

MACRO-RÉGION ATLANTIQUE, UNE CHANCE À SAISIR ?

Regards croisés des CESER de l'Atlantique

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

SESSION DU 17 OCTOBRE 2023

Entendues les interventions de Mmes Catherine PARIS (CGT), Marie-Jeanne BAZIN (CCIR), M. Denis LEDUC (au nom du groupe Environnement qui regroupe FNE, Comité 21, GRAINE, URPIE, LPO et Marie MEZIERE-FORTIN personnalité qualifiée), Mmes Brigitte CASSARD (CFDT), Anne BLANCHE (MEDEF), M. Georges PLESSIS (FRSEA),

Entendue l'intervention de Mme Claire HUGUES, Vice-présidente aux affaires maritimes du Conseil régional des Pays de la Loire,

78 votants : Adopté par 63 pour, 3 contre, 12 abstentions

Sommaire

Préambule	5
Composition du groupe de travail	6
Les membres des CESER	6
Les équipes des CESER	7
La coordination du groupe de travail	7
Introduction Statut	8
1. Chapitre 1 – Stratégie macro-régionale européenne, de quoi parle-t-on ?	14
1.1. Un cadre d’action politique et de coopérations	15
1.2. Une coopération à plusieurs échelles : multi-acteurs, multi-sectorielles, multi-instruments	17
Une stratégie engageante	19
Un levier à la mise en œuvre des orientations générales de l’Union européenne	20
1.3. La règle des « trois non » : ni institution, ni législation, ni financement propre	22
1.4. Quatre stratégies macro-régionales à l’œuvre	23
1.5. L’émergence du projet de macro-région atlantique	26
2011 - 2013 – adoption de la Stratégie Maritime Atlantique et du Plan d’Action Atlantique	27
2020 – Adoption du Plan d’Action Atlantique 2.0 dans un contexte de Brexit et de crise liée à la Covid-19.....	29
2. Chapitre 2 – Des enjeux et des risques qui invitent à un renforcement des coopérations territoriales	36
2.1. Des tendances mondiales qui impactent l’avenir des territoires et des sociétés atlantiques	38
Des territoires atlantiques soumis à plus d’aléas et de risques naturels du fait du changement climatique	40
L’eau patrimoine commun : des enjeux à partager des bassins versants jusqu’à l’océan Atlantique	42
Enjeux énergétiques : fédérer les atouts pour contribuer au développement d’une énergie décarbonée	47
2.2. D’une façade périphérique de l’Union européenne à une interface ouverte sur le monde : un enjeu géostratégique pour l’arc atlantique ..	51
Saisir l’opportunité de se positionner comme une interface européenne en interaction avec le reste du monde.....	52
Renforcer les coopérations transatlantiques à toutes les échelles en portant les valeurs de l’Europe : paix, durabilité, prospérité.....	54
2.3. Evoluer vers une gouvernance multiniveaux pour préparer les territoires et les populations à faire face aux défis actuels et futurs	56
Une nécessité de coopérer pour limiter les disparités territoriales et garantir la cohésion	57

Instaurer une gouvernance au plus près des enjeux territoriaux et des initiatives locales.....	58
Coopérer, développer une culture du risque pour renforcer la capacité de résilience	60
3. Chapitre 3 - Quels enseignements des espaces de coopération territoriale européens et spécifiques à l'arc atlantique ?.....	63
3.1. Espaces de coopération propres à l'arc atlantique	63
La création de l'arc atlantique et l'émergence d'un espace projet atlantique – les réseaux de coopération historiques.....	63
La Stratégie Maritime Atlantique (SMA) – Une vision commune pour une économie bleue, durable, résiliente et compétitive dans la région atlantique de l'Union européenne.....	68
Le Programme Interreg Espace Atlantique – l'outil de financement européen dédié aux projets de l'espace atlantique	73
3.2. Eléments d'enseignements des coopérations européennes	77
Une ambition politique engageante et pérenne dans le temps.....	78
La lisibilité de la coopération et de son approche transversale.....	80
Une articulation Etat/région pour garantir ce double enjeu impulsion politique et lisibilité	81
Une place affirmée pour la société civile	82
Quid de l'optimisation des financements ? un processus au long cours	86
4. Chapitre 4 - Esquisse et contours possibles d'une stratégie macro-régionale atlantique	88
4.1. Penser la macro-région comme un espace de coopération à géométrie variable nécessairement ouvert sur l'extérieur	88
4.2. Evoluer vers un nouvel espace projet atlantique avec un projet ambitieux, coconstruit permettant une vision stratégique partagée	93
4.3. Créer les conditions du dialogue et de la collaboration : un modèle de gouvernance à co-construire.....	95
5. Chapitre 5 – Renforcer la coopération nécessite une ambition forte et des clés de réussite	106
5.1. Les conditions de réussite dans l'éventualité d'une stratégie macro-régionale atlantique	106
Une volonté politique collective, affirmée, porteuse d'une vision stratégique qui fait sens pour les territoires et les populations atlantiques.....	106
Une ouverture géostratégique de la macro-région atlantique.....	107
Une gouvernance appropriée pour s'assurer d'une approche territorialisée de la stratégie et garantir l'adhésion des parties prenantes.....	108
5.2. Nos points de vigilance pour s'assurer de la valeur ajoutée d'une stratégie macro-régionale :	108
Coordonner et s'appuyer sur l'existant pour s'assurer de l'articulation entre les différents espaces de coopération, notamment avec la Stratégie Maritime Atlantique	108
Neutraliser le risque de logique concurrentielle en s'engageant dans une démarche de « coopération »	109

Tenir compte des différences structurelles entre les acteurs (domaines de compétences, temporalité politique, ...), des barrières culturelles et linguistiques qui peuvent fragiliser l'efficacité de l'action collective	110
Mieux mobiliser les financements disponibles et les rendre plus efficaces pour porter davantage de projets au service des objectifs de la stratégie.....	110
Accepter l'investissement (coût humain, financier...) sur le long terme pour animer le projet macro-régional.....	111
5.3. Premiers éléments de méthode et de mise en œuvre : innover et évaluer	111
Développer des outils de mise en partage pour assurer une veille et engager une démarche prospective à l'échelle atlantique.....	112
S'appuyer sur l'expérience des espaces de coopération en termes de méthodes, outils, pratiques, succès et échecs	112
Innover pour lever les freins à la coopération	112
Définir les outils pour évaluer les retours socio-économiques, environnementaux de la participation au projet macro-régional.....	113
S'inscrire dans une démarche de Responsabilité Sociale et Environnementale du projet macro-régional	113
Conclusion.....	114
Glossaire	116
Annexes	117
Remerciements.....	127

Préambule



Les CESER de l'Atlantique, une coopération unique

Héritière d'une histoire initiée en 1987, l'association "les CESER de l'Atlantique" est composée des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux de Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine. Ces quatre assemblées consultatives sont constituées des acteurs régionaux représentant les forces vives de la société civile.

Promouvoir la coopération interrégionale

Cette coopération unique en France permet de dialoguer, d'examiner et de proposer des positions communes sur divers sujets à caractère économique, social et environnemental propres aux régions atlantiques. Les études des CESER de l'Atlantique mettent en lumière des défis communs et formulent des préconisations pour renforcer la coopération interrégionale. Ces études invitent les décideurs à créer les conditions d'un dialogue concerté pour favoriser les synergies et partager les leviers d'un développement équilibré, responsable et durable des régions dans un esprit de cohésion.

Porter une ambition atlantique historique

L'association des CESER de l'Atlantique est animée par une ambition atlantique historique qui traduit une volonté d'assurer la promotion des spécificités et des atouts des régions atlantiques au cœur de l'espace européen. Cette ambition atlantique collective a encore plus sa raison d'être aujourd'hui pour assurer la cohésion économique, sociale et environnementale au bénéfice des régions et faire de l'Atlantique, une porte d'entrée de l'Europe, ouverte sur le monde. Coopérer pour préparer l'avenir.

La réalisation d'études et la participation à des partenariats européens permettent aux CESER de l'Atlantique de partager le point de vue de la société civile sur les orientations et politiques publiques européennes qui touchent à cet espace.

Composition du groupe de travail

Cette étude est une auto-saisine commune des quatre CESER membres de l'Association des CESER de l'Atlantique. Sa réalisation a été confiée à un groupe de travail interrégional composé comme suit :

Les membres des CESER

CESER de Bretagne

- Marie-Christine CARPENTIER - URIOPSS
- Stéphane CRÉACH - CGT
- Eric LE COURTOIS - FO
- Bertrand LE DOEUFF - UNSA
- Yannick MORIN – CROS (vice-président du groupe de travail)
- David RIOU - CFDT

CESER de Normandie

- Dominique FREBOURG - MEDEF
- Jean-Pierre GIROD – Personnalité qualifiée au titre de l'environnement (co-rapporteur)
- Antoine LAFARGE – Personnalité qualifiée
- Didier LUTSEN – MEDEF
- Valérie RUBA-COUTHIER – CFTC

CESER de Nouvelle Aquitaine

- Marie LAHITETTE - FCPE
- Maryse LOGNON-DEMOLLIÈRE – CGT-FO
- Brigitte LAVIGNE - CFDT (co-rapporteuse de l'étude)
- Sylvie MACHETEAU – Chambre Régionale d'Agriculture
- Laurent REBIÈRE – CRESS
- Rita SILVA-VARISCO – Ligue de l'enseignement

CESER des Pays de la Loire

- Anne BLANCHE - MEDEF
- Anne CORDIER - CROS
- Paul CLOUTOUR – CFDT (Président du groupe de travail)
- Alain DURAND – Personnalité qualifiée
- Alexis LAGARDE – UNPI
- Jean-Louis LARDEUX – CRESS
- Marc de JACQUELOT DU BOISROUVRAY – CFTC

Les équipes des CESER

- Karen BÄHR CABALLERO (Chargée de mission de la commission « Coopérations », CESER de Nouvelle-Aquitaine)
- Marc BOUCHERY (Directeur du CESER des Pays de la Loire)
- Wilfried GROUNDON (Directeur du CESER de Nouvelle-Aquitaine)
- Léa GUEVEL (Chargée de l'Europe, de l'international et des coopérations, CESER de Bretagne)
- Fanny TARTARIN (Directrice du CESER de Bretagne)
- Estelle VAULTIER (Directrice du CESER de Normandie)

La coordination du groupe de travail

- Amandine ROUVEYROL (Secrétaire générale de l'association des CESER de l'Atlantique)

Introduction Statut

Le contexte de l'étude

L'Association des CESER de l'Atlantique est constituée des Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux des régions Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine. Les CESER de l'Atlantique portent une volonté commune de contribuer à un développement équilibré, responsable et durable des régions françaises de l'arc atlantique. L'association a pour objet de promouvoir l'interrégionalité et les coopérations entre les régions de la façade atlantique française et de contribuer à ce que cette dimension soit prise en compte par les exécutifs régionaux.

En France et ailleurs en Europe, les coopérations interrégionales sont le résultat d'initiatives en réponse à une problématique qui nécessite de dépasser les cadres administratifs pour y répondre. Dans l'acte de coopérer c'est la valeur ajoutée, la recherche de synergies, voire d'entraide qui sont recherchés pour concourir à des projets communs.

A l'échelle des territoires atlantiques, de nombreux défis économiques, sociétaux et environnementaux s'imposent, et sont renforcés par une succession d'événements inédits comme le Brexit, qui ampute l'arc Atlantique européen, la crise liée à la Covid-19, et plus récemment les effets du conflit en Ukraine. La façade Atlantique a tendance à devenir une périphérie de l'UE. Les bouleversements des équilibres sont nombreux, les fractures territoriales et sociales sont croissantes, les transitions économiques, écologiques, numériques impactent les sociétés et le développement des territoires. L'arc atlantique est un ensemble géographique qui doit gérer le changement bioclimatique dans un contexte socio-économique en croissance. Cette situation somme toute favorable crée des difficultés car les politiques publiques et les projets entrent en concurrence les uns avec les autres, la pression est plus forte pour tenir compte des intérêts particuliers de chacun. Chacun s'exerce à trouver des solutions à l'échelle de son territoire et peut se heurter aux mêmes contraintes et difficultés.

Depuis fin 2020, il émerge à nouveau de ce contexte une volonté exprimée dès 2010 par les acteurs régionaux européens de l'arc atlantique d'aller vers plus de coordination de leurs stratégies et un renforcement des coopérations qui pourrait trouver son expression dans une stratégie macro-régionale européenne.

Une stratégie macro-régionale de l'Union européenne est un cadre politique qui permet aux pays d'une même région géographique d'aborder et de résoudre

des problèmes de manière conjointe ou de mieux exploiter leur potentiel commun. Ces pays peuvent ainsi tirer profit d'une coopération sans strate administrative supplémentaire qui rend leurs politiques respectives plus efficaces que si chacun d'entre eux avait essayé de gérer les problèmes de son côté. Il existe aujourd'hui quatre stratégies macro-régionales européennes, communément appelées macro-régions¹, elles sont présentées dans cette étude.

En mai 2023, la Commission Arc Atlantique², instance de représentation politique des régions atlantiques au niveau européen a adopté à Cardiff une déclaration politique³ dans laquelle ses membres renouvellent leur demande de création d'une stratégie macro-régionale atlantique. Les conseils régionaux de Nouvelle-Aquitaine, Bretagne et Pays de la Loire, membres de cette Commission sont signataires de cette déclaration.⁴

La Commission Arc Atlantique assure la promotion de la création de cette macro-région auprès des institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Comité des Régions...) et des Etats membres concernés (France, Espagne, Portugal, Irlande).

Pour la Commission Arc Atlantique, les arguments avancés pour la création d'une stratégie macro-régionale atlantique sont de nature à :

- Conforter la coopération maritime des régions ;
- Encourager l'innovation et renforcer les liens entre les territoires atlantiques ;
- Proposer un cadre pour maintenir le dialogue et les coopérations avec les pays tiers et notamment les territoires maritimes du Royaume-Uni ;
- S'inscrire dans la continuité de la Stratégie maritime atlantique et son Plan d'Action Atlantique en favorisant une gouvernance multiniveaux,
- Optimiser l'ensemble des financements publics et privés disponibles vers la réalisation des objectifs d'une stratégie commune ;

¹ Cette expression « macro-région » est reprise dans l'étude à plusieurs reprises pour désigner une « stratégie macro-régionale européenne »

² La Commission Arc Atlantique est l'une des six commissions géographiques de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM). La CRPM rassemble environ 160 régions issues de 24 États de l'Union européenne et au-delà. Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen. Elle opère à la fois comme un think tank et un lobby pour les régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et la croissance bleue, et l'accessibilité. La gouvernance européenne, l'énergie et le changement climatique, le voisinage et le développement, représentent également d'importants domaines d'activités de l'association.

³ Commission Arc Atlantique, 2023, Déclaration politique approuvée par l'Assemblée générale à Cardiff

⁴ Pour information au lecteur, la région Normandie est membre de la CRPM mais ne siège pas au sein de la Commission Arc Atlantique.

- Assurer un lien plus étroit avec les territoires de l'intérieur des régions côtières.

Cet intérêt pour un projet de macro-région atlantique fait écho à la dernière étude des CESER de l'Atlantique « Une nouvelle dynamique de la façade atlantique – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales » publiée en 2020 dont la conclusion invite les quatre régions atlantiques françaises : « à donner un cadre stratégique et politique aux coopérations, à formaliser des stratégies transversales de coopération interrégionale. Il s'agit d'identifier par des échanges constants les problématiques qui ne peuvent être résolues à l'échelle strictement régionale, les réponses communes qui peuvent y être apportées, les enjeux et projets pour lesquels des collaborations apporteraient une réelle valeur ajoutée, etc. Une telle analyse doit également permettre de déterminer le périmètre pertinent, les partenaires à associer, la forme à donner à la coopération. Il importe tout autant de définir les résultats attendus, de suivre et, d'évaluer les résultats de ces démarches. »⁵

S'il est acquis par les assemblées des quatre CESER que la coopération est une plus-value et qu'il faut l'encourager, le recours à la macro-région comme outil de coopération européen transnationale reste une question ouverte.

Présenté comme une évolution nécessaire pour l'arc atlantique, entendu comme espace territorial et un ensemble social, et défendu comme l'outil pertinent pour assurer la cohésion économique, sociale, environnementale et territoriale de cet espace, de nombreuses questions se posent :

- De quelle manière peut-il contribuer à animer une vision politique stratégique, au-delà des frontières terrestres et administratives, pour garantir un avenir durable, prospère et équitable des populations et des territoires atlantiques ?
- Quelle place donne-t-il aux « forces vives » que représentent les acteurs de la société civile aux côtés des décideurs institutionnels ?
- En quoi est-il une opportunité, voire une chance, à saisir pour le futur de l'arc atlantique ?

C'est dans ce contexte que l'association des CESER s'est auto-saisie de cet objet d'étude, la macro-région atlantique, pour initier une réflexion interrégionale

⁵ Extrait de CESER de l'Atlantique, 2020, *Une nouvelle dynamique de la façade atlantique française – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales*

pour comprendre, partager les enseignements et formuler des propositions pour accompagner le débat autour de ce projet.

La problématique et les objectifs de l'étude

A travers cette étude, les CESER de l'Atlantique s'interrogent sur la pertinence, de ce cadre politique de coopération afin de répondre aux enjeux de développement humain, socio-culturel, socio-économique et environnemental de cet espace arc atlantique européen, en mutations voire en rupture au regard de l'actualité récente, et dans quelles conditions ce cadre macro-régional stratégique pourrait ou a contrario ne pourrait pas permettre à cette façade atlantique européenne et à son hinterland d'être un espace durable, stable, prospère et équitable. Si l'étude est rédigée par les CESER de la façade atlantique française, les enjeux et propositions dressés ont vocation à être partagés et à créer les conditions de l'adhésion des autres régions atlantiques européennes engagées dans le processus de réflexion autour de la macro-région atlantique (Irlande, Espagne et Portugal).

Le groupe de travail des CESER de l'Atlantique s'est livré à une analyse questionnant les objectifs suivants :

- Quel pourrait-être le projet politique d'une macro-région atlantique selon les attentes de la société civile ; autour de quels grands enjeux cette stratégie pourrait-elle se structurer ?
- Quels contours géographiques pour cette potentielle macro-région atlantique ?
- Dans quelle mesure une stratégie macro-régionale permet-elle ou non l'inclusion de la société civile dans la définition des objectifs stratégiques et leur mise en œuvre ?

Une macro-région atlantique peut-elle constituer une réponse aux attentes de la société civile exprimées dans l'étude « Une nouvelle dynamique de la façade atlantique – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales » publiée en 2020 par les CESER de l'Atlantique.

La structure de l'étude

La démarche proposée au lecteur repose en cinq temps de lecture qui sont le reflet des étapes par lesquelles le groupe de travail est passé pour questionner cet objet d'étude et livrer ses conclusions.

Dans un premier temps, l'étude propose de :

- Comprendre ce qu'est une stratégie macro-régionale européenne et les origines du projet de création d'une stratégie macro-régionale atlantique ;

- S'interroger sur ce qui donnerait du sens à un éventuel projet macro-régional : autour de quels objectifs communs se rassembler et concentrer les énergies individuelles dans un projet collectif ?
- Faire l'état des lieux des espaces de coopération institutionnalisés sur l'arc atlantique européen et dégager des enseignements des expériences de coopération territoriale européenne.

Dès lors, forts de ces constats, les discussions ont permis de :

- Se projeter à l'échelle d'un potentiel projet macro-régional atlantique et de valoriser les attendus pour une stratégie co-construite dans une approche ascendante ;
- Livrer à la réflexion des décideurs des éléments d'appréciation pour réunir les conditions de réussite d'une coopération renforcée au service des territoires et des populations sur cet espace atlantique.

L'étude proposée ici questionne ainsi tout au long de son argumentaire l'enjeu de la gouvernance multiniveaux d'une stratégie macro-régionale et la place de la société civile dans ce cadre politique de coopération.

Ressources mobilisées

Pour réaliser cette étude, le groupe de travail a conduit une réflexion alimentée des regards extérieurs, des retours d'expériences et leur appréciation sur le projet recueillis à l'occasion d'une trentaine d'auditions.⁶

L'étude s'appuie sur les travaux prospectifs publiés par l'association et ceux réalisés récemment par nos quatre CESER membres ainsi que sur une veille documentaire, des ressources officielles des institutions européennes et des apports bibliographiques cités tout au long du document.

En complément de la lecture de cette étude, le lecteur est invité à consulter les travaux des quatre CESER et des CESER de l'Atlantique référencés en annexes de cette étude et disponibles sur les sites internet des CESER.

⁶ Voir Remerciements

Note à l'attention du lecteur

L'étude vise une réflexion ancrée dans le temps présent pour déterminer si une macro-région peut représenter une opportunité pour renforcer les synergies et coopérations interrégionales au regard des enjeux et des problématiques identifiés sur cet espace. Cette étude ne s'inscrit pas dans une démarche prospective qui aurait pour but d'imaginer cet arc atlantique dans 20 ou 30 ans et donc d'identifier des scénarii qui pourraient alimenter la réflexion actuelle sur la préfiguration de la macro-région atlantique.

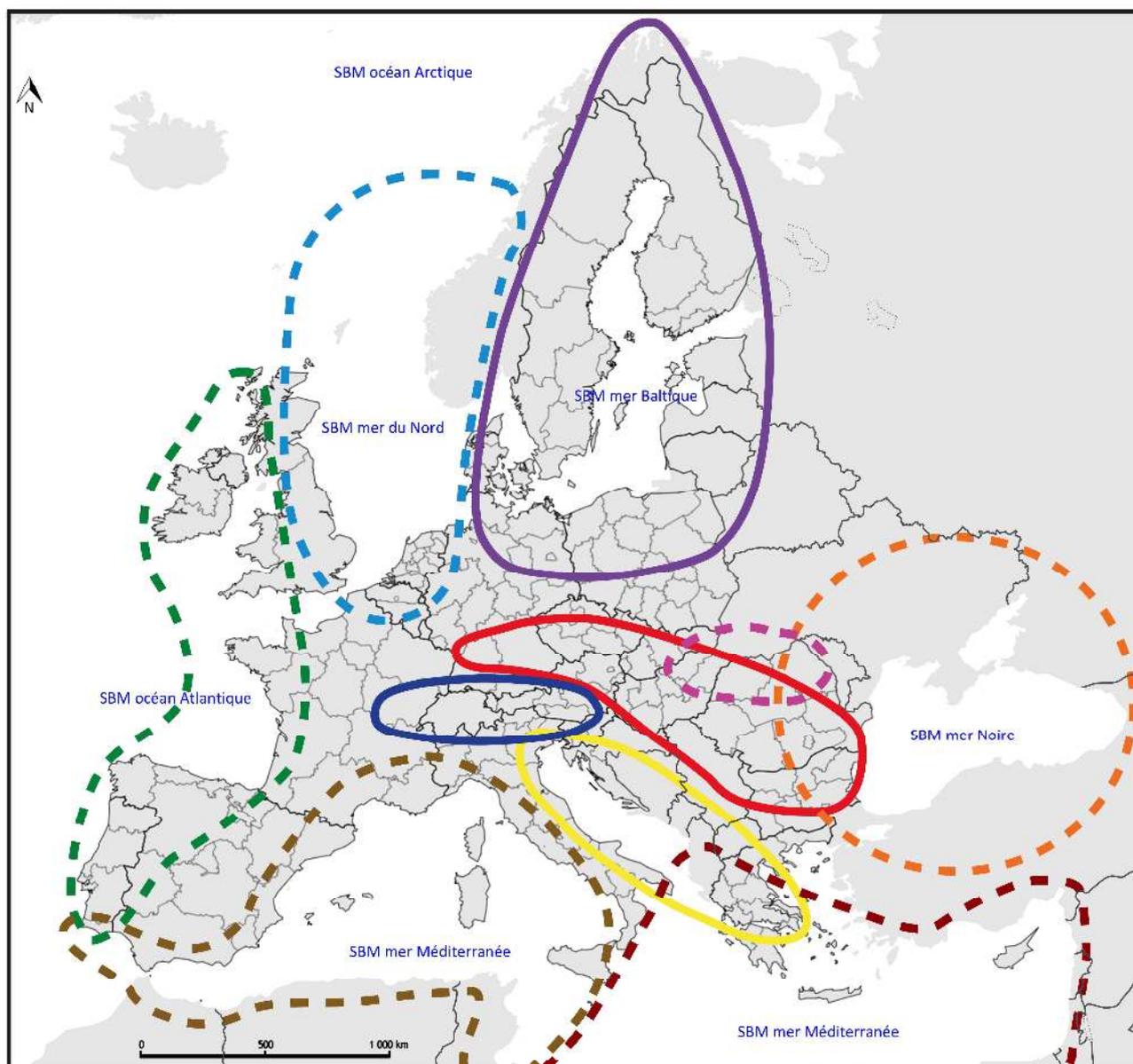
Les coopérations sont nombreuses sur l'espace atlantique, elles sont à géométrie variable et impliquent un réseau d'acteurs allant des Etats aux acteurs locaux de la société civile. L'étude n'a pas vocation à présenter une liste exhaustive de ces coopérations. L'attention est portée, notamment dans le chapitre 3, sur les espaces de coopérations institutionnels existants à l'échelle communautaire et sur l'opportunité de les faire évoluer dans un cadre macro-régional européen.

Cette étude s'inscrit dans un contexte où si la volonté politique de créer une macro-région atlantique existe à l'échelle des régions atlantiques, le projet et sa préfiguration n'ont pas encore été actés. Tout le travail de co-construction de cette potentielle stratégie macro-régionale, incluant l'ensemble des parties prenantes s'inscrira sur le temps long dans un agenda européen rythmé par des étapes de consultation. Ce calendrier est conditionné aujourd'hui par l'étape préalable de remise d'un mandat officiel des Etats membres, via le Conseil européen, auprès de la Commission Européenne pour élaborer et adopter une stratégie macro-régionale. Au moment où cette étude est rédigée, aucune demande officielle n'a été formalisée.

L'étude des CESER de l'Atlantique propose des éléments de compréhension et d'analyse pour permettre à tout un chacun de se saisir de l'intérêt de ce projet macro-régional.

1. Chapitre 1 – Stratégie macro-régionale européenne, de quoi parle-t-on ?

Carte des stratégies macro-régionales et stratégies de bassin maritimes existantes et des stratégies potentielles



Atelier Universitaire Jean Monnet-Eurégio ; Laboratoire TVES-Université Lille 1

Stratégies existantes

- Macro-région de la mer Baltique
- Macro-région du Danube
- Macro-région de l'Adriatique et de la mer Ionienne
- Macro-région alpine

Stratégies potentielles

- - - Macro-région des Carpates
- - - Macro-région de la mer du Nord
- - - Macro-région de la mer Noire
- - - Macro-région de l'arc Atlantique
- - - Macro-région de la Méditerranée occidentale
- - - Macro-région de la Méditerranée orientale

Stratégies de bassin maritime : SBM

Source - Perrin Thomas, *La région au XXIe siècle. Perspectives de France et d'Europe*, Bruxelles : Peter Lang, 2022, p. 113.

Il existe à ce jour, quatre stratégies macro-régionales européennes :

- La stratégie de l'Union européenne pour la mer Baltique, la pionnière, créée en 2009
- La stratégie de l'Union européenne pour la région Danube, créée en 2010
- La stratégie de l'Union européenne pour la région Adriatique et la mer Ionienne, créée en 2014
- La stratégie de l'Union européenne pour la région Alpine, dernière-née en 2015

Elles sont ici matérialisées sur cette carte comme des espaces de coopération spécifiques à une aire géographique centrée autour d'un écosystème naturel (mer, massif montagneux, fleuve) incluant des Etats membres de l'Union européenne et des pays tiers transfrontaliers.

L'observation de cette carte montre que l'espace atlantique n'est pas couvert à ce jour par une stratégie macro-régionale européenne mais par une stratégie de bassin maritime (légende SBM océan Atlantique) appelée Stratégie Maritime Atlantique dont l'adoption date de 2011. Son périmètre couvre quatre Etats membres Irlande, France, Espagne et Portugal. Nous verrons par la suite dans cette étude ce qui fait la différence entre une stratégie macro-régionale et une stratégie maritime.

En complément de cette carte qui pose une représentation visuelle et géographique des espaces macro-régionaux, les éléments qui suivent montrent l'articulation entre une aire territoriale et un cadre politique de coopération.

Selon les courants de pensée notamment en géographie, cette notion de « macro-région » revêt différentes interprétations. Dans le cadre de cette étude, nous retenons derrière l'expression « stratégie macro-régionale européenne », communément appelée « macro-région » dans le langage courant et dans cette étude, sa définition telle que la pose la Commission européenne.

1.1. Un cadre d'action politique et de coopérations

La notion de macro-région est récente, elle est apparue en 2009 avec la création de la macro-région baltique. Le commissaire européen chargé de la politique régionale de l'époque, Pawel Samecki, à qui l'on attribue la création des macro-régions, la définit comme « *une zone comprenant les territoires* d'un certain nombre de pays ou de régions *réunis par un ou plusieurs traits ou défis* »

communs. » Cette définition s'est étoffée à mesure que les macro-régions européennes se sont structurées et ont produits leurs premiers effets.

La Commission européenne, dans l'introduction de son rapport de 2020 sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales de l'Union européenne (COM(2020) 578), définit les stratégies macro-régionales de l'Union européenne comme des « cadres d'action publique établis par des pays de l'UE et des pays tiers situés dans une zone géographique définie pour répondre conjointement aux défis et aux opportunités qu'ils ont en commun en définissant des objectifs partagés à long terme. »⁷

Ces défis ont principalement pour noms : protection environnementale, prospérité économique, enjeu sécuritaire, infrastructures et connectivité, ...

Pour la Commission européenne, la dimension de ces enjeux est, d'une part, trop locale pour constituer un intérêt direct pour l'Union européenne dans son ensemble et, de l'autre, trop vaste pour être traités efficacement au niveau national.⁸

C'est le caractère transversal de ces enjeux sur une zone géographique qui invite à abaisser les frontières administratives et institutionnelles des territoires concernés.

La stratégie macro-régionale introduit une nouvelle échelle d'action et de coopération, transnationale, pour construire de la continuité sur un espace déjà animé par des réseaux interterritoriaux.

Dans ses documents de communication, la Commission européenne définit ainsi une stratégie macro-régionale de l'Union européenne comme :

« Un cadre politique qui permet aux pays d'une même région d'aborder et de résoudre les problèmes de manière conjointe ou de mieux exploiter leur potentiel commun (pollution, navigabilité, concurrence à l'échelle mondiale, etc.) Ces pays peuvent ainsi tirer profit d'une coopération renforcée qui rend leurs politiques respectives plus efficaces que si chacun d'entre eux avait essayé de gérer les problèmes de son côté. »⁹

⁷ Commission européenne, 2020, rapport de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union, COM(2020) 578

⁸ Définition d'une stratégie macro-régionale : « Un cadre intégré adopté par le Conseil et, le cas échéant, approuvé par le Conseil européen, et qui peut être soutenu par les Fonds ESI entre autres, dont l'objectif consiste à s'attaquer à des problèmes communs rencontrés au sein d'une zone géographique définie, qui concernent des États membres et des pays tiers situés dans la même zone géographique, qui bénéficie de ce fait d'une coopération renforcée contribuant à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale. » Article 2, règlement de l'UE 1303/2013

⁹ Factsheet de la Commission européenne, 2017, « Qu'est-ce qu'une stratégie macro-régionale de l'UE ? »

Au croisement de cette définition institutionnelle et des articles universitaires qui ont enrichi le travail exploratoire, il apparaît que ce sont les défis communs identifiés pour un éco-système géographique qui fondent la macro-région.

« L'espace des problèmes définit l'espace d'action » comme le résume la géographe, Emmanuelle Boulineau.¹⁰

En complément, la Commission européenne précise les instruments clés à l'animation d'une stratégie macro-régionale :

« Les partenaires associés à une stratégie macro-régionale doivent fonder leurs actions sur des principes clés : un partenariat approprié et un mécanisme de collaboration adéquat, une bonne coordination des actions en ce qui concerne les politiques pertinentes et leurs sources de financement, et un degré élevé de collaboration au sein et entre les pays et les secteurs d'une macro-région. »¹¹

Dès lors que l'on identifie des enjeux et risques partagés sur un territoire transnational, comment prend forme une stratégie macro-régionale ?

1.2. Une coopération à plusieurs échelles : multi-acteurs, multi-sectorielles, multi-instruments

Les stratégies macro-régionales de l'Union européenne relèvent de l'initiative des Etats. Elles sont initiées et demandées par l'intermédiaire du Conseil européen par les États membres concernés (et, dans certains cas, par des pays non-membres de l'UE), situés dans une même zone géographique.

Le Conseil européen donne alors un mandat à la Commission européenne pour élaborer les stratégies. Celle-ci organise la consultation et concertation avec les parties prenantes de l'aire géographique concernée pour préfigurer les orientations stratégiques de la macro-région. La création d'une macro-région est actée par la publication d'une communication de la Commission européenne.

L'impulsion pour créer une stratégie macro-régionale européenne se traduit donc par un engagement des Etats. C'est le point de départ pour initier de manière concrète un projet de macro-région.

¹⁰ E. Boulineau. La macrorégion du Danube portée par l'Union européenne : quelques enjeux d'européanité pour l'Europe médiane. Cattaruzza A.; Dessberg F. L'européanité en Europe médiane, 2018, 9782745348302. fffhalshs-02068790

¹¹ Commission Européenne, 2017, op.cit

Si on continue l'exploration des éléments de définition des macro-régions, très vite apparaissent les notions de réseaux, de gouvernance multi-niveaux, d'intersectorialité et de transversalité des actions.

Dans son dernier rapport d'évaluation sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales (COM(2022) 705), la Commission européenne précise cette définition et les qualifie de « *cadres de coopération établissant des réseaux de parties prenantes qui forment une mosaïque d'expertise transnationale et intersectorielle avec un potentiel pour accroître la coopération, la création de valeur et la prospérité* »¹².

Chaque stratégie associe donc un large éventail d'acteurs à différents niveaux (international, national, régional, local), secteurs (public, privé, société civile) et domaines de compétences, ce qui fournit une plateforme favorisant une gouvernance à la fois multinationale, multisectorielle, et à niveaux multiples. Comme le résume, Stéphanie Dühr, Professeur associé en Aménagement du territoire à la School of Management de Nimègue, les stratégies macro-régionales de l'UE tentent d'atteindre une coordination à trois dimensions¹³ :

- **Horizontalement, entre les politiques sectorielles, dans une approche transversale**
- **Verticalement, entre différents niveaux de gouvernance, en associant les différentes compétences en termes de complémentarité et de synergies,**
- **Géographiquement, par-delà les frontières administratives.**

De l'avis des acteurs impliqués dans une stratégie macro-régionale, celle-ci apporte de la cohérence et de la plus-value à un ensemble de réseaux interterritoriaux déjà existant, elle permet :

- d'introduire une meilleure coordination soutenue par un volontarisme politique qui définit un cap commun,
- de piloter des projets multisectoriels qui rentrent dans le cadre des orientations stratégiques
- et d'optimiser la recherche de financements pour faire émerger des projets innovants en réponse aux enjeux et défis posés.

¹² Commission Européenne, 2022, Rapport de la Commission au Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'UE, COM (2022) 705

¹³ Stéphanie Dühr, « Mer baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? » *Notre Europe*, Septembre 2011

Ces stratégies allient trois niveaux interdépendants dans la gouvernance :

- **le niveau politique** qui assure la direction politique et stratégique, ce sont les ministres, représentants de l'Etat, voire représentants des régions selon les modèles de gouvernance choisis,
- le **niveau de la coordination** qui assure l'interface entre le niveau politique et le niveau de mise en œuvre, ce sont les coordinateurs nationaux,
- et **le niveau de la mise en œuvre**, ce sont les groupes thématiques, de pilotage politique ou d'action (en fonction des macro-régions), qui travaillent à la mise en œuvre quotidienne des plans d'actions, ils regroupent tous les acteurs des territoires qui génèrent les projets de coopération.

Pour illustrer ce propos, les représentants des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne Rhône-Alpes aux côtés de l'Etat français représenté par l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT) auditionnés dans le cadre de cette étude, identifient la valeur ajoutée de la macro-région alpine dans sa capacité à articuler une vision politique et stratégique portée collectivement avec une structuration des réseaux dans un esprit « d'incubateur de projets ».14

Une stratégie engageante

Le cadre macro-régional est générateur de projets européens de coopération qui s'inscrivent dans une *stratégie*, définie comme l'art d'organiser, de structurer un travail, de coordonner une série d'actions, en vue de répondre à des objectifs prioritaires, et de pouvoir l'évaluer en fonction des résultats et la faire évoluer en conséquence.

Une stratégie macro-régionale ne s'entend pas comme une institution, ni comme une strate institutionnelle ayant pouvoir hiérarchique ou force contraignante, elle établit un cadre de coordination permettant l'émergence de projets interterritoriaux, interrégionaux et transnationaux orientés vers la réalisation des objectifs posés par la stratégie.

A l'issue de sa thèse « Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique », de 2014, Nicolas Escach, Docteur et agrégé de géographie – Directeur du campus de Caen de SciencesPo Rennes, partage sa définition de la macro-région baltique en ces termes¹⁵ :

¹⁴ Audition des acteurs français de la Stratégie de l'UE pour la Région Alpine (ANCT, Région Sud, Région Rhône-Alpes) – propos recueillis à l'occasion de l'audition du 17 février 2022

¹⁵ Propos recueilli à l'occasion de l'audition du 2 mars 2023

« La macro-région baltique est donc un ensemble/une convergence de réseaux et de projets qui orientent les trajectoires interterritoriales et les dynamiques de rescaling (remise à l'échelle) en ciblant stratégiquement les défis pour lesquels la continuité territoriale s'avère la plus indispensable. Elle dessine une géographie de l'entre-deux à géométrie variable (en fonction des défis à relever) bien que majoritairement intra-communautaire. Elle combine approches fonctionnelles et entrée territoriale sous une coordination administrative finalement classique, principalement ministérielle et étatique. N'ajoutant aucun nouveau cadre institutionnel, programmatique financier et territorial, elle contribue cependant au renforcement d'espaces intermédiaires à plusieurs échelles (plateformes transnationales mais aussi régions urbaines, coopérations transfrontalières). »¹⁶

Dès lors l'engagement et l'adhésion à une stratégie macro-régionale doivent nécessairement se penser dans le temps long, comme le rappelle la Commission européenne.

« Contrairement aux projets classiques des programmes de financement traditionnels de la Commission, les stratégies macro-régionales ne se concentrent pas sur des activités ponctuelles avec un début prédéterminé et une date fixe de fin [...] l'objectif de ces stratégies est d'améliorer les capacités institutionnelles et de donner le pouvoir d'agir aux personnes et parties prenantes de cet espace pour créer des services innovants et inclusifs, en les faisant contribuer activement au développement et à l'ouverture de leurs macro-régions à moyen et long terme. »¹⁷

Un levier à la mise en œuvre des orientations générales de l'Union européenne

Les objectifs sont stratégiques, de long terme et convenus conjointement par les pays participants. Ils varient en fonction des besoins de la macro-région concernée et doivent accorder la priorité aux questions stratégiques qui apportent de la valeur ajoutée dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.

¹⁶ Définition de Nicolas Escach publiée dans *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, de Birte Wassenberg et Bernard Reitel, 2020, 864 pages

¹⁷ CE, COM (2022) 705

A cet égard, pour la période 2021-2027, les stratégies macro-régionales sont identifiées par la Commission européenne comme des outils servant à la mise en œuvre des orientations générales pour :

- une Europe plus intelligente, grâce à l'innovation, à la numérisation, à la transformation économique et au soutien aux petites et moyennes entreprises;
- une Europe plus verte et à zéro émission de carbone, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique;
- une Europe plus connectée, dotée de réseaux stratégiques de transports et de communication numérique;
- une Europe plus sociale, qui donnera une expression concrète au socle européen des droits sociaux et soutiendra les emplois de qualité, l'éducation, les compétences, l'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux soins de santé;
- une Europe plus proche des citoyens, qui soutiendra les stratégies de développement pilotées au niveau local et le développement urbain durable dans toute l'Union européenne.

Les stratégies macro-régionales sont appelées à soutenir la mise en œuvre des orientations de l'Union en les alignant et en les coordonnant avec les initiatives régionales et locales.

A titre d'exemples, les récents documents d'orientation politique de la Commission européenne qui déclinent le Pacte Vert européen et ses différentes stratégies, font référence explicitement aux stratégies macro-régionales pour agir.

- *La Communication de la Commission européenne relative à une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'UE* (COM (2021)240)¹⁸ : évoque le rôle des stratégies macro-régionales et demande aux Etats membres de les intégrer dans leur programmation nationale des fonds de l'UE.
- Le *Plan RePowerEU* (COM (2022) 230)¹⁹ (plan pour réduire la dépendance de l'UE aux énergies fossiles) reconnaît le rôle des macro-régions dans la

¹⁸ Commission européenne, 2021, communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions relative à une nouvelle approche pour une économie bleue durable dans l'Union européenne Transformer l'économie bleue de l'Union européenne pour assurer un avenir durable, COM (2021) 240

¹⁹ Commission européenne, 2022, communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions - Plan REPowerEU, COM (2022) 230

promotion de la coopération des investissements dans les infrastructures hydrogène.

- La *stratégie de l'UE pour les énergies renouvelables offshore* (COM (2020)741)²⁰ indique que pour garantir le succès à grande échelle de la planification et du déploiement des énergies renouvelables offshore, il sera nécessaire de renforcer la coopération régionale, notamment via les macro-régions.

Si ces premiers éléments de définition apparaissent comme structurants, il n'existe pas un modèle unique de macro-région, chacune définit ses objectifs, sa gouvernance, son mode de fonctionnement.

Néanmoins, la Commission européenne définit trois principes de base : les stratégies macro-régionales ne bénéficient pas de financements dédiés, elles ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique et elles ne donnent pas lieu à la création de nouvelles institutions. C'est « la règle des trois non ».

1.3. La règle des « trois non » : ni institution, ni législation, ni financement propre

Une stratégie macro-régionale de l'Union européenne (UE) peut bénéficier du soutien des fonds de l'UE, notamment des Fonds structurels et d'investissement et ceux liés aux programmes portés par la Commission européenne en gestion directe (Life, Horizon Europe, Erasmus...).

Pour autant, les stratégies macro-régionales ont pour caractéristiques principales de ne pas être assorties de nouveaux fonds, législations ou structures formelles de l'Union européenne.

« Elles reposent sur la coordination et les synergies. Cette approche met l'accent sur une utilisation optimale de toutes les sources financières existantes (européennes, nationales, régionales, privées, etc.), une meilleure mise en œuvre des législations en vigueur ainsi que sur une meilleure utilisation des institutions existantes à tous les niveaux. »²¹

Pour la Commission européenne, la plus-value des stratégies macro-régionales réside dans l'opportunité *« d'accomplir une meilleure gouvernance sur des grands territoires confrontés à des problèmes similaires. »* La valeur ajoutée attendue est celle de la coordination des actions relevant de différents domaines

²⁰ Commission européenne, 2020, communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions- une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat, COM (2020) 741

²¹ Commission européenne, 2017, Factsheet « Qu'est-ce qu'une stratégie macro-régionale de l'UE ? »,

politiques qui doit mener à des résultats plus efficaces et assurer un usage des ressources plus efficient que par le biais d'initiatives individuelles.²²

La Commission européenne insiste sur cette *flexibilité* et cette *souplesse* qu'apporte la coopération macro-régionale qu'elle identifie comme un avantage pour ouvrir la recherche de solutions communes qui bien souvent peuvent être plus difficiles à atteindre dans un cadre classique où les intérêts concurrentiels nationaux sont davantage formalisés.

1.4. Quatre stratégies macro-régionales à l'œuvre

Ces éléments de définition posés, le tableau ci-dessous présente succinctement les membres et objectifs des quatre macro-régions existantes.

	Stratégie de l'UE pour la région de la mer baltique	Stratégie de l'UE pour la région Danube	Stratégie de l'UE pour la région Adriatique et de la mer Ionienne	Stratégie de l'UE pour la région Alpine
	2009	2010	2014	2015
Etats membres concernés	8 Etats membres : Suède, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pologne	9 Etats membres : Autriche, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Allemagne, Hongrie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie	4 Etats membres : Croatie, Grèce, Italie, Slovénie	5 Etats membres : Autriche, France, Allemagne, Italie, Slovénie
Pays tiers	Norvège, Islande (Les relations avec la Fédération de Russie et la Biélorussie ont été suspendues en raison de la guerre en Ukraine)	Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Moldavie, Ukraine	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Macédoine du Nord	Liechtenstein, Suisse
Objectifs	Sauver la mer Connecter la région Augmenter la prospérité	Connecter la région Protéger l'environnement Construire la prospérité Renforcer la région (sécurité)	Croissance bleue Connecter la région Qualité de l'environnement Tourisme durable	Développement économique et innovation Mobilité et connectivité ²³ Protection environnementale et énergie Gouvernance

²² Stéfanie Dühr, « Mer baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? » *Notre Europe*, Septembre 2011

²³ La connectivité revient dans chacune des quatre stratégies macro-régionales, il faut l'entendre ici comme tous les axes de communication qui servent à mettre en réseau l'espace macro-régional : mobilité et infrastructures, réseaux de télécommunications, nouvelles technologies d'information et de communication, numérique...

Chacune de ces macro-régions s'appuie sur une feuille de route politique articulée autour de trois à quatre grands enjeux structurants desquels se déclinent une série d'objectifs opérationnels dont la mise en œuvre est assurée par des groupes d'action. *(Voir en annexes les infographies résumant les enjeux et objectifs des stratégies baltique et Alpine.)*

Le retour d'expériences montre que c'est à ce niveau de mise en œuvre des projets que les acteurs de la société civile interviennent.

Dans ses conclusions sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales (8461/17), le Conseil de l'UE en 2017 appelle les pays participants « *à mobiliser les régions, les villes, les agences et les institutions telles que les universités, les entreprises privées et la société civile, en les encourageant à se mettre en réseau, à coopérer et à participer à la mise en œuvre et au développement des stratégies macro-régionales* ». ²⁴

Dans son dernier rapport d'évaluation, la Commission européenne fait état des démarches engagées au sein de ces quatre macro-régions vis-à-vis de la société civile, maillon indispensable à la réalisation d'une macro-région.

A titre d'exemples, au sein de la macro-région Adriatique-Ionienne, la société civile est impliquée par le biais de plateformes comme le forum des Chambres de commerce adriatiques et ioniennes (Forum AIC), le Forum des Villes Adriatiques et Ioniennes (FAIC) et l'Association des universités de la région adriatique et ionienne (UNIADRION) qui représentent un réseau de plus de 120 organismes et institutions. Idem, dans la macro-région du Danube, les plateformes de la société civile comprennent le Forum de la société civile du Danube (DCSF) avec son groupe de travail, la Plateforme des acteurs locaux du Danube (D-LAP), DANET - Danube Networkers pour l'Europe. Les organisations de la société civile jouent également un rôle dans la baltique, elles sont particulièrement actives dans les domaines politiques de l'éducation, de la culture, de la santé et du tourisme. ²⁵

Les parties prenantes de la Stratégie de l'UE pour la région alpine sont eux impliquées dans les groupes d'action qui comprennent des représentants des organisations de la société civile, comme en témoignent les acteurs du monde associatif auditionnés dans le cadre de cette étude ²⁶.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, 2017, Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales de l'UE, 8461/17

²⁵ CE, COM (2022) 705

²⁶ Audition de CIPRA France, Réseau Educ'Alpes, Mountain Wilderness, Adrets-asso le 20 mars 2023

Leurs organisations sont mandatées officiellement par l'ANCT et les régions françaises, pour représenter, débattre et agir au nom du collectif français dans les groupes d'actions de mise en œuvre de la Stratégie de l'UE pour la région Alpine (SUERA). Reconnues pour leur expertise technique et leur ancrage territorial, elles jouent un rôle moteur dans le processus de co-construction et de réalisation des objectifs de la stratégie.

Ce qu'il faut retenir :

Une stratégie macro-régionale est un cadre politique qui permet aux pays d'un même grand espace géographique d'aborder les grands enjeux et de résoudre les problèmes de manière conjointe par une coopération renforcée ou de mieux exploiter leur potentiel.

La création d'une stratégie macro-régionale relève de l'initiative des Etats qui par l'intermédiaire du Conseil Européen donnent mandat à la Commission européenne pour élaborer et adopter une nouvelle stratégie macro-régionale.

Il existe quatre stratégies macro-régionales dans l'Union européenne. Elles se structurent autour d'écosystèmes naturels sur la mer baltique, le Danube, la région Adriatique et la mer Ionienne et le massif des Alpes. La première macro-région est née en 2009 autour de la région baltique, la dernière en date est celle de la région alpine (2015).

Il n'existe pas un modèle unique de macro-région, chacune définit ses objectifs, sa gouvernance, son mode de fonctionnement. Néanmoins, la Commission européenne définit trois principes de base : les stratégies macro-régionales ne bénéficient pas de financements dédiés, elles ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique et elles ne donnent pas lieu à la création de nouvelles institutions. C'est « la règle des trois non ».

Ses objectifs sont stratégiques, de long terme, spécifiques à l'espace macro-régional, et visent des enjeux de cohésion économique, sociale, environnementale et territoriale en cohérence avec les grandes priorités de l'Union européenne.

En conclusion :

Une stratégie macro-régionale permet à un collectif d'acteurs de s'entendre sur une vision commune de défis et enjeux spécifiques à un espace territorial continu en partage. Sans créer de nouvelle institution supra-étatique, elle s'articule autour de sa capacité à coordonner les actions dans une gouvernance multi-niveaux, du niveau européen au niveau local, à optimiser toutes les ressources et sources de financement (européens, nationaux, locaux) pour faire émerger des projets de coopération en réponse aux objectifs fixés. Cette gouvernance constitue un espace de dialogue et de construction dans laquelle les autorités publiques et la société civile œuvrent conjointement à la réalisation de la stratégie.

1.5. L'émergence du projet de macro-région atlantique

Si le sujet est d'actualité, l'idée d'une macro-région atlantique n'est pas nouvelle. Elle émerge avec la création de la stratégie macro-régionale baltique. La mobilisation en faveur d'un nouveau cadre de coopération stratégique et ambitieux pour relever les défis de l'espace atlantique est notamment exercée de longue date par la Commission Arc Atlantique (CAA), l'une des six commissions de la Conférence des régions Périphériques Maritimes²⁷.

Cette commission est l'organe politique qui réunit les régions de l'espace atlantique. A sa création, elle couvre cinq Etats (Irlande, Royaume-Uni, France, Espagne et Portugal) d'un territoire qui va de l'Andalousie à l'Irlande. Cette commission promeut un espace de coopération dynamique s'appuyant sur les spécificités des régions atlantiques et elle en assure la promotion des intérêts auprès des instances communautaires.²⁸

La Commission Arc Atlantique prône la création d'une macro-région atlantique dès 2009 dans la lignée la macro-région baltique.

²⁷ La Conférence des Régions Périphériques Maritimes, CRPM, a été créée en 1973 pour assurer la promotion des façades maritimes européennes

²⁸ source : site internet de la Commission Arc Atlantique

Tamara Espiñeira- Guirao, Professeur à Sciences Po Rennes et ancienne coordinatrice du réseau des Villes de l'Arc Atlantique explique que la demande initiale des acteurs de l'atlantique était de travailler à une « coopération territoriale renforcée ». ²⁹

A l'instar de la stratégie en mer baltique qui s'est structurée autour des enjeux de : protection de l'environnement, prospérité, accessibilité, attractivité et sécurité, les promoteurs d'une macro-région atlantique proposaient un renforcement des coopérations autour des énergies marines, du corridor de transport atlantique, de la pêche, de la recherche, l'innovation et la formation, dans une optique d'allier les enjeux maritimes aux enjeux territoriaux. Philosophie que l'on peut résumer par l'expression « Il faut louer la mer et se tenir en terre ».

Malgré ce souhait exprimé et soutenu par la Présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne en 2010, le choix opéré par le Conseil européen (chefs d'Etats) et la Commission européenne est d'élaborer une stratégie de bassin maritime qui s'inscrit dans le cadre de la politique maritime intégrée dont le suivi technique est assuré par la Direction Générale MARE (DG MARE), en charge des affaires maritimes et de la pêche. A l'époque c'est le Royaume-Uni qui ne soutient pas l'idée d'une macro-région atlantique.

Les enjeux atlantiques en matière de coopération sont ainsi circonscrits aux enjeux maritimes.

2011 - 2013 – adoption de la Stratégie Maritime Atlantique et du Plan d'Action Atlantique

Ce mandat donne lieu en 2011 à l'adoption d'une **Stratégie Maritime Atlantique**³⁰ (**SMA**) dont le volet opérationnel est adopté en 2013 sous la forme d'un **Plan d'Action Atlantique (PAA)**.

La gouvernance de la Stratégie maritime de l'Atlantique repose sur le **Groupe de la stratégie de l'Atlantique (ASG)**, composée exclusivement de représentants des quatre Etats membres (France, Irlande, Portugal et Espagne). Ce groupe est responsable de la prise de décision stratégique liée à l'examen, à

²⁹ Audition de Tamara Espiñeira- Guirao, Docteure en géographie - Sciences Po Rennes, Institut Galicien d'Analyse et de Documentation Internationales (IGADI) le 16 décembre 2022, Rennes

³⁰ L'article 2 du règlement 1303/2013 de l'Union Européenne définit une stratégie maritime comme un cadre structuré de coopération relatif à une zone géographique donnée, élaboré par les institutions de l'Union, les États membres, leurs régions et, le cas échéant, les pays tiers partageant un bassin maritime ; la stratégie spécifique au bassin maritime prend en considération les spécificités géographiques, climatiques, économiques et politiques du bassin maritime.

la coordination opérationnelle et à la mise en œuvre du Plan d'Action Atlantique.

Chaque année, une **conférence de la plate-forme des parties prenantes de l'Atlantique** permet de rassembler les parties prenantes de cet espace pour discuter de la mise en œuvre du PAA et de travailler collectivement à la promotion de nouveaux projets, nouvelles innovations pour atteindre les objectifs fixés.

Depuis 2014, pour accompagner le suivi de cette stratégie, notamment auprès des porteurs de projets, et en assurer la communication, la Commission européenne dédiée à la Stratégie Maritime Atlantique un **mécanisme d'assistance technique**.

Si l'on s'intéresse au regard porté à l'époque par les acteurs de la société civile organisée sur cette Stratégie Maritime Atlantique on peut faire référence à deux rapports publiés par le **RTA, Réseau Transnational Atlantique**³¹ auxquels ont contribué les CESER français (Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et Normandie).

En 2015, un rapport sur les conditions pour une bonne réalisation de la Stratégie Atlantique³² pointait certaines faiblesses de la Stratégie Maritime Atlantique à son démarrage, parmi lesquelles :

- L'absence d'un engagement politique et d'un leadership affirmé de la part des Etats et des régions atlantiques, moteur d'une coopération renforcée à l'échelle atlantique
- L'absence d'un cadre de gouvernance multi-niveaux permettant une meilleure appropriation des objectifs de la Stratégie, d'assurer un relais auprès des acteurs des territoires, et de faire émerger des projets de coopération
- L'absence d'un fonds dédié à la Stratégie maritime Atlantique pour le financement des projets.

Par la suite, dans le cadre de la révision à mi-parcours du Plan d'Action Atlantique, le RTA avait poursuivi son analyse de la SMA en publiant en 2017, le

³¹ Le Réseau Transnational Atlantique (RTA) est une plate-forme de coopération de la société civile sur l'espace atlantique. Il a été constitué officiellement le 19 septembre 2003, lors de la première réunion de son organe plénier, le Comité d'orientations. Ce réseau transnational est composé des Conseils économiques sociaux et environnementaux des régions de l'espace atlantique européen. Dans les Etats-membres où de telles institutions n'existent pas, des entités régionales équivalentes sont représentées. Le RTA a comme principal objectif le développement des coopérations entre les représentants socioprofessionnels de la société civile atlantique afin d'influencer les politiques européennes en faveur de la façade atlantique. Le RTA a établi une relation de coopération permanente avec la Commission Arc Atlantique (CAA) de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM). Ces éléments sont détaillés dans le chapitre 3.

³² RTA, 2015, *Les conditions pour une bonne réalisation de la Stratégie Atlantique*

rapport intitulé « Propositions sur les conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie Atlantique ». ³³

Les conclusions de ce rapport, deux ans après le précédent, notent des points faibles détectés dans le fonctionnement, l'opérationnalité et l'efficacité de la Stratégie Maritime Atlantique qui en pénalisent sa mise en œuvre effective.

En miroir, ce rapport dresse un état des lieux de la Stratégie Atlantique et la compare aux pratiques de la stratégie macro-régionale baltique. La notion de stratégie macro-régionale atlantique y est abordée et présentée, du point de vue de la société civile, comme une évolution souhaitable pour cet espace.

2020 – Adoption du Plan d'Action Atlantique 2.0 dans un contexte de Brexit et de crise liée à la Covid-19

Le Plan d'Action Atlantique a ainsi été revu en 2020, il est présenté comme le **Plan d'Action Atlantique 2.0** adopté le 23 juillet 2020. Cette nouvelle version tient compte des remarques formulées par les acteurs en vue de le rendre plus opérationnel dans sa mise en œuvre notamment en ciblant des objectifs concrets.

Pour renforcer sa conduite opérationnelle, le PAA 2.0 a doté chaque pilier d'un coordinateur et d'un groupe de travail dédié :

- PILIER I : Les ports en tant que points d'entrée et plateformes pour l'économie bleue
- PILIER II : Compétences bleues de demain et connaissance des océans
- PILIER III : Energies marines renouvelables
- PILIER IV : Océans en bonne santé et côtes résilientes

Néanmoins, il faut noter que cette révision à mi-parcours du Plan d'Action Atlantique s'est ouverte dans un contexte où le Brexit anime les débats sur les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pour les régions atlantiques.

Dans sa contribution sur « Les conséquences socio-économiques potentielles du Brexit dans les régions de la façade atlantique française » de décembre 2017, les CESER de l'Atlantique partagent la conclusion du rapport du RTA et alertent *leurs exécutifs régionaux sur les conséquences du Brexit et sur :*

« le risque en termes géopolitiques, d'aggraver la « périphéricité » des régions atlantiques et d'affaiblir l'Arc atlantique et son poids dans la dynamique

³³ RTA, 2017, *Propositions sur les conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie Atlantique*

européenne, au regard d'autres façades (Méditerranée, Mer baltique, etc.) ». A cela, la contribution estime que « les régions ont un rôle à jouer dans la fédération des acteurs de leurs territoires pour suivre ces conséquences et mettre en œuvre des stratégies partagées. »³⁴

Aux arguments liés aux multiples conséquences sectorielles du Brexit sur le développement des régions atlantiques se sont ajoutés à partir de 2020 ceux liés aux conséquences socio-économiques nées de la crise sanitaire de Covid-19. La révision du Plan d'Action 2.0 engagée en 2018 associée au contexte de crises ont mis en lumière un faisceau d'enjeux partagés, au-delà de ses seuls enjeux maritimes, qui a ravivé au sein de la Commission Arc Atlantique l'idée d'une stratégie macro-régionale atlantique.

En décembre 2020, les régions atlantiques qui s'expriment au travers de la Commission Arc Atlantique publient une décision politique qui fait la synthèse de ces éléments de contexte.

- ✓ La façade atlantique est en retard sur certaines autres régions européennes en termes de développement (PIB par habitant). Il reste encore beaucoup à faire dans cette région d'Europe en ce qui concerne d'autres indicateurs comme le taux de chômage, l'investissement dans la R&D en pourcentage du PIB, et l'éducation et la formation.
- ✓ Parmi les États atlantiques, l'Espagne, la France et le Portugal sont parmi les plus touchés par la crise du COVID-19. C'est pourquoi ces États recevront des sommes très importantes via l'instrument « Facilité pour la Reprise et la Résilience » (FRR).
- ✓ Les Régions atlantiques sont également confrontées à une nouvelle crise économique liée Brexit qui ajoutera de nouvelles frontières extérieures à celles déjà en place. En effet, les secteurs affectés par le Brexit sont les mêmes que ceux actuellement concernés par les mesures de santé publique mises en place pour lutter contre le COVID-19, à savoir : la pêche, l'aquaculture, le tourisme, le commerce, les transports et l'industrie, l'aéronautique et l'automatisation notamment.

Extraits de la Proposition de la Commission Arc Atlantique au Conseil européen pour un mandat de la Commission en faveur d'une stratégie macro-régionale atlantique, décembre 2020

Cette décision politique précise que le modèle macro-régional a le potentiel pour relever les défis mentionnés ci-dessus tout en conservant la dimension maritime et en renforçant le PAA 2.0 par :

³⁴Les CESER de l'Atlantique, 2017, Contribution sur les conséquences socio-économiques potentielles du Brexit dans les régions de la façade atlantique française

- ✓ Un renforcement de la dimension politique et de coopération des Etats membres, des régions et de pays tiers au sein du bassin maritime,
- ✓ Une meilleure implication de l'échelon régional, avec la volonté d'inscrire les régions dans la gouvernance de la macro-région,
- ✓ Une opportunité de relier les défis maritimes aux défis territoriaux et à la RIS3 (Stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente),
- ✓ Une meilleure visibilité au niveau européen,
- ✓ Un meilleur alignement des fonds (régionaux, nationaux).

Le souhait de relancer le projet de macro-région atlantique revient au rang des priorités dans l'agenda politique de la Commission Arc Atlantique. A l'échelle des régions couvertes par l'association des CESER de l'Atlantique, la Bretagne, les Pays de la Loire et la Nouvelle-Aquitaine sont signataires des décisions politiques de la Commission Arc Atlantique, et sont engagées dans le processus de préfiguration. La Normandie, qui n'est pas membre de la Commission Arc Atlantique, s'est prononcée pour y participer au titre de membre associé, jouant pour l'heure un rôle d'observateur.

Dès lors, les institutions européennes, interpellées par la Commission Arc Atlantique, se saisissent du sujet et publient des communications qui appuient la demande de création d'une macro-région atlantique.

En mars 2021, le Comité des régions³⁵, publie un avis à l'issue de sa session plénière – « Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique – Plan d'action pour l'Atlantique 2.0 ».

Le Comité des régions, dans son avis (CDR 4163/2020) :

- *« Estime que la création d'une macro-région atlantique est la formule appropriée pour approfondir la coopération, relever les défis maritimes parallèlement aux défis territoriaux, améliorer la coordination entre les régions et les Etats membres et rationaliser l'utilisation des fonds. »*

³⁵ Organe de représentation des collectivités locales et des régions, exerce un rôle consultatif auprès des instances de décisions européennes, notamment auprès du Parlement Européen. Chaque Etat membre est représenté par une délégation composée d'élus locaux et régionaux.

- « *Estime que cette macro-région devrait compléter son caractère maritime par le potentiel d'innovation lié aux domaines de spécialisation intelligente communs aux régions atlantiques et promouvoir la coopération transatlantique en s'ouvrant à la participation des régions ultrapériphériques de même qu'à celle des pays et des régions tiers, selon le modèle de gouvernance à plusieurs niveaux de la macro-région alpine, avec une participation directe et active des régions* ». ³⁶

Au sein du Parlement européen, la Commission REGI (Commission de travail du développement régional), présidée par Younous Omarjee, eurodéputé français (groupe de la gauche GUE/NGL), lui-même représentant d'un territoire ultramarin, très attaché à cette Europe des régions subsidiaires adopte en septembre 2021 un rapport - Sur une nouvelle approche de la stratégie maritime atlantique - ³⁷ qui

« Encourage l'évolution de la stratégie atlantique vers une stratégie macro-régionale atlantique et la création d'une macro-région atlantique afin, à la fois, d'améliorer la coordination entre les enjeux terre-mer, d'assurer une gouvernance multi-niveaux et de rationaliser les différentes sources de financement ».

Laurence Farreng, eurodéputée au groupe politique Renew Europe et conseillère à la région Nouvelle-Aquitaine ³⁸ apporte à cette occasion tout son soutien au rapport du Parlement Européen (P9_TA(2021)0369) :

« Négociatrice pour mon groupe de ce rapport, j'ai voté en faveur de celui-ci, par lequel nous affirmons la position du Parlement européen quant à la nouvelle stratégie maritime atlantique européenne. Celle-ci doit permettre de mettre à jour les priorités en matière d'économie bleue, de compétences et de connaissance des océans, d'énergies marines renouvelables, de santé des océans et espaces côtiers, tout en donnant une meilleure structure de gouvernance. Parmi les points principaux, nous déplorons les faibles résultats directement imputables à l'ancienne stratégie, regrettons l'absence de budget dédié à cette stratégie, critiquons la non-prise en compte du secteur de la pêche, et demandons la création d'une macro-région atlantique, sur le modèle de la macro-région alpine. » ³⁹

³⁶ Comité des régions, *Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique - Plan d'action pour l'Atlantique 2.0*, CDR 4163/2020

³⁷ Parlement européen, Commission du développement régional, rapport sur une nouvelle approche de la stratégie maritime atlantique, Commission du développement régional, P9_TA (2021)0369

³⁸ Mme Laurence Farreng est députée européenne depuis 2019 dans la délégation française Renaissance (majorité présidentielle) et siège au groupe politique Renew Europe, alliance des démocrates, centristes et progressistes

³⁹ Explications de votes écrites sur le rapport « Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique » (A9-0243/2021)

Mathieu Bergé, conseiller de la majorité délégué à la coopération transfrontalière, l'Eurorégion, les ports et aéroports au Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, estime que : *« pour développer les coopérations interrégionales françaises il faut travailler ensemble et porter de la même voix la création d'une macro-région atlantique. L'intérêt de la macro-région atlantique, au-delà d'une volonté de structuration de nos politiques et de nous mettre en ordre de marche pour solliciter des fonds Interreg, notamment Espace Atlantique, c'est aussi de se mettre en synergie avec la Stratégie Maritime Atlantique portée par les Etats. C'est aussi en imposant cette figure de la macro-région nous permettre de mobiliser davantage de financements pour nos coopérations à cette échelle-là. »*⁴⁰

Ses propos s'inspirent de l'expérience menée par la Nouvelle-Aquitaine avec la Région Navarre et le Pays Basque espagnol « Euskadi » dans le cadre d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) appelé Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre.

*« Dans le cadre des stratégies de spécialisation intelligentes de nos Régions, si on veut se mettre en ordre de marche en lien avec la stratégie européenne, cela pourrait se faire avec nos partenaires de l'espace atlantique au sens large, au-delà des frontières françaises. C'est l'expérience qui a été menée dans le cadre de l'Eurorégion, Nouvelle-Aquitaine-Navarre-Euskadi, qui a permis de faire un diagnostic croisé des spécialisations intelligentes. L'Eurorégion a permis d'une part de mobiliser des financements, de construire une stratégie commune et de porter des politiques publiques intégrées. »*⁴¹

Néanmoins, comme vu précédemment, ce sont les Etats qui initient la demande de création d'une stratégie macro-régionale. Les principaux partisans au projet qui ont affiché publiquement leur soutien au projet de macro-région atlantique sont l'Espagne et le Portugal.⁴²

Sans avoir communiqué officiellement sur leur soutien, la France et l'Irlande ne se sont ni clairement opposés ou exprimés de manière favorable au projet.

⁴⁰ Mathieu Bergé, propos recueillis à l'occasion du Webinaire des CESER de l'Atlantique, « Pour une nouvelle dynamique des régions de l'Ouest, osons plus de coopération ! », 18 Novembre 2021

⁴¹ Mathieu Bergé

⁴² En 2019 et 2020, le Conseil des affaires générales du Conseil de l'Union Européenne (commission de travail composé des secrétaires d'Etat aux affaires européennes) s'est prononcé de manière favorable au déploiement des stratégies macro-régionales. A l'occasion de l'Assemblée Générale de la Commission Arc Atlantique, en juin 2021, le Secrétaire d'Etat Espagnol aux Affaires Européennes, M. Juan Gonzalez Barba et son homologue au Portugal, Mme Isabel Ferreira ont apporté leur soutien à la création d'une macro-région atlantique. Le 22 juin 2021, le Secrétaire d'Etat Espagnol aux Affaires Européennes a proposé la création d'une macro-région atlantique au Conseil des affaires générales.

En conclusion de ce chapitre, la création d'une stratégie macro-régionale atlantique s'articule autour de cinq arguments clés :

- **L'ambition politique : l'expression d'un engagement politique en réponse aux enjeux de l'espace atlantique,**
- **Une gouvernance multi-niveaux incluant les Etats et les régions ainsi que les acteurs locaux, les acteurs de la société civile....**
- **Une meilleure cohésion territoriale partant des enjeux spécifiques à la façade maritime, s'appuyant sur la Stratégie Maritime Atlantique, et allant jusqu'à ceux de l'hinterland⁴³,**
- **Une meilleure optimisation des fonds européens, nationaux, régionaux pour le financement de projets,**
- **L'opportunité de conserver des liens et de renforcer les coopérations avec des pays tiers, notamment le Royaume-Uni**

Pour María Ángeles Elorza Zubiría, Secrétaire générale pour les affaires extérieures du Gouvernement Basque⁴⁴, au-delà de ces intérêts précis qui motivent la création d'une macro-région atlantique, elle y associe un enjeu géostratégique alors que les regards des décideurs européens sont tournés à l'Est et ce d'autant plus dans le contexte de crise ukrainienne.

« Il faut incarner la voix de l'Atlantique et défendre les spécificités terre-mer de nos territoires auprès de Bruxelles. »⁴⁵

Elle y traduit la nécessité d'incarner une vision politique et stratégique de l'arc atlantique alliant la mer à la terre pour ne pas rester en marge des priorités de l'Union européenne, et de ses financements, en s'appuyant sur une gouvernance multi-niveau qui donne une place aux autorités régionales aux côtés des Etats pour partager les ambitions et assurer une coordination politique/technique/financière au service des projets des territoires.

Elle évoque par la création de cette macro-région à la fois une nouvelle centralité de l'espace européen à l'Ouest et une porte ouverte de l'Europe sur l'Atlantique.

Ce discours n'est pas sans rappeler celui d'Olivier Guichard, qui en 1991, résume en ces termes les motivations de la création de la Commission Arc Atlantique *« Face à la puissance économique d'un axe Londres/Milan qui regroupe les principaux centres industriels européens ou encore, face au dynamisme de l'axe*

⁴³ Le terme « hinterland » est entendu dans cette note comme l'arrière-pays et toutes les zones d'influence et d'attraction économique d'un fleuve ou d'une zone côtière

⁴⁴ Il est à noter que la Présidence de la Commission Arc Atlantique est assurée par M. Iñigo Urkulu, Président du Gouvernement Basque

⁴⁵ María Ángeles Elorza Zubiría, propos recueilli à l'occasion de l'audition du 21 février 2022

*méditerranéen qui s'étend de Lyon à Naples, les régions de l'Atlantique se devaient de réagir et de s'unir pour faire entendre leur voix à l'heure du Marché unique, de la réunification de l'Allemagne et d'une dérive des aides communautaires vers l'Est (...) c'est d'abord une organisation économique concertée des régions de l'Atlantique et la mise en œuvre d'une stratégie adaptée et cohérente pour assurer leur développement et lutter contre leurs faiblesses ».*⁴⁶

Près de dix ans après avoir été écarté, le projet de macro-région atlantique revient dans le débat et réinterroge la nature de cet arc atlantique né il y a 35 ans. On y retrouve les marqueurs d'une volonté politique, portée par les acteurs régionaux de la Commission Arc Atlantique, pour agir en réaction et faire naître un nouvel *espace-projet*.

Ce projet de macro-région pose la question des enjeux et défis auxquels l'espace atlantique fait face aujourd'hui et à l'avenir dans un contexte désormais de plus en plus incertain. Il questionne les outils existants et la portée des coopérations à l'œuvre et se présente comme une étape ultime, voire essentielle, pour garantir la cohésion économique, sociale, environnementale d'un espace transnational atlantique dont les contours sont mouvants.

Partant de ces éléments, les acteurs de la société civile réunis au sein des CESER de l'Atlantique ont pris le parti de s'interroger sur l'intérêt de ce projet macro-régional atlantique en s'inscrivant à la fois dans une analyse d'opportunité, *en quoi ce projet est-il une réponse aux demandes de renforcement des coopérations interrégionales qui animent la raison d'être des travaux de l'association, tout en exerçant un regard critique, quelle place donne-t-il notamment à la société civile pour écrire et animer ce projet collectif*, et s'autoriser à ouvrir la réflexion, voire appeler à la vigilance, dans le respect de la mission consultative propre à nos CESER.

⁴⁶ Baudelle Guy, Poussard Anne. La façade atlantique et la prospective des territoires. In: Hommes et Terres du Nord, 1996/3. Perspectives pour 2015 : de l'Europe aux Régions. pp. 183-191

2. Chapitre 2 – Des enjeux et des risques qui invitent à un renforcement des coopérations territoriales

Compte-tenu des éléments de définition d'une stratégie macro-régionale européenne posés dans le chapitre 1, le point de départ de la réflexion autour d'un projet macro-régional atlantique a été de déterminer les problématiques qui font sens pour cet espace et qui appellent à un renforcement des coopérations territoriales. Très vite, une multitude d'opportunités de projets ont foisonné des discussions : retrait du trait de côte et aménagement du territoire, développement des énergies renouvelables et enjeux de décarbonation, mobilité et connexion avec le continent européen, transition des infrastructures portuaires, développement de filières stratégiques en lien avec les stratégies de spécialisation intelligentes des régions... Si chaque problématique compte, il est alors apparu que le facteur commun « atlantique » dépendait du niveau de proximité des acteurs avec l'océan atlantique.

Or, dans la perspective d'une stratégie macro-régionale dédiée à l'atlantique et au regard des enjeux de cohésion territoriale, les régions atlantiques ne peuvent se définir que par leur espace maritime. Dès lors, autour de quels objectifs communs se rassembler et concentrer les énergies individuelles dans un projet collectif ?

Le présent chapitre livre l'état des réflexions menées par les CESER de l'Atlantique.

A ce titre, pour mieux comprendre ce qui se joue à l'échelle des régions françaises de la façade atlantique, l'analyse s'appuie sur les conclusions d'une étude interrégionale publiée par l'association des CESER de l'Atlantique qui dresse à la fois les dynamiques de développement d'hier, aujourd'hui et demain et répertorient en réponse un état des lieux des dynamiques de coopération et leurs perspectives.⁴⁷

Cette étude, « *Une nouvelle dynamique de la façade atlantique française – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales* » montre que les régions atlantiques, prises dans leur globalité et replacées dans un contexte national, ont connu des dynamiques de développement « relativement positives » ces dernières décennies, que ce soit en matière de démographie, de conditions et de qualité de vie, d'emploi et d'économie, de formation, de recherche et d'innovation, de mobilités, d'énergie.

⁴⁷ CESER de l'Atlantique, 2020, *Une nouvelle dynamique de la façade atlantique française – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales*

Néanmoins, et c'est sans doute ce qu'il faut retenir avant tout, ces dynamiques de développement sont loin d'être homogènes sur la façade et au sein de chaque région : de fortes disparités sont observées entre les territoires. Elles sont inscrites dans la durée et pourraient s'accroître à l'avenir. Cette situation d'un « développement à plusieurs vitesses » comporte des risques de fractures territoriales, selon qu'un territoire est densément peuplé ou non, situé sur le littoral ou dans l'arrière-pays, dans l'aire d'influence d'une métropole ou dans un milieu rural « isolé », qu'il est ou non pourvu d'une offre de services, y compris médical, et de formation suffisante, qu'il est desservi par des infrastructures de transport performantes ou non, etc. Ces disparités peuvent s'observer à différentes échelles de territoire.

Jusqu'à présent, en comparaison avec d'autres régions, les inégalités sociales et territoriales ont été globalement contenues dans les régions de la façade atlantique mais cette situation ne risque-t-elle pas d'évoluer compte tenu des contraintes actuelles et à venir ? Comment maintenir la qualité de vie pour laquelle elles sont reconnues ? Les régions atlantiques sont déjà, ou vont être, confrontées à de grands défis et transitions qui traversent l'ensemble des dimensions du développement. Ces défis ne leur sont pas propres, ils concernent l'ensemble des territoires, mais ils sont particulièrement prégnants sur la façade atlantique.

Ces dynamiques de développement et leurs projections doivent également être interrogées du point de vue de leur durabilité et de la vulnérabilité des territoires : elles doivent intégrer la nécessaire transition écologique et énergétique, et l'adaptation aux conséquences du changement climatique. Ces enjeux concernent l'ensemble des dimensions : l'eau, la démographie, le logement, la santé, les activités économiques, la formation, la recherche et l'innovation, les mobilités, etc. C'est également le cas de la transition numérique, qui modifie les modes de production, de travail et de consommation, les échanges commerciaux, les mobilités, les manières de se former, de se soigner, de se divertir, etc.

Les politiques publiques, sans se faire concurrence dans leurs objectifs, doivent permettre de corriger les tendances structurelles en cours et de contenir voire de réduire, ou au minima de compenser les inégalités sociales et territoriales : c'est un enjeu de cohésion sociale et d'aménagement équilibré du territoire dans les régions atlantiques qui présentent de forts différentiels d'attractivité.

A l'échelle de l'espace atlantique, il est impératif d'intégrer la nécessaire transition écologique, énergétique et numérique afin que l'ensemble des territoires développent des solutions d'atténuation et d'adaptation face à ces défis.

Note à l'attention du lecteur

Les éléments présentés ci-dessous sont des éléments d'appréciation à l'échelle française, ils constituent un point de départ à la réflexion qui tend vers une conclusion invitant les acteurs régionaux à se concerter et travailler en collaboration tant les enjeux et leurs impacts n'ont ni frontières géographiques, ni administratives.

2.1. Des tendances mondiales qui impactent l'avenir des territoires et des sociétés atlantiques

Qu'on les appelle mégatendances ou transitions incontournables, il est désormais impossible de nier que nos territoires et nos sociétés sont soumis à des changements structurels qui impactent leur devenir et les modèles actuels de développement. Le rapport de prospective stratégique⁴⁸ publié en 2021 par l'Union européenne met en évidence *le changement climatique et les autres défis environnementaux, l'hyperconnectivité numérique et les mutations technologiques, les pressions exercées sur la démocratie, les évolutions de l'ordre mondial et de la démographie* comme tendances majeures.

Ces tendances mettent en lumière des facteurs de vulnérabilité et un risque d'accroissement des fractures sociales et territoriales dont il est urgent de mesurer les coûts à tous les niveaux et d'agir pour en réduire les effets. Comme le souligne l'OCDE (2022), *l'inaction aujourd'hui risque de se traduire par des enjeux plus pesants à l'avenir*⁴⁹. En ce sens il est préconisé d'adopter une approche régionalisée qui intègre les inégalités territoriales existantes et de mener un effort de prospective stratégique sur l'intensité et la fréquence des risques actuels et sur les risques émergents.

Ces grandes tendances se traduisent par des besoins à satisfaire, des problèmes à résoudre, et des occasions à saisir en matière d'investissement. Ces questionnements sont communs à l'ensemble des pays et leurs territoires, aussi il est intéressant d'ouvrir des échanges stratégiques pour alimenter la réflexion et définir les politiques à mener.

⁴⁸ Commission européenne, 2021, Rapport de prospective stratégique 2021: renforcer la capacité et la liberté d'action à long terme de l'UE, COM(2021) 750

⁴⁹ OCDE (2022), "Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs", OCDE, n° 29, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1ba1278d-fr>.

Les discussions menées dans le cadre de cette étude des CESER de l'Atlantique sur le projet d'une macro-région atlantique ont ainsi convergé pour identifier ce qui donnerait du sens au projet.

A l'instar des stratégies macro-régionales existantes, il a été question d'identifier sur cet espace atlantique les vecteurs d'une mobilisation forte : qu'est ce qui nous unit, nous rassemble et nous contraint ? Dans quelle mesure œuvrer collectivement serait source de valeur ajoutée dans l'atteinte de nos objectifs individuels ?

Il en ressort que faire face à l'urgence climatique et œuvrer à la décarbonation sont des fils rouges stratégiques qui doivent permettre de mobiliser toutes les opportunités de collaboration et de coopération.

De manière transversale, un consensus s'est formé autour de l'eau comme patrimoine commun (eau salée, eau douce, des bassins versants à l'océan Atlantique) qu'il est urgent de préserver tout comme la mer Baltique, le Danube, la mer Adriatique et le massif alpin constituent le patrimoine en partage des macro-régions européennes existantes.

Bassins hydrographiques et principales lignes de partage des eaux européennes



Source : A. Darmochwal – Benutzung im Rahmen der GNU FDL gestattet, 2004

Des territoires atlantiques soumis à plus d'aléas et de risques naturels du fait du changement climatique

Les données scientifiques largement diffusées par le GIEC sont sans équivoque⁵⁰, il est désormais acquis que quels que soient les efforts de réduction des émissions mondiales de CO₂, le niveau de réchauffement global de 1,5°C sera atteint dès le début des années 2030.

Dès lors, les impacts du changement climatique vont s'accroître au fur et à mesure de ce réchauffement mondial. Ils se traduisent par des phénomènes plus récurrents et plus fréquents : températures extrêmes, intensité des précipitations, sévérité des sécheresses, augmentation en fréquence et intensité des événements climatiques rares, accélération de la fonte du permafrost, des glaciers de montagne et des calottes glaciaires avec une montée des eaux qui est estimée entre 0,70 et 1,10 m selon les dernières données du GIEC (2023) ... Les mécanismes naturels d'absorption du carbone seront de moins en moins efficaces.

Les faits sont là, aucun territoire n'est épargné. Les risques qui en découlent seront de plus en plus complexes, combinés, s'échelonneront en cascade et appellent dès aujourd'hui à concevoir de nouvelles modalités de l'action publique pour les atténuer et s'y adapter. Le changement climatique et ses impacts sur les éléments naturels est un accélérateur de risques. Un risque résulte de la confrontation entre un phénomène menaçant (aléa) et un territoire. Son importance dépend à la fois de l'aléa (sa nature, sa probabilité de retour, son intensité...) mais aussi des enjeux exposés (ensemble des personnes et des biens pouvant être directement affectés) et de leur vulnérabilité. L'augmentation de l'intensité et de la fréquence des risques naturels se traduit par une augmentation des risques industriels, sanitaires, économiques et sociétaux.

Dans ce domaine, les régions atlantiques françaises disposent d'un patrimoine et de ressources naturels importants, exposés à de fortes pressions. C'est le constat posé par les travaux menés par l'association des CESER de l'Atlantique à l'occasion de trois études interrégionales portant sur les enjeux fonciers liés aux populations et activités sur le littoral atlantique⁵¹ (2013), les risques naturels et littoraux (2015), et récemment sur les dynamiques de développement et de coopération (2020).

⁵⁰ Selon les récentes données du GIEC de mars 2023

⁵¹ Les CESER de l'Atlantique, 2013, *Populations et activités sur le littoral atlantique – Enjeux fonciers – Quelle gouvernance, avec quels outils ?*; 2015, *Submersion marine et érosion côtière : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique*; 2020, *Une nouvelle dynamique de développement de la façade atlantique – Vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales*

Cet environnement naturel alliant une diversité des paysages à un climat océanique constitue tout autant des atouts sociaux, culturels et économiques majeurs autour desquels les territoires atlantiques se sont structurés que des facteurs de fragilité et de vulnérabilité du fait de cette forte exposition au changement climatique.

Les perspectives environnementales montrent que selon plusieurs indicateurs la situation de la façade atlantique française est ainsi plus préoccupante que la moyenne nationale. L'érosion de la biodiversité y est particulièrement forte avec 70% des espèces en situation défavorable. Les régions atlantiques ont en outre des responsabilités particulières vis-à-vis de certains milieux (zones humides, systèmes bocagers) et espèces (notamment migratrices).

Plus de 50% des sites humides emblématiques du littoral atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord sont en dégradation du point de vue de l'évolution de leur surface et de leur état entre 2000 et 2010 (48% en France). La disparition progressive de nombreuses petites zones humides affecte non seulement les espèces qui y vivent mais aussi la qualité et la quantité de la ressource en eau, la régulation des crues et le climat.

Parmi les pressions qui s'exercent sur l'environnement, la façade atlantique est caractérisée par des dynamiques d'artificialisation des sols préoccupantes et une fragmentation importante des habitats. Les situations en matière d'état des masses d'eau sont très contrastées selon les territoires. Ces régions atlantiques sont ainsi particulièrement exposées aux risques naturels, et notamment aux risques littoraux.

Avec une nature de côte très diversifiée, les régions atlantiques françaises se distinguent par leurs spécificités et une exposition qui allie à la fois des problématiques d'érosion côtière et de submersion marine. A ces forts aléas s'ajoutent des enjeux importants du fait de la concentration des populations et des activités sur le trait de côte. Cette vulnérabilité des territoires littoraux aux risques de submersion marine risque également de s'aggraver. La plupart des zones côtières de l'Atlantique ont connu une élévation du niveau de la mer depuis 1970, à un rythme qui varie généralement de 1 à 3 mm/an, avec quelques exceptions comme la côte est de l'Irlande, où le niveau de la mer augmente de plus de 4 mm/an à ce jour.

L'adaptation des territoires au changement climatique constitue un réel défi. Les activités de production primaire, importantes dans les régions atlantiques, sont susceptibles d'être significativement affectées.

Ces données interpellent et il importe de préparer dès aujourd'hui la recomposition spatiale des territoires. Il y a trois types de solutions possibles :

la protection, l'adaptation par la relocalisation (ou repli stratégique) et l'atténuation. Ces modes peuvent être combinés dans le temps en fonction de l'acceptabilité du risque par la société et la collectivité. En 2015, les CESER de l'Atlantique ont constaté que la complexité du cadre réglementaire et les espaces de dialogue autour de ces enjeux laisse peu de place à la société civile⁵². Ce qui ne facilite pas la compréhension et n'encourage pas l'acceptabilité sociale des politiques publiques relatives aux risques littoraux.

L'eau patrimoine commun : des enjeux à partager des bassins versants jusqu'à l'océan Atlantique

Les enjeux liés à la préservation des milieux aquatiques et de la ressource en eau seront particulièrement prégnants sur la façade atlantique, compte-tenu des projections de population et d'activités, et des impacts du changement climatique précédemment exposés.

Ce phénomène va avoir des incidences et de nombreux impacts sur les usages qu'ils soient domestiques, économiques, agricoles... Ils ne sont pas détaillés ici et méritent une analyse multi-factorielle qu'il serait opportun d'envisager à travers une étude globale dans le cadre d'une stratégie macro-régionale.

Comme le souligne AcclimaTerra⁵³, en conclusion de son rapport de 2018, « Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires » : « *La ressource en eau doit aussi être considérée comme finie et unique, intégrant les interdépendances entre eaux superficielles et souterraines ainsi que les solidarités territoriales d'amont en aval et entre bassins, ou encore l'organisation temporelle (au niveau saisonnier en particulier). Elle doit aussi concerner une ressource territoriale gérée comme telle, selon un mode « de l'eau pour les territoires et les milieux », qui doit avoir une priorité sur une gestion plus sectorielle visant exclusivement « de l'eau pour les usages ».*⁵⁴

⁵² Les CESER de l'Atlantique, 2015, *Submersion marine et érosion côtière : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique*

⁵³ AcclimaTerra est un Comité Scientifique Régional sur le Changement Climatique pluridisciplinaire initié par le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, composé de scientifiques bénévoles de la région dont la mission est d'apporter aux acteurs du territoire les connaissances nécessaires à leur stratégie d'adaptation au changement climatique.

⁵⁴ AcclimaTerra, Le Treut, H. (dir). Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine, 2018, 488 p.

Les usages de l'eau et des milieux aquatiques



© Agence française pour la biodiversité / Réalisation Matthieu Nivesse (d'après OIEau), 2018
Source : eaufrance.fr

En effet, la tension sur les ressources hydrologiques risque de s'accroître dans les prochaines décennies.

Trois principales conséquences du changement climatique sont identifiées :

- des étiages plus sévères et plus longs en été, et donc un cycle hydrologique perturbé ;
- une réduction de 20 à 40% du débit des cours d'eau en été, qui pourrait conduire à une surexploitation des eaux souterraines ;
- l'augmentation de la consommation d'eau potable (à savoir que +1°C correspond à +1,6% de consommation).

D'un point de vue global (quantitatif et qualitatif) et à l'échelle française, la projection tendancielle des pressions qui s'exercent sur les trois bassins Seine-Normandie, Loire-Bretagne et Adour-Garonne, réalisée par les Agences de l'eau, montre qu'en l'absence d'action supplémentaire par rapport à ce qui est déjà engagé, une forte proportion des masses d'eau, notamment superficielles, risquerait de ne pas atteindre les objectifs environnementaux fixés à l'horizon 2027.

Les données scientifiques issues des groupes d'expert régionaux sur le climat convergent en ce sens. Les diagnostics posés s'ils révèlent des spécificités de chacun de ces territoires traduisent néanmoins des similitudes dans les scénarios à venir et formulent des conclusions similaires qui appellent à développer la capacité de résilience des territoires par la mobilisation collective. En publiant des données « régionalisées » sur les effets du changement climatique l'objectif est d'agir au plus local pour informer, anticiper et agir pour préparer l'avenir.⁵⁵

Ressource précieuse et vitale, l'eau constitue un patrimoine commun pour les régions atlantiques. A l'échelle de cet espace la question de l'eau inclut à la fois, les enjeux multiples liés à la préservation de l'écosystème global de l'océan, et ceux de l'eau douce qui irrigue les bassins versants des territoires atlantiques.

Tout comme, la dépollution de la mer Baltique a été le point de départ d'une volonté collective d'agir, la préservation de la ressource en eau au sein des territoires atlantiques constitue un trait d'union qui réunit les populations localisées sur la façade atlantique et celles installées dans l'arrière-pays. Les deux approches se conjuguent et doivent permettre aux uns et aux autres de se sentir concernés et d'agir conjointement.

De manière opérationnelle, les bassins hydrographiques transfrontaliers de l'arc atlantique nécessitent une approche de gestion intégrée pour assurer une utilisation durable de l'eau. Cela implique la coopération entre les pays et les régions partageant les mêmes bassins pour la gestion des ressources, la prévention des pollutions et la résolution des conflits éventuels.

A travers le développement des coopérations, les acteurs peuvent partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques pour une gestion durable, le développement de techniques d'économie d'eau, la mise en œuvre de programmes de protection des ressources, de traitement des eaux usées et de gestion des catastrophes liées à l'eau.

Comme le soulignent les éléments d'analyse des GIEC régionaux, le changement climatique a un impact significatif sur les ressources en eau de l'arc atlantique, notamment par le biais de modifications des régimes de précipitations, de l'élévation du niveau de la mer et de l'augmentation des événements météorologiques extrêmes. Les régions de l'arc atlantique pourraient coopérer pour élaborer des stratégies d'adaptation au changement climatique, telles que la protection des zones côtières et la prévention des sécheresses et des inondations.

⁵⁵ A ce titre le lecteur est invité à consulter les travaux menés par le GIEC Pays de la Loire, le GIEC normand, AcclimaTerra – Comité scientifique régional sur le changement climatique et le Haut Conseil Breton pour le Climat

Les écosystèmes aquatiques de l'arc atlantique, tels que les rivières, les lacs, les fleuves et leurs estuaires et les zones côtières, sont d'une grande importance écologique. La coopération pourrait contribuer à la protection et à la restauration de ces écosystèmes, en mettant l'accent sur la préservation de la biodiversité, la réduction de la pollution, la gestion des zones humides et la promotion d'une utilisation durable des ressources.

Dans le domaine de l'innovation et des technologies de l'eau, la recherche de solutions peut inclure le développement de technologies de traitement de l'eau plus efficaces, la récupération des eaux pluviales, la désalinisation de l'eau de mer et éviter la salinisation des nappes côtières, l'utilisation de l'eau recyclée, la mise en place de réseaux d'adduction fiables pour éviter les pertes de rendement et l'application de techniques d'agriculture durable et d'irrigation efficace.

Ces coopérations peuvent être facilitées par des initiatives régionales, des programmes de financement européens, des réseaux de coopération existants et la participation active des acteurs locaux, tels que les autorités publiques, les organismes de gestion de l'eau, les entreprises privées, le monde associatif, au plus près des citoyens...

A ces effets du changement climatique sur la ressource en eau, s'ajoutent les effets de l'activité humaine. A titre d'exemple et pour illustrer le propos, l'audition de VIGIPOL a enrichi la réflexion en mettant en avant les bénéfices de la coopération face aux risques croissants de pollutions diverses liées au trafic maritime.

VIGIPOL est un syndicat mixte créé en 1978 à la suite de la marée noire de l'AMOCO Cadix pour fédérer les collectivités touchées par cette pollution et porter une action en justice contre le pétrolier américain AMOCO.

Le procès a été remporté par le syndicat, de ce succès a perduré une volonté politique des collectivités de poursuivre la collaboration et de capitaliser sur les acquis de cette expérience dans la gestion d'une catastrophe maritime.

L'objet de VIGIPOL aujourd'hui est de défendre les intérêts des collectivités littorales face aux risques issus du transport maritime. « Son domaine d'intervention s'étend aux pollutions et arrivées exceptionnelles de déchets, de quelque nature qu'elles soient, survenant en mer ou sur le littoral, issues du transport maritime, de tout autre activité maritime, industrielle ou portuaire, ou d'une catastrophe naturelle ou technologique. »

Le Syndicat mixte a pour objet, en fédérant l'action de ses membres et en intervenant à leurs côtés, de contribuer à la prévention des pollutions, à la protection du littoral, à la préservation et à la conservation du milieu marin. Il

défend ses intérêts propres, ceux des collectivités et établissements publics qui le composent et ceux des usagers de la mer et du littoral contre tout accident ou acte intentionnel dont les causes ou les conséquences affectent ou sont susceptibles d'affecter leurs intérêts.

Le syndicat compte 150 adhérents (communes, EPCI, départements dont la Manche et la Région Bretagne).

Les missions de VIGIPOL sont les suivantes :

- Sensibiliser aux risques les collectivités et le grand public
- Accompagner les collectivités avant, pendant et après une catastrophe
- Faire le lien entre les autres acteurs
- Tirer les enseignements de tous les événements et en faire bénéficier les collectivités
- Défendre les intérêts des collectivités pour faire évoluer la réglementation, en cas de crise et devant les tribunaux

Pour en savoir plus : <https://vigipol.org/>

Ce partage autour des enjeux liés aux pollutions maritimes et la déclinaison de ses impacts socio-économiques à l'échelle des territoires et des populations a éclairé la réflexion. Il met en lumière que la menace est commune, croissante et diversifiée, que les compétences sont partagées pour y répondre et implique une coordination Etat-collectivités locales par la mise en place de modes opératoires pour se préparer et être en capacité d'agir en cas de crise.

Au regard des contraintes et des problématiques qui se posent aux territoires et aux populations et dont les travaux des CESER se font régulièrement l'écho, les discussions autour de la coopération interrégionale ont fait émerger la nécessité de faire converger les approches menées (feuilles de routes, stratégies régionales, ambition maritime...) par chaque région, de mutualiser les efforts pour identifier et caractériser les risques et leurs multiples conséquences et investir collectivement pour rechercher des solutions adaptées.

Les témoignages recueillis en ce sens à l'occasion de cette étude font émerger l'envie de co-construire un projet de coopération à l'échelle atlantique qui fasse du développement de la culture du risque un axe central de son action.

A la vitesse à laquelle les éléments climatiques évoluent, il est plus que jamais temps d'agir et de s'unir pour protéger et préserver ce qui constitue les éléments vitaux d'un développement durable, équitable et juste de nos territoires et de

nos sociétés. En s'unissant autour de cet objectif dans une dynamique atlantique c'est préparer l'avenir, garantir la sécurité et la prospérité pour toutes et tous.

Enjeux énergétiques : fédérer les atouts pour contribuer au développement d'une énergie décarbonée

Face à l'augmentation des besoins énergétiques mondiaux et au regard de l'enjeu de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la consommation d'énergie représente un enjeu majeur pour les territoires. En février 2022, le conflit en Ukraine et ses conséquences en matière d'approvisionnement énergétique ont mis en lumière de nouvelles vulnérabilités et une forte dépendance du marché européen aux hydrocarbures russes. Dans le même temps, les objectifs d'une neutralité carbone à l'horizon 2050 obligent à repenser les modes de production de l'énergie et replacent la question de la souveraineté énergétique au cœur des agendas nationaux et européens.

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la part de l'énergie nucléaire conduisent à promouvoir la production d'énergies renouvelables dans les territoires. L'objectif est de construire un mix énergétique tirant parti des caractéristiques et du potentiel de chaque territoire.

Sur le plan de la consommation et de la production d'énergie, les régions atlantiques possèdent des profils distincts, liés à leurs ressources, à leur tissu économique et à l'aménagement des territoires, mais il faut souligner une interdépendance d'approvisionnement électrique. Les régions atlantiques ont en commun le potentiel de développement des énergies marines renouvelables : elles disposent des ressources naturelles et concentrent une part conséquente des projets, des compétences et des emplois correspondants. A ce titre, pour aller plus loin sur les potentialités des régions françaises de la façade atlantique, les CESER de l'Atlantique ont publié en 2017, une étude interrégionale sur le sujet.⁵⁶

Les vastes étendues maritimes sont propices à l'installation de parcs éoliens offshore. Des pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et le Portugal poursuivent le déploiement de tels parcs. L'Espagne s'engage également sur cette voie, avec des zones identifiées autour de la Galice et des Canaries.

⁵⁶ Les CESER de l'Atlantique, 2017, *Innovation et économie maritime : un océan d'opportunités pour la façade atlantique française*

De nouvelles technologies, telles que les éoliennes flottantes, permettent également d'exploiter des zones plus éloignées des côtes, ouvrant davantage de possibilités pour le développement de l'éolien en mer.

En complément, les développements en cours autour des énergies houlomotrices, marémotrices et thermiques sont des sources d'opportunités pour produire de l'électricité de manière durable.

Les rivières et les fleuves traversant les régions atlantiques offrent un potentiel pour la production d'énergie hydroélectrique tout en prenant compte de la réduction des débits des cours d'eau et en s'assurant du respect des continuités écologiques pour les espèces migratrices (poissons). La géographie montagneuse de certaines régions, comme les Pyrénées, les Highlands écossais et les montagnes du Nord du Portugal, facilite la construction de barrages et de centrales hydroélectriques.

L'arc atlantique présente également un potentiel pour la biomasse⁵⁷. En effet, en matière de ressources disponibles, l'espace atlantique compte de vastes surfaces agricoles, des forêts et des activités agroalimentaires qui génèrent des résidus organiques, de la production de lisiers et des déjections animales. La biomasse peut être transformée, notamment par la méthanisation, en divers combustibles et produits énergétiques (biomasse solide, biomasse liquide, biogaz et électricité). Ces formes d'énergie peuvent être utilisées pour la production de chaleur, d'électricité ou comme carburant pour les véhicules. Les secteurs d'application sont également divers et permettent production de chaleur et d'électricité.

L'accompagnement du développement de la filière et des usages de l'hydrogène est un thème majeur sur lequel les coopérations pourraient être développées au bénéfice des régions atlantiques. Il semble opportun de construire des stratégies concertées, basées sur les complémentarités en termes de tissu d'acteurs, d'usages privilégiés, etc. L'enjeu est d'encourager la production d'hydrogène à partir d'énergies renouvelables, de partir des usages potentiels, et de soutenir la recherche pour lever les freins au développement de cette filière (problématiques liées aux coûts de production, aux réseaux de distribution, à la sécurité, à l'acceptabilité, etc). D'une manière générale, il s'agit de favoriser le développement d'un mix énergétique. L'étude normande de 2021 sur l'hydrogène en Normandie précise qu'il faut "développer les coopérations interrégionales en matière d'hydrogène en faisant référence aux travaux du CESER de l'Atlantique", une nouvelle dynamique de développement de la façade

⁵⁷ Source d'énergie renouvelable produite à partir de matières organiques telles que les résidus agricoles, les déchets forestiers, les cultures énergétiques et les déchets alimentaires.

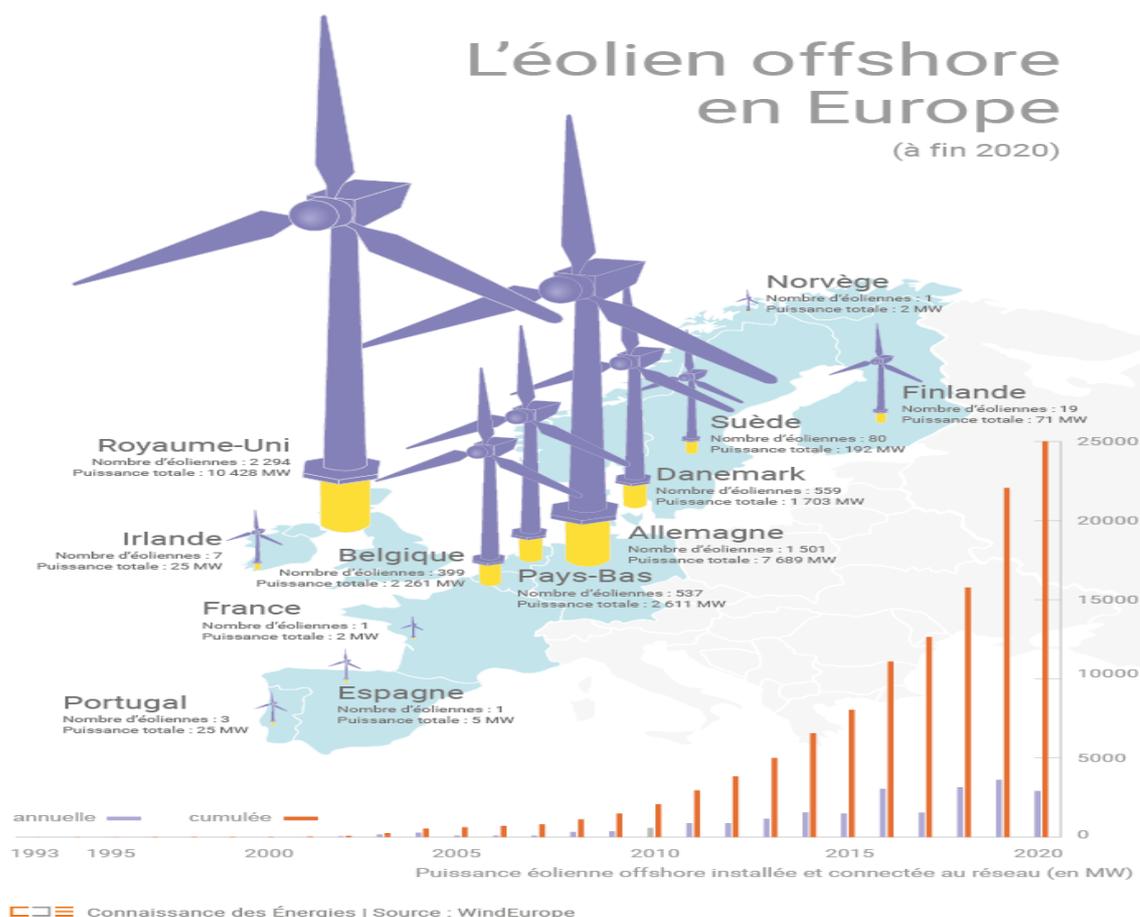
Atlantique qui suggère aux régions de "construire des stratégies concertées basées sur leurs complémentarités en terme de tissu d'acteurs, d'usages privilégiés".

Cette étude souligne aussi "dans un contexte de forte concurrence entre régions et où la plupart d'entre elles ont adopté une stratégie ou une feuille de route hydrogène, il apparaît nécessaire de développer les coopérations interrégionales en faveur de l'intérêt général en privilégiant les complémentarités et la spécialisation intelligente".

Dans cette perspective, l'étude préconise d'encourager la production d'hydrogène à partir d'énergies renouvelables et de soutenir la recherche afin de lever les freins au développement de la filière comme les coûts de production, la mise en place des réseaux de distribution, la sécurité et l'acceptabilité de toutes les parties prenantes.⁵⁸

Ces éléments donnés, l'analyse de la carte européenne de l'éolien en mer publiée par WindEurope⁵⁹ à fin 2020 montre que les régions atlantiques sont en marge des dynamiques à l'œuvre sur les autres façades européennes.

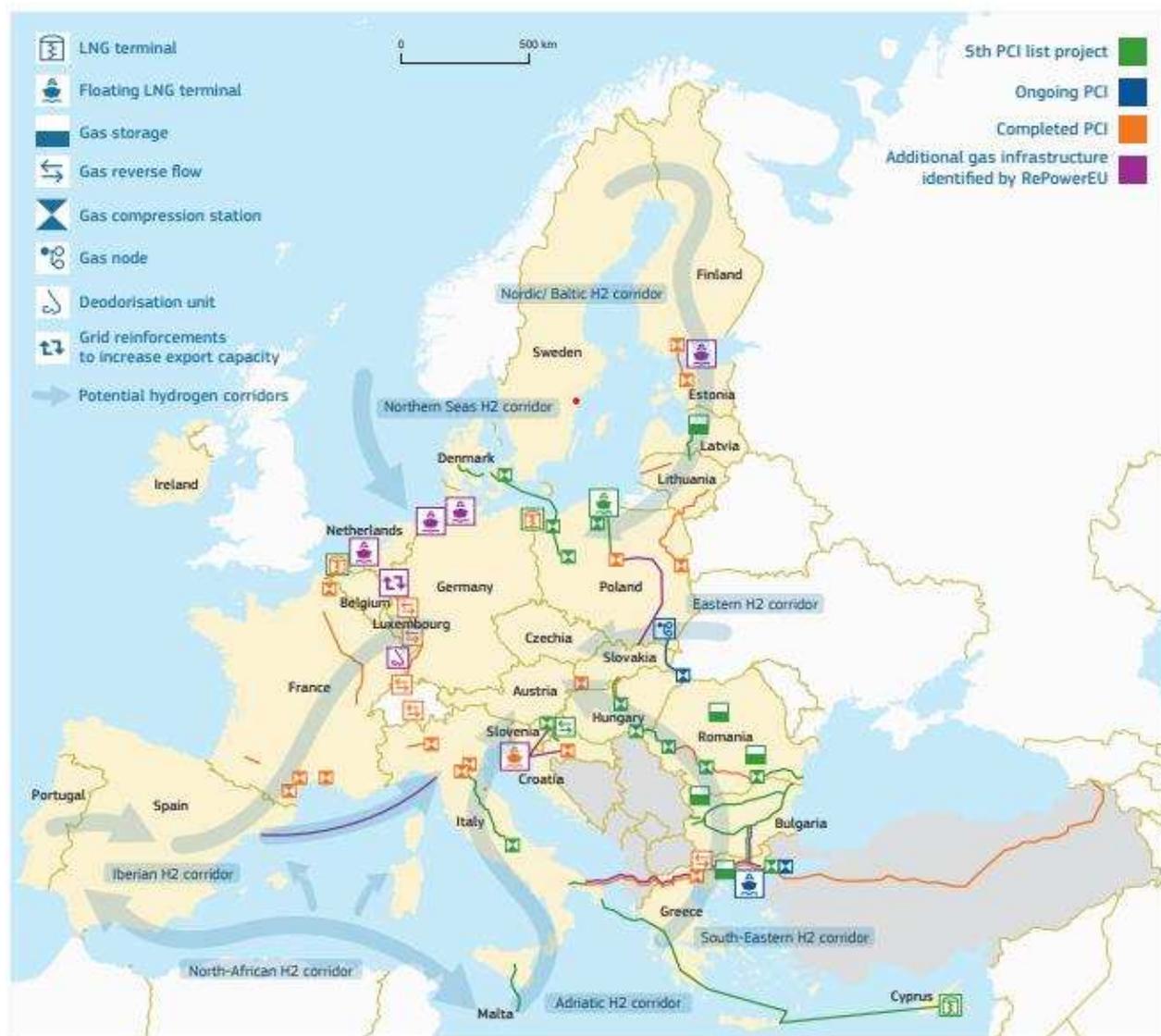
L'éolien offshore en mer en Europe à fin 2020 – Source WindEurope



⁵⁸ : l'hydrogène en Normandie petite molécule grands enjeux - oct.2021 page 23

⁵⁹ WindEurope est une association qui assure la promotion de l'industrie éolienne en Europe, pour en savoir plus <https://windeurope.org/>

Carte des infrastructures gazières en Europe — Projet d'Intérêt Commun (PIC) et projets supplémentaires recensés par le plan REPowerEU, y compris les corridors d'hydrogène –



Source - Commission européenne, Plan REPowerEU, COM (2022) 230

De même, cette projection des futurs corridors de l'hydrogène dans l'Union européenne ne couvre pas les territoires de la façade atlantique.

Les CESER de l'Atlantique jugent nécessaire de mutualiser des moyens de recherche et développement publics et privés, de connecter les réseaux d'innovation sur la façade atlantique pour approfondir les atouts dont dispose chaque région et chaque territoire pour favoriser l'adaptation de son économie à la raréfaction des ressources naturelles et à la préservation de la biodiversité. La transition écologique comporte également une forte composante sociale. Des échanges d'expériences pourraient être développés sur cette dimension,

pour partager des initiatives locales qui ont contribué à « faire territoire » autour de la transition écologique. Sur le plan de la transition énergétique, les CESER de l'Atlantique estiment qu'une priorité doit être donnée aux économies d'énergie sur les territoires : le partage d'expériences et la mise en réseau de ces territoires, qu'ils soient labellisés « à énergie positive » ou engagés dans des démarches similaires, doivent être encouragés. L'accompagnement que peuvent fournir les Régions aux territoires est important en la matière. Quelles que soient les fluctuations en cours ou à venir du prix des énergies fossiles (notamment du pétrole), la maîtrise des consommations d'énergie et le développement des énergies renouvelables doivent rester une priorité.⁶⁰

Tout comme la question de la préservation de la ressource en eau celle de la transition énergétique implique une réflexion globale tenant compte de la préservation des écosystèmes et la prévention de conflits d'usage. Accompagner ces transitions environnementales et énergétiques induit d'engager des démarches de planification qui dépassent les frontières administratives de ceux qui portent les politiques publiques.

Pour la façade atlantique française, l'Etat développe une stratégie d'accélération des projets éoliens en mer pour atteindre l'objectif de 40 GW d'ici 2050, c'est une opportunité pour un travail de coopération renforcé entre les régions et les territoires.

Ces deux enjeux majeurs conditionnent l'avenir des régions atlantiques et leur positionnement stratégique à l'Ouest de l'Europe.

2.2. D'une façade périphérique de l'Union européenne à une interface ouverte sur le monde : un enjeu géostratégique pour l'arc atlantique

Comme on a pu le voir dans le chapitre 1, l'un des arguments avancés à la création d'une stratégie macro-régionale repose sur la volonté des régions atlantiques à faire entendre leur voix, leurs atouts et intérêts auprès des centres de décisions communautaires européens.

A titre d'exemple, à l'occasion d'une rencontre politique réunissant les Présidents des communautés autonomes espagnoles du Pays basque, de la Galice, des Asturies et de Cantabrie, en mars 2023, ces derniers ont affirmé publiquement leur souhait de créer une macro-région atlantique pour agir en

⁶⁰ Extrait de l'étude des CESER de l'Atlantique, 2020, op.cit

faveur des intérêts de l'arc atlantique dans un contexte où l'axe d'influence européen se déplace vers l'Est. ⁶¹

Au-delà des enjeux de collaboration autour d'un agenda commun centré sur la réponse au changement climatique, la connexion de l'arc atlantique au réseau européen de transport, le déploiement d'un corridor hydrogène pour répondre au défi énergétique, les promoteurs de la macro-région souhaitent renforcer leur sphère d'influence auprès de Bruxelles et éviter de conjuguer la périphéricité de l'arc atlantique avec le risque d'être dans l'« angle mort » ("fuera de foco") de l'Union européenne.

Si depuis les années 1990, les flèches de l'arc atlantique sont tirées en direction de Bruxelles pour raccrocher ces régions périphériques vers la centralité européenne, le contexte international actuel et le nouvel équilibre mondial est l'occasion pour la façade atlantique européenne de se tourner vers le reste du monde et une opportunité pour l'Union Européenne de renforcer sa place dans l'équilibre des puissances.

Le rapport de prospective stratégique (COM (2021) 750) publié en 2021 indique que *« les prochaines décennies seront marquées par une redistribution croissante du pouvoir mondial, avec un centre de gravité géo-économique se déplaçant vers l'Est. Les pays du G7 (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni, USA) représentent actuellement environ 40 % du PIB mondial, contre plus de 60 % en 1975. Le poids économique des « 7 émergents » (Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Turquie) représente environ les deux tiers des G7. La Chine devrait devenir la plus grande économie avant la fin de cette décennie, l'Inde dépassant peut-être l'Union Européenne dans les 20 prochaines années. »*⁶²

Saisir l'opportunité de se positionner comme une interface européenne en interaction avec le reste du monde

Du point de vue de son observation de la macro-région baltique, Nicolas Escach, enseignant-chercheur et directeur du campus de SciencesPo à Caen, livre un enjeu fort à questionner sur la place de l'Atlantique au sein de l'Union Européenne et de l'Europe :

« Pour exister au-delà d'une coalition formée pour la défense d'intérêts particuliers, le projet (macro-régional) doit démontrer que les problèmes

⁶¹ D'après le discours du Président du Gouvernement du Pays Basque en tant que Président de la Commission Arc Atlantique à l'occasion d'une réunion avec les Présidents des communautés autonomes de la Galice, de Cantabrie et des Asturies, le 13 mars 2023 à Vitoria-Gasteiz (source : https://bideoak2.euskadi.eus/2023/03/13/news_84190/13-03-2023_Discurso_LHDK_reuni%C3%B3n_presidentes_Galicia_Asturias_Cantabria_.pdf)

⁶² Commission européenne, 2021, rapport de prospective stratégique 2021, COM (2021) 750

atlantiques sont des problèmes européens, et réciproquement, que les solutions atlantiques sont aussi des solutions pour l'Europe. »⁶³

Il évoque à ce titre en complémentarité des enjeux déjà pré-cités, changement climatique, transitions socio-économiques, et maritimité, un enjeu transversal à intégrer dans une vision macro-régionale atlantique qui est celle de « *la coopération géostratégique et de la stabilité* ».

Tamara Espiñeira-Guirao, pointe également comme un enjeu fort cette notion d'ouverture sur le reste du monde. La notion de périphéricité qui est souvent associée à l'arc atlantique, depuis sa création, comme un argument pour défendre la faiblesse de la connexion de cet espace avec le reste du continent européen, peut être inversée de manière à être valorisée comme une source d'opportunités dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers.

En proximité directe, il y a la question du Brexit et de la poursuite des relations de coopération historiques entre les territoires atlantiques et ceux constituant le Royaume-Uni. Et dans une vision internationale, il y a celle de la relation avec les Amériques et de l'Afrique du Nord, enjeu que Tamara Espiñeira-Guirao résume comme « *un point fort et le risque d'une opportunité ratée pour l'Arc Atlantique et l'Europe* ».

Ce rôle potentiel de l'espace atlantique en tant que « porte ouverte vers l'Europe de l'Ouest » ne semble pas avoir pour l'heure trouvé de traduction dans une vision politique concertée.

L'adhésion au projet macro-régional est à penser à l'échelle de toutes ses parties prenantes, au premier rang desquels les Etats qui en sont les premiers commanditaires, et de leurs intérêts à voir émerger un espace de coopération transnational européen porteur d'une vision politique engageante.

La décision revenant au Conseil européen de donner mandat ou non à la Commission Européenne pour travailler à la création d'une nouvelle macro-région, il semble important que ce projet trouve un écho favorable auprès de l'ensemble des Etats membres, et donc au-delà des seuls pays concernés.

En ce sens, il serait intéressant que le projet macro-régional atlantique questionne la valeur ajoutée de ce qu'il peut apporter pour contribuer à renforcer l'Union européenne, et ses Etats, comme pôle interconnecté au niveau planétaire dans un monde multipolaire. C'est en ce sens que les intérêts locaux portés par les acteurs régionaux atlantiques et ceux globaux de l'Union européenne doivent s'associer pour porter une vision stratégique cohérente pour cet espace en marge de l'Europe mais au cœur de l'échiquier international.

⁶³ Propos de Nicolas Escach recueilli à l'occasion de l'audition du 2 mars 2023

Renforcer les coopérations transatlantiques à toutes les échelles en portant les valeurs de l'Europe : paix, durabilité, prospérité

Cette façade atlantique présente cette géographie d'ouverture qui se lit comme un trait d'union entre l'Europe et le reste du monde. Par ce positionnement, les partenariats internationaux pourront contribuer à promouvoir la paix, la stabilité, la prospérité et la soutenabilité en construisant les ponts entre les acteurs et leur permettre de relever ensemble des défis qui les concernent tous.

Pour renforcer ces coopérations transatlantiques, plusieurs mesures clés pourraient être envisagées, avec notamment la mise en place d'un dialogue politique régulier et structuré entre les acteurs transatlantiques, tels que les gouvernements, les organismes de réglementation, les organisations régionales et les acteurs de la société civile. Des réunions régulières, des sommets ou des forums de haut niveau peuvent permettre de discuter des priorités communes, de résoudre les différends et de coordonner les politiques.

Si l'on met de côté les coopérations relevant des prérogatives des Etats comme les accords commerciaux de libre-échange, les politiques de défense et de sécurité, les questions migratoires, d'autres champs de coopération pourraient être davantage investis et coordonnés entre les acteurs de part et d'autre de l'Atlantique. Ensemble, ces actions pour renforcer la coopération entre les pays de l'espace atlantique constituent autant de leviers pour promouvoir la paix, la stabilité et le développement.

La collaboration scientifique et technologique transatlantique qui prime aujourd'hui peut accroître le partage des connaissances, des programmes de formation conjoints, l'interconnexion entre les infrastructures de recherche, et le développement d'investissements communs dans la recherche et le développement. Cela peut contribuer à l'innovation, à la compétitivité et à la résolution des problèmes mondiaux.

La promotion de l'échange culturel et éducatif entre les pays de l'Atlantique contribue à renforcer les liens humains et facilite la compréhension mutuelle. Des programmes d'échange d'étudiants, d'artistes, de chercheurs et de professionnels sont à encourager. Les initiatives de jumelage entre villes, les festivals culturels et les événements sportifs peuvent également contribuer à renforcer les liens entre les sociétés.

La coopération transatlantique dans le domaine de l'environnement est cruciale pour faire face aux défis tels que le changement climatique, la protection des écosystèmes marins, la conservation de la biodiversité et la transition vers une

économie verte. La coopération favorise l'échange d'expertise, peut amener à une meilleure coordination des politiques environnementales par le partage de bonnes pratiques et la promotion de technologies propres.

Ces mesures participeraient à un renforcement des coopérations transatlantiques en favorisant la confiance, la compréhension mutuelle et la coopération sur des questions d'intérêt commun. Il est important de souligner que ces mesures doivent être soutenues par une volonté politique et un engagement des acteurs concernés pour aboutir à des résultats concrets.

Cette lecture s'entend autant à une échelle étatique qu'à un niveau infra. À ce titre, la question des régions ultrapériphériques s'intègre dans cette notion d'ouverture. Le Comité des Régions et le Parlement européen dans leurs récentes publications pointent également cette ambition d'une relation transatlantique renforcée.

En mars 2021, le Comité des Régions a ainsi publié à l'issue de sa session plénière un avis intitulé - *Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique – Plan d'action pour l'Atlantique 2.0*. Dans cet avis, le Comité des Régions,

- « *Estime que cette macro-région devrait compléter son caractère maritime par le potentiel d'innovation lié aux domaines de spécialisation intelligente communs aux régions atlantiques et promouvoir la coopération transatlantique en s'ouvrant à la participation des régions ultrapériphériques⁶⁴ de même qu'à celle des pays et des régions tiers, selon le modèle de gouvernance à plusieurs niveaux de la macro-région alpine, avec une participation directe et active des régions* »

Ces échanges croisés dans une approche qui dépasse le seul cadre communautaire européen est une occasion de faire converger les intentions et les actions au service de la résolution d'enjeux globaux communs et de générer de nouvelles formes de collaborations au plus près, et dans l'intérêt, des populations locales.

⁶⁴ Une partie du territoire de certains États membres se trouve dans des zones du globe éloignées de l'Europe. Ces régions, dénommées régions ultrapériphériques (RUP), doivent faire face à un certain nombre de difficultés tenant à leurs caractéristiques géographiques, notamment l'éloignement, l'insularité, la faible superficie ainsi qu'un relief et un climat difficiles. Il existe actuellement neuf régions ultrapériphériques: cinq départements français d'outre-mer (la Martinique, Mayotte, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion; une collectivité d'outre-mer française, Saint-Martin; deux régions autonomes portugaises, Madère et les Açores; une communauté autonome espagnole, les îles Canaries.

2.3. Evoluer vers une gouvernance multiniveaux pour préparer les territoires et les populations à faire face aux défis actuels et futurs

« Il faut s'appropriier que le futur sera différent »⁶⁵

La multiplicité des crises auxquelles sont confrontées nos sociétés et nos territoires ont mis en lumière les vulnérabilités actuelles et à venir compte-tenu de la fréquence et de l'intensité des aléas. Dans le même temps, les défis précédemment identifiés : le changement climatique, la transition énergétique, la croissance démographique...sont complexes et interconnectés.

Ils nécessitent une approche globale qui dépasse les limites des acteurs institutionnels. En intégrant les différentes perspectives et expertises des acteurs politiques, publics, privés, socioprofessionnels il est possible de développer des solutions au plus près des réalités de terrain.

Si tous ces acteurs présentent des intérêts et des compétences différentes, ils sont tous interdépendants. Une gouvernance multiniveaux permet de favoriser la collaboration, la coordination et le partage d'informations entre eux, d'engager des actions dont les conséquences sont anticipées et mesurées et de travailler ensemble vers des objectifs communs.

Chaque acteur ayant son expertise et son domaine de connaissances et de compétences pour agir, l'effet cumulatif de la mise en commun de cette diversité ouvrirait la voie à des stratégies plus robustes et inclusives pour faire face aux défis.

En impliquant l'ensemble des communautés d'acteurs, la légitimité démocratique des processus de gouvernance se voit renforcée. Les décisions prises de manière collaborative et inclusive sont plus susceptibles d'être acceptées par les populations et de favoriser un sentiment de confiance et d'appropriation des solutions collectives mises en place.

Les enjeux et risques évoqués sont caractérisés par leur complexité, leur incertitude et leur évolutivité. Une gouvernance multi-niveaux est source d'adaptabilité et de résilience.

Aussi, dans le cadre de cette étude, la gouvernance multi-niveaux est entendue comme *« un modèle de gouvernance qui englobe les autorités centrales, régionales et locales, ainsi que les organisations de la société civile. Les modalités de son organisation peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Idéalement, elle comprend une dimension ascendante et implique la mise en*

⁶⁵ Expression empruntée au 1^{er} rapport du GIEC Pays de la Loire, Juin 2022

place de processus participatifs pour assurer la cocréation des politiques ainsi que la coopération et la coordination entre toutes les autorités publiques compétentes, à tous les niveaux de gouvernance et avec toutes les parties prenantes concernées dans les domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun. » selon une récente recommandation du Conseil de l'Europe.⁶⁶

Une nécessité de coopérer pour limiter les disparités territoriales et garantir la cohésion

Face aux transitions à venir, sources potentielles d'accroissement des inégalités territoriales et sociales, il est nécessaire de viser la cohésion. Et ce d'autant plus que le 8ème rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion⁶⁷ met en évidence que si la cohésion s'est renforcée dans l'Union européenne, des disparités subsistent. Malgré les effets de cette politique et ses sources de financement des régions en transition s'inscrivent dans un « piège de développement »⁶⁸. En ce qui concerne les régions atlantiques, c'est notamment le cas de régions françaises, de l'Espagne et du Portugal (se référer à la carte en annexe).

« Agir sur les asymétries maintenant peut permettre d'éviter une augmentation ultérieure des coûts et des risques. Les inégalités territoriales constituent une source de risques à long terme pour la cohésion sociale, et ces inégalités pourraient être aggravées par les grandes tendances et futurs chocs économiques. Des inégalités territoriales persistantes et grandissantes peuvent même déstabiliser les systèmes démocratiques. »⁶⁹

Dès lors, dans une future aire commune d'action définie par un éventuel projet macro-régional atlantique marquée par une forte hétérogénéité des situations socio-économiques, et notamment les disparités qui existent entre le Nord et le Sud de l'espace atlantique⁷⁰, la solidarité territoriale doit être au centre des préoccupations et des actions engagées.⁷¹

⁶⁶ Définition empruntée au Conseil de l'Europe dans une recommandation de 2022 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques et la gouvernance à multiniveaux pour l'intégration interculturelle, CM/Rec(2022)10

⁶⁷ Commission européenne, 2022, *communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le 8e rapport sur la cohésion : la cohésion en Europe à l'horizon 2050*, COM (2022) 34

⁶⁸ Régions européennes à revenus moyens qui ont connu une phase de croissance inférieure à la moyenne européenne ces 15-20 dernières années

⁶⁹ OCDE, 2022, op.cit

⁷⁰ Le lecteur est invité à consulter l'analyse de la situation socio-économique de l'espace atlantique détaillée dans le Programme Interreg Espace Atlantique 2014-2020, version 4 approuvée le 08/12/2020 p10-20

⁷¹ A ce titre, les discussions du groupe d'experts de haut niveau mandaté par la Commission européenne pour réfléchir sur l'avenir de la politique de cohésion pointent les enjeux liés au « piège de développement » dans une séance de travail du 19 juin 2023.

Instaurer une gouvernance au plus près des enjeux territoriaux et des initiatives locales

La mise en œuvre des mesures d'adaptation incombe pour une grande partie aux gouvernements et communautés locales dans la mesure où les effets du changement climatique se manifestent localement et peuvent être très variables d'un territoire à l'autre, selon leur degré de vulnérabilité. Cette vulnérabilité comme vu précédemment est liée à une combinaison unique de facteurs géographiques, physiques, socioéconomiques, politiques ou environnementaux interconnectés.

Les acteurs infranationaux sont des acteurs essentiels pour assurer une transition verte et durable. Les estimations de l'OCDE (2022) montrent que les gouvernements infranationaux représentaient 62% des dépenses publiques et 69% des investissements publics en 2019 dans des secteurs ayant un impact indirect sur le changement climatique ainsi que sur d'autres problématiques environnementales.⁷²

En ce sens, *« une bonne gouvernance, notamment avec une coordination efficace entre les différents niveaux d'administration et au sein de chacun d'eux, peut contribuer à l'efficacité des investissements publics engagés pour remédier à des problèmes économiques, environnementaux et sociétaux urgents. »*⁷³

Une recommandation de l'OCDE de 2014⁷⁴ fait ressortir plusieurs facteurs de réussite essentiels pour l'efficacité de l'investissement public sur le long terme entre différents niveaux de gouvernement :

- Mettre en place des partenariats solides et fructueux entre les différents niveaux d'administration
- Assurer une collaboration efficace entre les régions et les villes pour faire en sorte que les investissements soient réalisés à la bonne échelle
- Veiller à ce que tous les niveaux d'administration disposent de capacités suffisantes
- Recourir à des mécanismes innovants pour assurer le financement en amont et en aval de l'investissement public
- Renforcer la collaboration entre les secteurs public et privé et associer des citoyens parties prenantes du cycle d'investissement, afin d'établir des relations de confiance entre les acteurs concernés.

⁷² OCDE, 2022, op.cit

⁷³ OCDE, 2022, op.cit

⁷⁴ OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, OECD/LEGAL/0402

Ces recommandations vont dans le sens du 8ème rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion (COM (2022) 34) : *« les citoyens ont davantage confiance dans les gouvernements régionaux et locaux que dans les autorités nationales ou celles de l'UE. Pour répondre à ces préoccupations, les transitions écologique et numérique doivent être équitables et justes, gérées de manière inclusive et développées en partenariat avec les gouvernements régionaux et locaux. »*

Dans la perspective d'un projet de macro-région atlantique, il apparaît essentiel de travailler à un ancrage territorial de la stratégie dans le respect du principe de subsidiarité⁷⁵. Compte-tenu des enjeux qui se jouent à l'échelle de l'espace atlantique et la volonté affichée des autorités régionales atlantiques à vouloir travailler ensemble pour y répondre, la gouvernance multi-niveaux telle que préalablement définie prend tout son sens.

Aux côtés des Etats qui portent l'initiative de création d'une macro-région, les autorités locales et régionales ont pleine légitimité à co-construire et mettre en œuvre les ambitions d'une stratégie macro-régionale atlantique qui tend à répondre aux défis locaux et spécifiques d'un espace atlantique soumis à des contraintes globales. Leurs compétences institutionnelles en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de formation professionnelle et d'emploi, de transports et de gestion de fonds européens en font des acteurs clés de la mise en œuvre de politiques publiques adaptées.

Aux côtés des autorités nationales et locales, les acteurs de la société civile ont pleinement leur place dans une gouvernance multi-niveaux pour ancrer ces stratégies dans une réalité de terrain au plus près des attendus des « forces vives » des territoires.

La société civile est composée d'organisations et de groupes issus de différents secteurs de la société. Ces acteurs apportent une expertise et une diversité de perspectives à même d'enrichir le processus décisionnel. Leurs expertises techniques et leur expérience pratique contribuent à l'élaboration de politiques adaptées. La société civile est souvent à l'avant-garde de l'innovation sociale, de la recherche de solutions créatives et de l'expérimentation de nouvelles approches. Force de propositions, les acteurs de la société civile sont notamment porteurs d'idées novatrices. Leur capacité d'innovation est

⁷⁵ Le principe de subsidiarité est défini dans l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne. Il vise à garantir que les décisions sont prises au niveau le plus proche du citoyen et que des vérifications sont effectuées en permanence pour s'assurer que toute action au niveau de l'Union européenne (UE) est justifiée au vu des possibilités existant aux niveaux national, régional ou local. Plus précisément, ce principe implique que l'UE ne doit pas intervenir (sauf dans les domaines qui relèvent de sa compétence exclusive), à moins que son action ne soit plus efficace que celle envisagée aux niveaux national, régional ou local. Source EUR-Lex

essentielle dans un contexte de gouvernance multi-niveaux amenée à travailler sur des problématiques complexes qui nécessitent des méthodes agiles et adaptatives.

Au plus près du terrain, les réseaux d'acteurs de la société civile disposent de leviers d'action pour sensibiliser l'opinion publique, mobiliser les citoyens et défendre des mesures en faveur de l'intérêt général. Il y a un enjeu majeur autour de l'implication de société civile dans une gouvernance multi-niveaux pour favoriser la démocratie et l'inclusion sociale, renforcer la légitimité des processus décisionnels afin de promouvoir des politiques qui répondent aux besoins et aux aspirations des individus et des communautés. Cet enjeu constitue un fil rouge de cette étude et les développements à venir dans les chapitres successifs posent des constats et des pistes de réflexion pour garantir une approche ascendante d'une potentielle stratégie macro-régional atlantique.

Coopérer, développer une culture du risque pour renforcer la capacité de résilience

A la croisée des enjeux et des risques qui ont été exposés dans ce chapitre : de la nécessité d'agir pour se préparer à un avenir contraint, de limiter les fractures territoriales et sociales au regard de l'intensité des transitions à l'œuvre, et donc d'œuvrer collectivement dans une gouvernance multi-niveaux ; il ressort des discussions que renforcer les coopérations territoriales constitue une opportunité pour évoluer d'un modèle de gestion de crise qui a montré ses limites à un apprentissage collectif d'une culture du risque⁷⁶.

« Face au caractère systémique des crises, la résilience nous oblige à une plus grande convergence des objectifs et des moyens. Elle implique un renouvellement de la gouvernance des territoires, prenant appui sur des logiques de coopérations entre les collectivités locales, les services de l'Etat, le monde de la recherche, les citoyens et les acteurs privés. »⁷⁷

Un éventuel projet macro-régional doit être porteur d'une vision, d'un projet capable de mobiliser et de réunir l'ensemble des parties prenantes autour d'une stratégie qui ouvre la voie à davantage de résilience. Le tout dans un esprit de « coopération »⁷⁸ qui laisse toute sa place à la coopération et limite les logiques concurrentielles entre territoires.

⁷⁶ Le CEREMA définit la culture du risque comme consistant d'abord à connaître les risques majeurs de son territoire puis cette connaissance puis à partager cette connaissance pour que l'ensemble des acteurs soit en capacité de se préparer et d'agir en conséquence.

⁷⁷ Antoine Charlot et William Leung, La résilience territoriale : concept polysémique ou démarche intégrée, dans Résilience des territoires – vers une approche intégrée des risques, 2022

⁷⁸ La coopération est une collaboration ou une coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs économiques qui, par ailleurs, sont des concurrents

Dans un avis du 25 mai 2023, *Préparation aux crises et gestion des crises : renforcer la résilience de l'Union, de ses régions et de ses villes*, le Comité des Régions « estime que l'approche globale de la résilience doit allier deux éléments, à savoir développer la capacité des sociétés à mener les transformations nécessaires face aux défis des inégalités économiques, sociales et territoriales, du changement climatique et de la transition écologique, mais aussi développer la capacité à affronter les vulnérabilités des sociétés face aux risques, aux crises et catastrophes, ce qui passe notamment par le développement d'activités de prévoyance. »

Ces propositions trouvent un écho dans les débats qui ont animé les CESER de l'Atlantique autour de ce qui peut motiver la création d'une macro-région atlantique. Au fur et à mesure des échanges, les problématiques se sont ainsi resserrées autour d'une stratégie qui aurait pour finalité de faire converger les démarches pour renforcer la résilience des territoires atlantiques dans une approche très locale des enjeux et des risques et dans la perspective d'un nouvel équilibre géopolitique mondial.

Pour conclure sur ce chapitre, les enseignements suivants constituent des éléments clés à l'éventualité d'une future d'une stratégie macro-régionale atlantique.

En octobre 2012, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux⁷⁹ livrait son analyse de la gouvernance des macro-régions en Europe et précisait que « *l'un des plus grands dangers de la coopération macro-régionale est de viser un trop grand nombre d'objectifs à la fois. Mieux vaut aborder des questions présentant un intérêt transfrontalier clair et manifeste dans une région relativement vaste en s'attaquant à des enjeux communs – par exemple, prévention des risques d'inondations, pollution de l'air ou de l'eau d'une mer, d'un lac ou d'une rivière en commun, catastrophes naturelles (par exemple inondations, incendie ou catastrophes d'origine humaine...)* »⁸⁰ Le Congrès reconnaît la nécessité d'être pratique, d'avoir des objectifs clairs et réalistes et d'éviter les programmes trop ambitieux.

Stéphanie Dühr, citée en chapitre 1 pour son analyse des stratégies macro-régionales, l'évoque également ainsi « *déterminer les problématiques pour la coopération implique inévitablement des luttes pour la priorisation des intérêts, des droits et des sujets de revendication politique. Dès lors, le filtrage est un processus crucial, parce que si les stratégies doivent inspirer et motiver tout un*

⁷⁹ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est l'assemblée politique pan-européenne représentant les autorités locales et régionales des 46 États membres du Conseil de l'Europe

⁸⁰ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 2012, *La gouvernance des macro-régions en Europe*, CPR(23)FINAL

éventail d'acteurs sur une longue période de temps, elles se doivent d'être autre chose qu'un simple conglomérat de problèmes et de revendications. Il est, par conséquent, important que les priorités politiques et les actions soient spécifiques à la macro-région et ne se contentent pas de copier les objectifs des politiques européennes. En se concentrant exclusivement sur les problèmes de portée transnationale où il y a une réelle valeur ajoutée à passer au niveau supérieur plutôt que de s'arrêter à l'échange d'expériences ou à la mise en commun de la force politique. »⁸¹

C'est en ce sens que la réflexion menée par les CESER de l'Atlantique a cherché à identifier les enjeux qui seront potentiellement sources d'unité pour un projet macro-régional et porteurs d'une volonté collective d'action.

En conclusion, notre propos ici n'est pas de dresser une liste d'intentions et de projets en réponse à des opportunités de financements disponibles mais de s'interroger sur la motivation et les leviers à une coopération qui transcende les frontières géographiques et administratives. Ce projet de coopération à grande échelle doit préparer les territoires et populations aux défis futurs et renforcer en ce sens la cohésion économique, sociale, territoriale et environnementale de cet espace en partage.

Dès lors, compte-tenu des enjeux identifiés, nous proposons de poursuivre la réflexion par l'analyse des espaces de coopération pour comprendre les articulations déjà existantes sur l'espace atlantique et les enseignements des collaborations territoriales européennes.

⁸¹ Stéphanie Dühr, « Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? » Notre Europe, Septembre 2011

3. Chapitre 3 - Quels enseignements des espaces de coopération territoriale européens et spécifiques à l'arc atlantique ?

Fort de ces constats sur l'intérêt de coopérer, se pose la question de la structuration et de la portée des coopérations : en quoi sont-elles des leviers pour accompagner l'émergence de solutions aux regards des enjeux et risques que nous venons d'identifier et quelle appréciation pouvons-nous faire sur leur modèle de gouvernance ?

Dans cette partie, nous avons identifié les réseaux de coopération institutionnels propres à l'atlantique, les liens établis entre eux et ce qu'il en ressort au regard du projet d'une macro-région atlantique. Pour mettre en perspective cette réflexion, nous y intégrons des éléments de bilan sur les stratégies macro-régionales actuelles et ce que l'on observe des espaces de coopération transfrontaliers, notamment en matière de gouvernance.

3.1. Espaces de coopération propres à l'arc atlantique

Pour comprendre ce qui motive l'évolution vers un espace de coopération sous la forme d'une stratégie macro-régionale, nous avons cherché à identifier les dynamiques de coopération connues sur l'arc atlantique.

La création de l'arc atlantique et l'émergence d'un espace projet atlantique – les réseaux de coopération historiques

Au regard de l'histoire de la création de ces espaces de coopération, il est intéressant de noter que l'idée de donner du sens aux enjeux atlantiques relève de la volonté politique des régions de l'Ouest français.



CPMR ATLANTIC ARC COMMISSION

En 1989, la Commission Arc Atlantique (CAA) de la Conférence des régions Périphériques Maritimes (CRPM) est ainsi créée à

l'initiative des Présidents des régions de l'Ouest français, portée par Olivier Guichard, Président de la région des Pays de la Loire.

L'objet de cet organe de représentation politique est de promouvoir une coopération plus ambitieuse à l'échelle des régions de l'arc atlantique, de faire valoir leurs atouts et assurer la défense de leurs intérêts.

La Commission Arc Atlantique s'est fixé deux principales missions :

- Porter la voix des régions atlantiques, en réagissant aux propositions législatives et en proposant de nouvelles actions européennes
- Constituer un forum transnational pour les régions, pour favoriser l'échange d'expériences et le développement de projets de coopération européenne.

La Commission Arc Atlantique compte aujourd'hui 14 régions membres⁸², dont la Bretagne, les Pays de la Loire et la Nouvelle-Aquitaine. Il faut noter que la Normandie est membre de la CRPM mais ne siège pas au sein de la CAA.

La Commission Arc Atlantique est composée d'un Bureau exécutif et d'une Assemblée générale. La Présidence est actuellement assurée par le Président du Gouvernement du Pays Basque espagnol.

Dans le contexte du début des années 1990, les travaux prospectifs sur le devenir de la façade atlantique se multiplient et agrègent les intérêts de nombreux acteurs régionaux. L'arc atlantique devient le catalyseur d'intérêts communs de régions aux caractéristiques communes peu attractives : *faible densité, population vieillissante, poids déterminant des activités rurales, « sous-industrialisation », des activités de recherche d'un poids inférieur au poids économique et démographique des régions ; une absence de grande ville internationale, mais un réseau dense de villes moyennes ; qui font face à des risques communs de marginalisation, de désertification, de délocalisation avec un risque de changement de spécialisation, du fait de la création d'un marché unique unifié et du jeu accéléré des avantages comparatifs.*⁸³



Cette volonté d'assurer la promotion des enjeux atlantiques fait naître en parallèle des réseaux de coopération d'acteurs de la société civile.

1989, l'ARESE (Association de Recherches et d'Etudes Socio-Economiques en Pays de la Loire), devenue les CESER de l'Atlantique

En premier lieu, on peut citer la création de l'ARESE⁸⁴ en 1989, structure fondatrice de notre association devenue en 2012, les CESER de l'Atlantique. L'ARESE réunit à son origine, les Conseils Economiques

⁸² Liste en annexe

⁸³ Morvan Yves, « le devenir des régions atlantiques » ou pour une vision prospective du développement de l'Ouest armoricain », actes du Colloque France 2015 : quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain ? Actes du colloque CPVS/DRAST/DATAR, mars 1996.

⁸⁴ Association de Recherche et d'Etudes Socio-Economiques en Pays de la Loire

Sociaux régionaux de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. En 1993, le Forum « Ambition Atlantique » amorce une volonté partagée de développer des approches et des démarches communes sur des enjeux de portée interrégionale atlantique (infrastructures, économie maritime, espaces ruraux et littoraux, enseignement supérieur et recherche) et de faire entendre le point de vue des assemblées socioprofessionnelles vis à vis des instances régionales, nationales et européennes.

Devenue les CESER de l'Atlantique, l'association poursuit cette « *Ambition Atlantique* » dans l'objectif de promouvoir la coopération interrégionale dans la recherche d'un développement équilibré, responsable et durable des régions de la façade atlantique. Cette mission se traduit par la production d'études interrégionales sur des enjeux sociaux, économiques et environnementaux. L'association regroupe depuis 2017, les CESER de Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine.



1993, AC3A, l'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique⁸⁵

Sa mission principale est de permettre aux chambres d'agriculture de l'arc atlantique d'expérimenter et de partager au niveau européen sur les questions agricoles afin de maintenir une agriculture dynamique, innovante et durable. L'AC3A accompagne les chambres régionales d'agriculture dans des projets européens autour des thématiques suivantes : nouveaux matériaux et techniques, nouvelles approches, nouvelles politiques et nouvelles compétences.

L'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique est un réseau de 28 Chambres d'agriculture de de la façade atlantique. Deux intentions prévalent à son action⁸⁶ :

- Être un partenaire auprès des institutions atlantiques : Commission Arc Atlantique, CESER de l'Atlantique, Réseau Transnational Atlantique, Atlantic Cities...
- Être acteur dans les programmes de coopération : chacun de ces programmes de financement, construit avec des partenaires des régions atlantiques européennes est l'occasion de coopérations techniques dans des domaines touchant le tourisme, l'environnement, le développement territorial, la prospective, etc.

⁸⁵ L'association comprend les chambres d'agriculture des 4 régions Normandie, Bretagne, Pays de Loire et Nouvelle-Aquitaine

⁸⁶ Eléments recueillis à l'occasion de l'audition de M. Alexandre Morin, Team Leader de l'AC3A, le 8 mars 2023

2000, la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique devenue Atlantic Cities

Atlantic Cities est un réseau de coopération territoriale, basé sur l'identité et les enjeux particuliers des villes de l'Arc Atlantique qui rassemble des membres des quatre Etats membres : Espagne, France, Irlande et Portugal. Depuis 20 ans, Atlantic Cities s'est affirmé comme Forum urbain atlantique, facilitant la coopération entre ses quinze villes membres⁸⁷ et les autres acteurs européens de l'Arc Atlantique, sensibilisant les institutions européennes aux questions concernant les villes de l'Atlantique. Les priorités de travail d'Atlantic Cities sont l'environnement, la croissance bleue, la dimension sociale et culturelle et la recherche et le développement.⁸⁸



2003, le RTA, Réseau Transnational Atlantique



Constitué officiellement en septembre 2003, le Réseau Transnational Atlantique (RTA) est une plate-forme de coopération de la société civile dans l'Espace Atlantique. Ce réseau transnational est composé des Conseils économiques

sociaux et environnementaux des régions de l'espace Atlantique européen⁸⁹, dont les membres de l'association des CESER de l'Atlantique. Dans les Etats-membres où de telles institutions n'existent pas, des entités régionales équivalentes sont représentées. Le RTA a comme principal objectif le développement des coopérations entre les représentants socioprofessionnels de la société civile atlantique afin d'influencer les politiques européennes en faveur de la façade atlantique. Le RTA a établi une relation de coopération permanente avec la Commission Arc Atlantique (CAA) de la Conférence des régions Périphériques Maritimes (CRPM).

L'activité de ces réseaux historiques les amènent à travailler en collaboration au gré des sujets et des enjeux de coopération. Dès 2009, au moment de l'émergence de la stratégie macro-régionale baltique, ces réseaux ont fait

⁸⁷ Liste en annexe

⁸⁸ Source : site internet d'Atlantic Cities

⁸⁹ Le Réseau Transnational Atlantique est constitué des Conseils économiques et sociaux (CES) du Pays Basque, d'Andalousie, de Galice, des Iles Canaries, d'Estrémadure, de Castille et León; des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de Nouvelle Aquitaine, des Pays de la Loire, de Bretagne, de Normandie et de Centre-Val de Loire; du Forum Oceano au Portugal.

converger leurs travaux pour solliciter une « coopération territoriale renforcée » dans l'objectif d'aboutir à la création d'une macro-région atlantique.

Depuis des partenariats formels ont été instaurés entre la Commission Arc Atlantique, l'AC3A, Atlantic Cities et le RTA. Ces derniers ont en effet un statut de membre associé auprès de la Commission Arc Atlantique.

En parallèle de ces réseaux institutionnalisés, il existe tout un faisceau de coopérations techniques et thématiques qui se sont constituées en fonction de problématiques communes ou dans le cadre de projets européens. Il serait complexe de dresser une liste exhaustive de ces coopérations à l'échelle européenne.

Dans le cadre de cette étude, des acteurs porteurs de coopération sur la façade atlantique ont été auditionnés. Il ressort de ces espaces de coopération qu'ils permettent de s'unir face à une contrainte rencontrée par diverses parties prenantes. De cette mise en commun des enjeux et des risques naissent des solutions qui permettent à chacun de valoriser son expertise, de soutenir des projets collectifs et de construire des argumentaires partagés pour défendre des intérêts communs. On peut citer à titre d'exemples, VIGIPOL et l'AGLIA.

Comme vu précédemment, VIGIPOL est un syndicat mixte créé en 1978 à la suite de la marée noire de l'AMOCO Cadix pour fédérer les collectivités touchées par cette pollution et porter une action en justice contre le pétrolier américain AMOCO. L'objet de VIGIPOL aujourd'hui est de défendre les intérêts des collectivités littorales face aux risques issus du transport maritime. Voir page 45.

L'AGLIA est une association de loi 1901 créée à l'initiative des régions Poitou-Charentes, Aquitaine et Pays de la Loire en 1988, pour réunir les régions et les professionnels de la Pêche et des cultures marines de la façade atlantique. La Bretagne a rejoint l'association en 2005. L'AGLIA compte actuellement 22 membres.

L'AGLIA s'organise autour des objectifs suivants :

- Être un lieu d'échange et de mise en relation d'acteurs
- Faire émerger des besoins, des idées et des projets
- Partager l'information et les expériences
- Partager des positions communes

Sa mission est de soutenir au niveau interrégional le développement des filières pêche et cultures marines par la mise en réseau, la diffusion d'information, l'ingénierie de projet.⁹⁰

L'exercice à l'échelle interrégionale française a été réalisée pour partie dans le cadre de l'étude « *Une nouvelle dynamique de développement de la façade atlantique – vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales* » par l'association des CESER de l'Atlantique. On y retrouve par thématiques des exemples de coopération menées par le passé et actuelles : Emploi-Economie, Formation-Recherche-Innovation, Mobilité, Environnement-Energie.⁹¹

La Stratégie Maritime Atlantique (SMA) – Une vision commune pour une économie bleue, durable, résiliente et compétitive dans la région atlantique de l'Union européenne

Comme nous avons pu le voir dans le chapitre 1, en 2011, en réponse aux appels répétés des parties prenantes en faveur d'une coopération plus ambitieuse, plus ouverte et plus efficace dans la zone de l'océan Atlantique, la Commission européenne a finalement adopté une Stratégie Maritime Atlantique. Le pilotage de cette stratégie est à la main des quatre Etats membres, France, Espagne, Portugal, Irlande en lien avec la Commission européenne.

Cette stratégie a donné lieu à un premier Plan d'Action Atlantique en 2013 qui a été revu en 2020.

Le nouveau Plan d'Action Atlantique, PAA 2.0 a pour objectifs de promouvoir l'innovation, de contribuer à la protection et l'amélioration de l'environnement marin et côtier de l'Atlantique, d'améliorer la connectivité et créer des synergies pour un modèle de développement régional socialement inclusif et durable, tout en contribuant à compenser les effets négatifs et l'impact socio-économique de la crise du COVID-19.

« Le présent plan d'action est pour les régions côtières, le secteur privé, les chercheurs, les organismes publics nationaux et les autres intervenants une invitation à commencer à concevoir des projets répondant aux objectifs. Les partenariats existants et nouveaux dans la région atlantique de l'UE devraient s'inscrire dans le cadre du plan d'action pour l'échange de connaissances et d'innovation. »⁹²

⁹⁰ Eléments recueillis à l'occasion de l'audition de M. François Gatel, Directeur de l'AGLIA, le 18 janvier 2023

⁹¹ Les CESER de l'Atlantique, 2022, op.cit

⁹² Extrait de la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique – Plan d'action pour

Il est intéressant de noter que le Plan d'Action Atlantique en vigueur est le résultat d'un processus qui a commencé par un examen à mi-parcours dès 2018 auquel se sont ajoutées des consultations ascendantes des parties prenantes et des États membres de l'Atlantique⁹³.

Sur un plan opérationnel, cet examen à mi-parcours a permis de souligner la nécessité d'améliorer l'orientation thématique du plan et la structure de gouvernance et de mettre en place un cadre de suivi.

In fine, le PAA 2.0 s'articule autour de quatre piliers, eux-mêmes déclinés en sept objectifs :



Ce plan d'action inclut une dimension internationale en s'appuyant sur des alliances internationales transatlantiques dans le seul domaine de la recherche scientifique. Ainsi, la SMA inclue les activités de recherche mises en œuvre dans le cadre des déclarations de Galway⁹⁴ (2013), de Belém⁹⁵(2017) et de l'Alliance transatlantique de recherche océanique, AORA⁹⁶. Ces coopérations en matière de recherche confèrent une dimension internationale au plan d'action et soutiennent son déploiement en améliorant la compréhension de l'évolution de l'océan Atlantique et ses effets sur les communautés côtières tout en étant à l'origine de solutions innovantes.

Structure de gouvernance de la Stratégie Maritime Atlantique

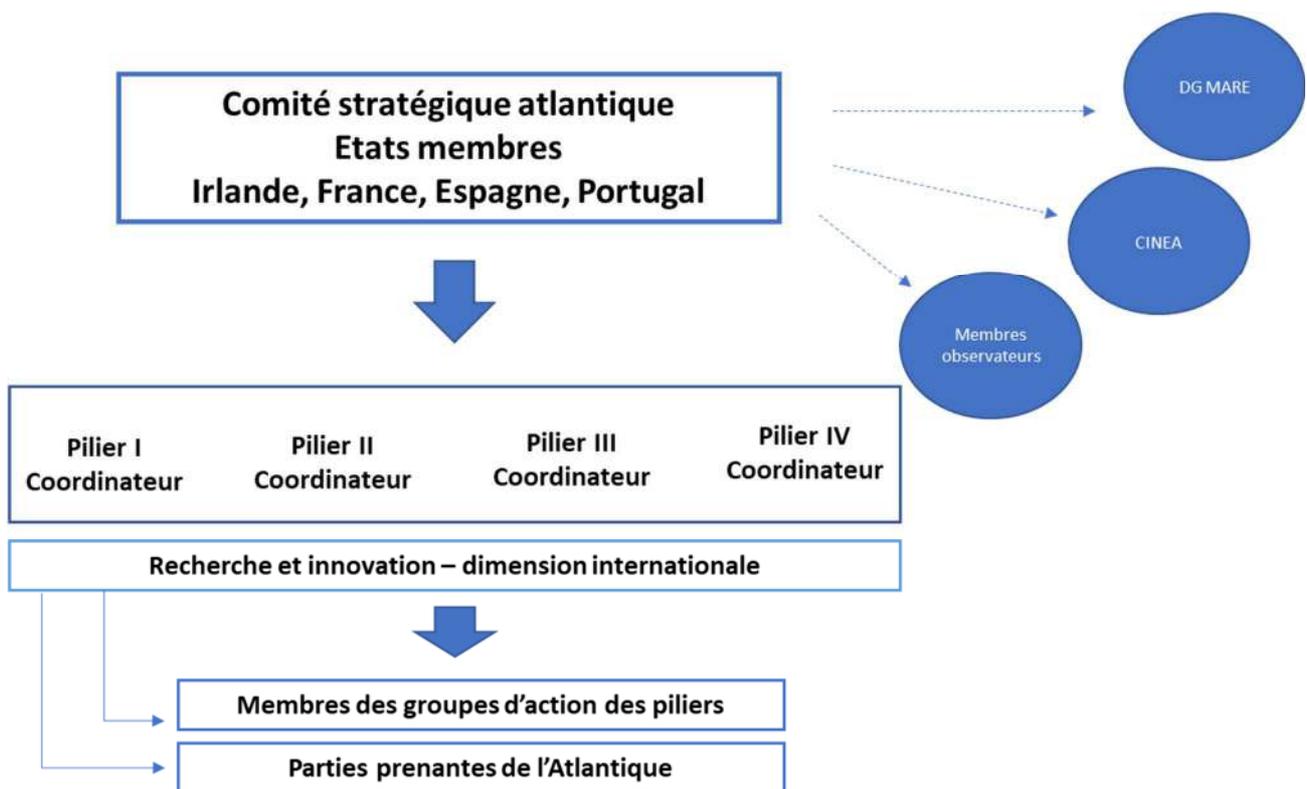
l'Atlantique 2.0 - Un plan d'action actualisé pour une économie bleue durable, résiliente et compétitive dans la région atlantique de l'Union européenne, du 23 juillet 2020, COM (2020) 329

⁹³ Entre septembre et novembre 2018, la Commission Européenne a organisé des ateliers dans chacun des États membres de la stratégie pour consulter les parties prenantes.

⁹⁴ Le 24 mai 2013, l'UE, le Canada et les États-Unis ont signé un accord sur la coopération dans l'Océan Atlantique

⁹⁵ Le 13 juillet 2017, l'UE, le Brésil et l'Afrique du Sud ont signé un accord pour la recherche et l'innovation dans l'Océan Atlantique

⁹⁶ Née de la déclaration de Galway, cette Alliance entre l'UE, le Canada et les États-Unis a pour objectif de mieux comprendre l'océan Atlantique et de promouvoir la gestion durable de ses ressources. <https://www.atlanticresource.org/aora>



source *Implementation Report 2022 de la Stratégie Maritime Atlantique*
Schéma retravaillé en français par les CESER de l'Atlantique

La coordination politique de la SMA incombe aux ministres des affaires maritimes désignés par les pays participants. Les États membres définissent les grandes orientations politiques (y compris la géographie de la stratégie pour la région atlantique), dressent un bilan de la mise en œuvre et soulignent la nécessité que chacun s'approprie l'initiative. Les États membres peuvent décider, en concertation avec la Commission européenne, d'étendre l'adhésion à la stratégie pour la région atlantique à tous les États intéressés.

Le Royaume-Uni était membre de la Stratégie Maritime Atlantique lors de sa création, suite au Brexit, il n'en fait plus partie. Si une stratégie de bassin maritime permet d'étendre la coopération à des pays tiers, ni le Royaume-Uni, ni les actuels États membres n'ont entamé de démarche en ce sens.

La **coordination exécutive et opérationnelle** de cette stratégie est assurée par le Comité Stratégique Atlantique (*Atlantic Strategy Committee*) qui agit comme l'instance dirigeante. Ce Comité Stratégique Atlantique est composé de représentants des quatre États membres de l'UE ainsi que des représentants de la Commission européenne, du Comité des régions, du Comité économique et social, des villes et autres acteurs économiques et sociaux concernés. A ce titre, la Commission Arc Atlantique, Atlantic Cities et le RTA sont reconnus comme membres associés, s'ils participent aux réunions du Comité Stratégique Atlantique, ils ne disposent pas de droit de vote.

En ce qui concerne la place des régions, les lignes directrices de la gouvernance de la SMA précisent que « conformément au cadre constitutionnel respectif des États membres, chaque pays organise la participation et la représentation de ses régions côtières et les villes en tant qu'acteurs clés de la Stratégie dans la gouvernance du PAA 2.0. »⁹⁷

Dans les faits, seule la France dont la représentation est assurée par le Secrétariat Général à la Mer, accorde une place à ses régions (Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine), à tour de rôle chacune d'elle est invitée à participer au Comité Stratégique au sein de la délégation française. Si le territoire de la SMA couvre l'ensemble du territoire national, et que l'on peut supposer que les régions ultramarines françaises⁹⁸ situées dans l'espace atlantique en sont parties prenantes dans les faits ces régions ne sont pas directement impliquées dans la SMA.

Chaque année, le Comité Stratégique Atlantique organise une Conférence annuelle des parties prenantes à savoir les porteurs de projet, et acteurs de la société civile, pour discuter de la mise en œuvre du Plan d'Action Atlantique, partager les idées et les pratiques pour promouvoir l'économie bleue en Atlantique.

La SMA est dotée d'un mécanisme d'assistance technique financé par la Commission européenne pour accompagner les parties prenantes, les informer sur le Plan d'Action Atlantique, communiquer sur les priorités d'investissement, organiser des événements et opportunités de mise en réseau des acteurs.

Il faut noter que la SMA ne dispose d'aucun budget dédié, ni de la part de l'Union européenne, ni de la part des Etats participants.

*Aucun financement n'a été affecté dans le budget de l'Union au plan d'action pour l'Atlantique. Le plan reposera principalement sur tous les fonds et instruments financiers nationaux et de l'UE pertinents pour les objectifs et les actions qui sont susceptibles d'être mobilisés.*⁹⁹

Ainsi, sur la période 2020-2022, les plus de 1 000 projets référencés dans le cadre de la SMA ont été soutenus financièrement par l'Union européenne à hauteur de 3,3 milliards d'euros, que ce soit via le programme Horizon 2020, le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche, du FEDER, ou des financements nationaux. Toutes ces sources de financement ne sont pas directement alignées sur les objectifs de la SMA, ce sont en réalité les projets

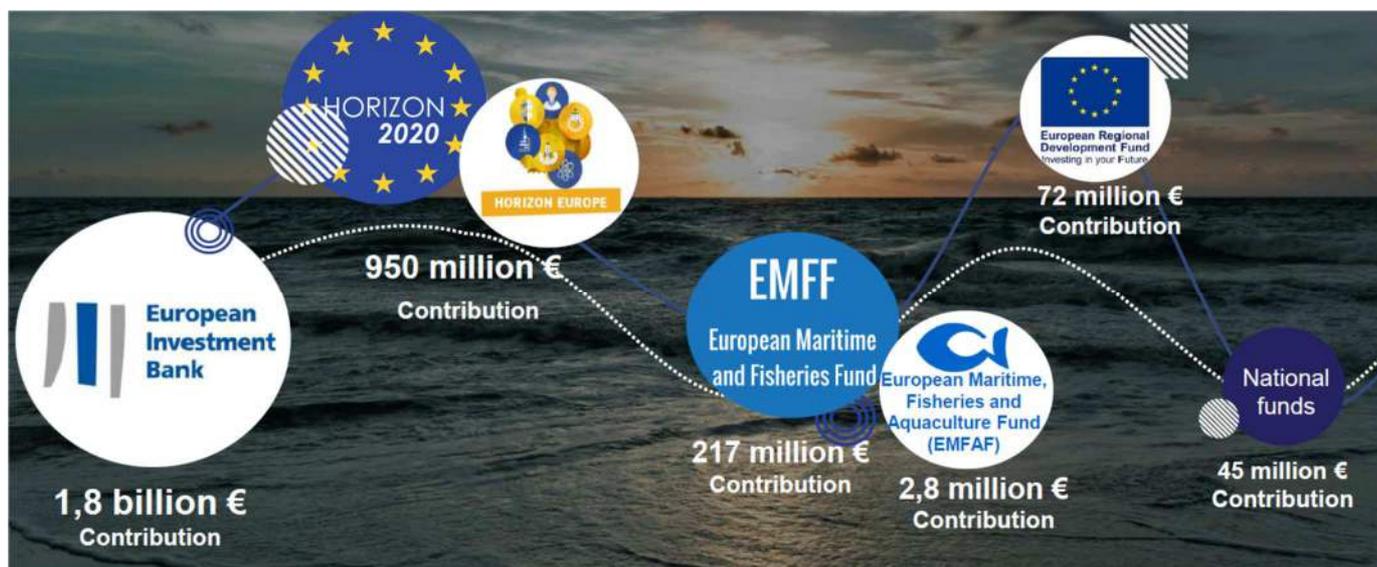
⁹⁷ Extrait de « AAP 2.0 Terms of Reference » adoptés en novembre 2022

⁹⁸ Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint-Barthélemy, Saint-Martin

⁹⁹ Extrait de la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - Une nouvelle approche de la stratégie maritime pour la région atlantique – Plan d'action pour l'Atlantique 2.0 - Un plan d'action actualisé pour une économie bleue durable, résiliente et compétitive dans la région atlantique de l'Union européenne, du 23 juillet 2020, COM (2020) 329

financés dans le cadre de ces fonds qui ont été identifiés comme des réponses aux objectifs de mise en œuvre du PAA 2.0.

Les principaux instruments de financement du PAA 2.0 sur la période 2014-2020



(source Implementation Report 2022 de la Stratégie Maritime Atlantique)

Au global, on peut résumer cette stratégie maritime comme « *une plateforme d'échanges, d'interconnaissance* », elle constitue un « *outil flexible sans force contraignante d'un point de vue juridique sur les stratégies nationales et leurs déclinaisons.* »¹⁰⁰

A la lecture des conditions de réussite que dressent le PAA 2.0¹⁰¹, il est intéressant de noter que là où il est clairement inscrit un rôle actif des Etats et leurs gouvernements dans la mise en œuvre de cette stratégie, celui des autorités régionales et des parties prenantes, parmi lesquels on compte les acteurs de la société civile, est rédigé au conditionnel :

« *les principales parties prenantes devraient être associées, y compris les autorités nationales, régionales et locales, les acteurs économiques et sociaux, la société civile, les universités et les organisations non gouvernementales; les manifestations publiques organiseront également de promouvoir cette participation (forums annuels, événements interentreprises, présentations destinées à attirer les investisseurs et à obtenir des financements rapides, par exemple)* ».

¹⁰⁰ Propos recueillis à l'occasion de l'audition du 14 février 2023 de Mme Isabelle Perret, Conseillère Europe et environnement, Secrétariat Général de la Mer, représentant la France au Comité Stratégique Atlantique

¹⁰¹ Commission européenne, 2020, COM (2020) 329, p.11

Ce sont ces éléments qui amènent les promoteurs de la macro-région atlantique à pointer les faiblesses de la stratégie maritime :

- *Les stratégies de bassin ne disposent pas d'un leadership politique fort leur permettant de coordonner la réflexion autour de projets structurants pour la façade atlantique, étant donné que leur pilotage reste de niveau technique ;*
- *Les stratégies de bassin se concentrent sur les enjeux maritimes, excluant des enjeux plus territoriaux essentiels à prendre en compte pour le développement soutenable des territoires atlantiques mais aussi respectueux des océans ;*
- *Les stratégies de bassin bénéficient de l'accompagnement de la DG MARE et du FEAMP/FEAMPA pour la mise en œuvre de ses objectifs, mais le FEAMP/FEAMPA reste un fonds européen au budget limité qui ne permet pas de véritablement impulser la mise en œuvre de projets structurants pour la façade.*

Extrait de la note technique - « La valeur ajoutée de la macro-région atlantique » - publiée par la Commission Arc Atlantique – Avril 2022¹⁰²

Le Programme Interreg Espace Atlantique – l'outil de financement européen dédié aux projets de l'espace atlantique

Dans le paysage des coopérations à l'échelle atlantique, le programme Interreg Espace Atlantique est le principal instrument dédié qui vise à soutenir la cohésion territoriale par le financement de projets de coopération transnationale entre 22 régions atlantiques¹⁰³ des quatre Etats membres : Espagne, France, Irlande, Portugal.¹⁰⁴

Son objectif est de mettre en œuvre des solutions pour répondre aux défis régionaux dans les domaines de l'innovation, l'efficacité des ressources, l'environnement et les atouts culturels, soutenir le développement régional et la croissance durable. La mission du Programme est d'être à l'avant-garde de la transition vers une région atlantique unique, neutre en carbone et résiliente au changement climatique. Le Programme favorise l'intégration du développement économique durable, du bien-être de la société et de la préservation de la biodiversité.

¹⁰² Source site internet de la Commission Arc Atlantique

¹⁰³ Carte des régions éligibles en annexe

¹⁰⁴ Les régions du Royaume-Uni étaient encore éligibles sur la programmation 2014-2020.

Sur la programmation 2021-2027, le programme Interreg Espace Atlantique représente une enveloppe de 150M€ de financement pour des projets qui répondent aux quatre priorités définies comme telles dans le programme validé par la Commission européenne :

- L'innovation bleue et compétitivité
- L'environnement bleu et vert
- Le tourisme bleu, durable, social et culture
- Une meilleure gouvernance pour la coopération dans l'Espace Atlantique

La construction du programme Interreg Espace Atlantique s'est faite en lien avec les priorités de la Stratégie Maritime Atlantique.

La Stratégie Atlantique et le programme Interreg Espace Atlantique se soutiennent mutuellement pour atteindre des objectifs communs et des résultats plus solides au bénéfice des citoyens de l'espace l'Atlantique¹⁰⁵

Dans le cadre de la démarche exploratoire menée dans le cadre de cette étude, nous avons identifié à l'échelle interrégionale française des coopérations techniques qui bénéficient de ce programme de financement.

Il en ressort que ces programmes de financement permettent d'initier des démarches de coopération sur une période donnée, le plus souvent sur 2 à 4 ans. S'ils facilitent ainsi l'amorçage de projets et la constitution de réseaux, la question de la pérennité des projets se pose¹⁰⁶. L'un des enjeux serait d'assurer la continuité des habitudes de travail, de leur donner les moyens de se développer, de se structurer durablement dans le temps pour pérenniser les acquis, renforcer les réseaux et leur permettre de générer de nouveaux projets.

107

Par ailleurs, il en ressort également que le Brexit a marqué un coup d'arrêt dans les interactions. Le Royaume-Uni étant désormais sorti du programme Interreg Espace Atlantique, les partenaires britanniques ne peuvent plus prétendre aux financements dès lors qu'ils sont membres d'un projet, ce qui réduit leur implication malgré la cohérence d'agir à l'échelle d'une communauté de risques.

Un Comité de Suivi constitue le principal organisme de décision du programme. Il est composé de représentants des quatre États membres, des régions, des autorités du programme et de représentants consultatifs

¹⁰⁵ Propos recueilli à l'occasion du Séminaire de présentation du Programme Interreg Espace Atlantique du 23 novembre 2022 à La Rochelle

¹⁰⁶ Propos recueilli notamment à l'occasion des auditions de VIGIPOL et de l'AC3A en mars 2023

¹⁰⁷ Cette demande de capitalisation sur les projets passés et la structuration des réseaux apparaît également dans les résultats de la consultation publique menée en mars 2021 en vue de la nouvelle programmation du programme Interreg Espace Atlantique 2021-2027

d'organismes communautaires et nationaux ainsi que de la société civile organisée.

Pour la France, alors que dans le cadre de la SMA c'est le Secrétariat Général de la Mer qui représente l'Etat français avec un rôle consultatif des régions, c'est l'Agence pour la Cohésion Nationale des Territoires qui participe à ce Comité de Suivi aux côtés des représentants des Conseils régionaux de Bretagne, Normandie, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine.

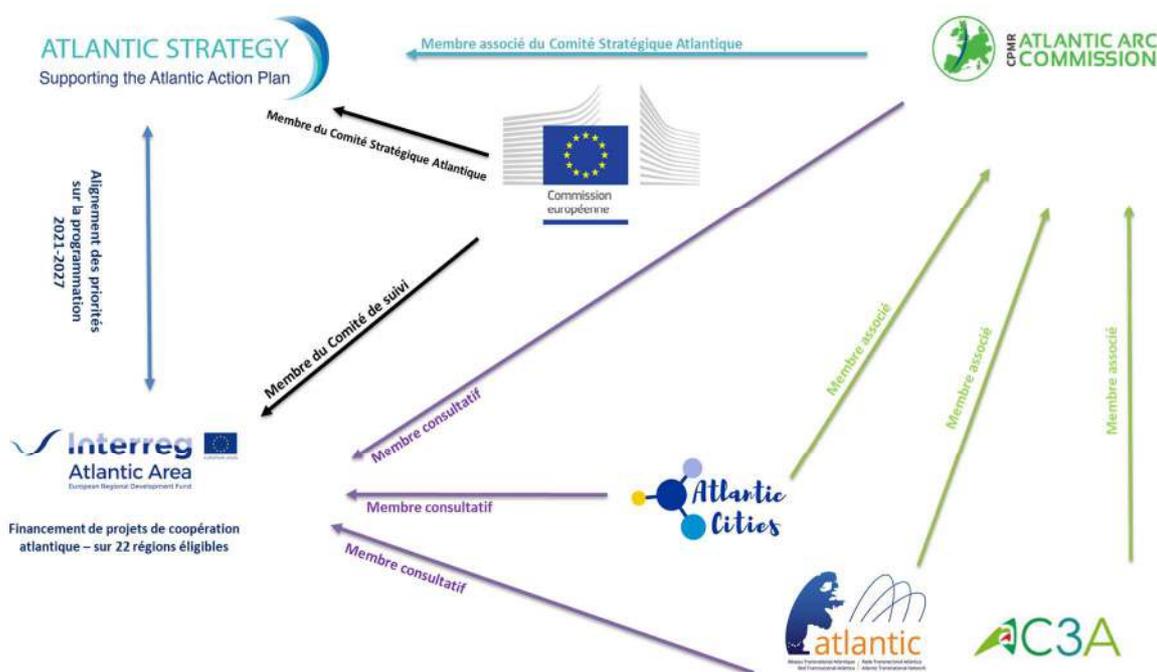
Dans le cadre du programme Interreg Espace Atlantique pour la programmation 2021-2027, le mandat d'Autorité Nationale a été confiée à la région Nouvelle-Aquitaine. L'Autorité Nationale est l'organisme national qui assure la représentation de l'État membre dans la structure de gestion du programme et appuie les partenaires au niveau national. Il est responsable de la diffusion, la mise en œuvre et la gestion du programme à l'échelle de son Etat.

D'un point de vue opérationnel, sa mission consiste à :

- Coordonner et exprimer la position française dans les instances de gouvernance du programme
- Animer le partenariat institutionnel français du programme (région Pays de la Loire, région Bretagne, région Normandie, Etat français)

Les membres consultatifs auprès du Comité de suivi sont notamment comme pour la Stratégie Maritime Atlantique : la Commission Arc Atlantique, Atlantic Cities et le RTA.

On peut résumer l'articulation actuelle des espaces de coopération de cet espace atlantique de l'Union européenne par le schéma suivant :



S'il existe bien des espaces de coopération institutionnalisés, l'analyse de leurs interactions met en évidence qu'il existe :

- D'un côté, une coopération transnationale entre les Etats et la Commission européenne réunis dans une stratégie de bassin maritime dont les objectifs sont circonscrits à des enjeux strictement liés à une économie bleue, durable, résiliente et compétitive,
- De l'autre une partie des régions atlantiques, réunies dans une organisation politique, dans le but de promouvoir les atouts et les intérêts des territoire atlantiques au croisement d'enjeux maritimes et terrestres,
- Un outil de financement européen dédié à la coopération, le programme Interreg Espace Atlantique, dont l'objectif principal est de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale des régions de la façade atlantique, par l'intermédiaire de la coopération dans les domaines de l'innovation, de la compétitivité, de la protection de l'environnement et du développement durable
- En partenariat, des réseaux historiques de la société civile, reconnues pour leur capacité à mobiliser et porter des projets de coopération interrégionaux et transnationaux dans le cadre d'appels à projets européens pour concourir à la mise en œuvre de la stratégie maritime atlantique et des objectifs du programme Interreg Espace Atlantique.

Les uns et les autres s'observent, se consultent et interagissent par le biais de projets dans une approche technique des coopérations, sans pour autant disposer d'un espace commun de discussion pour partager une vision stratégique et politique de cet espace atlantique. Hors des temps de conférences annuelles que peuvent organiser chacun de ces réseaux, notamment à travers la conférence des parties prenantes atlantiques, il semble y avoir assez peu de temps d'échanges qui permettent de partager, poser les bases de la co-construction de politiques intégrées dans une démarche à la fois de mutualisation des moyens et des résultats : diagnostic, étude à grande échelle, feuille de route, outils...

Or, comme on l'a vu dans le chapitre 2, un espace de gouvernance multi-niveaux où la légitimité de chaque acteur est reconnue pour agir sur les enjeux et les risques identifiés collectivement est l'une des conditions de réussite à l'appropriation de l'intérêt à coopérer et à la recherche de solutions.

Si dans la préfiguration d'une stratégie macro-régionale, on s'attache à construire ce qui fait du lien entre les acteurs, et donne du sens à leur intérêt à agir collectivement, il est tout aussi primordial de créer du « liant ».

C'est là, où l'analyse des stratégies macro-régionales existantes et des espaces de coopération transfrontaliers apporte un complément d'analyse et nous invite à ne pas considérer l'outil macro-régional et ses opportunités comme une réponse en soi à cette volonté d'une coordination autour des enjeux atlantiques.

3.2. Éléments d'enseignements des coopérations européennes

Il ne suffit pas d'introduire une nouvelle échelle de travail pour que les effets attendus se concrétisent. Tout l'enjeu réside dans la capacité à réunir les conditions d'une mise en synergie des forces existantes, à travailler à lever les freins de toute nature, pour œuvrer à une cause commune. C'est ce que nous avons cherché à identifier ci-après.

D'après les rapports d'évaluation de la Commission européenne¹⁰⁸ et les retours d'expériences des auditions menées, s'il n'y a pas un modèle de macro-région, duplicable d'un territoire à un autre, l'expérience des structures de coopération existantes met en évidence des caractéristiques communes et des enjeux récurrents pour garantir leur bonne mise en œuvre.

¹⁰⁸ La Commission européenne publie tous les deux ans un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales

Compte-tenu de l'existence d'une stratégie macro-régionale alpine incluant la France et trois de ses régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, région Sud), notre attention s'est portée sur cette macro-région, son fonctionnement et les témoignages que peuvent apporter les acteurs impliqués, tant du point de vue des acteurs institutionnels (Etat, régions) que d'acteurs de la société civile (acteurs associatifs, acteurs socio-professionnels). A l'échelle des coopérations transfrontalières atlantiques, l'observation du Groupement Européen pour la Coopération Territoriale, Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre a également permis de dégager des éléments d'analyse.

Les développements qui suivent font ainsi référence à leurs expériences et nous permettent de livrer les enseignements suivants.

Une ambition politique engageante et pérenne dans le temps

Comme le précédent chapitre le souligne, l'un des premiers arguments avancés pour une évolution de la stratégie atlantique vers une stratégie macro-régionale réside dans la volonté d'exercer **une ambition politique affirmée** sur l'espace atlantique. Pour la Commission Arc Atlantique, la macro-région doit permettre une montée en gamme politique dans l'élaboration de la stratégie sur cet espace. Pour les acteurs des services en charge des affaires européennes des régions françaises de l'atlantique auditionnés, *« le grand bénéfice d'une macro-région serait d'avoir une dimension politique beaucoup plus forte en comparaison avec la Stratégie maritime Atlantique qui est plutôt opérationnelle, qui repose sur la réunion de techniciens et d'acteurs du territoire eux-mêmes impliqués dans des projets. »*¹⁰⁹ Cette relative faiblesse politique de la Stratégie maritime Atlantique motive ce projet de macro-région car ce manque d'impulsion politique se ressent dans l'animation des piliers du Plan d'Action Atlantique et dans la recherche de financements.

Dans une audition distincte de celle menée avec les services régionaux des régions atlantiques françaises, leurs homologues régionaux au sein de la macro-région alpine ont également mis en avant ce pré-requis politique.

« L'impulsion politique est déterminante pour faire avancer le projet d'une stratégie macro-régionale. Il faut vraiment avoir une envie de coopérer sur des enjeux communs et d'avoir cette volonté politique de dépasser les difficultés

¹⁰⁹ Propos recueillis à l'occasion de l'occasion du 2 mars 2022 en présence de Fanny Gasc, Chargée des coopérations interrégionales et des programmes européens pour la Région Bretagne, Delphine Goujon, cheffe du Service Action Européenne et Anaïs Girard, European Project Managers, Service Action Européenne pour la Région Pays de la Loire, Ludovic Lareynie, Chef de service Europe et Jérémy Amoreau, Chargé de mission coopération transfrontalière et atlantique pour la Région Nouvelle-Aquitaine

techniques et éventuels obstacles politiques à la coopération interrégionale. »

110

La macro-région offre l'opportunité aux autorités de créer un espace de dialogue où les responsables politiques peuvent échanger autour des défis et enjeux qui se jouent sur un espace commun en partage. Néanmoins, si cet engagement politique est un pré-requis à la dynamique de la macro-région, l'étude indépendante d'évaluation des stratégies macro-régionales de COWI¹¹¹ insiste sur l'idée que cette impulsion politique doit s'engager à tenir dans le temps long, se conjuguer avec l'engagement des acteurs opérationnels et se traduire par un investissement en capacités et ressources pour renforcer les mécanismes de coordination.

En effet, parmi les quatre macro-régions existantes, certaines butent dans leur mise en œuvre par un désengagement politique au niveau national qui se traduit par une faible participation aux groupes de pilotages de certains domaines d'action, c'est le cas de la macro-région autour du Danube ; quand d'autres affichent un écart entre l'engagement politique des déclarations politiques et le suivi réel de la mise en œuvre, c'est le cas de la macro-région de la région Adriatique.

*« En l'absence d'impulsion politique conjointe aux niveaux national et régional, l'engagement des acteurs sur le terrain ne suffira pas à garantir la survie des stratégies macro-régionales. La volonté de coopérer et d'œuvrer conjointement à des objectifs communs, et de mener des activités ensemble au sein des macro-régions, doit venir des pays participants et des partenaires, qui sont invités à faire des stratégies macro-régionales leur agenda politique commun et central ».*¹¹²

Or, aujourd'hui, si les régions atlantiques impliquées dans la Commission Arc Atlantique portent cette ambition, on peut s'interroger sur la volonté politique des Etats. Si l'Espagne et le Portugal se sont exprimés et ont affirmé leur soutien, publiquement, à la création d'une macro-région atlantique, l'Irlande ne s'est pas prononcée et la France n'est pas opposée au projet sans pour autant en faire la promotion. Or, comme expliqué précédemment, ce sont les Etats à travers le Conseil européen qui donne mandat à la Commission européenne pour

¹¹⁰ Propos recueillis à lors de l'audition du 17 février 2022, Sylvain Guettaz est chargé de missions coopérations européennes à la Direction des relations internationales pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes

¹¹¹ L'étude '*Macro-regional strategies and their links with cohesion policy*' contractée par la DG REGIO et menée par un consortium dirigé par la société COWI, vise à décrire les principales caractéristiques de chaque macro-région (baltique, Danube, Adriatique, Ionienne et Alpine) à travers une série d'indicateurs macroéconomiques, de compétitivité, d'intégration et de gouvernance. Elle évalue dans quelle mesure les stratégies contribuent à la coordination et aux synergies entre les Fonds structurels et d'investissement européens et d'autres politiques et instruments de l'UE. « *Macro-regional strategies and their links with cohesion policy* », Novembre 2017

¹¹² Conclusions du Rapport de la Commission Européenne au Parlement Européen, au Conseil, au CESE et au Comité des Régions sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales de l'Union, COM (2019) 21

travailler à la création d'une nouvelle stratégie macro-régionale. Il faut donc un engagement politique affirmé avec une vision stratégique de la part des Etats et des régions.

La lisibilité de la coopération et de son approche transversale

En complément, il faut également être attentif à la cohérence entre les espaces de collaboration déjà existants sur le territoire et leur mise en synergie, afin d'éviter le risque d'un « *millefeuille institutionnel* ». Bien qu'une macro-région ne se traduise pas par la création d'une nouvelle institution, un nouvel échelon de coopération questionne la mise en cohérence de l'existant et sa lisibilité.

A ce titre, l'exercice de contribution du CESER de Nouvelle-Aquitaine à l'élaboration du Projet Stratégique 2021-2027 de l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre est éclairant sur la pratique de la gouvernance d'une coopération transfrontalière et de la co-construction de projets.

Dans son rapport « *La mobilité transfrontalière en lien avec la formation et l'emploi* » (2020), le CESER de Nouvelle-Aquitaine fait état à l'échelle de cette coopération entre trois régions frontalières d'une gouvernance marquée par une multiplicité de structures intervenant sur le même territoire (Eurorégion, coopération sectorielle, coopération bilatérale, instances multi-niveaux, etc.) parfois sur les mêmes thématiques ; disposant chacune d'une organisation administrative et des politiques propres et entretenant peu de relations entre elles. Le rapport pointe en parallèle une superposition des dispositifs, comme les appels à projets, projets européens, projets locaux, événements... Cette multiplicité « *peut entraver l'adoption d'une approche transversale de la coopération, voire s'ériger comme un obstacle à la coordination de l'ensemble des parties prenantes.* »

On retrouve alors à la fois le risque d'une logique concurrentielle entre les acteurs, chacun cherchant à défendre ses prérogatives, et la problématique de la légitimité à agir des uns vis-à-vis des autres. A cela s'ajoute la dissymétrie dans la répartition des compétences, des réglementations, des agendas politiques, inhérente à la coopération entre des territoire appartenant à différents pays.

Tous ces facteurs ne sont pas négligeables dans une coopération et demandent à être identifiés en amont. L'enjeu est de bâtir un argumentaire collectif à travers lequel le gain à coopérer collectivement l'emporte sur l'action individuelle et donne du crédit au nouvel espace de coopération. Il faut veiller à ne pas créer « *trop d'instances et pas assez de solutions* ».

Le Comité Economique et Social Européen résume en ces termes cet enjeu « *les attentes étaient telles en ce qui concerne le résultat de la coopération multirégionale qu'on a mésestimé l'importance du renforcement des capacités institutionnelles au cours des premières étapes de l'élaboration des stratégies macro-régionales. Au moment de définir le programme de coopération dans une macro-région, il est essentiel de mettre l'accent sur les problématiques qui appellent une coordination transsectorielle et transterritoriale, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles.* »¹¹³

Une articulation Etat/région pour garantir ce double enjeu impulsion politique et lisibilité

Dans un rapport de 2022 sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, l'Inspection générale de l'Administration observe *qu'il est « impossible d'établir une séparation totalement étanche entre le domaine de l'Etat et celui des collectivités territoriales »* dans les espaces transfrontaliers de coopération¹¹⁴. Dès lors que des collectivités territoriales initient des coopérations avec des partenaires transfrontaliers, un appui ou un accompagnement de l'Etat, de façon continue et structurée, est essentiel. « *La réussite des projets de coopération transfrontalière repose donc sur la bonne articulation entre les interventions de l'Etat et des collectivités territoriales.* »

Cette articulation s'illustre bien dans le cadre de la stratégie macro-régionale alpine. En effet, s'il est une particularité de cette macro-région c'est son modèle de gouvernance dont le pilotage politique est assuré par le couple Etat/régions, quand dans les autres macro-régions européennes le politique est incarné par les seuls représentants des Etats.

Cette gouvernance introduit ainsi un niveau de représentation politique des régions en complément de leurs rôles opérationnels et techniques. Ce modèle va dans le sens des préconisations de la Commission européenne en faveur du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, « *une valeur ajoutée des stratégies macro-régionales est d'apporter une approche basée sur les territoires* ». ¹¹⁵

Pour **Laurence Farreng**, eurodéputée et conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine, « *les régions ont la connaissance du terrain, partagent les mêmes problématiques et sont le bon échelon pour proposer des solutions adaptées.*

¹¹³ Comité Economique et Social Européen, Avis, *Convergence économique et compétitivité dans les clusters transnationaux des macrorégions*, ECO/479-EESC-2018

¹¹⁴ Inspection générale de l'Administration sur la coopération transfrontalière, 2022, *La coopération transfrontalière des collectivités territoriales*

¹¹⁵ CE, COM (2022) 705

Pour faire face aux défis de ces territoires, il y a besoin d'un leadership politique et d'une gouvernance identifiée. » En parlant de la stratégie macro-régionale alpine, elle évoque *« une organisation vertueuse, active et opérationnelle en mesure de délivrer des projets, qui permet de coordonner les programmes entre régions et de centraliser les moyens. »*¹¹⁶

Ce couple Etat/régions est particulièrement apprécié par les acteurs français à plusieurs titres.

*« A mesure que la décentralisation se mettait en place, il devenait important d'avoir une fluidité des coopérations et une synergie vertueuse entre les compétences des Etats et celles des régions. L'habitude de travail acquise dans le cadre de la macro-région permet sur d'autres sujets de travailler conjointement Etat/régions parce que ce sont les mêmes acteurs, les mêmes élus, les mêmes ministres et administrations qui échangent. »*¹¹⁷

C'est ce modèle qui est prôné par la Commission Arc Atlantique et le Parlement Européen pour une évolution de la Stratégie Maritime Atlantique en vue de créer un espace de dialogue politique qui légitime la présence des régions aux côtés des Etats.

Une place affirmée pour la société civile

Comme on vient de le voir, la constitution d'une gouvernance macro-régionale, dans un paysage institutionnel déjà complexe à appréhender, doit veiller à la question de sa lisibilité et de son acceptabilité pour les bénéficiaires. La défiance qui peut s'exprimer vis-à-vis des dispositifs européens, perçus comme porteurs d'une logique imposée de la Commission européenne vers les territoires, et les craintes de voir une nouvelle couche de coordination s'ajouter à l'existant sont des facteurs qui peuvent être caractérisés comme bloquants dans la mise en œuvre de la stratégie.

Pour la Commission européenne, les organisations de la société civile jouent un rôle vital et contribuent à un meilleur processus de prise de décision en engageant plus de proximité entre les communautés locales et régionales et les instances de décision des stratégies macro-régionales. La question de la participation de la société civile est centrale.

A quoi sert la meilleure stratégie sans les personnes, les organisations, les entreprises et les institutions qui sont enracinées dans la région et lui donnent

¹¹⁶ Propos recueillis de Laurence Farréng recueilli lors de l'audition du 14 janvier 2022

¹¹⁷ Propos recueillis lors de l'audition du 17 février 2022 – ANCT et représentants régionaux français de la SUERA

vie ? Claire Simon, Directrice de CIPRA International, en 2014 à l'occasion de la consultation publique sur la Stratégie européenne pour la région Alpine.

Les bilans des stratégies macro-régionales mettent en évidence, à des degrés divers, que le cadre macro-régional a permis la montée en compétences à un niveau européen de réseaux transnationaux et de plateformes d'organisations de la société civile, de réseaux de villes, de régions et d'universités.

Les auditions menées avec les acteurs de la société civile de la macro-région alpine vont en ce sens.¹¹⁸ Il en ressort que le cadre macro-régional leur permet d'avoir un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie macro-régionale et a contribué à une évolution des modalités de discussion entre les acteurs publics, privés et la société civile.

A titre d'exemple, on peut noter que l'animation de groupes d'actions thématiques de la SUERA a été directement confié à des organisations de la société civile sur mandat de l'ANCT et des régions. Ainsi, les organisations sont pleinement reconnues pour leur expertise et participent à l'animation de la stratégie.

Autre exemple, sous l'impulsion de la SUERA, des Etats généraux de la transition du tourisme en montagne ont été organisés en septembre 2021. Sur deux jours, de nombreux ateliers et temps de conférences ont été organisés pour permettre à l'ensemble des parties prenantes (acteurs institutionnels, socioprofessionnels, associatifs...) de s'exprimer et formuler ensemble des engagements communs et des actions prioritaires.

« L'enjeu a consisté à interroger la pertinence du modèle de développement de chaque territoire, en débattant de ses forces et de sa résilience face aux crises exogènes économique, sanitaire, climatique et des mutations structurelles attendues pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD). Cette grande première a permis de mettre en dialogue des acteurs aux points de vue différents, voire opposés, sur ces sujets essentiels dans un grand respect réciproque et une volonté commune d'avancer ensemble pour imaginer la montagne de demain. Cette manifestation s'est tenue dans un contexte qui, à la fois sur les plans sanitaire, économique et environnemental, présente pour la montagne d'immenses opportunités et aussi de très grands défis que tous les acteurs réunis ont largement étudiés et pris en compte. »¹¹⁹

« La SUERA est un endroit où l'on se parle » A cet égard, les témoignages recueillis mettent en avant que la macro-région représente un espace de

¹¹⁸ Auditions réalisées avec des représentants de CIPRA France, Mountain Wilderness, Adrets-asso, EducAlpes, de la CCI de Grenoble et de Domaines Skiables de France entre mars et avril 2023

¹¹⁹ Extrait de la déclaration commune issue des Etats généraux de la transition du tourisme en montagne, septembre 2021

dialogue et de concertation dans lequel toutes les thématiques liées au massif alpin peuvent être abordées, de manière décloisonnée, avec l'objectif d'apporter de la cohérence aux actions menées. Les groupes d'action permettent de partager les problématiques et de trouver des solutions en initiant des projets européens.

Il est intéressant de noter que le pilotage des groupes d'actions est ainsi confié à des experts thématiques qui se réunissent eux-mêmes dans un « conseil des chefs des groupes d'action » conçu comme un outil de soutien aux organes officiels de la SUERA. Ce dispositif assure la cohérence horizontale entre les domaines politiques traités dans les groupes d'action et crée une interface fluide entre le niveau exécutif et celui de mise en œuvre de la stratégie.

Ainsi, chacune des stratégies macro-régionales européennes innove pour favoriser la participation institutionnalisée de la société civile et des acteurs locaux.

Pour compléter ces exemples, le Forum de la société civile du Danube est la plate-forme de dialogue et de mise en réseau de la société civile dans le bassin du Danube dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la région du Danube. Ce Forum sert d'interface pour des consultations structurées entre la société civile et les autorités publiques et privées aux niveaux régional, national et européen ainsi qu'avec les organisations internationales et intergouvernementales actives dans la région. Le caractère intégratif, interdisciplinaire et transversal des questions couvertes par la stratégie ouvre une large opportunité à la société civile de s'impliquer.

En ce qui concerne la jeunesse, la Commission européenne est très attentive à ce que les macro-régions européennes soient un lieu d'expression et de co-construction avec les jeunes des territoires concernés. Elle salue à cet égard la création de conseil de la jeunesse comme c'est le cas dans les macro-régions du Danube, de la Baltique et des Alpes.

Un Conseil de la Jeunesse de la Stratégie de l'Union européenne pour la région Alpine a été créé pour permettre aux jeunes (18 à 29 ans) vivant dans les 48 régions membres de la macro-région de contribuer aux priorités et politiques de la stratégie, de proposer des actions et des projets concrets. Les représentants du Conseil de la Jeunesse participent au Bureau Exécutif et à l'Assemblée Générale et travaillent avec les Groupes d'Action et la présidence. Ce qui leur donne une occasion unique de découvrir de nouveaux outils pour agir démocratiquement et légitimement dans leur environnement quotidien. Cette place accordée aux jeunes dans le fonctionnement politique de la stratégie contribue à rendre la dimension de coopération plus inclusive en les intégrant dans le processus de décision. Les orientations stratégiques sont ainsi

le fruit d'une réflexion collective pour l'avenir de la région alpine pensée avec ceux qui en seront demain les principaux acteurs et promoteurs.

Le cadre macro-régional permet cette ouverture aux acteurs de la société civile en les invitant à la table des décideurs. Il propose un instrument de coopération au service du mieux-vivre des populations. C'est en ce sens qu'il faut entendre le discours de la Commissaire européenne en charge de la politique de cohésion à l'occasion de la troisième édition des semaines des stratégies macro-régionales de l'UE organisées en mars 2022 : *« Je compte sur vous pour mobiliser les acteurs locaux et régionaux, les partenaires économiques et sociaux, la société civile et les jeunes. Et de les mobiliser dès les premiers plans, jusqu'à la mise en œuvre. »*¹²⁰

Toutefois, il convient d'apporter des points de vigilance. D'une part, l'implication de la société civile n'est pas un exercice aisé et implique un apprentissage organisationnel pour acquérir les compétences nécessaires pour échanger et co-construire dans un environnement multiculturel et multi-langues.

Parmi les difficultés rencontrées à la coopération sont citées :

- La barrière de la langue et les différences culturelles : travailler sur des projets européens nécessite de maîtriser un anglais technique et implique des formations et une montée en compétences des parties prenantes ainsi qu'une bonne compréhension de l'environnement culturel des interlocuteurs
- La charge de travail que représente l'implication dans un groupe de travail macro-régional au regard des priorités, régionales/nationales, de chaque organisation.

D'autre part, être partie prenante d'une stratégie macro-régionale doit être assortie d'un pouvoir de négociation et s'inscrire dans une approche ascendante de la participation de la société civile. Aux côtés de l'acceptabilité de la stratégie il y a celle de son appropriation par ceux qui la feront vivre.

Le Comité économique et social européen préconise *que « pour obtenir de bonnes performances, il est essentiel de mettre en place une coopération ascendante associant les partenaires sociaux, les agents socio-économiques et les organisations de la société civile ainsi que tout acteur engagé dans la zone géographique (...) Il peut s'agir d'acteurs de l'industrie, du monde universitaire et de la R&D, de la gouvernance (collectivités locales et régionales), de la société civile et de l'économie sociale ».*

¹²⁰ EU Macro-Regional Strategy Week : keynote speech, Elisa Ferreira, Commissaire européenne à la politique de cohésion et aux réformes, SPEECH/22/1627, 8 mars 2022

« La mise en réseau des partenaires sociaux, des agents socio-économiques locaux et des organisations de la société civile, sur le plan géographique, mais aussi sectoriel, et leur participation active à la prise de décision, à la planification et à l'évaluation des politiques sont extrêmement utiles pour la mise en œuvre des stratégies macro-régionales dans l'avenir, dans l'objectif d'accroître la cohésion et la durabilité sociale et environnementale. »¹²¹

Quid de l'optimisation des financements ? un processus au long cours

Les programmes transnationaux Interreg qui couvrent les stratégies macro-régionales européennes ont joué un rôle positif et de catalyseur dans le soutien de ces stratégies dès leur création. La nouvelle programmation 2021-2027 poursuit cet alignement des orientations et des financements sur les objectifs macro-régionaux. Cependant ces programmes Interreg n'ont ni les ressources, ni la couverture thématique, pour pouvoir répondre à tous les objectifs et priorités d'une stratégie macro-régionale.¹²²

Ces macro-régions ne disposant pas de budget propre, leur mise en œuvre dépend des synergies avec d'autres instruments et du rapprochement de financement provenant de différentes sources. Le succès des macro-régions est finalement davantage liée à leur capacité à garantir la coordination et l'alignement des fonds européens, nationaux, régionaux, publics et privés pour financer les activités. Ce processus d'arrimage des fonds avec les priorités macro-régionales et la recherche d'efficience sont des enjeux sur lesquels les Etats sont très attentifs. Le Conseil européen, dans ses conclusions de 2020 sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales¹²³, appelle à la création de réseaux d'autorités de gestion des programmes de financement pour garantir une mise en œuvre coordonnée des priorités des plans d'actions des stratégies macro-régionales.

A titre d'exemples, en 2021, trois réseaux de dialogue financier au sein de la SUERA sur la transition énergétique, et en particulier l'hydrogène, la mobilité durable et les technologies numériques ont été mis en place pour faciliter la connexion entre les activités de la stratégie et les financements disponibles. L'échelon macro-régional permet de structurer et de valoriser des projets territorialisés d'envergure auprès de la Commission européenne et par là d'accéder à des financements.

¹²¹ Comité économique et social européen, 2019, ECO/479-EESC-2018

¹²² Le Programme Interreg Espace Atlantique sur la période 2014-2020 représentait une enveloppe de 185M€, sur 2021-2027 il est de 150M€. Celui de l'Espace Alpin était de 117M€ en 2014-2020, il passe à 107M€.

¹²³ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales, 13424/20

A la question de savoir si les stratégies macro-régionales ont permis un effet levier sur les financements, il est difficile d'obtenir des indicateurs précis. Cette absence de résultats tient notamment au manque d'évaluation et d'indicateurs de suivi des stratégies macro-régionales.

*Les stratégies macro-régionales produisent un nombre considérable de résultats, allant des effets sur les capacités internes aux processus de coordination/coopération entre les pays et les régions, en passant par des projets/activités transnationaux concrets mis en œuvre ou facilités. Toutefois, dans la pratique, il est difficile de mesurer ces réalisations et d'en rendre compte.*¹²⁴

Aussi, si l'objectif de création d'une macro-région tient en son seul argument de l'intérêt financier, il peut y avoir un risque de voir l'engagement politique se déliter dans l'attente des premiers résultats. L'engagement dans une coopération ne se traduit pas nécessairement en une opération comptable « équilibrée », la mise en place d'indicateurs et d'un suivi des bénéfices à la coopération doit être au cœur de la construction du projet macro-régional.

Le point de départ d'un projet doit être son ambition et ses plus-values et non ses possibilités de financement.

En conclusion, après plus de dix ans de mise en œuvre, ces stratégies macro-régionales ne semblent pas avoir réalisé leur plein potentiel : *« Même si les stratégies macro-régionales ont déjà permis d'obtenir des résultats significatifs, la réalisation de leur plein potentiel nécessite du temps et un changement d'état d'esprit audacieux de la part des pays, et exige également de veiller à ce que ces derniers gardent toujours à l'esprit les avantages que présentent la collaboration. »*¹²⁵

Cette collaboration interrégionale, transnationale, semble permettre de passer d'une culture de projets thématiques, isolés les uns des autres, dont l'on rattache les résultats à des objectifs, à une culture de projet global dans laquelle les projets sont co-construits et se répondent de manière transversale, en vue de répondre à une stratégie.

¹²⁴ CE, COM (2022) 705

¹²⁵ Commission européenne, *Rapport de la Commission Européenne au Parlement Européen, au Conseil, au CESE et au Comité des Régions sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales de l'Union*, COM (2020) 578

4. Chapitre 4 - Esquisse et contours possibles d'une stratégie macro-régionale atlantique

Ces espaces de coopération macro-régionaux nous invitent à interroger les structures ou institutions existantes sur l'arc atlantique. Ils nous questionnent aussi sur ce que l'on peut préfigurer dans la perspective d'une évolution de la stratégie atlantique vers une stratégie macro-régionale.

Nous tentons ici d'esquisser des pistes d'action qui conditionnent, du point de vue des CESER de l'Atlantique, la réussite du projet s'il est amené à se concrétiser.

Dans cette perspective, notre principal point d'alerte consiste à donner un véritable sens à ce projet de coopération transnationale et nous invitons ceux qui en seront les principaux responsables à proposer une feuille de route porteuse d'une vision stratégique, au plus près des réalités des territoires et des populations atlantiques et de leurs attentes.

Dans cette approche, il nous paraît essentiel de définir le périmètre géographique de cet espace atlantique en y donnant une place de choix aux régions, de co-construire une vision stratégique dans une approche collaborative où la société civile est pleinement associée comme contributrice.

4.1. Penser la macro-région comme un espace de coopération à géométrie variable nécessairement ouvert sur l'extérieur

Le concept d'arc atlantique né en 1989 relève autant de la traduction d'une volonté politique que d'une réalité géographique uniforme. Ce terme a été utilisé pour donner du sens et faire valoir les intérêts de régions périphériques de l'Ouest européen au regard de la centralité européenne se déplaçant plus à l'Est.

Dans les faits, comme on a pu le voir dans le chapitre 3, quand on observe les espaces de coopération sur l'espace atlantique, la juxtaposition des cartes est révélatrice d'une représentation géographique de l'espace atlantique qui reflète de multiples réalités.

Ne serait-ce qu'à l'échelle des régions atlantiques, si la Commission Arc Atlantique couvre 14 régions membres de l'organisation politique, le programme Interreg Espace Atlantique s'adresse à 22 régions éligibles.

A l'occasion de son audition, Christophe Clergeau, député européen (Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates) et conseiller régional des Pays de la Loire, a soulevé l'importance de la question du périmètre d'une potentielle macro-région Atlantique. « *Est-ce que c'est tout l'Arc Atlantique ? Une partie ?* ». Selon lui il y a deux zones d'action concrètes sur l'Atlantique : une sphère au Nord autour des îles britanniques, une sphère au Sud autour du Golfe de Gascogne. « *Cette question de la couverture géographique renvoie à la question des espaces de coopération qui eux-mêmes déterminent la valeur ajoutée et l'intérêt à coopérer. En somme, c'est le projet qui détermine le territoire d'action et les acteurs impliqués.* »¹²⁶

A ce titre, si l'on prend le cas de la région Normandie, on constate que si la région est membre de la Conférence des régions Périphériques Maritimes, elle n'adhère pas de fait à la Commission Arc Atlantique. Dans le même temps, dans la couverture géographique proposée par la Commission européenne, les anciennes Basse-Normandie et Haute-Normandie (aujourd'hui réunies) sont éligibles au programme Interreg Espace Atlantique.

Avec le Brexit, alors que les régions du Royaume-Uni étaient incluses dans le programme Interreg Espace Atlantique sur la programmation 2014-2020, elles ne sont désormais plus reconnues comme éligibles au financement dans la nouvelle programmation. Les partenariats de projets et coopération en sont de fait pénalisés aujourd'hui dans la pratique.

C'est d'ailleurs un des points clés mis en lumière par l'étude publiée par le CESER de Normandie, « la Normandie face au Brexit » publiée en octobre 2022.

« Le domaine socio-culturel apparaît aujourd'hui nettement plus ébranlé que le domaine économique, avec comme symbole le plus parlant, la disparition du dispositif Erasmus+, qui ferme quasiment les portes du Royaume-Uni aux étudiants européens. De plus, les subventions européennes pour développer des projets franco-britanniques n'existent plus. Quant aux échanges amicaux et culturels, ils sont entravés par les formalités administratives et par le désintérêt du gouvernement britannique. »

« Le CESER préconise donc de juguler le délitement des liens socio-culturels. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche pourrait être renforcé grâce à la mise en place d'un observatoire commun des flux d'étudiants et de chercheurs, la réunion des établissements normands avec l'ambassade de France à Londres pour valoriser la coopération encore existante ou encore, la dotation dans chaque établissement d'un service dédié à la mobilité

¹²⁶ Christophe Clergeau, député européen, membre du Comité des Régions et conseiller régional des Pays de la Loire, propos recueilli à l'occasion de l'audition du 19 janvier 2022

internationale. Dans le secteur du tourisme en Normandie, la clientèle britannique est à reconquérir. Enfin, les rencontres entre acteurs du territoire britanniques et normands doivent être impulsées pour retisser les réseaux de coopération perdus par la rupture avec l'Union européenne. »¹²⁷

Pour contrer ces effets, les préconisations issues de cette analyse invitent à « multiplier les formes de coopérations pour répondre au plus près aux besoins des territoires et aux envies des acteurs » et placent la Normandie comme un acteur central pour initier une stratégie post-Brexit dans l'espace Manche.

Dans le même temps, pour faire face à ces mêmes enjeux, le Président de la région Bretagne affiche depuis 2020 une volonté politique de développer « *un arc celtique* » regroupant la région Bretagne, l'Ecosse, la Galice, l'Irlande et le Pays de Galles dans l'optique de construire entre nations celtes des projets d'avenir en dépit des obstacles posés par le Brexit. Un forum des pays celtes annoncé depuis l'été 2020 devait avoir lieu en mars 2023 mais a finalement été reporté. Néanmoins, il est intéressant de noter cette intention de créer davantage de lien entre ces régions atlantiques pour répondre à des problématiques communes, notamment autour des questions liées à la jeunesse, la mobilité étudiante, la promotion de la culture celte.

Ces initiatives, normandes et bretonnes, sont révélatrices d'une volonté commune de renouer avec les acteurs du Royaume-Uni et de maintenir des liens historiques de coopération. L'opportunité offerte par les stratégies macro-régionales d'associer des pays non-membres de l'Union européenne est une opportunité de faire converger ces projets de coopération interterritoriaux et de répondre aux attentes des acteurs de part et d'autre des frontières.

Alors que chaque région semble vouloir initier sa démarche de coopération pour déjouer les effets du Brexit sur son territoire, l'opportunité d'une stratégie macro-régionale peut être l'occasion de mutualiser les efforts et de créer une forte convergence entre les espaces de coopération existants et à venir sur cet arc atlantique européen.

L'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine – Euskadi – Navarre, groupement de coopération territoriale qui réunit trois régions ne se substitue pas aux coopérations existantes, et n'a pas de caractère « suprarégional ». L'Eurorégion s'articule avec les autres structures de coopération sur ce même espace (Communauté de Travail des Pyrénées, l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée...). Ainsi, par extension, l'Eurorégion devra également trouver sa place dans le

¹²⁷ Extraits de « *La Normandie face au Brexit* », rapport du CESER de Normandie, octobre 2022

projet de stratégie macro-régionale atlantique et contribuer à la réalisation de ses objectifs.

C'est le modèle d'un espace « ensemblier » qui doit prévaloir dans le cas d'une potentielle macro-région Atlantique. Elle doit pouvoir rassembler en son sein de plus petites formes de coopération bilatérale et régionales cohérentes, et faciliter leur mise en réseau.

Si l'opportunité offerte par la macro-région de collaborer avec des pays tiers se heurte aujourd'hui à l'absence de volonté du Royaume-Uni à vouloir coopérer avec les pays de l'Union Européenne, néanmoins, comme le fait remarquer Christophe Clergeau, « *Boris Johnson ne sera pas toujours à la tête de la Grande-Bretagne, il y aura un moment où les relations de coopération entre la Grande-Bretagne et l'UE seront de nouveau à l'agenda politique. A ce moment-là, il faudra être autour de la table pour discuter et porter les intérêts communs de nos Régions.* »¹²⁸ Par ailleurs, si le Brexit marque une rupture, les coopérations entre les organisations de la société civile perdurent et évolueront en fonction de ce contexte. Le cadre de la macro-région pourrait alors leur permettre de valoriser leur valeur ajoutée et de continuer à exister.

Du point de vue de l'analyse menée par les CESER de l'Atlantique, il semble ainsi pertinent de construire les bases d'une stratégie macro-régionale atlantique sur :

- l'engagement de l'ensemble des régions atlantiques des quatre Etats membres : Irlande, France, Espagne, Portugal,
- les réseaux de coopération territoriaux et leurs projets existants,
- l'ouverture aux régions non-membres de l'Union européenne.

A ce titre, pour la France, l'association des CESER de l'Atlantique¹²⁹ serait favorable à ce que la région Normandie s'associe à ses homologues de Bretagne, des Pays de la Loire et de Nouvelle-Aquitaine pour suivre et participer à la réflexion autour du projet de macro-région atlantique. Les autorités régionales ont en effet pleinement un rôle à jouer pour ancrer ce projet au plus près des territoires et faire vivre les coopérations nécessaires à la réussite du projet.

S'il convient de structurer la macro-région atlantique sur un espace géographique européen équilibré, il apparaît essentiel dès maintenant de

¹²⁸ Christophe Clergeau, propos recueillis à l'occasion de l'audition du 19 janvier 2022

¹²⁹ Pour rappel au lecteur, Les CESER de l'Atlantique regroupent les Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux Régionaux de Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine

penser et de projeter cet espace atlantique dans son rôle historique d'interface ouverte sur le monde.

Comme évoqué dans le chapitre 2, la portée géostratégique de la macro-région est tout aussi importante que la défense des intérêts particuliers des territoires qui la composent. A la notion de périphéricité constitutive de l'arc atlantique il faut associer l'opportunité pour cette façade atlantique d'être au cœur des nouvelles centralités mondiales.

Le développement des coopérations transatlantiques est un axe à prendre en compte dans cette réflexion. A ce titre, l'association des CESER de l'Atlantique¹³⁰ invitent les décideurs à établir des partenariats avec les territoires régionaux ultramarins pour partager les enjeux, les risques et la recherche de solutions. Ces connexions sont déjà établies à l'échelle des collectivités littorales, notamment dans le cadre de l'Association Nationale des Elus du Littoral.

A une échelle inter-étatique, la macro-région peut être l'occasion de renforcer les relations transatlantiques au-delà des coopérations économique et des coopérations pour la recherche scientifique sur l'Océan Atlantique à travers les accords de coopération qui engagent l'UE, les Etats-Unis, le Canada, le Brésil et l'Afrique du Sud.

Les CESER de l'Atlantique relèvent des signes encourageants de la prise en compte de cette vision outre-Atlantique avec notamment la volonté de la Présidence Portugaise de la Stratégie Maritime Atlantique d'internationaliser le Plan d'Action Atlantique 2.0 et les démarches entreprises par la Commission Arc Atlantique pour développer les coopérations transatlantiques.

On peut noter que le Québec est devenu officiellement membre associé de la Commission Arc Atlantique depuis mars 2023, ce qui ouvre la voie à de nouvelles formes de coopération interrégionale.

« Nous croyons profondément à la valeur des échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre nos territoires. Je suis certaine que la coopération avec la CRPM et la Commission Arc Atlantique favorisera de précieux partenariats régionaux dans des secteurs prioritaires de la coopération transatlantique pour le Québec tels que la coopération interportuaire, la transition écologique dans les secteurs maritimes et le tourisme côtier. »¹³¹

Les accords de coopération internationaux qui peuvent exister entre Etats, entre l'Union européenne et ses partenaires comme les Etats-Unis ou le Canada, sont bien souvent peu connus des acteurs locaux et les acteurs de la société civile. Il

¹³¹ Déclaration de Geneviève Brisson, Déléguée Générale de la Délégation générale du Québec à Bruxelles à l'occasion de l'Assemblée générale de la Commission Arc Atlantique, 23 mai 2023. (source Commission Arc Atlantique)

serait opportun de relier les objectifs de ces partenariats dans un espace commun et de faire converger les actions pour y répondre.

La France et l'Espagne ont ratifié en janvier 2023 un traité d'amitié et de coopération dont les intentions pourraient trouver leur expression dans la mise en place de coopérations à l'échelle macro-régionale, dans les domaines de la culture, l'éducation, l'enseignement supérieur, la science, la jeunesse et les sports ; l'économie, l'industrie, la connectivité et le tourisme ; la coopération transfrontalière ;¹³²

Cet espace de coopération en construction est une occasion de transformer en opportunité l'interface atlantique pour consolider et renforcer les liens entre l'Union européenne, ses territoires, ses populations et les partenaires outre-Atlantique en associant l'ensemble des acteurs.

En outre, si ce découpage du territoire européen en espaces macro-régionaux permet de circonscrire des enjeux autour d'un espace géographique donné pour y générer des solutions collectives adaptées, l'interaction entre ces stratégies macro-régionales est nécessaire. Elle doit être l'occasion de générer de nouveaux types d'échanges et de poursuivre collectivement les enjeux de cohésion à l'échelle du territoire de l'Union européenne.

4.2. Evoluer vers un nouvel espace projet atlantique avec un projet ambitieux, coconstruit permettant une vision stratégique partagée

Au regard des enjeux que nous avons identifiés dans le chapitre 2 et de la diversité des relations qui unissent les territoires entre eux, l'espace atlantique recoupe deux composantes structurelles qu'il faut envisager ensemble : à la fois une composante maritime, socle historique de l'identité atlantique, véritable trait d'union entre les territoires et populations atlantiques et une composante rétro-littoral qui fait ressortir des enjeux et des risques en partage.

Tout au long des discussions menées au sein de notre groupe de travail, la question du lien terre-mer a été un facteur récurrent de convergence des acteurs. A l'heure du changement climatique, des transitions à l'œuvre dans nos écosystèmes, une stratégie qui se limiterait à une approche maritime serait réductrice au regard des enjeux et des risques sur ces territoires : biodiversité, énergie, mobilités et connectivité de l'espace atlantique, enjeux sanitaires et sociaux...

¹³² Traité de coopération et d'amitié entre la République française et le Royaume d'Espagne, 19 janvier 2023

La comparaison des plans d'actions de la Stratégie Maritime Atlantique, du programme Interreg Espace Atlantique et des attentes exprimées par la Commission Arc Atlantique met en évidence qu'il n'existe pas pour l'heure un acteur « *ensemblier* » pour échanger et construire sur les sujets de préoccupations de nos sociétés qui se posent à l'échelle globale des territoires atlantiques.

La Stratégie Maritime Atlantique et le programme Interreg Espace Atlantique posent les bases et le cadre pour une économie bleue, durable, résiliente et compétitive. De ces objectifs et leur mise en œuvre sont nés des projets et une structuration de réseaux d'acteurs pour y répondre. Une évolution vers une macro-région qui chercherait à adresser de nouveaux enjeux ne doit en aucun cas faire table rase de ces acquis.

Cette passerelle « terre-mer » dépasse la simple question des enjeux et des risques à traiter, ce projet doit permettre de faire sens à l'ensemble des populations régionales, ce qui sera gage de l'acceptabilité d'une stratégie macro-régionale.

S'il peut paraître aisé pour un habitant du massif alpin de se reconnaître comme « montagnard », l'attachement atlantique est moins évident pour les communautés éloignées du littoral atlantique. Cet attachement se fait en premier lieu à l'échelle de son bassin de vie et de sa région d'appartenance. Cette distance géographique et culturelle peut également s'expliquer par une certaine méconnaissance des liens terre-mer, du développement des territoires ruraux grâce aux ressources maritimes et de la solidarité nécessaire pour maintenir cet écosystème marin indispensable à la vie.

Si l'histoire de l'arc atlantique a déjà plus de trente ans d'existence, il n'en demeure pas moins que le récit collectif de cet espace est à renouveler pour tenir compte des réalités actuelles et à venir de sociétés et territoires en transition.

L'ambition atlantique est un héritage à faire vivre dans le présent pour préparer le futur et le construire collectivement. Du point de vue des promoteurs d'une évolution vers le cadre macro-régional, les outils de coopération présentés dans le chapitre 3 présentent leurs limites et ne permettent pas l'expression de l'ensemble des enjeux notamment évoqués autour de la mobilité, de la biodiversité, dans les domaines sociaux, sanitaires...

Pour identifier les leviers et les axes de coopération qui feront sens pour les populations des régions atlantiques, les études des Conseils Economiques Sociaux Environnementaux régionaux (CESER) formulent pour chacun de leurs territoires des diagnostics et des recommandations au regard des politiques

publiques régionales en s'appuyant sur les expériences de terrain et des témoignages d'acteurs au plus près de leurs enjeux et de leurs problématiques. Leur dimension socio-économique et environnementale des sujets offre une analyse à 360° riche d'enseignements pour croiser les approches dans un cadre de coopération interrégionale.

En complément, les travaux menés par les CESER de l'Atlantique livrent des analyses à l'échelle interrégionale et donnent à voir sur les opportunités de coopération, notamment entre les autorités régionales. Par extension, à l'échelle de l'arc atlantique, les travaux menés dans le cadre du Réseau Transnational Atlantique¹³³ sont autant de ressources pour bénéficier d'une approche croisée des enjeux du point de vue des acteurs de la société civile organisée et de recueillir leur analyse et leurs préconisations.

On peut citer à ce titre, à l'échelle atlantique, des exemples opportuns d'études et rapports qui peuvent alimenter la réflexion sur le projet de macro-région atlantique. Ils sont proposés en annexe de cette publication.¹³⁴

Ces études sont des outils à disposition des décideurs pour construire des projets de coopération qui répondent à une approche territorialisée des enjeux et contribuent à rapprocher les citoyens des stratégies européennes. Ils y trouveront des éléments structurants qui contribueront à esquisser les traits d'une vision stratégique commune.

4.3. Créer les conditions du dialogue et de la collaboration : un modèle de gouvernance à co-construire

Viser une stratégie élargie impliquera un effort supplémentaire de communication et de pédagogie auprès des parties prenantes. Le succès de la future stratégie de coopération à l'échelle transnationale dépendra de sa lisibilité, de son acceptabilité et son appropriation par ceux qui en seront les maîtres d'œuvre, parmi lesquels les acteurs de la société civile qui ont un véritable rôle à jouer pour conseiller, orienter et agir.

L'expérience de la Stratégie Maritime Atlantique et le bilan qui en est fait doit inspirer la méthodologie à venir. A ce titre, en 2017, dans son rapport « *Propositions sur les conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie*

¹³³ Pour rappel au lecteur, le Réseau Transnational Atlantique est constitué des Conseils économiques et sociaux (CES) du Pays Basque, d'Andalousie, de Galice, des Iles Canaries, d'Estrémadure, de Castille et León; des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de Nouvelle Aquitaine, des Pays de la Loire, de Bretagne, de Normandie et de Centre-Val de Loire; du Forum Oceano au Portugal.

¹³⁴ Annexe - Références des travaux des CESER et en collaboration au sein des CESER de l'Atlantique et du Réseau Transnational Atlantique

atlantique, dans la perspective de la révision du Plan d'Action Atlantique », à l'issue d'une consultation menée auprès des acteurs maritimes atlantiques, le RTA pointait les constats suivants :

« Nombreux sont les acteurs de l'économie maritime qui ne connaissent pas la Stratégie atlantique et qui ne possèdent pas une vision claire de ce qu'elle recouvre, de ses modalités de fonctionnement et de mise en œuvre.

Il est difficile pour les opérateurs d'apprécier l'utilité d'une Stratégie qui ne leur apporte pas de plus-value dans la recherche et l'obtention de financements européens pour leurs projets, ni un accompagnement suffisant à l'ingénierie de projets. Le financement est un élément essentiel à la réalisation des projets et, par conséquent, la difficulté à mobiliser des fonds européens est la raison de l'échec la plus citée par les acteurs.

Le sentiment de déception est vif, surtout chez ceux qui déployaient déjà des projets répondant aux priorités du Plan d'action et qui ont espéré, avec la Stratégie, voir leurs activités soutenues par l'Europe et bénéficier de meilleures possibilités de financement. Il l'est également pour ceux qui, animés par l'esprit de la Stratégie, ont favorisé les actions de mise en œuvre du Plan en définissant des projets et en mettant en place des consortiums spécifiques, sans obtenir de récompense à leurs efforts. »¹³⁵

Au moment de la révision du Plan d'Action Atlantique, la promotion des forums de discussion entre acteurs de l'économie maritime de la façade atlantique sur des thématiques précises avait déjà été une demande récurrente des acteurs.

La Plateforme des parties prenantes de l'Atlantique est, aujourd'hui, un cadre approprié pour favoriser les réflexions stratégiques sur les actions à mener et créer des partenariats entre acteurs. Il faudrait toutefois que ces rencontres entre les parties prenantes, d'envergure européenne, soient plus fréquentes que celles de la Plateforme des Parties prenantes (qui a lieu une fois par an), et focalisées sur des thématiques précises (priorités du Plan d'Action Atlantique, ingénieries de projets spécifiques, etc.).¹³⁶

Comme on a pu le voir dans le chapitre 3, il n'existe pas d'espace de dialogue institutionnalisé permettant des échanges réguliers sur les orientations et la mise en œuvre de la Stratégie atlantique. Pour autant, ce sont les porteurs de projets de l'économie maritime atlantique qui endossent la responsabilité de sa mise en œuvre, construisant des projets selon leurs capacités, leurs agendas et

¹³⁵ Extrait du rapport « Propositions sur les conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie atlantique, dans la perspective de la révision du Plan d'Action Atlantique, RTA, 2017

¹³⁶ Idem

leurs idées, parfois même sans savoir que leurs projets contribuent à la Stratégie Atlantique.

Au regard des conclusions du rapport du RTA de 2017, il est nécessaire d'impulser un nouvel élan, européen et transnational, à la Stratégie atlantique, en mettant en place une gouvernance capable de donner plus de force au processus de mise en œuvre.

Dès lors que les enjeux sont identifiés et déterminent une communauté d'intérêts, il sera tout aussi important de travailler à la construction d'une communauté d'appartenance et d'action.

Dans un article universitaire publié par la Chaire Jean Monnet de l'Université d'Innsbruck en mai 2017, « *Activating good governance and citizen engagement in the EUSALP The involvement of non-state actors in the EU macro-regional strategy for the Alpine region* », les auteurs Mélanie Plangger et Andreas Maurer questionnent le cas de la macro-région alpine et confortent cette analyse : « *La participation d'un large éventail d'acteurs d'horizons divers est susceptible d'améliorer la qualité des décisions, d'accroître l'innovation et la créativité, de générer des idées non conventionnelles et de créer une appropriation durable parmi les citoyens. La mise en œuvre des projets et des politiques peut être facilitée si les « utilisateurs finaux » - ceux qui mettent en œuvre ou utilisent les résultats des politiques sur le terrain - participent dès le début.* »¹³⁷

Au regard des expériences des stratégies macro-régionales existantes, il semble que l'implication de la société civile dans la préfiguration d'une éventuelle macro-région atlantique est une condition préalable à sa réussite.

S'il est question d'implication, il est tout aussi important d'organiser la participation de la société civile dans la future gouvernance.

La troisième édition des semaines des stratégies macro-régionales, organisées en 2022 ont ainsi mis à l'honneur cette question de l'implication de la société civile, des citoyens, des jeunes. A cette occasion, il a été présenté le projet « *An alternative positive voice: the citizens' shadow report* »¹³⁸, ce rapport à l'initiative d'organisations de la société civile des quatre macro-régions (baltique,

¹³⁷ Mélanie Plangger, Andreas Maurer, « Activating good governance and citizen engagement in the EUSALP The involvement of non-state actors in the EU macro-regional strategy for the Alpine region », Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration, Université d'Innsbruck, Mai 2017

¹³⁸ Ce rapport a été publié le 9 mars 2022, il fait l'objet d'un projet co-financé par la Commission Européenne sur la période 2020-2022. Le coordinateur du projet est la Maison de l'Europe de Budapest. Le projet compte 9 partenaires qui sont des organisations de la société civile (Autriche, Allemagne, Danemark, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie). Il est le reflet d'opinions, réflexions, contributions et propositions des organisations de la société civile de 19 États membres de l'UE et de 5 pays tiers. Le rapport comporte 10 chapitres et formule des suggestions concrètes et spécifiques, y compris l'élaboration d'une politique macro-régionale dédiée à la société civile.

Danube, Adriatique-Ionienne, Alpes) formule des propositions pour une implication accrue des citoyens.

Le rapport propose notamment l'intégration d'un pilier dédié à la société civile dans les stratégies macro-régionales et un renforcement de l'implication des organisations de la société civile dans les structures de gouvernance des macro-régions.

Dans l'analyse proposée par Mélanie Plangger et Andreas Maurer sur le cas de la macro-région alpine, l'implication des acteurs non étatiques dans les processus de gouvernance d'une coopération interrégionale et transnationale peut être conceptualisée selon trois modèles.

- Un premier modèle descendant met l'accent sur la responsabilité du gouvernement vis-à-vis des gouvernés. Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont la responsabilité de prendre des décisions au nom et pour le compte des citoyens qui les ont élus. L'information et l'accès aux documents sur les activités et les décisions sont primordiaux.
- Un deuxième modèle est ascendant et met en évidence la légitimité de la résolution collective des problèmes. Il souligne que la légitimité de l'action publique dépend de la réactivité continue des décisions et des décideurs aux besoins et aux demandes locales. Par conséquent, les autorités publiques s'appuient sur les opinions, propositions, et idées émises par les acteurs non étatiques à un stade précoce du processus politique. L'accent est ici mis principalement sur les mécanismes de consultation permettant de soumettre des avis et de faire des retours sur les actions menées.
- Un troisième modèle, horizontal, met l'accent sur l'innovation par la participation. Il souligne que les solutions innovantes émergent d'un concours d'idées. Par conséquent, la gouvernance devrait permettre une délibération non discriminatoire entre des participants égaux. Un large éventail d'acteurs doit être positionné pour faire émerger des idées et participer à leur mise en œuvre. En ce sens, la coopération encourage également un processus d'apprentissage, la prise de conscience de l'interdépendance et la construction d'une confiance mutuelle. L'accent est mis sur les mécanismes qui facilitent une délibération et un dialogue équitables entre un large éventail d'acteurs.

Extrait traduit de l'article de M.Plangger et A. Maurer, « Activating good governance and citizen engagement in the EUSALP The involvement of non-state actors in the EU macro-regional strategy for the Alpine region », Chaire Jean Monnet de l'Université d'Innsbruck, mai 2017

Selon les auteurs, idéalement, une bonne gouvernance dans des cadres multi-niveaux et multi-acteurs devrait combiner ces trois concepts. *« C'est la combinaison des trois mécanismes qui garantit que les résultats politiques répondent aux besoins de responsabilité, de légitimité et d'innovation. Toutes les étapes du processus de gouvernance ne doivent pas impliquer tous les acteurs. Au contraire, il est également important d'établir des contextes plus restreints dans lesquels seuls les responsables de la prise de décision participent, et de fournir des formats plus ouverts et participatifs dans lesquels un large éventail d'intérêts peuvent être soulevés. Par conséquent, l'implication ne doit pas être considérée comme un événement ponctuel, mais comme un processus constant qui relie l'information, la consultation et la collaboration. »*¹³⁹

Dès lors dans la réflexion à l'échelle atlantique, il conviendra d'interroger la place de la société civile organisée dans la gouvernance multi-niveau et notamment de la place des CESER à la fois dans leur rôle informatif, consultatif et leur capacité à mobiliser des réseaux d'acteurs (locaux, thématiques...). En comparaison, avec la stratégie macro-alpine, si les CESER français sont informés des activités de la macro-région, ils n'y sont pas formellement partis prenantes.

D'autant plus que la loi dite 3DS (pour « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification ») promulguée le 21 février 2022 en France élargit les missions des CESER en leur confiant de nouvelles missions : conduire des études de prospective territoriale régionale, participer aux comités de bassin et aux comités régionaux de la biodiversité.

Ces nouvelles missions témoignent d'une reconnaissance des CESER comme lieu unique d'échange et de dialogue pour éclairer la décision publique et dans leur capacité à porter la voix des acteurs de la société civile dans des espaces de gouvernance territoriale.

De plus, comme évoqué dans le chapitre 3, si l'on se projette à l'échelle macro-régionale atlantique, les acteurs de la société civile organisée sont déjà pour partie structurés, à la fois au niveau français au sein des CESER de l'Atlantique, et à une échelle transnationale au sein du RTA¹⁴⁰, ce qui leur permet d'échanger, d'analyser et formuler des propositions pour un meilleur développement de l'intégration et de la coopération européenne en atlantique.

¹³⁹ Extrait traduit de M. Plangger et A. Maurer, op.cit

¹⁴⁰ Pour rappel au lecteur le Réseau Transnational Atlantique est constitué des Conseils économiques et sociaux (CES) du Pays Basque, d'Andalousie, de Galice, des Iles Canaries, d'Estrémadure, de Castille et León; des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de Nouvelle Aquitaine, des Pays de la Loire, de Bretagne, de Normandie et de Centre-Val de Loire; du Forum Oceano au Portugal.

Pour aller plus loin sur l'institutionnalisation de la place de la société civile dans les modèles de gouvernance des coopérations, on peut citer à titre d'exemple pour nourrir la réflexion, le cadre de coopération interrégional et transfrontalier de la Grande région.

Cet espace transfrontalier est animé par une coopération qui regroupe 5 régions de 4 pays (la Sarre et la Rhénanie-Palatinat pour l'Allemagne, la Lorraine (région Grand Est) pour la France, le Grand-Duché de Luxembourg pour le Luxembourg, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone pour la Belgique).

Initié en 1995, cet espace de coopération est actif dans les principaux domaines suivants :

- mobilité et développement territorial
- éducation et apprentissage tout au long de la vie
- tourisme et culture
- économie et compétitivité
- société, citoyenneté et sécurité
- environnement et durabilité

Le pilotage politique est assuré par le Sommet des exécutifs de la Grande région, soit les chefs des exécutifs des régions faisant partie du territoire de la Grande région.

Cette coopération institutionnelle présente la particularité de s'appuyer sur des organes consultatifs interrégionaux, un conseil parlementaire interrégional¹⁴¹ et notamment un comité économique et social de la Grande région.

¹⁴¹ Le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) a été créé en 1986. Il est l'assemblée parlementaire consultative de la Grande Région, composée des régions partenaires suivantes : Sarre et Rhénanie-Palatinat en Allemagne, Grand Est (Lorraine) en France, le Grand-Duché de Luxembourg et, en Belgique, les régions Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique. Son but est de promouvoir le rôle économique, social et culturel de la Grande Région à travers des étroites coopérations entre les différentes régions, de contribuer à une perspective de coopération transfrontalière dans les domaines de compétence des différentes régions ; d'accompagner les activités du Sommet des Exécutifs de la Grande Région relatives à ces mesures et objectifs.

Le Comité économique et social de la Grande région (CESGR)

De par sa composition et l'expertise de ses membres, le Comité économique et social de la Grande région (CESGR) est la plateforme institutionnelle représentant les partenaires sociaux de la Grande région.

Le CESGR comprend 36 membres effectifs nommés par les autorités respectives des régions, soit six membres par composante, et 36 membres suppléants, choisis selon la même répartition. Sa composition est tripartite :

le 1er collège est composé d'au moins un tiers des membres qui sont issus des organisations représentant les travailleurs ;

le 2e collège est formé d'au moins un tiers des membres issus d'organisations représentant les employeurs ;

le reste de chaque délégation constitue un collège composé selon la convenance de chaque région.

Lors de leurs rencontres régulières au sein du CESGR, les représentants des organisations économiques, sociales et professionnelles dialoguent librement sur l'évolution de la Grande région et font ainsi partie intégrante de la réflexion politique au niveau de la Grande région.

Le CESGR est le porte-parole des employés et employeurs de la Grande région. Il a pour mission de traiter sous forme d'avis ou de résolutions les problèmes inhérents au développement économique, social et culturel et à l'aménagement du territoire de la Grande région. Il contribue au dialogue social en se référant aux recommandations et expériences des partenaires.

Source – www.granderegion.net

Ce sont des pistes notamment évoquées par Mélanie Plangger et Andreas Maurer lorsqu'ils évoquent le mécanisme de collaboration et les formes institutionnelles qui peuvent y contribuer. Ils invitent à considérer la création d'un comité économique, social et environnemental transalpin réunissant les assemblées consultatives régionales des membres de la SUERA et d'offrir les possibilités d'un dialogue transnational entre les parlementaires alpins.

Ils pointent tout de même du doigt que « *le défi le plus difficile au stade de la collaboration est le renforcement durable des capacités. La participation aux discussions et aux comités nécessite non seulement des connaissances de base sur la SUERA, mais aussi des ressources pour apporter des contributions substantielles, des contributions dans une langue commune, se rendre aux*

différentes réunions ou participer à des projets. Par conséquent, le renforcement des capacités au-delà de la coopération inter-administrative est important. »¹⁴²

D'où la nécessité de prévoir dans les futures stratégies macro-régionales, comme le prévoit la macro-région baltique par exemple, une action transversale dédiée au renforcement des capacités des parties prenantes (formation, coaching ...) pour leur permettre d'agir pleinement au sein de la stratégie macro-régionale.

Dans la perspective d'une stratégie macro-régionale européenne, il sera tout aussi nécessaire de travailler à la définition des objectifs stratégiques qu'à la mise en place d'une gouvernance multi-niveau garante d'une approche territorialisée et participative.

Pour aller plus loin, dès lors que l'on évoque la participation de la société civile à la décision publique, la question de l'implication de la jeunesse s'impose. Comme on l'a vu précédemment, la Commission européenne est attentive à l'inclusion de la jeunesse dans ces espaces de coopération macro-régionaux. Elle invite fortement les responsables de ces macro-régions à mettre en place des conseils de la jeunesse inspirés du modèle alpin.

A l'échelle de l'atlantique, on peut citer l'existence du programme All-Atlantic Ocean Youth Ambassadors créé sous l'égide du All-Atlantic Ocean Research and Innovation Alliance¹⁴³ (AAORIA) en 2019. Ce programme est une initiative qui vise à promouvoir la coopération et le développement durable de l'Océan Atlantique. Les ambassadeurs de la jeunesse de l'Atlantique sont des jeunes qui sont choisis pour représenter leur pays ou leur région dans le cadre du programme. Ils sont sélectionnés en fonction de leur engagement sur les questions liées à l'océan et sa préservation et leurs réalisations. Ils participent à des activités de plaidoyer, de sensibilisation et de communication, visant à promouvoir une gestion durable des océans et à encourager la coopération entre les pays.

Pendant un an, cette cohorte anime une plateforme pour partager leurs idées, leurs projets et expériences, et collaborer autour de projets innovants. Ils participent à des conférences, ateliers, des échanges interculturels et d'autres initiatives leur permettant de renforcer leur capacité à agir en faveur de la préservation de l'océan. Reconnus pour leur expertise et leur engagement, ces

¹⁴² Extrait traduit de M. Plangger et A. Maurer, op.cit.

¹⁴³ L'AAORIA est le résultat d'efforts de diplomatie scientifique impliquant des pays des deux côtés de l'océan Atlantique. Ce réseau de recherche scientifique s'appuie sur le succès des deux accords de coopération existants - la déclaration de Galway sur la coopération dans l'océan Atlantique, signée par l'Union européenne, les États-Unis et le Canada en 2013 ; et la déclaration de Belém sur la coopération en matière de recherche et d'innovation dans l'océan Atlantique, signée par l'Union européenne, le Brésil et l'Afrique du Sud en 2017, ainsi que sur un certain nombre d'autres accords bilatéraux et multilatéraux. L'AAORIA vise à renforcer la coopération en matière de recherche et d'innovation marines le long et à travers l'océan Atlantique.

jeunes contribuent au partage des connaissances, à sensibiliser les acteurs de la société civile, et à porter des solutions.

A ce titre, Elyne Dugeny, Docteur en écologie marine à l'Université de Toulon, est jeune Ambassadrice pour l'océan Atlantique pour la France depuis 2020. Elle évoque cette coopération comme un espace unique pour faire travailler les jeunes ensemble et leur permettre de dialoguer avec les décideurs. Elle cite à cette occasion, le *Call for Action* rédigé par une cinquantaine de jeunes scientifiques dont la trentaine de préconisations a été présentée à l'occasion de l'événement international One Ocean Summit organisé à Brest en 2022 dans le cadre de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Elyne Dugeny résume tout l'intérêt de cette coopération internationale entre jeunes engagés pour l'océan Atlantique à travers l'expression « *l'union fait la force* ». Ensemble, ces jeunes coopèrent dans une approche qu'elle décrit comme holistique où chacun conjugue ses complémentarités pour faire émerger des solutions globales durables face aux problématiques rencontrées. Elle perçoit dans cet engagement un levier pour participer à la prise de décision et être force de propositions pour mobiliser les responsables politiques.

Au regard des récentes publications des CESER sur la participation des jeunes à la décision publique, on retrouve dans leurs enseignements ce que le CESER Pays de la Loire résume par le titre de sa dernière contribution sur le sujet « *JeunesseS : pouvoir de dire, pouvoir d'agir* »¹⁴⁴ (2022).

La perspective d'une stratégie macro-régionale doit être l'occasion là-aussi de s'appuyer sur les travaux des CESER pour comprendre les attentes des jeunes et des acteurs qui interagissent avec eux pour leur permettre à la fois de prendre part aux discussions, pouvoir de dire, qui concernent le développement de leurs territoires et l'avenir des générations et d'en être les premiers acteurs, *pouvoir d'agir*.

L'état des lieux des jeunesses sur les régions concernées par nos CESER montre que les jeunes souhaitent participer à la vie publique. Dans les faits, ils n'y trouvent pas toujours leur place, il est important pour eux de ne pas seulement être consultés mais également de participer collectivement à la prise de décision, pour cela ils souhaitent être considérés comme les autres catégories d'âges et pouvoir prendre une place dans les instances de décision, et pas uniquement dans des espaces dédiés aux jeunes ou dans des domaines que l'on considère de manière trop restrictive comme « réservés » à la jeunesse car toute

¹⁴⁴ CESER Pays de la Loire, contribution « *JeunesseS : pouvoir de dire, pouvoir d'agir* », 2022

l'action publique est susceptible de les intéresser et de les concerner, aujourd'hui et demain.¹⁴⁵

L'engagement des jeunes est une ressource plurielle dès lors que l'on parle de développement durable - *répondre aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*. Dans le contexte actuel des enjeux que nous avons défini pour l'espace atlantique, les jeunes générations dans toute leur diversité sont au premier rang des acteurs concernés.

Dans la perspective d'une stratégie macro-régionale atlantique, il conviendra alors de définir le bon format de participation des jeunes et des structures qui interagissent au plus près de leurs réalités pour s'assurer une large représentativité de leurs identités, vécus et attentes. Pour les y préparer, il conviendra également de travailler à un accompagnement pour former les jeunes des régions atlantiques à une citoyenneté active¹⁴⁶ (analyser une situation, faire des choix, savoir s'informer, prendre la parole, monter des projets...) et leur permettre d'exercer pleinement leur pouvoir d'agir.

In fine, dans l'éventualité de sa création, une stratégie macro-régionale doit être globale, pluridisciplinaire et transversale pour se traduire par de multiples actions. La relation terre-mer est à privilégier car source d'enrichissement mutuel. *La coopération*¹⁴⁷ est incontournable pour apporter de la plus-value lors des coopérations dont le périmètre géographique et institutionnel peut évoluer au fil du temps.

Ce projet doit pouvoir s'appuyer sur une mise en réseau à grande échelle des acteurs de tous ordres : institutionnels, publics, privés, associatifs... dans une dynamique qui transcende les intérêts particuliers des territoires concernés et qui se veut porteuse de perspectives d'ouverture avec le reste du monde.

A ce titre, la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes dès la naissance du projet est une condition essentielle à la fois pour garantir l'acceptabilité, l'appropriation et la transversalité de la stratégie macro-régionale dans sa mise en œuvre. Chacun devrait pouvoir y trouver sa place pour faire culture commune et agir au service d'un projet partagé.

Le succès des coopérations repose sur l'engagement, la confiance et la volonté d'agir des femmes et des hommes qui croient aux vertus de la collaboration. S'il

¹⁴⁵ D'après les enseignements des publications « *Être jeune en Normandie en 2022* » publié par le CESER de Normandie en octobre 2022, l'avis du CESER de Bretagne sur le dossier du Conseil régional « *Le plan breton de mobilisation pour les jeunes* : Point d'étape », publié en 2019

¹⁴⁶ Priorité N°2 de la contribution « *JeunesseS : pouvoir de dire, pouvoir d'agir* », CESER Pays de la Loire, Septembre 2022

¹⁴⁷ La coopération est une collaboration ou une coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs économiques qui, par ailleurs, sont des concurrents

doit y avoir création d'une stratégie macro-régionale atlantique, elle doit être pensée et construite avec les « forces vives » qui animeront les projets qui mèneront à la pleine réussite de ses objectifs.

5. Chapitre 5 – Renforcer la coopération nécessite une ambition forte et des clés de réussite

Engagés dans ce travail de compréhension des coopérations macro-régionales et dans la perspective d'une évolution de la stratégie en Atlantique, les CESER de l'Atlantique livrent ici leur contribution à la réflexion autour de ce projet.

Après avoir posé en chapitre 2 les enjeux et les risques qui seront susceptibles d'alimenter la réflexion sur les objectifs de la macro-région, en chapitre 3 où l'on répertorié les enseignements issus des espaces de coopération territoriale européens et spécifiques à l'Arc Atlantique et en chapitre 4 l'esquisse d'une potentielle macro-région atlantique ; les recommandations suivantes sont amenées à poser les pré-requis pour co-construire un modèle de coopération à grande échelle inclusif, vertueux et pérenne dans le temps.

Ces préconisations proposent une lecture en trois temps :

- Les conditions de réussite dans l'éventualité d'une stratégie macro-régionale
- Nos points de vigilance pour s'assurer de la valeur ajoutée d'une stratégie macro-régionale
- Des premiers éléments de méthode et de mise en œuvre

5.1. Les conditions de réussite dans l'éventualité d'une stratégie macro-régionale atlantique

Une volonté politique collective, affirmée, porteuse d'une vision stratégique qui fait sens pour les territoires et les populations atlantiques

C'est par une volonté politique claire, portée par des acteurs politiques, conscients des enjeux et des risques, et prêts à s'engager que pourra se faire le projet de macro-région atlantique.

Le contexte global dans lequel évoluent les territoires et les populations atlantiques constitue un terreau propice à la co-construction d'un projet d'avenir animé par une vision politique porteuse d'opportunités pour le devenir de cet espace et un « fil rouge » de l'action.

Cette volonté politique devrait être en capacité de :

- Impulser un projet global co-construit porteur de plus de cohésion sociale et d'équité afin de rayonner sur tous les territoires

- Développer une culture commune du risque pour anticiper, préparer le devenir des territoires et l'avenir des générations
- S'engager pour animer un outil de coopération et le doter de capacités pour en assurer son fonctionnement
- Accepter le temps long de la mise en œuvre d'une stratégie macro-régionale
- Garantir la pérennité du projet et sa transmission

Sur des enjeux clairement identifiés en chapitre 2 :

- L'eau, patrimoine commun : des enjeux à partager des bassins versants jusqu'à l'océan Atlantique
- Enjeux énergétiques : fédérer les atouts pour contribuer au développement d'énergies décarbonées.

Une ouverture géostratégique de la macro-région atlantique

La façade atlantique européenne mérite d'être identifiée et considérée comme une chance, une « porte d'entrée » ouverte sur les autres régions du monde, comme un trait d'union et un pôle de stabilité porteur d'un réel dynamisme.

A ce titre, la valeur ajoutée d'une stratégie macro-régionale relève aussi de son opportunité à inclure les territoires non-membres de l'UE, avec l'accord des Etats, et à travailler avec eux pour un développement durable, stable, prospère et équitable pour tous.

Pour ce faire, les porteurs du projet de macro-région atlantique sont invités à :

- Démontrer que les problématiques identifiées sur les territoires de la macro-région atlantique soulèvent des enjeux européens de coopération transnationaux
- Soutenir que la recherche de solutions via des coopérations interrégionales, transnationales, servent les intérêts des Etats et de l'Union européenne y compris pour leurs régions ultrapériphériques maritimes
- Penser l'espace atlantique comme une interface de l'Europe avec le reste du monde et développer un espace de coopération transatlantique transversal ouvert aux acteurs de tous niveaux
- Inclure les régions non-membres de l'Union européenne dans cet espace de coopération macro-régional avec une attention particulière pour les territoires constituant le Royaume-Uni

Une gouvernance appropriée pour s'assurer d'une approche territorialisée de la stratégie et garantir l'adhésion des parties prenantes

L'ensemble de l'analyse menée dans cette étude fait ressortir la nécessité d'instaurer une gouvernance multi-niveau qui donne une pleine légitimité à tous les acteurs impliqués pour participer tant aux orientations de la stratégie qu'à sa mise en œuvre.

Placer la gouvernance au cœur de ce projet est une opportunité de renforcer le principe de subsidiarité.

Pour ce faire, un pilier dédié à la gouvernance de la stratégie pourrait acter des éléments suivants :

- Garantir un pilotage exécutif de la stratégie qui associe les Etats et les régions pour la bonne conduite de la coopération en s'inspirant de l'exemple de la macro-région alpine
- Inclure et mobiliser la société civile dans toute sa diversité (acteurs publics, privés, associatifs...), avec une place particulière pour la jeunesse, dans cette gouvernance multi-niveau et ce dès les premières étapes de réflexion à la mise en œuvre opérationnelle du projet
- Confier le pilotage des actions opérationnelles pour la mise en œuvre de la stratégie à des organisations de la société civile en leur confiant des mandats qui légitiment pleinement leur expertise et leur capacité à agir
- Saisir l'opportunité du cadre macro-régional pour créer les conditions d'un « dialogue structuré » avec les organisations de la société civile dont les CESER et leurs structures similaires dans les autres pays.

5.2. Nos points de vigilance pour s'assurer de la valeur ajoutée d'une stratégie macro-régionale :

Coordonner et s'appuyer sur l'existant pour s'assurer de l'articulation entre les différents espaces de coopération, notamment avec la Stratégie Maritime Atlantique

Comme le montre le chapitre 3, l'espace atlantique est déjà animé depuis plus de trente ans par divers espaces de coopération aux représentations géographiques variées, autour d'objectifs pour une économie bleue, durable, résiliente et compétitive. La perspective d'une stratégie macro-régionale

atlantique doit comme pour les autres macro-régions européennes tirer parti de cet historique et des acquis de ces précédentes coopérations.

En outre, comme évoqué en chapitre 1, les stratégies macro-régionales constituent des leviers à la mise en œuvre des politiques générales de l'Union européenne. Elles sont reconnues comme des outils pertinents car elles permettent par le renforcement des coopérations de faire émerger des initiatives locales innovantes et de se saisir de la diversité des instruments financiers disponibles pour les soutenir. En structurant les coopérations et leurs objectifs elles agissent comme un acteur « ensemblier » dans un souci d'efficacité et d'efficacité de l'action.

La valeur ajoutée d'une macro-région atlantique relèvera de sa capacité à coordonner les stratégies dans une nouvelle gouvernance et à impulser de nouveaux projets. Il conviendra dès lors que chacun y trouve un intérêt, d'où la condition essentielle d'une volonté politique engageante.

Neutraliser le risque de logique concurrentielle en s'engageant dans une démarche de « coopération »¹⁴⁸

L'un des freins à la coopération entre acteurs territorialisés résulte de la tendance que peuvent avoir ces acteurs à penser des solutions à l'échelle de leurs périmètres d'élection et de responsabilités et à comptabiliser leur investissement au regard des bénéfices acquis dans la coopération pour leurs administrés. Ce que Arnaud Brennetot, Professeur des Universités en géographie politique et aménagement à l'Université de Rouen Normandie qualifie de piège territorial, « *territorial trap* ».¹⁴⁹

Christophe Clergeau met également en avant cette interrogation sur le niveau de maturité de la convergence des intérêts politiques sur l'arc atlantique. « *S'il y a dans cette notion de périphéricité un enjeu commun. Pour autant, les solidarités dans le combat entre les régions de l'Atlantique ne sont pas si évidentes. A titre d'exemple, sur les autoroutes de la mer et la marginalisation des ports de l'Ouest dans les réseaux de transport européen, il n'y a jamais eu de consolidation des stratégies entre Etats et Régions, chacun y va de son argumentaire et de son lobbying en direct, voire en concurrence frontale.* »¹⁵⁰

¹⁴⁸ La **coopétition** est une collaboration ou une coopération de circonstance ou d'opportunité entre différents acteurs économiques qui, par ailleurs, sont des concurrents

¹⁴⁹ Propos recueilli à l'occasion de l'audition du 18 janvier 2023

¹⁵⁰ Christophe Clergeau, député européen, membre du Comité des Régions et conseiller régional des Pays de la Loire, propos recueilli à l'occasion de l'audition du 19 janvier 2022

Développer une coopération à l'échelle interrégionale qui dépasse le seul cadre national devra impliquer d'adopter une approche de solidarité territoriale dans laquelle les intérêts collectifs transcendent les intérêts individuels.

Il s'agirait alors d'accepter une coopération d'opportunités entre acteurs concurrentiels en vue de partager les bénéfices d'une recherche collective de solutions. Dans cette posture de « coopération » ce qui prime dans l'action de coopérer c'est l'atteinte des objectifs au bénéfice de tous.

Tenir compte des différences structurelles entre les acteurs (domaines de compétences, temporalité politique, ...), des barrières culturelles et linguistiques qui peuvent fragiliser l'efficacité de l'action collective

L'engagement dans une coopération transversale, multi-niveau à une échelle transnationale se heurte à des barrières culturelles, linguistiques et d'ordre organisationnel qu'il conviendrait d'anticiper en amont du projet. Le « *faire culture commune* » doit être un préalable pour permettre aux femmes et aux hommes qui sont les forces vives de l'action d'apprendre à se connaître, se comprendre pour interagir en bonne intelligence. La macro-région repose avant tout sur une communauté d'acteurs réunis pour trouver des solutions collectives à des problématiques en partage. Le cadre de coopération doit être un espace « *facilitant* », d'où l'importance d'une volonté politique qui soit capable de lever les potentielles barrières technico-administratives de l'action et de mettre en place les moyens pour faciliter les interactions : formation, acculturation, services de traduction...

Mieux mobiliser les financements disponibles et les rendre plus efficaces pour porter davantage de projets au service des objectifs de la stratégie

Très souvent pointée par les rapports de la Commission européenne sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales et par le Conseil européen comme une condition essentielle de la réussite de ces stratégies, la question de l'adéquation des financements disponibles avec les objectifs de la stratégie est un exercice primordial. Il faudra veiller à créer les conditions d'un alignement des fonds avec les priorités macro-régionales notamment par la mise en place d'un dialogue régulier entre les autorités de gestion des différents fonds (de l'UE, nationaux, régionaux, fonds publics et privés) et les responsables de la macro-région. Cet exercice s'inscrit nécessairement dans le temps long et si l'objectif d'une macro-région ne repose que sur son seul intérêt financier, il

existe un risque de voir l'engagement politique se déliter dans l'attente des premiers résultats. Le pari d'une évolution vers un cadre macro-régional repose sur la mise en partage d'une ingénierie capable de co-construire des projets ambitieux capables de mobiliser davantage de financements.

Accepter l'investissement (coût humain, financier...) sur le long terme pour animer le projet macro-régional

La réflexion autour d'un projet de stratégie macro-régionale devrait inclure une réflexion autour des moyens et ressources mis à disposition de la stratégie pour en assurer sa mise en œuvre et sa pérennité. La réflexion sur la gouvernance doit être complétée par un engagement en termes de capacités administratives et financières de la part des exécutifs impliqués pour l'animation tout au long du projet. Sans support technique, l'écart pourrait se creuser entre les intentions politiques et la réalité de la mise en œuvre de la stratégie. Comme l'indique la Commission européenne dans son dernier rapport d'évaluation : *« Il sera essentiel que ces structures d'appui technique disposent de ressources suffisantes pour que les travaux puissent être menés correctement et que la continuité soit assurée. »* La priorité 4 « Une meilleure gouvernance de la coopération dans l'espace atlantique » du nouveau programme Interreg Espace Atlantique 2021-2027 est un premier élément de réponse pour poser les bases d'une telle structure d'appui.

Pour aller plus loin, si l'Union européenne fixe des priorités pour renforcer une mise en œuvre territorialisée et participative de ses politiques, elle doit renforcer les financements dédiés jugés trop faibles pour ce qui concerne l'ingénierie, la formation et l'accompagnement des stratégies de coopération macro-régionale. S'assurer de disposer des ressources nécessaires à la bonne mise en œuvre des objectifs est une condition nécessaire à la réussite du projet global. Charge aux parties prenantes de s'engager pleinement et d'y dédier des moyens pour soutenir la stratégie.

5.3. Premiers éléments de méthode et de mise en œuvre : innover et évaluer

En complément des préconisations émises sur les conditions de réussite et les points de vigilance à l'émergence d'une potentielle macro-région atlantique, les CESER de l'Atlantique identifient des premiers éléments de méthode et de mise en œuvre.

Développer des outils de mise en partage pour assurer une veille et engager une démarche prospective à l'échelle atlantique

A plusieurs reprises nous avons souligné que l'identité atlantique repose sur des représentations et perceptions différentes selon les espaces de coopération. Aussi, pour faire émerger ce qui fait sens sur cet espace et appelle à un renforcement des coopérations, il serait opportun d'assortir la stratégie macro-régionale d'outils d'observation, de diagnostic et d'analyse capables d'agréger les données socio-économiques, culturelles, environnementales qui composent l'espace macro-régional. A ce titre, une cartographie suivie dans le temps des enjeux et risques constituerait une base de réflexion propice à la définition et à la hiérarchisation des objectifs.

S'appuyer sur l'expérience des espaces de coopération en termes de méthodes, outils, pratiques, succès et échecs

Si la macro-région atlantique est amenée à prendre forme, elle serait a priori la cinquième stratégie macro-régionale européenne. Compte-tenu de l'expérience acquise sur les dix dernières années par ses prédécesseuses, et des bilans qui ont pu en être faits, les responsables d'une future macro-région atlantique auront tout à gagner à s'appuyer sur les méthodes et outils développés par les macro-régions existantes pour faciliter la coopération et contrer les freins inhérents à une collaboration multi-acteurs dans un contexte transnational.

Innover pour lever les freins à la coopération

L'animation du projet macro-régional doit être l'occasion d'innover et d'expérimenter de nouvelles méthodes pour conjuguer différentes réalités, notamment culturelles et linguistiques, et de répondre à la technicité de l'ingénierie de projets européens. Les expériences des stratégies macro-régionales européennes sont des modèles à analyser, tout comme l'ensemble des espaces de coopération européens (ex. GECT).

En complément, les enseignements des coopérations techniques portées par les acteurs de la société civile constituent des sources d'inspiration et des témoignages pour ceux qui auront à travailler ensemble demain.

Définir les outils pour évaluer les retours socio-économiques, environnementaux de la participation au projet macro-régional

Alors que les stratégies macro-régionales européennes déjà existantes sont en cours de constitution de leurs propres systèmes de suivi, il serait opportun que le projet de macro-région atlantique inclue dès sa création les éléments constitutifs de sa propre évaluation. Ce mécanisme permettrait un meilleur suivi des attendus et des financements mobilisés autour des projets menés et de leurs retombées. De plus, ces outils d'évaluation contribueraient à maintenir le soutien politique et permettraient aux principaux responsables d'identifier les points forts et faibles de la stratégie. Ne faut-il pas créer un observatoire de la macro-région avec des indicateurs pertinents et de les suivre sur le long terme ?

S'inscrire dans une démarche de Responsabilité Sociale et Environnementale du projet macro-régional

Au global, c'est tout le projet macro-régional en lui-même qui doit s'inscrire dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale. Inspirée de l'approche qui s'applique aux entreprises depuis 2001¹⁵¹ cette démarche vise « l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes. »

Pour la macro-région, cette approche est intéressante car elle donne la possibilité de mesurer les impacts en termes de risques ou de performance pour les actions menées et leur contribution au développement durable.

¹⁵¹ Livre vert de la Commission européenne « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », 2001

Conclusion

« Ce qui est important, ce n'est, ni d'être optimiste, ni pessimiste, mais d'être déterminé. » Jean Monnet

La question de la valeur ajoutée d'une macro-région s'est largement posée tant parmi les membres du groupe de travail que lors des auditions. Faut-il aller vers une macro-région atlantique, que gagne-t-on à passer ce cap ?

Entre crainte d'une énième strate dans le « *millefeuille institutionnel* », doute sur la co-construction ascendante du projet macro-régional, interrogation sur l'optimisation des financements de projets et le retour sur investissement de l'engagement dans une coopération macro-régionale, les freins sont nombreux et il faut les prendre en considération.

Néanmoins, la plus-value d'une telle stratégie ne peut se décréter avant sa mise en œuvre, seuls la mise en situation, l'engagement des acteurs et la pratique sont capables de dire s'il y aura bien un gain ou non à la clé.

A ce stade du projet, nous ne pouvons alors que partager les conditions et points de vigilance pour que les paramètres de cette stratégie soient coconstruits, acceptés et reconnus par ceux qui seront amenés à la faire vivre.

Et, comme on a pu le voir, l'ensemble des rapports de la Commission européenne sur la mise en œuvre des stratégies macro-régionales vont en ce sens : si les macro-régions sont des leviers pour renforcer la cohésion territoriale et sociale à l'échelle de l'Union européenne, leur plein potentiel ne peut être atteint que par un engagement entier et durable de ceux qui les portent.

Ce n'est pas l'outil macro-régional en lui-même qui sera source de valeur ajoutée, c'est bien ce que les parties prenantes souhaitent impulser dans cet instrument qui sera gage de réussite. Le rôle de la société civile est essentiel pour co-construire la stratégie macro-régionale, participer à sa mise en place, à son pilotage et à son évaluation.

En d'autres termes, évoluer vers une stratégie macro-régionale relève d'un pari, la question qu'il revient à se poser est préalablement de savoir ce que l'on perd à ne pas saisir l'opportunité d'une coopération renforcée ?

Or, à l'heure où les enjeux et risques sont croissants, sans frontières, tout autant que la vulnérabilité des populations et des territoires, dans un contexte institutionnel et financier où la recherche de solutions innovantes et durables doit se faire avec des moyens et des ressources davantage contraints, n'a-t-on pas intérêt à travailler collectivement à l'émergence d'un nouvel espace-projet atlantique résilient, durable, solidaire et prospère ?

Cette étude des CESER de l'Atlantique a mis en exergue des enjeux clés pour nos quatre Régions : le changement climatique, l'eau, l'énergie... Pour y répondre, la macro-région se révèle être un outil de coopération approprié, à disposition des élus et des acteurs régionaux dont la société civile. L'étude invite à s'en saisir au service d'une ambition commune pour l'arc atlantique.

Les CESER de l'Atlantique seront présents en tant que société civile organisée pour contribuer à une éventuelle stratégie macro-régionale atlantique ou toute autre forme de coopération sur cet espace géographique.

Glossaire

CAA	Commission Arc Atlantique
CE	Commission européenne
CESER	Conseil Economique Social et Environnemental Régional
DG MARE	Direction générale des affaires maritime set de la pêche de la Commission européenne
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne
Interreg EA	Programme Interreg Espace Atlantique
PAA	Plan d'Action Atlantique
RTA	Réseau Transnational Atlantique
SMA	Stratégie Maritime Atlantique
SUERA	Stratégie de l'Union Européenne pour la Région Alpine
UE	Union européenne

Objectifs et domaines politiques de la Stratégie de l'UE pour la région baltique

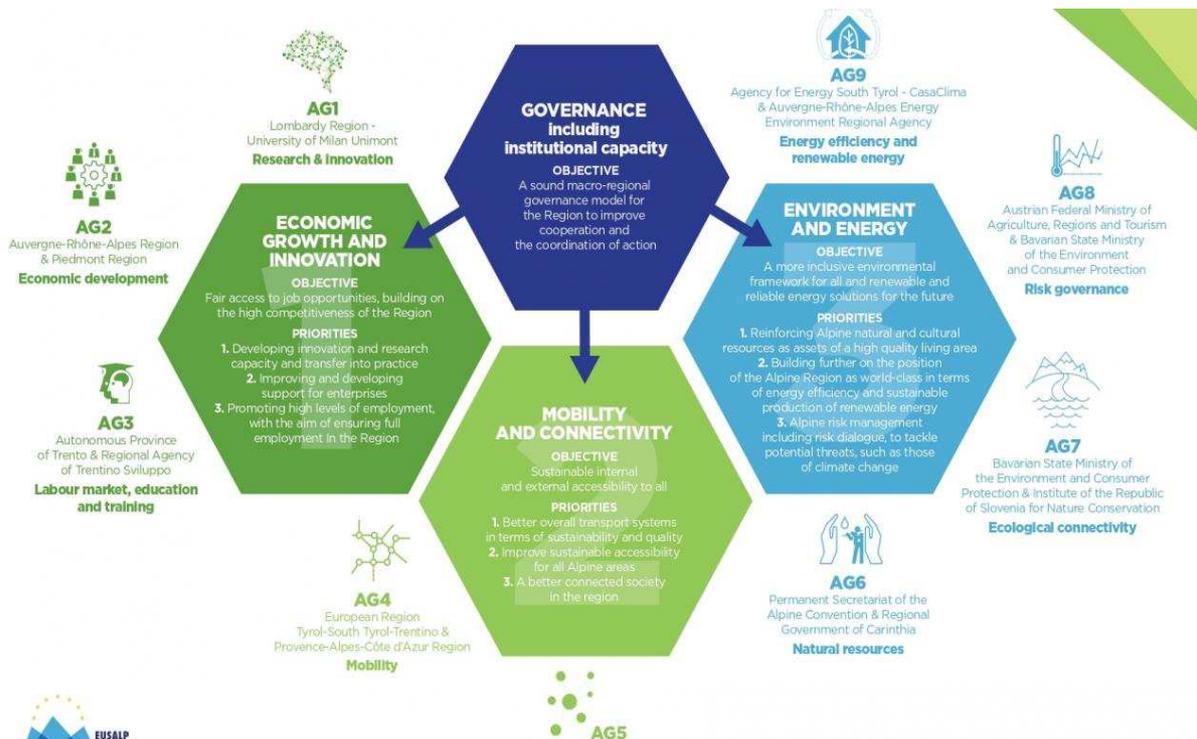
Implementation of the EUSBSR

- ✓ 3 main objectives
- ✓ 14 interconnected Policy Areas



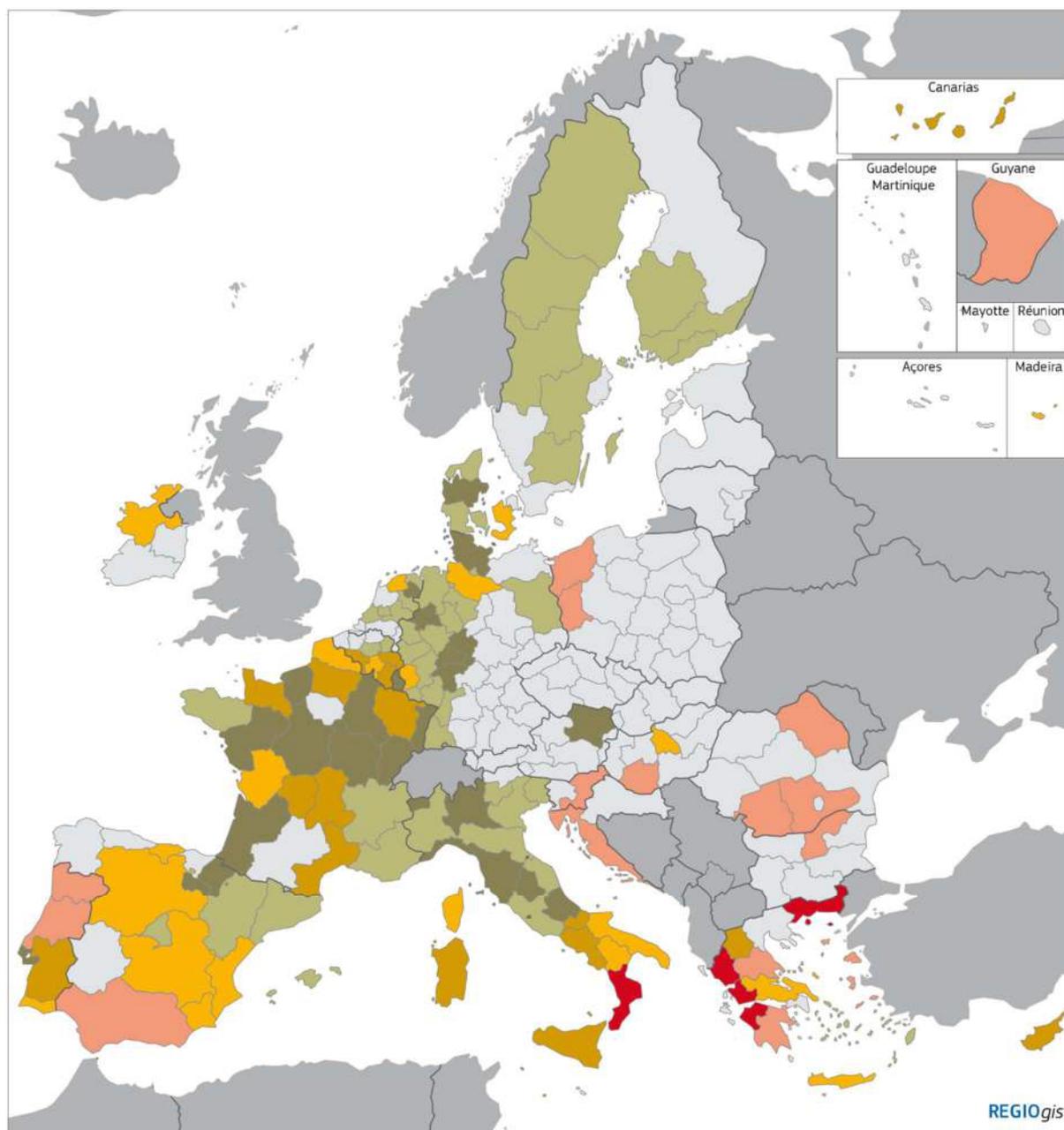
Source site internet - <https://www.eusbsr.eu/>

Objectifs, priorités et groupes d'actions de la stratégie de l'UE pour la région Alpine (SUERA)



Source site internet - <https://www.alpine-region.eu/>

Nombre d'années de pièges de développement au cours de la période 2001-2019 selon le niveau de PIB par habitant en 2000



Map 2 Number of years in a development trap during 2001–2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

■ < 75%, 10–14 years	■ 75 - 100%, 10–14 years	■ > 100%, 10–14 years
■ < 75%, 15–19 years	■ 75 - 100%, 15–19 years	■ > 100%, 15–19 years

■ less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.

Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data.

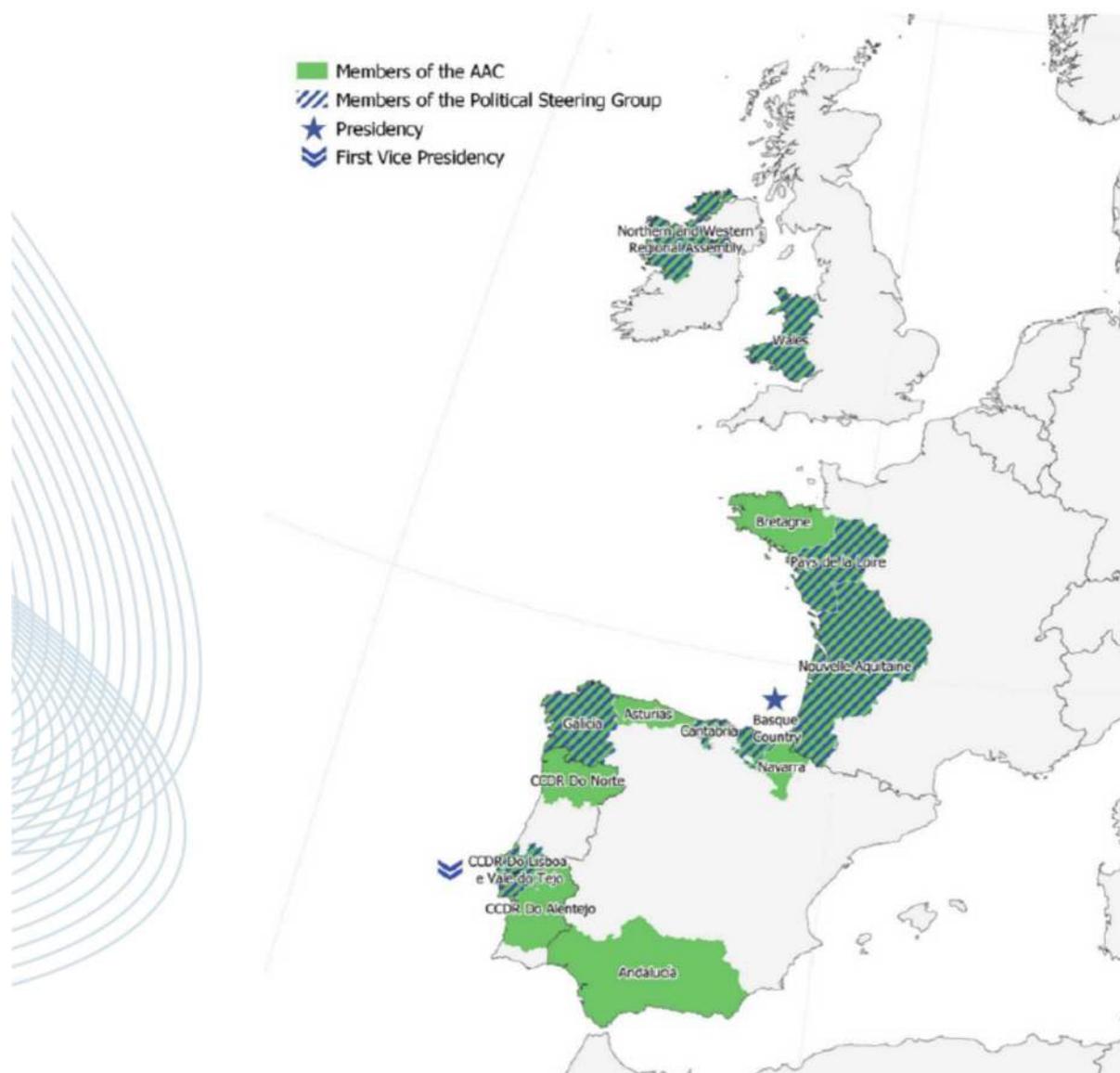
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Source : Commission européenne, 8ème rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 2022

MEMBER REGIONS

Associated partners:
Atlantic Cities,
RTA-ATN,
AC3A



(Source - rapport d'activités 2022 de la Commission Arc Atlantique)

Liste des 15 villes membres d'Atlantic Cities – mai 2023

(Source – site internet Atlantic Cities)

IRLANDE

- • Cork

PORTUGAL

- • Faro
- • Lisboa
- • Viana do Castelo : Vice-Président

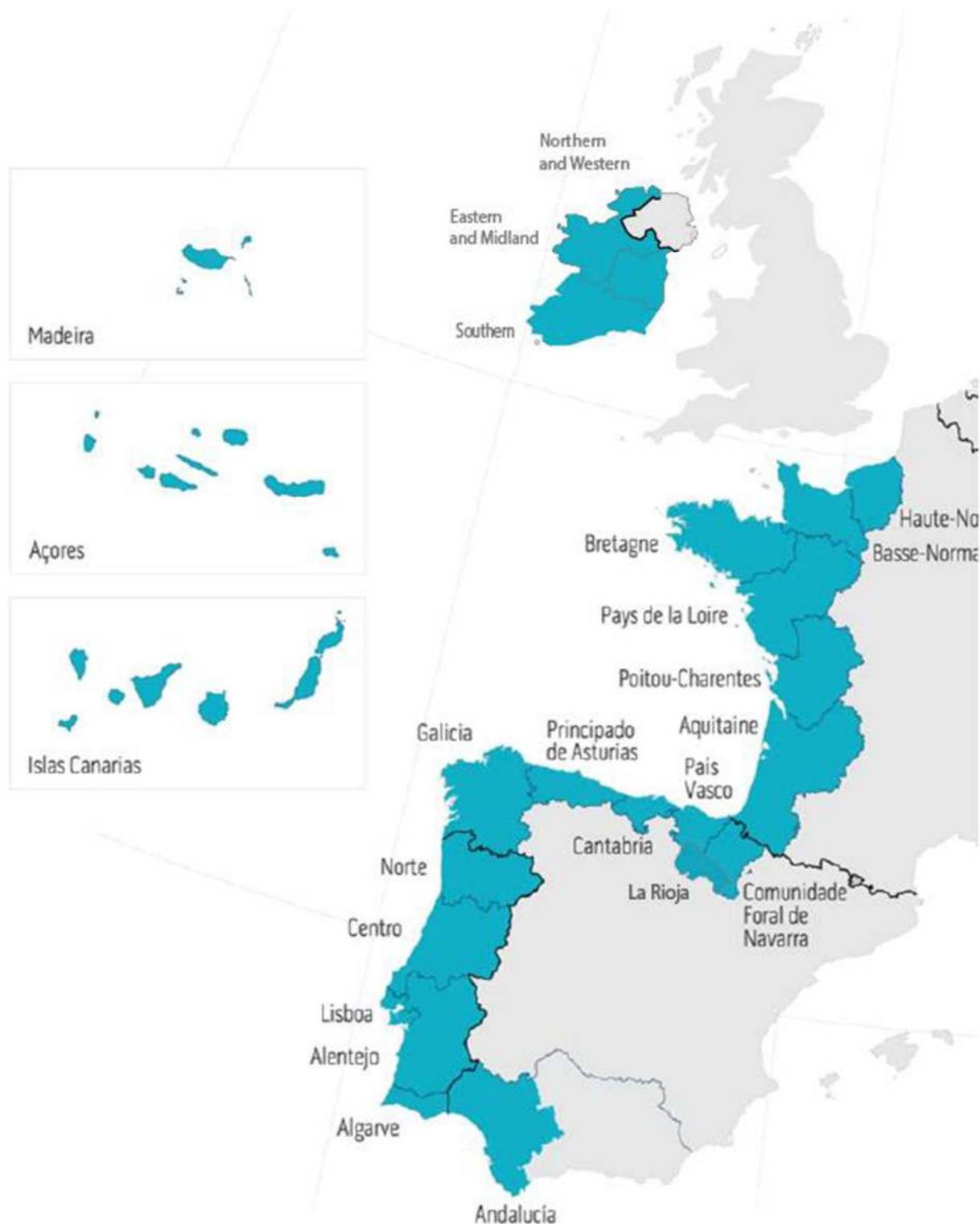
ESPAGNE

- • A Coruña : Vice-Présidence d'Atlantic Cities
- • Donostia-San Sebastián : Présidence d'Atlantic Cities
- • Gijón: Vice-Présidence d'Atlantic Cities
- • Las Palmas De Gran Canaria
- • Santander
- • Santiago De Compostela
- • Diputación de Gipuzkoa

FRANCE :

- • La Rochelle Agglomération
- • Brest Métropole
- • Communauté d'Agglomération du Cotentin
- • Rennes and Rennes Métropole (Fondateur et Présidence d'Honneur)

Liste des 22 régions éligibles au programme Interreg Espace Atlantique Période 2021-2027



(Source Programme Interreg Espace Atlantique 2021 – 2027)

Références des travaux des CESER et en collaboration au sein des CESER de l'Atlantique et du Réseau Transnational Atlantique

Ancrés dans l'actualité de leurs territoires et au plus près des problématiques socioéconomiques, culturelles, environnementales émergentes, les CESER produisent annuellement une diversité d'études territorialisées à l'attention des décideurs pour les éclairer dans leurs orientations et l'élaboration des politiques publiques.

Loin d'être exhaustive, la liste ci-dessous des études réalisées par les quatre CESER membres de l'association des CESER de l'Atlantique en complément des analyses menées à l'échelle interrégionale constitue une ressource pour appréhender les dynamiques en cours et faire converger les opportunités de coopération.

Le lecteur pourra utilement se reporter aux documents listés ci-dessous pour approfondir le niveau de connaissance de ces régions atlantiques et apprécier leurs spécificités.

Ces publications, ainsi que l'ensemble des travaux des CESER, sont téléchargeables sur leurs sites Internet :

www.ceser.normandie.fr

www.ceser.bretagne.bzh

www.ceser.paysdelaloire.fr

www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr

<http://rta-atn.org>

ou disponibles sur simple demande

Travaux produits à l'échelle régionale :

CESER de Bretagne :

- *Le tourisme d'affaires en Bretagne : destination territoire durable (2023)*
- *Les coopérations avec et entre les entreprises, facteur de résilience en Bretagne (2021)*
- *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions ! (2020)*
- *Crise sanitaire provoquée par le COVID-19 : points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne (2020)*
- *Habitants et territoires en mouvement : les mobilités à l'heure des usages numériques en Bretagne (2020)*
- *Recherche(s) et innovation en Bretagne (2018)*

- *Produire ET résider sur le littoral en Bretagne (2017)*
- *La Bretagne et la mer à l'horizon 2040 (2017)*
- *Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne (2017)*
- *Numérique et entreprises de Bretagne : urgence et opportunités (2017)*
- *Les enjeux de l'eau en Bretagne à horizon 2040 (2016)*
- *Les dynamiques de coopération interrégionale Bretagne-Pays de la Loire (2016)*
- *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition (2015)*
- *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard (2014)*
- *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions (2013)*
- *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne (2013)*
- *Des énergies marines en Bretagne : concrétions la filière (2012)*
- *Les coopérations interrégionales de proximité (2009)*
- *Mobilités des populations et territoires de Bretagne à l'horizon 2030 (2007)*

CESER des Pays de la Loire :

- *L'énergie en Pays de la Loire, Réussir la transition énergétique en région (2020)*
- *Quel avenir pour la centrale de Cordemais ? (2018)*
- *L'équilibre des territoires en Pays de la Loire (2017)*
- *Doctorants et docteurs en Pays de la Loire (2017)*
- *Impacts des changements climatiques et mesures d'adaptation en Pays de la Loire (2016)*
- *La pêche maritime en Pays de la Loire - Pour préparer l'avenir (2016)*
- *La "Silver économie" en Pays de la Loire (2015)*
- *Réalités partagées entre les régions de l'Ouest (2014)*
- *Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire (2013)*
- *Pays de la Loire 2040 : quelle qualité du cadre de vie ? (2012)*

- *Gagner le pari du maillage métropoles – villes moyennes –territoires ruraux (2010)*

CESER de Nouvelle Aquitaine :

- *Mobilité transfrontalière et lien avec la formation et l'emploi (2020)*
- *COVID-19 : expression du CESER sur l'annonce des mesures d'urgence du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, sur la situation et les perspectives (2020)*
- *Pour une économie durable de la mer (2019)*
- *Enjeux d'une neutralité carbone en 2050 en Nouvelle-Aquitaine (2019)*
- *Maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques en Nouvelle-Aquitaine (2019)*
- *L'intermodalité en Nouvelle-Aquitaine (2017)*
- *Les ports de commerce en Nouvelle-Aquitaine (2017)*
- *Faire territoire(s) (2017)*
- *Habitat et logement : enjeux de société et priorités pour le développement des territoires de la nouvelle région (2016)*
- *Les dynamiques territoriales en Aquitaine à l'horizon de 2025 (2013)*
- *Des indicateurs pour apprécier le développement durable en Poitou-Charentes (2013)*
- *Espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine - Évolutions et perspectives (2012)*
- *L'attractivité industrielle de Poitou-Charentes (2011)*

CESER de Normandie :

- *L'eau en Normandie, enjeu d'une gestion durable de la ressource (2023)*
- *Habiter en Normandie en 2040 (2023)*
- *Cartographie des bassins de mobilité et nouvelle gouvernance des mobilités en Normandie (2022)*
- *Vivre en Normandie focus sur le tourisme (2021)*
- *La biodiversité 2021-2030, contribution du CESER de Normandie (2021)*
- *L'hydrogène en Normandie : petite molécule et grands enjeux (2021)*

- *Le déconfinement en Normandie : Portrait de la société à l'heure de la reprise (2020)*
- *Intelligence artificielle : la Normandie cherche l'algorithme gagnant (2019)*
- *Vivre en Normandie en 2040 – L'heure des choix (2019)*
- *Améliorer les mobilités du quotidien et favoriser leur soutenabilité (2019)*
- *SRADDET : pour une stratégie ambitieuse de la réduction de la consommation d'espaces agricoles et naturels (2018)*
- *Ports de la Vallée de Seine : mettre la gouvernance au service de la performance (2017)*
- *Vivre en Normandie en 2040 (2017)*
- *Accompagner le vieillissement : un enjeu sociétal pour la Normandie (2017)*
- *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie (2017)*
- *L'économie sociale et solidaire, une réalité et un atout d'avenir pour la Normandie (2016)*

Travaux produits en commun au sein de l'Association des CESER de l'Atlantique

- *Contribution de l'association des CESER de l'Atlantique dans le cadre de la consultation sur les projets de stratégies de façade « Manche Est-Mer du Nord », « Nord Atlantique-Manche Ouest » et « Sud-Atlantique » (2019)*
- *Les conséquences socio-économiques potentielles du Brexit dans les régions de la façade atlantique française (2017)*
- *Innovation et économie maritime : un océan d'opportunités pour les régions de la façade atlantique française (2017)*
- *Submersion marine et érosion côtière : connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique (2015)*
- *Populations et activités sur le littoral atlantique – Enjeux fonciers – Quelle gouvernance, avec quels outils ? (2013)*
- *Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique ? (2012)*

- *Pour la concrétisation d'un Réseau Nautique Atlantique (2010)*
- *Pour une coopération interrégionale en faveur d'un nautisme durable (2009)*
- *Pour une stratégie touristique concertée des régions de la façade atlantique (2001)*
- *Prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques (2001)*
- *Pour le renouveau du cabotage sur la façade atlantique (2001)*

Travaux produits en commun au sein du Réseau Transnational Atlantique (RTA)

- Vers une révision du RTE-T pour l'espace atlantique (2021)
- Propositions sur les conditions de réussite de la mise en œuvre de la Stratégie atlantique, dans la perspective de la révision du Plan d'Action Atlantique (2017)
- Les conditions pour une bonne réalisation de la stratégie atlantique (2015)
- Développement des énergies marines renouvelables : conditions de succès dans les régions du RTA de l'Arc Atlantique (2010)
- Transferts de technologie et innovation : enjeux de coopération pour les régions de l'Arc Atlantique (2006)
- Sécurité du transport et trafic maritime de marchandises (2006)
- Intermodalité dans le transport de marchandises (2005)

Remerciements

Le groupe de travail des CESER de l'Atlantique tient à remercier les personnes auditionnées lors des réunions plénières, ainsi qu'au cours d'entretiens particuliers, pour la qualité de leur participation :

Mme Tania AFONSO	Project Manager Secrétariat conjoint du Programme Interreg Espace Atlantique
Mme Sophie BAHÉ	Directrice VIGIPOL
M. Arnaud BRENNETOT	Professeur des Universités en géographie politique et aménagement Université de Rouen Normandie
M. Mathieu BERGÉ	Conseiller régional Région Nouvelle-Aquitaine
Mme Cécile CADET	Coordinatrice SUERA Direction Coopération Euro Méditerranéenne - Service Coopération Européenne Région SUD
M. Christophe CLERGEAU	Député européen Conseiller régional Région Pays de la Loire
Mme Elyne DUGENY	Docteure en écologie marine Attachée d'Enseignements et de Recherches à l'Université de Toulon Chercheuse Post-Doc à l'Université de Padoue, Italie
Mme María Ángeles ELORZA ZUBIRÍA	Secrétaire générale chargée de l'action extérieure Gouvernement basque
M. Nicolas ESCACH	Directeur du Campus de Caen – Sciences Po Rennes
Mme Tamara ESPIÑEIRA - GUIRAO	M2 Science Politique -Docteure en géographie - Sciences Po Rennes Institut Galicien d'Analyse et de Documentation Internationales (IGADI)
Mme Laurence FARRENG	Députée européenne Conseillère régionale Région Nouvelle-Aquitaine
M. Francis FIESINGER	Responsable stratégie tourisme montagne CCI de Grenoble
M. Eric GALLIBOUR	Chargé de mission Europe International

	CEMEA Nouvelle-Aquitaine
Mme Fanny GASC	Chargée des coopérations interrégionales et des programmes européens Région Bretagne
M. François GATEL	Directeur AGLIA
Mme Anaïs GIRARD	European Project Managers Direction des politiques européennes Région Pays de la Loire
M. Erik GLØERSEN	Partner & Head of Paris Office Spatial Foresight
Mme Delphine GOUJON	Cheffe du service action européenne Direction des politiques européennes Région Pays de la Loire
M. Nicolas GOUVERNEL	Commissaire adjoint à l'aménagement, au développement et à la protection du massif des Alpes - Coordonnateur national des acteurs français impliqués dans la Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine Commissariat à l'aménagement, au développement et la protection du massif des Alpes
M. Sylvain GUETAZ	Chargé de mission coopérations européennes Région Auvergne-Rhône-Alpes
M. Jean HORGUES-DEBAT	Président CIPRA France
M. Ludovic LAREYNIE	Chef de service Europe Direction coopérations – Pôle Europe et International Région Nouvelle-Aquitaine
Mme Marta MARÍN	Déléguée de la Délégation du Pays Basque pour l'UE
M. Philippe MONBET	Directeur du Pôle Mer Bretagne Atlantique Coordinateur du Pilier IV du Plan d'Action Atlantique 2.0
M. Alexandre MORIN	Team Leader Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique, AC3A
M. Emmanuel MOURLET	Président Union Nationale de l'Information Jeunesse
M. Vincent NEIRINCK	Expert protection de la montagne Mountain Wilderness France

Mme Sandrine PERCHEVAL	Directrice Association Adrets-asso
Mme Isabelle PERRET	Conseillère Europe et environnement Secrétariat général de la Mer
M. Laurent REYNAUD	Délégué général Domaines Skiabiles de France
Mme Sophie ROTTIER	Chargée de mission animation européenne Service Action Internationale et Programmes Européens Région Normandie
Mme Isabelle ROUX	Coordinatrice EducAlpes
M. Simon SOLTNER	Chargé de mission – Technical Support Service de la SUERA Région Auvergne-Rhône-Alpes
Mme Arola URDANGARIN	Directrice Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre
Mme Elise WATTRELOT	Secrétaire exécutive Commission Arc Atlantique