions des organes institutionnels de la Convention ainsi que grâce aux différents entretiens formels et informels menés au bureau de Vienne durant ma période d'observation.

Carpates pour les stratégies macro-régionales du Danube et de la Baltique et (3) *souligne* le besoin de le refléter dans la mise en œuvre de la stratégie pour le Danube et dans les activités futures liées au développement de ces stratégies macro-régionales européennes; (4) *encourage* les Parties, soutenues par le secrétariat à coopérer avec l'Union Européenne en vue de promouvoir un «Espace Carpatique» (*Carpathian Space*) dans les programmes de coopération territoriale européens existants et futurs.

Ces deux décisions de la COP sont riches et comportent de nombreux éléments qu'il convient d'introduire pour bien comprendre le contexte européen en mutation dans lequel elles s'inscrivent et les enjeux qui lui sont attachés. Elles sont importantes car elles peuvent constituer un moment stratégique dans le développement futur de la Convention. En affirmant leur intérêt pour le développement d'une stratégie macro-régionale pour les Carpates sur un périmètre élargi incluant les grandes métropoles aux alentours, via l'adoption du plan d'action stratégique, les États des Carpates marquent leur volonté de mieux s'intégrer dans la nouvelle politique régionale européenne (les stratégies macro-régionales), mais également qu'ils sont prêts à envisager des politiques de développement durable des Carpates de manière intégrée avec les agglomérations urbaines qui entourent la chaîne de montagne. Les États des Carpates s'inscrivent ainsi dans la tendance européenne à penser la coopération territoriale sur des périmètres larges autour d'entités naturelles comme le montrent les exemples récents de la Baltique en 2009, du Danube en 2011, de l'Adriatique en 2014 et des réflexions lancées autour des Alpes ou de la Méditerranée (voir par exemple Ágh et al., 2010; Dubois et al., 2009; Bialasiewicz et al., 2013).

Éléments de contexte: stratégie macro-régionale et Espace Carpatique

En premier lieu, la décision COP3/2, complétée par la COP3/10, confirme le soutien déjà exprimé des États (voir Décision COP1/13 sur la coopération avec l'Union Européenne) à l'établissement d'un «Espace Carpatique» dans les programmes financiers européens de coopération régionale transnationale. La référence à «l'Espace Carpatique» s'inscrit dans le prolongement du projet transnational européen *Carpathian Project* obtenu

par le PNUE en 2006 avec pour objectif à la fois de procéder à un état environnemental des lieux de la région des Carpates sur les thématiques portées par la Convention et l'harmonisation des données sur un espace plus large, «l'Espace Carpatique». Ce dernier est une référence directe à l'Espace Alpin, un programme financier de coopération transnationale INTERREG établi par l'Union Européenne spécifiquement pour les Alpes et les régions environnantes pour la période programmatique 2000-2006 et qui a été prolongé depuis.

Dans le cadre de la coopération transnationale, un zonage a été mis en place par la Commission Européenne afin d'organiser le financement des projets selon des aires de coopérations transnationales, dont l'Espace Alpin. Jusqu'à 2007, les Carpates faisaient partie du programme CADSES (*Central, Adriatic, Danubian and South Eastern European Space*) qui a été divisé en deux parties lors de la période programmatique 2007-2013 (*Central Europe and South Eastern Europe*), coupant les Carpates en deux. Si la majorité des pays se retrouvent à cheval entre les deux programmes, ce n'est pas le cas de la Roumanie et de la Pologne qui se trouvent séparées, chacune dans un programme différent. Bien que ces programmes financiers offrent une certaine souplesse sur le cadrage spatial des programmes qu'ils financent, l'enjeu pour la Convention est de faire reconnaître la région de projet des Carpates sur le modèle alpin comme un périmètre pertinent dans la coopération territoriale transnationale européenne et pouvant pleinement soutenir la mise en œuvre de la Convention. Une telle mesure faciliterait d'une part l'obtention de projets transnationaux à l'échelle de la chaîne de montagne et de ses environs, et d'autre part contribuerait à la reconnaissance de la région de projet Carpates sur la scène régionale européenne. Elle est donc stratégiquement et politiquement importante pour les États des Carpates qui se sont engagés dès la première conférence des Parties et au travers du SICC à soutenir un nouveau zonage dans les programmes financiers européens.

Deuxièmement, depuis 2006 un nouveau cadre de référence pour la coopération territoriale transnationale a été développé par la Commission européenne, les stratégies macro-régionales. Cet outil de bonne gouvernance basé sur un périmètre large, mais sans délimitation précise ne requiert ni nouveau financement, ni nouvelle institution, ni nouvelle législation selon les souhaits de la Commission européenne (Samecki, 2009).

Ces stratégies ont été pensées comme des instruments de coordination des différentes initiatives territoriales actuelles afin de promouvoir des approches intégrées et une meilleure articulation entre les différents périmètres d'intervention. La première stratégie macro-régionale a été développée en 2009 pour la région de la mer Baltique qui a une longue tradition de coopération notamment dans le domaine environnemental; elle a été rapidement suivie par une stratégie dans la région du Danube, puis tout récemment pour l'Adriatique et la Mer Ionienne. Une stratégie est également en préparation pour les Alpes et des réflexions sont menées autour du périmètre méditerranéen (Bialasiewicz et al., 2013).

Les stratégies macro-régionales actuelles sont toutes construites autour d'entités naturelles: bassins versants (Mer Baltique et Mer Adriatique et Ionienne), bassins fluviaux (Danube) et chaîne de montagne (dans le cas encore en discussion des Alpes). Elles ont toutes également comme base une forte dimension environnementale: la coopération sur la Baltique est partie du constat d'un niveau inquiétant d'eutrophisation de la mer; la stratégie du Danube s'est construite sur des objectifs de gestion de l'eau, de la navigation et des polluants. La gestion des défis environnementaux est souvent ainsi considérée comme un bon exemple du besoin de dépasser les cadres institutionnels existants et la possibilité d'initier des coopérations de nature transnationale et dé-sectorialisée. Ces projets macro-régionaux ne sont cependant pas centrés sur les questions environnementales. Au contraire, ils ont la nécessité d'élargir leur cadrage thématique aux enjeux liés aux questions économiques, sociales et d'infrastructure dans la gestion de ces espaces et cherchent à les articuler dans une approche intégrée.

Ce nouvel outil de coopération régionale a rapidement été perçu par le SICC comme une opportunité de développement et de gouvernance élargie pour les Carpates. Selon le SICC, la région de projet des Carpates forme une entité cohérente d'un point de vue environnemental, confrontée à des défis communs, dans une zone géographique appelée à se développer économiquement. La région de projet dispose également déjà avec la Convention d'un instrument institutionnel pouvant piloter sa gestion et assister à la mise en œuvre des programmes, un atout non négligeable dans la mesure où les stratégies macro-régionales européennes ne devraient pas engendrer de nouvelles institutions, mais s'appuyer sur les bases existantes. Par ailleurs, si la stratégie du Danube intègre en partie la

chaîne des Carpates dans son plan d'action, elle ne recouvre a priori pas l'ensemble des pays Parties prenantes de la Convention et reste largement centrée sur les problématiques liées à l'eau.

C'est pourquoi le SICC a lancé une réflexion sur les enjeux macro-régionaux pour les Carpates, qui a débuté lors de ma période d'observation à Vienne début 2011. Deux pistes d'action non exclusives ont été évoquées: soit l'adoption d'une stratégie macro-régionale propre aux Carpates à moyen terme, impliquant un recadrage du projet actuel pour coller au mieux aux objectifs de la Commission, soit une meilleure intégration et reconnaissance de la Convention et des enjeux liés à la région dans la stratégie existante pour le Danube. L'enjeu pour la région des Carpates est de réussir à se décentrer des enjeux strictement liés à la montagne pour intégrer des acteurs aux niveaux local et régional sur des enjeux plus larges liés aux questions de développement et sur un espace incluant les grandes agglomérations aux alentours suivant une logique à définir. C'est dans ce cadre que s'inscrit la décision COP3/2. De manière plus générale, elle s'inscrit également dans la volonté maintes fois répétée des organes de la Convention de se rapprocher de l'Union Européenne (Décision COP3/10).

Aux origines de la décision: du Carpathian Project à VASICA

Pour bien comprendre le cheminement de la décision COP3/2 et de son complément COP3/10, il s'agit de remonter le processus dans lequel elles s'inscrivent. La décision COP3/2 se fonde sur l'article 5 de la Convention des Carpates pour justifier sa position. Pourtant a priori rien dans cet article ne semble indiquer un tel développement. L'article 5 fait partie d'un groupe d'articles thématiques (articles 4 à 13) définissant les domaines de compétences de la Convention. L'article 5 porte spécifiquement sur l'aménagement du territoire (*spatial planning*) et invite les Parties à (1) développer des politiques transfrontalières dans ce domaine, tenant compte des conditions écologiques et socio-économiques des montagnes des Carpates; (2) soutenir la coopération entre institutions locales et régionales afin de développer des politiques d'aménagement du territoire transnationales et communes spécialement dans les zones frontalières; (3) de faire particulièrement attention aux questions liées aux transports, à

l'énergie, aux infrastructures de télécommunication, à la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, à la cohérence des politiques d'aménagement en zone transfrontalière, à la gestion des pollutions transfrontalières, à la planification intégrée de l'utilisation des sols, ainsi qu'aux études d'impact sur l'environnement¹⁹⁹. Comme tous les articles thématiques d'une convention-cadre, il reste général dans ses objectifs et vagues sur les moyens de mise en œuvre. C'est le rôle des groupes de travail de les détailler dans des protocoles additionnels.

A la suite de l'entrée en vigueur de la Convention, la première COP en 2006 à Kiev (décision COP1/11 para. 4) a décidé d'établir un groupe de travail spécifique sur le sujet, comme pour les autres articles thématiques de la Convention. C'est le secrétariat qui a été chargé de rédiger les premières versions de son mandat.

La première version du mandat préliminaire du groupe de travail sur l'aménagement du territoire a été définie en 2007 de manière très large, à la fois en raison d'une absence de vision claire quant à son futur contenu et à la suite d'un équilibre des forces en présence lors de son élaboration²⁰⁰. Il comprend ainsi trois composantes: une composante stratégique, l'élaboration d'une vision de développement spatial pour les Carpates sur le périmètre de «l'Espace Carpatique»; et deux objectifs généraux de politiques: développer les relations étroites avec la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), dont des représentants devraient être invités à participer aux travaux du groupe de travail; enfin, la gestion durable des ressources en eau²⁰¹.

C'est donc plus tardivement, après la première réunion du groupe de travail thématique en 2008 organisée par le SICC que le mandat du groupe de travail sera progressivement recadré sur le premier de ces objectifs: le développement d'une stratégie de développement spatial transversale pour l'ensemble de la région des Carpates, métropoles adjacentes comprises et intégrant les enjeux liés aux problématiques socio-économiques. Ce recadrage a été validé par les représentants des gouvernements, qui ont

199 Article 5 § 1 à 3 de la Convention des Carpates.

200 Entretien informel avec le secrétaire général de la Convention.

201 Draft Terms of Reference for the Working Group on Spatial Planning, 7 mars 2007.

mandaté le secrétariat afin de poursuivre les réflexions sur la construction d'un «Espace Carpatique» (Décision COP1/13, §5 et 6).

Le recadrage du groupe de travail sur les questions de développement spatial a été largement piloté depuis le bureau du secrétariat. Il s'est en effet principalement effectué sur la base d'un document de travail, VASICA²⁰², développé et coordonné par le bureau du PNUE à Vienne en partenariat avec un consortium privé polonais, dans le cadre d'un premier projet européen de coopération transnationale INTERREG pour la région des Carpates (*Carpathian Project*), dont le secrétariat était le coordinateur.

Les minutes de la réunion du groupe de travail, qui s'appelait encore «aménagement du territoire» en mai 2008 à Vienne, montrent que la majorité des discussions du groupe ont porté sur les enjeux et le contenu de ce document, dans la production duquel le secrétariat a largement été impliqué: il a coordonné l'ensemble du processus de rédaction et a effectué la relecture des différents chapitres. Les parties introductive et conclusive qui cadrent largement le propos du document et en présentent les enjeux ont également directement été écrites par une collaboratrice du secrétariat.

Toutefois, mes entretiens ont montré que la production de VASICA ne résulte pas d'une stratégie planifiée par le secrétariat dans le cadre du *Carpathian Project*²⁰³, mais plutôt d'un compromis de circonstance. A l'origine, en effet deux propositions de projets concurrentes coexistaient pour l'obtention des fonds européens. La première plutôt orientée vers les problématiques socio-économiques et portée par un groupe d'acteurs régionaux sous la coordination d'un groupe de consultants polonais et la deuxième portée par le PNUE et axée sur les problématiques environnementales. La Commission européenne ayant indiqué très clairement qu'elle ne financerait pas deux projets à l'échelle des Carpates, les deux partenariats se sont regroupés et ont porté le *Carpathian Project* aux institutions européennes. L'idée de VASICA et d'un «Espace Carpatique» plus large que celui de la Convention est donc née du rapprochement de ces deux projets et n'était pas initialement portée par le secrétariat. Il s'agit plutôt d'un concours de circonstances et d'une opportunité saisie par le secrétariat d'intégrer dans le cadre de la région de projet des Carpates une

202 Vision and Strategies in the Carpathian Area.

203 Voir chapitre 8 pour une analyse détaillée de la production de VASICA.

nouvelle proposition de région basée sur un cadrage différent, comme le raconte son directeur dans ce long résumé de la genèse de VASICA :

So... it was summer... summer 2005, 2006, I have to see... 2005, no, 2006 it must have been. And it was a quiet summer and I was looking into the internet and all of the sudden I found a homepage of the Carpathian project. And we had nothing to do at this time; the convention was very new. And I said "What is this?" [...] And all of a sudden I saw that in this same program that I was interested in, the trans-national program, there is an attempt to put together a Carpathian project. And with a strategic discussion of a strategic project entered the development of the Carpathian area, as they called it, a much more development-oriented project but also with a general platform with working groups on tourism, on – I don't know what it was. [...]

And then... we succeeded in merging the projects. And the idea was then that, okay, let's make it one project. We say, uh... it should bring the two aspects of the – let's say of the more protection community and the development communities together, and it should create a dialogue and a feedback between these two. And that this could become, let's say, the real soul and spirit of this project, like the energy of it. And you can still see, um... so it's clear that the project as such is – then we discussed the scope, and the Carpathian convention at this moment was clear that we focused more on, let's say, mountains or mountain-defined areas. [...] So we [had] the mountainous approach and they had the big Carpathian area approach, so in fact this was how we got involved with this Carpathian space idea. And this developed then throughout the project that, uh, that we said okay – the result of the project was that we said "Okay, we have a core area, we have mountains, but we have also the idea of a mega-region that could interact. There is some potential in this." It's why, I mean, you have it in the VASICA region²⁰⁴.

Malgré le caractère très situé de la production de VASICA et sa qualité jugée « médiocre » par des scientifiques de la région²⁰⁵, ce document ambitionne d'être la première stratégie régionale de développement pour l'ensemble de la région des Carpates sur le modèle d'un document semblable préparé pour la mer Baltique en 1994. Il s'agit cependant moins d'une stratégie d'aménagement du territoire que d'une collection d'état des lieux et de recommandations politiques sur un ensemble de thématiques allant de l'agriculture au tourisme en passant par le patrimoine culturel et l'environnement. La plupart des chapitres reprennent les thématiques des groupes de travail de la Convention, avec toutefois une plus large

204 Entretien PNUE 2, mars 2011.

205 Voir chapitre 8 pour une analyse détaillée de la production de VASICA.

intégration des enjeux socio-économiques de la région. Plus que dans son contenu, l'apport de ce document est à trouver dans le message transversal qu'il porte: la volonté stratégique de ses auteurs de promouvoir le développement de la région de projet de manière plus intégrée en incluant les grandes capitales de la région par la promotion d'un programme «Espace Carpatique» (*Carpathian Space programme*) sur le modèle de l'Espace alpin dans le programme financier européen de coopération territoriale 2014-2020, afin de faciliter la mise en œuvre de projets.

Le document ayant été rédigé au début des discussions sur l'adoption des stratégies macro-régionale européennes (la stratégie pour la Baltique a été approuvée en 2009), elles ne sont pas mentionnées directement dans VASICA. VASICA s'inscrit cependant dans la même logique et sa référence au processus de coopération engagé sur la mer Baltique est explicite²⁰⁶. Quatre ans après sa publication, VASICA est d'ailleurs présenté par le secrétariat au groupe de travail sur le développement spatial comme le document de base dans les réflexions sur une future macro-stratégie pour les Carpates²⁰⁷, et sur «l'Espace Carpatique²⁰⁸», il est cité dans le plan d'action de la stratégie pour le Danube et certains de ses passages sont repris tels quels dans le plan d'action stratégique pour les Carpates adopté par la COP dans sa décision COP3/2. VASICA, document de travail piloté par le SICC n'engageant pas les États Parties, s'est donc progressivement institué comme un document de référence recadrant les discussions sur les orientations stratégiques de développement de la région de projet des Carpates du groupe de travail.

Diffusion et institution des nouveaux objectifs du groupe de travail

Après la première réunion du groupe de travail en mai 2008, le SICC va se charger de diffuser et progressivement valider la proposition de région et les objectifs stratégiques portés par VASICA: en mars 2009, suite à une proposition du secrétaire général, le bureau de la Convention des Carpates

206 Voir par exemple VASICA, 2009, p. 11.

207 Consultative Workshop 'Moving towards a Carpathian Strategy': Présentation de Harald Egerer, secrétaire général du SICC, Bruxelles, Janvier 2011.

208 Meeting of the Bureau of the Carpathian Convention, March 2009.

entérine l'objectif d'un «Espace Carpatique» comme un projet de la *follow up platform*, c'est-à-dire l'ensemble des futurs projets devant être poursuivis dans le cadre de la Convention. Les impulsions seront ensuite données conjointement avec le secrétariat de la Convention Alpine lors d'un séminaire organisé en septembre 2009 par la Commission européenne à Bruxelles sur «la coopération territoriale et la cohésion territoriale» où les deux secrétariats souligneront ensemble la compatibilité de leurs conventions respectives avec l'approche macro-régionale et le besoin d'un programme spécifique aux Carpates pour relever les défis communs à la région²⁰⁹.

Ces avancées ont été présentées au comité de mise en œuvre en décembre 2009 à Vienne où la dernière version de VASICA est distribuée aux participants. Dans ses conclusions, le CCIC confirme la proposition du SICC de discuter ces opportunités (Espace Carpatique et stratégie macro-régionale) au sein du groupe de travail sur l'aménagement du territoire et donc *in fine* de recentrer le groupe de travail sur le premier de ses trois mandats, à savoir l'élaboration d'une vision de développement spatial pour les Carpates.

Enfin, en janvier 2010 à Ulm, lors du lancement des consultations pour l'élaboration de la stratégie macro-régionale pour le Danube, le SICC y présente officiellement le document de travail VASICA, finalisé sous la forme d'une petite brochure en couleur agrémentée de nombreuses images censées présenter cette proposition de région; à cette occasion, cette brochure sera largement distribuée aux représentants des gouvernements de la région, de l'Union Européenne et des ONG présents. VASICA sera ensuite présenté durant plusieurs réunions préparatoires à la finalisation de la stratégie pour le Danube courant 2010. Un document complémentaire détaillant les apports de la Convention des Carpates et de son futur plan d'action stratégique à la stratégie macro-régionale pour le Danube est également transmis à la Commission européenne par le SICC au nom des États des Carpates. Son titre est explicite: «*EU Strategy for the Danube Region: The Carpathian Region – a macro-region forming an integrated part of the Danube region*». Ce document préparé par le secrétariat fait maintes

209 Progress Report by the Interim Secretariat, Decision COP2/2 Spatial Planning, Article 5 of the Carpathian convention, Vienna, December 2009.

fois référence à VASICA et à «l'Espace Carpatique». VASICA y est une nouvelle fois présenté comme le document de référence des discussions sur une stratégie macro-régionale pour les Carpates:

The Carpathian Countries are developing an overall Strategy for the entire Carpathian Space in the framework of the Carpathian Convention. This work is based on the VASICA [...], which constitutes the first transnational spatial development document for the entire Carpathian Space²¹⁰.

Plus loin dans le texte, le document indique que cette stratégie doit être «further developed by the Carpathian Convention Working Group on Spatial Planning»²¹¹, confirmant ainsi implicitement le recadrage du groupe de travail.

L'idée du développement d'un «Espace Carpatique» et d'une stratégie pour les Carpates intégrés à l'approche macro-régionale européenne a donc progressivement été instituée comme un objectif de la Convention des Carpates et comme le mandat du groupe de travail sur l'aménagement du territoire. La formulation de cette nouvelle proposition de région articulée à la Convention a été largement pilotée par le SICC, en réaction au développement par la Commission Européenne d'un nouvel outil de coopération territoriale transnationale. Le SICC a exercé une influence cognitive et normative forte sur ce processus.

Ce développement se fonde largement sur la base du VASICA, dont mes entretiens ont montré qu'il est plus le résultat d'une action située que d'une production planifiée par le secrétariat. Le document rédigé en 2006 ne fait pas non plus mention du développement des stratégies macro-régionales dont il se veut pourtant maintenant le document de référence pour les Carpates. La qualité de son contenu a par ailleurs été largement critiquée par les acteurs nationaux. Tout ceci suggère une certaine dose de bricolage pour intégrer ou tout du moins articuler au mieux le nouveau cadre de coopération régionale développé par la Commission Européenne avec la proposition de région des Carpates.

210 EU Strategy for the Danube Region: The Carpathian Region – a macro-region forming an integrated part of the Danube region. Inputs submitted by UNEP – Interim Secretariat of the Carpathian Convention on behalf of the Carpathian Convention, mars 2010, p. 5.

211 *Ibid.*

Le SICC a pourtant progressivement réussi à mettre la question européenne à l'agenda du CCIC et du groupe de travail aménagement du territoire et contribué par la même occasion à encadrer les discussions s'y rapportant. A l'extérieur du champ de la Convention, l'intérêt de VASICA a également été reconnu par le plan d'action stratégique pour le Danube et par la Commission Européenne en 2011²¹². Le SICC a ainsi progressivement réduit le champ du mandat possible du groupe de travail sur l'aménagement du territoire en le recadrant et le stabilisant peu à peu dans cette direction.

Validation du nouveau mandat du groupe de travail

Le recadrage du groupe de travail sur l'aménagement du territoire ne peut être finalisé que par la validation du comité de mise en œuvre des nouveaux termes de son mandat. La séance se déroule début janvier 2011, mais des discussions préliminaires ont déjà eu lieu sur la base du premier document préparé par le secrétariat en 2007. Le secrétariat souhaite que le recentrage soit clairement établi et défend sa double approche: le groupe de travail doit à la fois soutenir le développement d'une stratégie macro-régionale spécifique aux Carpates (*Carpathian Strategy*) et l'établissement d'un «Espace Carpatique» (*Carpathian Space*) dans le prochain programme financier européen de coopération territoriale.

Les documents en ma possession indiquent que les premières discussions sur la reformulation du mandat du groupe de travail aménagement du territoire ont eu lieu début 2010. Un document en consultation préparé par le secrétariat en mars 2010 montre une nouvelle reformulation complète des trois mandats initiaux autour de cinq grandes thématiques: (1) les programmes financiers européens; (2) la promotion de la stratégie pour les Carpates, de «l'Espace Carpatique» et des relations avec l'Union Européenne; (3) le renforcement de la coopération territoriale au niveau régional; (4) le renforcement de la coopération avec le Conseil de l'Europe; (5) enfin l'évaluation des politiques nationales régionales et des plans de

212 Voir plus loin dans ce chapitre, lors de la réunion du groupe de travail sur le développement spatial le 25 janvier 2011 à Bruxelles.

développement spatial. Les termes du mandat sont classés par objectif et pour chaque thématique deux à trois objectifs sont assignés. Les objectifs sont hiérarchisés sous forme de listes à puces et il est intéressant de voir que les objectifs stratégiques mis en avant par le secrétariat (Espace Carpatique et Stratégie Carpates) sont classés en premier révélant une nouvelle fois le pouvoir normatif de la rédaction des brouillons, puisque ces derniers sont souvent peu modifiés au final. Malgré quelques références ici ou là à des objectifs d'aménagement du territoire, ces nouveaux termes du mandat du groupe de travail tournent très largement autour des objectifs et des opportunités de la relation avec l'Union Européenne (UE), identifiée comme l'acteur clé de la réussite des objectifs de ce groupe de travail. Enfin, on note également la référence à VASICA parmi les documents devant servir de référence au groupe de travail.

Ces nouveaux termes du mandat sont discutés pour la première fois au comité de mise en œuvre en novembre 2010 à Bratislava, puis à Vienne en janvier 2011. C'est lors de ce dernier rendez-vous que les termes finaux du mandat seront validés avant leur adoption à la COP3 en mai 2011 à Bratislava. Les retouches lors de cette séance ont été mineures et concernent principalement la reconnaissance et la consolidation des initiatives régionales existantes dans le texte. La majeure partie des modifications a déjà été effectuée en amont, soit lors du comité de mise en œuvre de novembre 2010, soit après des consultations par email avec les points de contact nationaux. Trois changements importants par rapport à la précédente version sont ainsi déjà visibles dans le texte soumis et validé par le CCIC. Ils orientent un peu plus le mandat du groupe de travail aménagement du territoire vers les relations de la Convention avec les institutions européennes et confirment la stratégie portée par le SICC: le Comité confirme ainsi le soutien à la double approche «Espace Carpatique» et Stratégie, qui est inscrite comme un des résultats potentiels du groupe de travail. Deuxièmement, en plus de VASICA, un plan d'action stratégique préparé par le secrétariat de l'Association des Élus de la Montagne (AEM), présenté dans ses grandes lignes au comité de mise en œuvre en novembre 2010, est reconnu comme une seconde source importante pour la définition du mandat du groupe de travail. Enfin, le comité de mise en œuvre accepte de changer le nom du groupe de travail, qui passe d'aménagement du territoire (*working group on «spatial planning»*) à groupe de travail sur le

développement spatial (*working group on <spatial development>*), instituant le changement de priorité. Ces développements montrent qu'en janvier 2011, date du début de mon observation des activités quotidiennes du secrétariat, la volonté de rapprochement vers les institutions européennes portée par le SICC est déjà bien établie.

7.2 Exercices d'écriture et de cadrage

Des objectifs variés

La première version du plan d'action stratégique pour la région des Carpates a donc été présentée au comité de mise en œuvre une première fois à Bratislava en novembre 2010 et discutée en groupe de travail en janvier 2011 à Bruxelles, soit après l'ultime réunion du comité de mise en œuvre avant la COP (début janvier 2011 à Vienne), contrairement à la pratique habituelle. Ce rendez-vous tardif pour discuter un document devant être présenté et peut-être adopté par la COP s'explique en partie par l'accélération des événements au niveau européen avec le développement d'une stratégie pour le Danube, et sa mise en consultation début 2010, qui ont précipité le développement par le secrétariat de sa propre approche. Cette réunion du groupe de travail est organisée par le secrétariat qui a défini l'agenda, établi les présentations et lancé les invitations.

La réunion du groupe de travail sur le développement spatial à Bruxelles doit en premier lieu permettre de réunir les experts nationaux, des représentants des institutions européennes et des représentants des régions des Carpates pour discuter de ce plan d'action stratégique. Mais l'enjeu est également de nature plus terre à terre pour le secrétaire général, il s'agit plus simplement d'un enjeu de communication :

To make stakeholders aware of the Carpathian process, including the work on a Carpathian Strategy underpinning the overall objective of creating a Carpathian Space²¹³.

213 Carpathian Convention Implementation Committee, Report of the meeting, Third Meeting, Bratislava, 29-30 November 2010.

En effet, avant cette réunion, le groupe de travail sur le développement spatial ne s'est réuni qu'une seule fois depuis la ratification de la Convention et la majorité des discussions avait porté sur la présentation des résultats du *Carpathian Project* et de la production de VASICA. La validation des nouveaux termes de son mandat a été effectuée par le comité de mise en œuvre (CCIC) et les membres du groupe de travail n'ont pas encore eu l'occasion de discuter ensemble de ces nouveaux développements qui les concernent pourtant au plus haut point.

Le lieu de cette réunion n'a pas été non plus fixé au hasard. Il a été choisi par le secrétariat en concertation avec l'Association des Élus de la Montagne (AEM), afin de pouvoir attirer des représentants des institutions européennes et particulièrement de la Commission qui suivent le processus macro-régional et leur présenter le projet de région des Carpates. Enfin, mes discussions avec des membres du SICC responsable de cette réunion ont également montré que le secrétariat poursuivait un agenda qui lui était propre. Il s'agissait de réussir à faire venir des représentants des régions infranationales des Carpates, qui ont été dans les exemples du Danube et de la Baltique très impliqués dans l'élaboration des stratégies macro-régionales et particulièrement dans leur mise en œuvre. Comme les chapitres précédents le montrent, l'établissement d'une stratégie pour les Carpates a été piloté depuis le bureau du secrétariat à Vienne et n'a donc pas été discuté avec des représentants des collectivités locales ou régionales. La participation des régions au processus était donc un deuxième enjeu important et ce rendez-vous de Bruxelles faisait figure de premier test pour le secrétaire général dans sa capacité à les mobiliser.

Contenu du plan d'action stratégique

Comme c'est généralement le cas dans les réunions de comité ou de groupes de travail les documents à discuter sont préparés en amont par le secrétariat qui peut mobiliser son réseau scientifique et/ou politique pour la rédaction de rapports. Le plan d'action stratégique a ainsi été écrit courant 2010 par le SICC avec ses partenaires avant d'être soumis aux experts gouvernementaux. Dans les faits, c'est une représentante de l'Association des Élus de la Montagne (AEM) qui a été mandatée par le

secrétariat pour établir la première version du document. L'AEM a été mandatée pour son expertise des institutions et des politiques européennes spécifiques à la montagne et par sa capacité à mobiliser un important réseau de collectivités locales et régionales notamment au niveau alpin.

Le mandat du secrétariat de la Convention était relativement large selon les informations recueillies auprès de la consultante. Il s'agissait de présenter les orientations futures possibles pour les Carpates dans le cadre des stratégies macro-régionales européennes. Les contacts entre l'AEM et le SICC se sont faits principalement par courriel et le contenu du rapport proposé par sa représentante a été peu retouché par le secrétariat qui a laissé une grande liberté à l'experte dans son travail de rédaction. Seuls les aspects environnementaux du plan d'action ont été quelque peu renforcés par les membres du secrétariat pour mieux entrer dans le cadre argumentatif de la Convention.

Le plan d'action stratégique se présente sous la forme d'un document de travail de quinze pages intitulé *Discussion paper: towards a macro-regional strategy for the Carpathian area*. C'est relativement peu comparé aux nonante pages du plan d'action stratégique développé pour le Danube, mais il s'agit d'un premier document de travail qui a été réalisé dans une période de temps relativement courte. Il comprend trois parties: (1) «*cohérence*: réalité commune et défis dans l'aire des Carpates»; (2) «*coopération*: intégration européenne dans les montagnes des Carpates»; (3) «*coordination*: une aire pertinente pour une stratégie intégrée»; plus une introduction et une conclusion sous forme de recommandations. Le document se présente sous la forme classique d'un rapport de ce type: il cerne d'abord le/les problème(s), identifie la/les solution(s) possible(s) et propose enfin son application dans le contexte défini. Le rapport présente les enjeux de coopération territoriale de manière assez générale, à l'exception de la partie conclusive bien plus spécifique. Comme son titre l'indique, ce papier est en fait plus un document introductif, un état des lieux et une collection de thématiques pour la plupart liées à la Convention qu'un véritable plan d'action stratégique. Seule la partie conclusive propose des objectifs d'action stratégique pouvant guider une future stratégie pour les Carpates.

Dans sa partie introductive, le rapport souligne d'abord la légitimité et la pertinence d'une stratégie macro-régionale pour les Carpates. La

question macro-régionale pour les Carpates est cadrée sous l'angle du traité de Lisbonne qui établit l'objectif de cohésion territoriale comme un des objectifs fondamentaux de l'Union Européenne: les stratégies macro-régionales devraient avoir pour objectif la réduction des disparités territoriales au sein de l'Union Européenne en développant des approches plus coordonnées autour d'objectifs et de défis communs à une échelle géographique plus large que les territoires nationaux. Le rapport problématise dès lors les Carpates comme un espace cohérent en soi, car faisant face à des défis environnementaux et socio-économiques importants et communs, pour mettre en œuvre la politique européenne de cohésion territoriale selon l'approche macro-régionale. Ces défis communs sont détaillés dans plusieurs thématiques: tourisme et économie locale, foresterie, rivière et énergie hydraulique, patrimoine naturel et culturel. La plupart de ces thématiques sont directement reprises de VASICA qui est d'ailleurs explicitement mentionné dans le document.

La deuxième partie du document présente les enjeux européens financiers et politiques pour la région de projet des Carpates. Il souligne l'importance des programmes de coopération territoriale européens dans cette optique, en mettant en avant l'absence d'un programme financier spécifique à l'ensemble de la région des Carpates sur le modèle alpin (Espace Alpin). Cette rhétorique était également déjà bien établie dans le document de travail VASICA. Le rapport conclut enfin sur la nécessité de mieux coordonner les outils existants dans la région, en soulignant l'importance de la Convention des Carpates et de son réseau de partenaires dans cette optique.

La partie conclusive, enfin, est la plus intéressante car elle constitue le cœur des propositions du plan d'action. Les recommandations, au nombre d'une quinzaine, sont présentées sous forme de liste à puces classées selon trois thématiques: (1) la considération des spécificités territoriales pour une approche cohérente dans la mise en œuvre des programmes; (2) un renforcement de la coopération territoriale; (3) un renforcement du dialogue et de la coordination entre des acteurs agissant à des niveaux variés. Ces recommandations constituent la partie la plus importante de ce document, celle qui devra être soumise à l'approbation des ministres lors de la troisième Conférence des Parties. Pour chaque objectif, les recommandations détaillent des objectifs généraux de politique publique

qui devront être mis en œuvre par des projets spécifiques sur une liste de thématiques extrêmement diverses identifiée par le rapport, qui dépasse largement le cadrage thématique de la Convention et intègre des objectifs économiques et sociaux dans une perspective de développement durable: tourisme, économie locale, risques naturels, prévention et adaptation au changement climatique, agriculture, foresterie, biodiversité, transport, accessibilité, communication, industrie durable et énergie renouvelables, culture et éducation.

Parmi les recommandations on remarque spécifiquement le soutien de l'objectif porté par le secrétariat à l'établissement d'un «Espace Carpatique» ainsi que la volonté de renforcer la Convention des Carpates dans ce processus. La reconnaissance du rôle des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre de la Convention est également inscrite au nombre des recommandations. Le document est complété par une annexe, soulignant les parties de la stratégie pour le Danube qui sont pertinentes pour les Carpates. Le document recommande également de rassembler et de détailler dans une deuxième annexe une liste des projets transnationaux dans les principales thématiques identifiées mettant en œuvre ce plan d'action.

Sans surprise puisqu'il en est le mandataire, ce document porte donc très largement la trace des objectifs mis en avant par le secrétariat qui pilote ces deux propositions de région (Convention et stratégie macro-régionale) de façon complémentaire. Il doit cependant être soumis au groupe de travail qui doit en discuter le contenu.

Séance de retouche: présentation des acteurs

La diversité des acteurs présents à cette réunion de travail dépasse largement les représentants habituels des réunions des groupes de travail de la Convention, reflétant l'actualité et les enjeux larges portés par la question des stratégies macro-régionales. En plus des experts représentant leurs gouvernements, de nombreuses organisations non gouvernementales aux profils variés sont également présentes: des organisations environnementales transnationales (WWF, Nature Friends International, Northern Alliance for Sustainability), des institutions scientifiques régionales (EURAC,

Science for the Carpathians), des lobbys européens montagnards (Association des Élus de la Montagne) ou régionaux (Association des régions frontières d'Europe) et des représentants de parcs nationaux. On retrouve aussi des représentants d'organisations internationales (Organisation Mondiale du Tourisme) et de secrétariats internationaux (Commission Internationale pour la Protection du Danube). Les institutions européennes sont également représentées avec des membres du Parlement, du comité des régions et de la Commission européenne. Ces institutions ont le statut d'observateur et ne peuvent participer directement aux retouches du document. Elles participent cependant aux discussions introductives durant la matinée, présentant les enjeux de la séance dans leurs domaines respectifs et émettant un avis général sur l'orientation du texte. Seuls trois représentants de collectivités régionales provenant de la République Tchèque, d'Ukraine et de Pologne sont présents. Le SICC est représenté par son secrétaire général et un membre de la cellule EURAC à Vienne responsable du dossier européen pour le secrétariat. En tout, une petite trentaine de personnes participe à ce groupe de travail. Toutes ne prennent cependant pas la parole. Les présentations du matin sont réservées aux représentants des institutions européennes, au secrétariat, à l'AEM, au WWF, ainsi qu'à l'Association des régions frontières d'Europe, qui ont été sélectionnés par le secrétariat, qui a la charge d'organiser ce groupe de travail.

On peut remarquer deux positions distinctes dans les interventions et discussions de ces acteurs durant la matinée. Si la plupart souligne l'importance du processus macro-régional au niveau européen, les stratégies pour s'y associer divergent. Une partie des observateurs présents, que je nommerai les «Pro-Carpates», estime que la stratégie macro-régionale pour le Danube ne prend pas suffisamment en compte certains aspects spécifiques aux montagnes des Carpates (comme les questions relevant de l'agriculture et de la foresterie) et appelle les gouvernements des Carpates à se positionner en la matière en développant une stratégie propre aux Carpates, qui pourrait éventuellement compléter celle du Danube. La deuxième partie des observateurs, que j'appellerai les «Pro-Danube», estime au contraire qu'il est utopique de vouloir une stratégie macro-régionale européenne spécifique aux Carpates pour le moment et appelle à intensifier les relations avec la stratégie existante pour le Danube afin de mieux y intégrer les aspects propres aux Carpates.

Ce camp des modérés rejoint dans les grandes lignes le discours de la représentante de la direction générale politique régionale (DG REGIO) de la Commission européenne qui prend également la parole durant la matinée. Celle-ci tente de freiner l'enthousiasme macro-régional qui semble dépasser quelque peu la Commission. La représentante souligne ainsi le besoin de réflexivité sur un processus en train de se faire et dont on ne connaît pas encore les effets et rappelle le principe des trois «non», pas de nouvelles institutions, ni de nouvelles législations, ni de nouveaux financements. Le mécanisme macro-régional ne doit pas être compris comme un nouveau canal de financement de projets. C'est pourquoi elle appelle à une meilleure intégration des Carpates dans la stratégie pour le Danube, d'autant plus qu'elle estime que l'établissement d'un périmètre spécifique d'attribution des fonds européens propre aux Carpates n'est pas à l'agenda pour le prochain programme financier européen.

Le secrétariat défend une position plus inclusive, comme il me l'a confirmé avant la réunion. Pour son secrétaire général, ces deux positions se complètent mutuellement. Son message est que la stratégie pour les Carpates doit être comprise comme un processus à moyen et long terme et qu'à court terme une meilleure intégration dans la stratégie du Danube est tout à fait envisageable, même «désirable». C'est la position qu'il entend faire passer lors des discussions. La position des experts gouvernementaux est plus difficile à lire durant la séance de la matinée, car ils sont peu mis à contribution. La séance de discussion et de retouche du texte à proprement parler est programmée en fin de matinée et dans l'après-midi. Ce qui paraît acquis cependant, c'est que l'idée même de s'intégrer au processus macro-régional en train de se faire sonne comme un fait établi pour les experts gouvernementaux présents alors même qu'il n'a jamais fait l'objet d'une discussion stratégique approfondie selon le déroulement des faits que j'ai pu établir. Les stratégies macro-régionales ont toujours été montrées comme une opportunité à saisir pour les Carpates par le secrétaire général, sans que les enjeux pour la région de projet ne soient explicités, à l'exception du document stratégique VASICA et du présent plan d'action tous deux pilotés par le même secrétariat.

Discuter le texte

La fin de matinée est consacrée aux discussions autour du document de travail préparé par l'AEM. La discussion est organisée en deux temps: une première partie sur le fond (sur l'opportunité d'un plan d'action stratégique propre aux Carpates) avec la participation des observateurs et la deuxième partie l'après-midi sur la forme (sur le texte en lui-même). Le secrétaire général préside la séance.

La discussion de fond porte principalement sur l'opportunité d'un plan stratégique spécifique aux Carpates et reflète les deux tendances (‹Pro-Carpates› versus ‹Pro-Danube›) observées en début de matinée. Les observateurs participent également aux discussions. Les représentants des régions de Presov (Slovaquie) et d'Olomouc (Ukraine) font valoir la distance géographique et identitaire importante avec les acteurs du Danube. Ils soulignent le manque de liens avec une stratégie qu'ils estiment majoritairement cadrées sur les questions en rapport avec l'eau. Ces deux représentants régionaux, également soutenus par la déléguée polonaise, ne voient a priori pas l'intérêt de renforcer les liens avec la stratégie pour le Danube dont ils sont géographiquement exclus. Le développement d'un plan d'action spécifique aux Carpates est donc jugé nécessaire et légitime au vu des problématiques spécifiques auxquelles ils font face. Ils proposent de mettre plus en évidence les initiatives déjà en place ou en développement. C'est l'objectif de la deuxième annexe au rapport qui présente les projets acceptés ou soumis liés à la mise en œuvre de la Convention.

Le représentant de l'Organisation Mondiale du Tourisme met cependant en avant qu'au vu des discussions en début de matinée, il ne semble pas qu'il y ait de fenêtre d'opportunité pour lancer une stratégie macro-régionale au niveau européen et insiste plutôt sur le besoin de créer une «image des Carpates» dans la stratégie existante pour le Danube. Le secrétaire général prend ensuite la parole et confirme aux représentants régionaux qu'aucune stratégie macro-régionale pour les Carpates n'est possible pour le moment au niveau européen. Il propose cependant de poursuivre le processus au niveau de la Convention et de soumettre ce plan d'action à la prochaine COP. Il reconnaît que les aspects spécifiques aux Carpates doivent également être mieux intégrés à la stratégie du Danube et souligne le travail du secrétariat dans ce sens. La représentante du

WWF enfin met en avant les opportunités dans des thématiques comme l'agriculture ou la foresterie pour développer des projets spécifiques.

Les échanges sont peu nourris et les délégations acceptent rapidement et tacitement la proposition du secrétariat de soumettre le texte à la prochaine COP. Cela semble confirmer que ce séminaire était plus l'occasion d'une première présentation du projet aux institutions européennes, ainsi qu'aux experts nationaux et régionaux qui ont semblé peu au courant des enjeux liés aux stratégies macro-régionales et à la Convention des Carpates.

Une anecdote viendra souligner combien ce projet est avant tout porté par le SICC et peut rester encore très confus pour certains experts présents. Une question en fin de séance est posée par une experte ukrainienne: la représentante se tourne vers le secrétaire général et lui demande ce que peut bien signifier ce terme «d'Espace Carpatique» qu'on retrouve dans les projets de l'annexe 2 et demande si le premier problème de la Convention des Carpates n'est pas d'abord de s'accorder sur une délimitation spatiale et de mettre en valeur les initiatives existantes plutôt que de pousser de nouveaux projets.

Si la question posée en fin de séance a généré de simples rictus embarrassés et a rapidement été écartée par le secrétaire général qui préside la séance, elle révèle bien, de mon point de vue, combien ce plan d'action stratégique et les perspectives de développement spatial futur autour de la Convention peuvent rester encore obscurs pour certains experts du groupe de travail qui n'ont pas été associés aux discussions préliminaires et relèvent avant tout d'une stratégie initiée et pilotée par le secrétariat et en direction des institutions européennes. Ce dernier point sera d'ailleurs reconnu par le secrétaire général lors d'un échange informel après la réunion.

Établir les recommandations à soumettre à la COP

La discussion sur la forme suscite plus de débat. Elle ne porte toutefois pas sur le plan du rapport ni son contenu qui est passé très rapidement au crible, mais principalement sur les recommandations politiques qui seront soumises aux Ministres lors de la prochaine COP. Ces recommandations

sont bien souvent la seule chose que les politiques lisent et elles revêtent dès lors un caractère particulier. Elles sont écrites sous forme de listes à puces dans un style direct avec le minimum d'explications pour qu'elles soient compréhensibles. Le verbe employé au début de chaque signe révèle, dans un langage diplomatique bien codifié, où chaque terme compte, le degré d'importance qui sera donné par les Ministres à la liste de mesures. *Envisage (Consider)* sera ainsi moins fort que *soutient (Support)*, qui est moins fort que *adopte (Adopt)* et *met en œuvre (Implement)*. De même, les adverbes associés à chacun de ces verbes ajoutent un niveau de gradation qui sera significatif dans l'évaluation de la portée du document.

Une grande partie du jeu des délégations est d'arriver à un consensus sur une voie moyenne qui satisfera toutes les parties et pourra être adopté par les Ministres. Aucune partie n'est donc encouragée à soutenir une position extrême qui ne passerait pas la rampe d'une adoption à la Conférence des Parties et un consensus mou sur le minimum acceptable se dégage généralement. Il est ainsi rare qu'un texte arrive à la COP sans l'adhésion générale des représentants nationaux.

C'est donc principalement sur ces recommandations que les délégations font part de leurs critiques sur des passages jugés imprécis, ou qui seraient jugés inopportuns par leur gouvernement respectif. Le secrétariat préside les débats, mais ce sont pour la première fois de la journée les délégués nationaux qui en ont la charge. Ici, une déléguée fait enlever la référence aux «natural handicaps» pour parler des régions de montagne pour le remplacer par «specific geographical conditions» moins dégradant à ses yeux et plus conforme au langage communautaire européen actuel. Là, des références trop précises à des politiques à mettre en place sont également remplacées par une terminologie plus vague laissant une grande part à l'interprétation lors de la mise en place des politiques ou sont supprimées tout simplement: «Each mountain related policy should primarily rely on the authorities that are the closest to the territories, citizen, and problems of the relevant mountain region» est ainsi simplement remplacé par «in the most decentralized manner», plus simple et moins précis. La simplicité des recommandations est largement recherchée car elle facilite l'adhésion et la compréhension des représentants ministériels. La référence au «Carpathian massif» est également remplacée par le terme plus générique de «Carpathians» qui ne renvoie à aucun système scalaire spécifique de la

région de projet des Carpates, question toujours non résolue au niveau de la Convention et susceptible de heurter les sensibilités ministérielles. Le secrétaire général fait également ajouter une référence à la participation de «stakeholders from the Carpathian regions» dans le développement et la mise en œuvre de projets, soulignant ainsi sa volonté de les impliquer davantage dans l'application de la Convention et dans la stratégie macro-régionale pour les Carpates.

Les changements proposés par les délégations sont importants et visent également à ce que les recommandations restent très générales afin de n'impliquer que faiblement leurs gouvernements respectifs. La marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces déclarations reste ainsi la plus large possible et le consensus est plus facilement atteint. Ainsi la liste de thématiques sur lesquelles des projets devraient être développés, qui avait été inscrite dans les recommandations du rapport par l'expert de l'AEM, a été jugée trop spécifique et insuffisamment discutée par les délégués. Elle a donc été simplement supprimée du texte et remplacée par une référence à la liste des projets en cours ou en développement de la deuxième annexe.

Une proposition retient cependant mon attention car elle touche à la portée de la proposition du secrétariat: sous l'impulsion de l'experte ukrainienne qui s'était manifestée dans la matinée, la mention de «*soutien*» à l'établissement de «l'Espace Carpatique» est remplacée sans discussion dans les recommandations aux Ministres par un plus sobre «*envisage*», qui atténue ainsi légèrement la portée du soutien à l'initiative. La déléguée, soutenue dans ce sens par une représentante d'une collectivité régionale du même pays propose également de rajouter en annexe une déclaration du 19ème congrès du Conseil de l'Europe des autorités locales et régionales reconnaissant les expériences de politiques de développement durable mises en place actuellement dans les montagnes des Carpates. «We are not creating something new» précise-t-elle et il est important de mettre plus l'accent ici sur l'existant plutôt que sur des stratégies futures.

Cette simple modification rappelle que malgré le pouvoir normatif important du secrétariat, celui-ci reste toujours limité au bon vouloir des Etats dans le cadre d'une Convention internationale. Par une simple modification de verbe, le soutien du plan d'action stratégique à «l'Espace Carpatique» s'atténue quelque peu. Pourtant, les échanges que j'ai pu avoir avec les délégués du SICC après la réunion montrent qu'ils n'ont attaché

qu'une importance relative à cette modification. Pour eux l'essentiel a été acquis: les institutions européennes étaient présentes, le plan d'action sera soumis à la prochaine Conférence des Parties et le processus est définitivement lancé. Seul bémol, la faible participation des collectivités régionales à la séance du groupe de travail. Le secrétaire général propose dès lors d'organiser un atelier qui leur sera spécifique à la COP3, afin de les intégrer au processus.

Au final, si le contenu des recommandations se trouve peu modifié, la forme a passablement changé. A l'issue de ces discussions, une synthèse est envoyée aux délégations nationales et au comité de mise en œuvre. Les derniers échanges de courriels permettent de consolider définitivement le document pour son approbation à la COP3. La séance du groupe de travail a permis d'arriver à un consensus sur le premier document de réflexion du plan d'action stratégique pour les Carpates. Le principe de la double approche – stratégie et Espace Carpatique – a été validé par les experts gouvernementaux qui ont également entériné le besoin de développer une approche spécifique à la région de projet tout en renforçant l'intégration des problématiques de la région à la stratégie existante pour le Danube, suivant ainsi l'opinion portée par le secrétariat. De manière générale, le concept même des stratégies macro-régionales et des enjeux qui leur sont liés n'a pas été discuté. L'espace de discussion lors de la réunion s'est en effet rapidement rétréci pour se concentrer sur les recommandations soumises à la prochaine COP.

7.3 Poursuivre la réflexion

Le 28 mai 2013 à Bruxelles a eu lieu la troisième réunion du groupe de travail sur le développement spatial, la deuxième consacrée exclusivement au développement d'une stratégie macro-régionale pour les Carpates. J'ai à nouveau pu assister à cette réunion. Présentée comme un séminaire (*'Workshop Towards a EU Strategy for the Carpathian Region'*), la séance avait pour objectif (1) de présenter le plan d'action stratégique pour les Carpates final adopté à la COP3, ainsi que la relation de la stratégie

Carpates avec les stratégies existantes du Danube et de la Baltique; (2) de discuter d'un premier document préparé par le secrétariat sur les possibles thématiques prioritaires de la future stratégie, ainsi que les actions et projets afférents à entreprendre; (3) de discuter de la possibilité de soumettre une opinion du Comité des Régions à la Commission Européenne, soutenant le développement de la stratégie pour les Carpates. L'organisation du séminaire et la préparation de l'agenda de la journée ont une nouvelle fois été prises en charge par le secrétariat par intérim en collaboration avec l'AEM et le Comité des Régions.

La participation à ce séminaire a été significativement plus élevée tant quantitativement que «qualitativement» par rapport à la précédente réunion du groupe de travail en janvier 2011, qui s'est tenue à Bruxelles également. Entre quarante et cinquante personnes, pour septante inscrits, ont été présentes durant la journée. Si la salle en fin d'après-midi était moins remplie qu'en début de matinée, il reste que près du double de personnes ont assisté à ce séminaire par rapport à la réunion de 2011. Cela peut s'expliquer de deux façons:

Premièrement, les stratégies macro-régionales sont particulièrement d'actualité en mai 2013: la Commission Européenne a confirmé en décembre 2012 le développement d'une stratégie pour la mer adriatique et ionienne et d'autres stratégies sont également en négociation (pour la mer noire, la Méditerranée et les Alpes). Cinq jours avant le séminaire, le Parlement européen a par ailleurs adopté une résolution en faveur d'une stratégie macro-régionale pour les Alpes. Enfin, le rapport d'évaluation des deux premières stratégies macro-régionales commandées par la Commission européenne est sorti juin 2013 et évalue positivement le développement de ce nouvel outil territorial encourageant à poursuivre ce processus.

Deuxièmement, la forte participation récompense également l'intense travail de réseautage entrepris par le secrétariat. Selon les échanges de courriels que j'ai pu obtenir, les premiers contacts ont débuté en avril 2012 déjà pour l'organisation de ce séminaire, auprès du Comité des Régions d'abord, puis avec l'AEM, soit plus d'une année en amont. Les premiers contacts ont été informels et établis durant une conférence internationale avec l'ancienne directrice du Comité des Régions, par ailleurs membre de l'AEM et lors de l'assemblée générale de l'AEM en 2012. Les deux institutions ont rapidement montré leur soutien à des discussions sur une

stratégie macro-régionale pour les Carpates et ont accepté d'y participer. Une fois la date fixée, le secrétariat a pu bénéficier du large réseau du Comité des Régions pour contacter des représentants des collectivités régionales afin de s'assurer de leur présence au séminaire.

La diversité des personnes présentes a également sensiblement augmenté, comparé à la première réunion de Bruxelles en janvier 2011. En 2011, on avait une forte présence des organisations transnationales gouvernementales et non gouvernementales; en 2013 la présence des collectivités régionales et des représentants des Carpates est plus marquée. Les initiatives de lobbying lancées par le secrétariat n'y sont peut-être pas étrangères²¹⁴, mais la plupart sont présentes pour des raisons opportunistes. De fortes délégations de la partie ukrainienne et polonaise de l'Eurorégion des Carpates, ainsi que de l'association «Pro-Carpathia» polonaise sont notamment présentes. Les représentants de l'Eurorégion, qui recoupe la partie orientale des Carpates et s'étend sur cinq pays²¹⁵ souhaitent exposer un document de travail «*Carpathian Horizon 2020*» qui présente une proposition stratégique de développement alternative pour la région à l'horizon 2020 et que le secrétariat par intérim souhaiterait associer à son projet. Des représentants de la région de Presov (Slovaquie) qui souhaitent accueillir le futur secrétariat permanent ont également fait le déplacement, des représentants des groupements européens de coopération territoriale en Roumanie et en Hongrie, ainsi qu'un représentant du réseau scientifique S4C avec lequel un accord de coopération vient d'être signé.

Pour des raisons certes diverses les collectivités régionales sont ainsi nettement plus variées et nombreuses que lors de la première réunion du groupe de développement spatial deux ans auparavant. Par ailleurs, en plus des délégués nationaux habituels du groupe de travail sur le développement spatial, plusieurs représentations nationales permanentes à Bruxelles sont également présentes, ce qui n'était pas le cas auparavant (Slovaquie, Roumanie et Hongrie). Cette forte représentation provenant des Carpates atteste de l'importance grandissante accordée par ces pays et les collectivités régionales aux stratégies macro-régionales. Au niveau international, toutes les institutions européennes (Commission, Parlement,

214 Voir chapitre 7.

215 Voir le chapitre les Carpates comme région environnementale.

Comité des Régions) sont à nouveau représentées ainsi que les organisations non gouvernementales AEM et AEER. Le département de géographie et environnement de l'Université de Genève a également été invité à présenter ses travaux sur la gouvernance régionale en zone de montagne.

Le séminaire s'est déroulé sur le même format que deux ans auparavant: des présentations en matinée et l'après-midi réservé à une discussion sur les enjeux de la stratégie macro-régionale pour les Carpates ainsi que sur les thématiques prioritaires proposées pour le plan d'action stratégique futur. Les institutions européennes, l'AEM, l'AEER, un représentant de la région de Presov (Slovaquie), un collaborateur du département de géographie de l'Université de Genève, EURAC ainsi que le secrétaire général ont pris la parole durant la matinée. Trois éléments nouveaux sont ressortis de ces présentations, qui tendent à un certain optimisme à long terme pour l'évolution du processus macro-régional dans les Carpates: en premier lieu, la confirmation du soutien du Comité des Régions à l'initiative des Carpates. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le séminaire s'est déroulé au sein du bâtiment du Comité à Bruxelles. Son représentant a proposé la création d'un groupe Carpates au sein du Comité des Régions et a ouvert la porte à la formulation d'une déclaration du Comité dans son ensemble en faveur d'une stratégie macro-régionale pour les Carpates, un instrument qui devrait «être ouvert à tous ceux qui le souhaitent», selon les vœux du représentant.

Deuxièmement, l'évolution prudente de la position de la Commission Européenne. Comme il y a deux ans, le représentant de l'institution européenne, directeur de l'unité sur la cohésion territoriale à la DG environnement, a débuté sa présentation en soulignant la nécessité d'utiliser les cadres existants de coopération et de mieux s'intégrer dans la stratégie du Danube en y développant les aspects spécifiques aux Carpates. Le représentant a également souligné l'impossibilité, selon lui, d'avoir un «Espace Carpatique» dans la période de programme de financement 2014-2020 et donc la nécessité de s'aligner sur les priorités de la stratégie du Danube pour pouvoir bénéficier au maximum des financements de la coopération territoriale européenne. Cependant, la fin de sa présentation laisse penser à un changement, certes léger, dans la position de la Commission Européenne sur le cas des Carpates: le rapport d'évaluation des stratégies sur le Danube et sur la Baltique de juin 2013

doit également permettre de clarifier le concept et de poser les tendances pour le futur. Dans cette optique, l'option Carpates «is still open» a précisé le représentant. En effet, si le rapport est positif et si les Carpates «provide the evidence that they should develop their own strategy, and that they could not be totally acknowledged within the Danube Strategy», alors une stratégie propre à la région pourrait être envisageable, même si à titre personnel, le représentant a répété qu'il n'était pas en faveur d'une prolifération des stratégies macro-régionales.

Pour la première fois depuis le début du processus pour les Carpates, la porte de la Commission Européenne semble légèrement entrouverte. Les promoteurs du processus d'éco-régionalisation des Carpates devront toutefois démontrer la nécessité et la valeur ajoutée d'une telle stratégie. Ce constat doit cependant être relativisé: le représentant de la Commission Européenne à cette séance provient de la Direction Générale environnement généralement plus favorable au processus des Carpates selon un membre du secrétariat. Bien qu'il soit le chef de l'unité relative à la cohésion territoriale, les stratégies macro-régionales relèvent de la Direction Générale politique régionale (DG Regio). Lors de la première conférence de Bruxelles en 2011, c'est la responsable du programme de coopération transfrontalière et transnationale à la DG Regio qui était venue exprimer ses doutes sur la stratégie macro-régionale. Il est difficile d'évaluer à quel point le représentant de la Commission Européenne exprimait le point de vue de l'institution en général ou le point de vue spécifique de sa Direction Générale.

Enfin, dernier élément nouveau, la résolution²¹⁶ du Parlement Européen cinq jours avant le séminaire en faveur du développement d'une stratégie macro-régionale pour les Alpes. Cette résolution est importante pour les Carpates sur deux points. Premièrement, c'est la reconnaissance du rôle de la Convention Alpine dans le processus macro-régional alpin. Le point 7 de la résolution souligne ainsi «l'importance d'aligner le contenu de la stratégie pour les Alpes sur la Convention Alpine et ses protocoles ultérieurs». Cette déclaration est perçue très positivement par le secrétaire général de la Convention des Carpates, qui voit dans cette reconnaissance

216 <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-229>>. Consulté le 6 juin 2013.

du rôle de la Convention Alpine et du besoin d'articuler ces nouveaux espaces de coopération macro-régionaux avec les instruments régionaux existants, l'expression et la validation du modèle qu'il cherche à poursuivre pour les Carpates.

Deuxièmement, et ce point est peut-être encore plus important pour les Carpates, la résolution du Parlement ouvre la porte à des stratégies macro-régionales prenant pour périmètre géographique des régions de montagne. Jusqu'ici en effet, ces stratégies ont été principalement cadrées sur de bassins versants ou de mers régionales. On assisterait là à une ouverture vers d'autres types d'entités naturelles, comme tend à le montrer le point 17 de la résolution du Parlement Européen qui «affirme que le nouveau cadre de coopération macro-régional doit permettre que les handicaps naturels des régions périphériques, comme les régions de haute montagne, deviennent des atouts et ouvrent des possibilités, et qu'il doit favoriser le développement durable de ces régions».

Ces nouveaux éléments (soutien du Comité des Régions, ouverture de la Commission Européenne, développement de la situation dans les Alpes et soutien aux initiatives en montagne) laissent à penser que des perspectives pourraient exister au niveau européen pour une stratégie propre aux Carpates telle que portée par le secrétariat. La réussite du projet dépendra fortement de la capacité du secrétariat à rassembler et mobiliser les collectivités locales et régionales autour d'un projet commun porté par la Convention des Carpates.

De ce point de vue, la séance de l'après-midi semblait importante. Elle devait a priori permettre de discuter du plan d'action stratégique et de se mettre d'accord sur des thématiques prioritaires communes. La discussion a été organisée par le secrétaire général autour de trois points: (1) Comment rassembler les différentes initiatives (Eurorégion des Carpates et Convention des Carpates) autour d'une proposition commune; (2) Discuter des thématiques du plan d'action; (3) Quelles étapes dans le futur (opinion du Comité des Régions, implication de la résolution du Parlement).

La discussion sera au final peu soutenue, avec seulement cinq interventions, plutôt brèves, mais surtout une absence de débat. Trois interventions ont porté sur le contenu avec des propositions de nouvelles thématiques, dont une du représentant de *Science for the Carpathians*, le réseau scientifique des Carpates, sur une meilleure intégration des enjeux

liés à la gestion de l'eau dans le plan d'action stratégique proposé. La réunion se terminera même plus tôt que prévu, renforçant l'impression que j'avais eue lors de la dernière réunion du groupe de travail sur le développement spatial, à savoir un processus largement piloté depuis Vienne, une documentation préparée en amont par ce même secrétariat avec ses partenaires et peu de débat lors de ces réunions entre experts.

Cette troisième réunion du groupe de travail s'est révélée être à nouveau plus une présentation des objectifs et avancées du secrétariat et de ses partenaires, qu'une véritable discussion par des experts nationaux sur les enjeux et le contenu d'un futur plan d'action stratégique. Le procès-verbal de la séance ne consacre d'ailleurs qu'une seule page sur huit à la discussion de l'après-midi²¹⁷. Cela renforce l'impression que ce groupe de travail sur le développement spatial sert pour le moment surtout d'instrument de communication et d'opportunité de réseautage politique, au service des objectifs portés en premier lieu par le secrétariat, et en direction des institutions européennes, comme le confirme un des membres du secrétariat ainsi qu'un représentant polonais présent à cette séance:

The main objective of the Workshop was to find support among the Carpathian Regions Representatives for the promotion of an Opinion of the Comity of the Regions to be submitted to the European Commission supporting the development of such Strategy²¹⁸.

This [the Brussel Meeting] was much more an informative, a public relation meeting, to make people in Brussels know what are the Carpathians and where the Carpathians are located²¹⁹.

Si ce qu'avance ce représentant polonais est largement confirmé par mes observations, sa remarque est toutefois surprenante au vu de l'importance que prennent les stratégies macro-régionales dans le développement territorial européen. Son discours laisse à penser que les réflexions sur les enjeux et les opportunités macro-régionales ne sont encore qu'à l'état embryonnaire chez une partie des experts nationaux de ce groupe de travail.

217 Workshop 'Towards a EU Strategy for the Carpathian Region', 28 May 2013, Draft Report.

218 Entretien EURAC 2, avril 2011.

219 Entretien GRID 7, décembre 2013.

7.4 Synthèse du chapitre

Par cette analyse du processus d'écriture d'une décision de la Conférence des Parties relatives aux stratégies macro-régionales, j'ai mis en lumière les pratiques scalaires des acteurs du processus d'éco-régionalisation et en particulier le rôle actif joué par le secrétariat des Carpates dans le recadrage de la région de projet en fonction de l'approche macro-régionale.

Le développement de ce nouveau cadre de coopération transfrontalière par la Commission européenne a été perçu comme une opportunité par le secrétariat d'élargir le cadrage initial de la région de projet des Carpates à des enjeux de développement plus vaste, d'inclure ainsi les grandes agglomérations voisines et les collectivités régionales à sa proposition de région, de s'aligner sur les programmes financiers de coopération territoriale et de donner de la visibilité à la région de projet dans le paysage institutionnel européen, participant à son établissement au sens donné par Anssi Paasi (1986).

Le secrétariat cherche ainsi à positionner la Convention comme un intermédiaire légitime entre les institutions européennes et les gouvernements nationaux ou régionaux sur les questions de développement territorial durable dans la région. En se positionnant comme tel, il espère pouvoir montrer qu'il peut contribuer à mieux gérer l'articulation entre ces différents cadres d'intervention et à renforcer sa position en tant qu'organisation-relais. Par ailleurs, le secrétariat a ensuite réussi à intégrer des propositions de région alternatives (le projet *Carpathian area* et l'initiative *Carpathian Horizon 2020*) derrière le cadrage proposé.

Ce processus de recadrage a été rendu possible par la mobilisation d'un réseau de partenaires technique, scientifique et politique important qui lui ont notamment permis de produire deux publications (VASICA et le plan d'action stratégique) pour justifier et légitimer son projet. J'ai montré que ces deux documents ont très largement été bricolés dans leur conception et que leur contenu est critiqué. Pourtant, ils constituent à l'heure actuelle la légitimité scientifique du développement macro-régional initié par le SICC. Ils lui ont permis de cadrer le problème et ses solutions légitimes, et de progressivement réduire l'espace de discussion du groupe de travail à ces orientations qui sont devenues prioritaires.

Plus généralement ce chapitre m'a permis de mettre en lumière l'influence normative et cognitive du secrétariat sur ce processus d'éco-régionalisation confirmant ainsi les conclusions des travaux de Franck Biermann et Bernd Siebenhüner (2009). Paradoxalement j'ai également pu identifier le caractère bien souvent situé de son action. L'idée même d'un recadrage de la région de projet des Carpates semble avoir ainsi été le résultat du regroupement circonstanciel de deux projets concurrents au programme de financement européen. Par la suite le développement rapide de stratégies macro-régionales a précipité le recentrage de son action autour de ce nouvel outil de coopération. L'action du secrétariat relèverait ainsi plus de la tactique que de la stratégie selon la distinction proposée par Michel De Certeau: «sans lieu propre, sans vision globalisante, aveugle et perspicace comme on l'est dans le corps à corps sans distance, commandée par les hasards du temps, la tactique est déterminée par *l'absence de pouvoir*²²⁰ comme la stratégie est organisée par le postulat d'un pouvoir. [...] Les tactiques sont des procédures qui valent par la pertinence qu'elles donnent au temps – aux circonstances que l'instant précis d'une intervention transforme en situation favorable, à la rapidité de mouvements qui changent l'organisation de l'espace, aux relations entre moments successifs d'un «coup», aux croisements possibles de durées et de rythmes hétérogènes, etc.». (De Certeau, 1990, p. 62-63, emphase originale).

Enfin, ce chapitre suggère qu'une région de projet peut être conceptualisée comme un agencement toujours en devenir, jamais complètement stabilisé. L'agencement contient des dynamiques qui le stabilise, mais également d'autres qui peuvent le déstabiliser et le transformer. Ces deux dynamiques sont deux mêmes dimensions de l'agencement selon la proposition formulée par Gilles Deleuze et Félix Guattari (1980). Le cadrage de sa proposition de région est ainsi toujours susceptible d'être

220 Cette condition me semble remplie dans le contexte des Carpates. J'ai en effet largement montré dans ce chapitre et les précédents que le secrétariat dispose d'une grande autonomie d'action, tant vis-à-vis du PNUE-BRE que des Etats, le secrétariat agit certes sous le contrôle de la Conférence des Parties, cependant l'espacement important dans le temps des réunions de la COP et son caractère relativement symbolique, lui laisse une marge de manœuvre substantielle.

reformulé voire contesté par l'émergence de nouveaux cadres de référence ou de cadrages concurrents. La stabilité de la région de projet dépend ainsi en partie de sa capacité à atteindre un consensus autour d'une vision commune qui lui permette d'intégrer ces propositions de région alternatives (Metzger, 2013). La mise en place de ce nouvel outil de coopération territoriale que sont les stratégies macro-régionales a ainsi nécessité la redéfinition du cadrage argumentatif (penser le développement des zones de montagne) et spatial (Espace Carpatique) de la proposition de région initiale. Dans le cas présent, le secrétariat a pu assumer dès le début le pilotage du processus qui lui a permis d'articuler les deux propositions de région (Convention des Carpates et stratégie macro-régionale) de façon complémentaire et d'intégrer des propositions alternatives (le projet *Carpathian area* et l'initiative *Carpathian Horizon 2020*) derrière le cadrage proposé.

