



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

MAI 2010

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

NOTE DE CADRAGE

COMPARAISON DES APPROCHES DE TYPE « BASSIN MARITIME » ET « MACRO-RÉGION » DANS LES ESPACES MARITIMES EUROPÉENS

Introduction

Depuis 2005 et le lancement d'une Politique Maritime européenne Intégrée (PMI) par la Commission européenne, l'échelle du « bassin maritime » - c'est-à-dire des mers régionales de l'UE, y compris la Macaronésie, la Caraïbe et l'Océan indien - s'est progressivement imposée comme l'une des échelles pertinentes de mise en œuvre de cette politique. Au carrefour de nombreuses politiques européennes - environnement / écosystèmes, transports, aménagement du littoral et de l'espace maritime etc. - le bassin maritime apparaît en effet comme un espace de coordination des acteurs et des instruments compatible avec l'approche intégrée recherchée, et en mesure de valoriser au mieux les atouts maritimes de l'Union européenne.

Le concept de « stratégie macro-régionale » est apparu plus récemment, à l'occasion du Conseil européen de décembre 2007 qui invita la Commission européenne à « présenter une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique » qui permette « de s'attaquer aux problèmes environnementaux urgents liés à la mer Baltique », ceci « sans préjudice de la Politique maritime intégrée »¹. Définie comme « une aire incluant le territoire de plusieurs Etats ou régions, associés autour d'un ou plusieurs caractéristiques et challenges communs. »², la macro-région est avant tout perçue comme un outil de gouvernance permettant d'améliorer la coordination entre les différentes politiques, et par là-même leur efficacité, au sein d'un espace donné. Les stratégies macro-régionales ont donc vocation à aller bien au-delà de la seule dimension maritime d'un espace. Le lancement d'une réflexion similaire sur l'espace du Danube par le conseil européen, mais aussi le développement de démarches similaires par des acteurs d'espaces tels que le Massif alpin, illustrent bien cet état de fait.

Pour autant, l'exemple de la Mer Baltique montre que certains espaces macro-régionaux ont vocation à englober, voire à être centrées sur des mers régionales de l'UE. Le développement de « stratégies intégrées » sur les espaces de la Mer du Nord, la Méditerranée, l'Océan atlantique, mais aussi sur des « sous-bassins » tels que la Manche ou la Mer Adriatique, témoignent des liens étroits qui existent entre le concept de bassins maritimes et celui de macro-régions, et pose la question de la cohérence à installer dans les outils communautaires qui seront mis au service de ces deux démarches.

Dans ce contexte, et afin d'avancer dans cette réflexion, ce document se propose de faire un état des lieux synthétique des démarches existantes dans différents espaces européens.

¹ Conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2007, points 58 et 59

² http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf

I) MISE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES MACRO-RÉGIONALES EXISTANTES

La Stratégie pour la mer Baltique

C'est autour de cette mer intérieure de l'Union qu'a été lancée, à l'initiative du Conseil européen de décembre 2007, la première Stratégie macro-régionale de l'UE. Sans préjudice des compétences des autres organisations internationales de la région (HELCOM, Conseil des Etats de la mer Baltique), le Plan d'action de la Stratégie, dont la mise en œuvre n'a débuté qu'au 1^{er} janvier 2010, comprend 4 piliers déclinés en 15 priorités, elles mêmes concrétisées par 80 'flagship projects'.

Cette stratégie opte pour une approche holistique et fortement intégrée, où les aspects maritimes sont systématiquement pris en compte. Ainsi, une 'action horizontale' est présente aux côtés des 4 piliers afin de mettre en œuvre la directive cadre stratégie pour le milieu marin. Le lien avec le programme de coopération transnationale pour la Baltique est explicite, et chacun des 22 projets transnationaux actuels rentre dans le cadre d'un des 4 piliers.

Selon le Plan d'action, « *la coordination de chaque priorité devrait normalement revenir à un Etat Membre qui travaillerait à sa mise en œuvre, en lien étroit avec la Commission, avec toutes les parties prenantes, notamment les autres Etats membres, mais également les autorités régionales et locales et les institutions intergouvernementales et non gouvernementales. En outre, la cohérence avec la politique maritime doit être assurée.* »

Quelques mois à peine après son lancement, il est trop tôt pour en tirer des leçons claires et définitives. Cependant, les points suivants semblent d'ores et déjà faire consensus :

- Malgré une participation assez importante des Régions lors de la phase de consultation préalable, les Etats membres ont aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre. Il n'existe par exemple qu'un seul cas de priorité coordonnée par une Région (Mecklenburg-Vorpommern pour le tourisme) ;
- L'absence de synchronisation entre le lancement de la stratégie et la période de programmation pluriannuelle de certaines politiques européennes limite l'efficacité de la stratégie du fait de difficultés à utiliser certains fonds communautaires – notamment les fonds structurels – pour sa mise en œuvre ;
- En dépit de sa proximité avec la Russie, la Norvège et l'Islande, la stratégie reste en grande majorité centrée sur sa dimension européenne, la coopération avec les pays tiers relevant davantage de la Dimension Nordique. La dimension externe de la Stratégie devrait être renforcée pour une plus grande efficacité.
- Si la mer Baltique peut être vue comme un modèle pour les autres bassins, chacun d'entre eux possède ses particularités. La Stratégie baltique s'appuie sur des structures de coopération qui ont déjà une longue expérience, dont l'équivalent n'existe pas dans les autres macro-régions potentielles.

La Stratégie pour le Danube

En juin 2009, le Conseil européen a invité la Commission à préparer une Stratégie pour le Danube d'ici à la fin 2010, avec pour objectif le développement durable de cet espace. Cette stratégie est aujourd'hui en cours d'élaboration, selon des modalités similaires à celles utilisées en Baltique. Un point de contact a été créé par chaque Etat membre concerné, et la Stratégie est soutenue par l'intergroupe « Danube » au sein du Parlement européen. A l'issue de cette phase de consultation, un Plan d'action devrait être adopté par le Conseil durant le premier semestre 2011, sous présidence hongroise de l'UE.

Centré sur un bassin fluvial central en Europe, l'espace Danubien est particulièrement vaste et diversifié : il couvre 19 pays, dont 6 non membres de l'UE, et doit envisager ses relations avec d'autres fleuves majeurs (Save, Rhin) ainsi que les bassins maritimes proches (mer Noire, Adriatique), notamment dans le domaine des transports et de l'environnement.

Les problèmes transnationaux spécifiques de la région sont nombreux (disparités de développement, infrastructures insuffisantes, environnement, prévention des risques, etc.). Trois défis-priorités majeurs ont ainsi été proposés par la Commission européenne : renforcement du potentiel de développement socioéconomique, préservation de l'environnement et prévention des risques, et enfin amélioration des systèmes de connectivité et de communication (transports multimodaux). Ces trois dimensions sont

envisagées de façon interdépendante et intégrée. La proposition de la Commission de dégager ces trois priorités comme piliers de la macro-région semble soutenue par la plupart des stakeholders consultés.

II) LES APPROCHES EN DÉVELOPPEMENT DANS LES AUTRES MERS RÉGIONALES EUROPÉENNES

L'espace Méditerranéen :

Les initiatives sont nombreuses dans cette espace vaste et complexe. Si le monde méditerranéen tourne autour de la *Mare Nostrum*, les enjeux stratégiques et politiques vont bien au-delà des préoccupations proprement maritimes, qui n'en restent pas moins essentielles dans ce grand bassin maritime.

Au-delà du dispositif politique de l'Union pour la Méditerranée, de nombreux acteurs méditerranéens sont aujourd'hui en faveur de l'élaboration d'une Stratégie macro-régionale de l'UE pour cet espace. Plusieurs facteurs rendent cependant une telle stratégie très complexe à préparer et mettre en œuvre :

- La seule rive européenne de la Méditerranée, qui serait concernée par cette stratégie européenne, est 6 fois plus vaste que la Baltique ;
- L'articulation entre la stratégie européenne à proprement parler et l'espace euro-méditerranéen – notamment la rive sud – dans son ensemble complexifient la situation. Une des pistes envisagées serait d'inviter les pays du Sud à participer à la stratégie, sans en faire une condition de la mise en œuvre. Il est peu probable que l'ensemble des pays méditerranéens s'entendent sur l'ensemble des priorités, ces dernières pouvant par conséquent ne pas concerner tous les Etats. Par ailleurs, l'espace méditerranéen peut être subdivisé de manière similaire à l'Atlantique : Adriatique-Ouest-Est, ou simplement Est-Ouest.
- La réalité culturelle, rurale et agricole (entre autre) de la Méditerranée nécessite une réponse qui couvre un champ d'action potentiellement vaste, bien au-delà de la dimension maritime. Au final, une véritable stratégie intégrée pour la Méditerranée nécessiterait l'implication d'outils nombreux, autres que la PMI (ENPI-CBC, PAC, etc.).

En parallèle, la DG Mare a publié en septembre dernier une Communication « *pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée* »³ qui envisage déjà de « *compléter les différentes actions sectorielles soutenues par l'UE* » par un « *renforcement de la coopération générale avec les pays tiers du pourtour méditerranéen* ».

La façade atlantique :

La démarche des acteurs –notamment régionaux – de la façade atlantique en faveur d'une « Stratégie intégrée » est essentiellement centrée sur sa dimension maritime, même si une enquête récente de la Commission Arc Atlantique auprès de ses Régions membres a montré que les acteurs régionaux attendaient d'une telle Stratégie ne soit pas uniquement centrée sur les problématiques maritimes et qu'elle n'exclue pas l'hinterland (réseau de villes moyennes, action en zone rurale, etc.).

La dimension périphérique de l'Atlantique tendant à se renforcer avec les récents élargissements à l'Est, le transport (cabotage, autoroutes des mers et liens avec les réseaux terrestres) y est considéré comme une question clé. L'impact du changement climatique, notamment sur les zones côtières, et la protection de l'environnement nécessitent également une action volontariste et coordonnée qui dépasse les frontières nationales. Mais les régions atlantiques disposent également d'atouts et de filières à fort potentiel, qu'une stratégie d'envergure européenne permettrait de valoriser : énergies marines renouvelables, nautisme, transport maritime, recherche marine, etc.

L'Atlantique étant un bassin maritime ouvert, la mise en œuvre d'une stratégie macro-régionale semble également impliquer une division en sous bassins (Manche, Golfe de Gascogne, etc.) et plus généralement une approche fonctionnelle dans la définition des frontières avec les autres approches macro-régionales avoisinantes. Par ailleurs, la configuration de la façade atlantique implique que l'approche stratégique envisage une réflexion sur la coopération avec d'autres continents, notamment l'Amérique du Nord.

³http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/brochure_mediterranean_fr.pdf

La Mer du Nord :

La Commission de la Mer du Nord de la CRPM et l'Intergroupe Mer du Nord-Manche du Comité des Régions ont initié des discussions sur l'éventualité d'une macro-région autour de ce bassin, suivant un schéma similaire à celui de la mer Baltique. Les priorités d'action d'une telle stratégie sont actuellement débattues entre les parties prenantes. Néanmoins, la gestion de l'espace maritime semble d'ores et déjà faire largement consensus.

Le bassin de la mer du Nord est en effet relativement homogène d'un point de vue écosystémique, climatique, géologique, et de l'exploitation qui est faite de l'espace maritime. Le transport maritime est une des questions majeures, notamment la conciliation d'un volume de fret croissant (pour soulager les réseaux terrestres) et concurrentiel d'une part, et la préservation écologique du milieu marin. Le lien d'une éventuelle macro-région avec les outils touchant au transport (RTE-T) et à l'environnement (notamment application des directives communautaires) est jugé indispensable. Par ailleurs, l'ensemble du bassin a des besoins relativement homogènes en termes de recherche, d'énergie, d'adaptation au changement climatique, etc.

Il a déjà été proposé d'inclure un réseau intégré permettant le transfert d'énergie entre les zones formant la mer du Nord. D'autres projets sont envisagés autour du changement climatique (et notamment l'impact sur les inondations et l'augmentation du niveau des mers), la collecte cohérente et complète d'information parmi les Etats membres pour des prises de décision coordonnées (PMI, politiques de pêche, gestion intégrée des zones côtières...), la gestion de l'espace maritime (gestion du trafic particulièrement dense dans la zone).

La Mer Noire :

La mer Noire est depuis l'élargissement de 2007 un enjeu stratégique de l'Union. Elle reste fortement marquée par des relations extérieures (Russie, Turquie, Ukraine, etc.) souvent difficiles dans un contexte géopolitique complexe. Les développements économique et politique dans la région sont très inégaux d'un pays à l'autre, et de nombreux conflits anciens compliquent les initiatives de coopération déjà entreprises.

Pour autant, la coopération autour de ce bassin a commencé au début des années 1990, et se détache progressivement du contexte post-Guerre froide. Une identité commune émerge petit à petit et les échanges commerciaux impliquant le bassin et ses pourtours augmentent. Cependant, la région reste très hétérogène économiquement, culturellement, historiquement et géographiquement. Par ailleurs, l'UE entretient des relations bilatérales de nature très différente avec les pays tiers entourant le bassin : politique de voisinage avec l'Ukraine, négociation d'adhésion avec la Turquie, partenariat stratégique avec la Russie.

Les initiatives de coopération sont déjà nombreuses (eurorégion créée en 2008, Organisation of the Black Sea Economic Cooperation, Black Sea Synergy de la Commission). L'eurorégion propose par exemple quatre projets relevant de la politique de voisinage : tradition culturelle, centres d'expertise, 'Menu' (tourisme), 'croisière' (création de lignes maritimes transfrontalières). Dans l'ensemble cependant, les projets de coopération dans le bassin de la mer Noire souffrent des faibles moyens financiers, administratifs et institutionnels des autorités publiques, notamment infranationales.

III) LES APPROCHES PAR « SOUS-BASSINS »

La Mer Adriatique :

L'opportunité d'une approche macro-régionale en Mer Adriatique a été évoquée par plusieurs acteurs, de manière moins avancée que dans d'autres bassins cependant. Deux visions semblent s'opposer sur les contours d'une éventuelle macro-région : l'une envisage de se concentrer sur le bassin maritime⁴, tandis que la Communauté de Travail Alpes-Adriatique envisage une macro-région 'Alpes-Adriatique-Pannonie'⁵.

La coopération dans cette zone est déjà présente et institutionnalisée, notamment sous la forme de l'AI (Adriatic-Ionian Initiative) mise en place en 2000 et qui dispose depuis Juin 2008 d'un secrétariat permanent.

⁴ http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=f994f93d-2100-4d0b-ad46-2cd42ae23392 et http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=5402eb14-e19a-4c15-aec8-1536b501155b

⁵ http://www.alpeadria.org/english/index.php?did=Arge_Alpen_Adria_Vollversammlung_2009_ENG.doc

Le fonctionnement de l'initiative est fortement intergouvernemental, bien que des liens existent avec d'autres organisations régionales comme le forum de l'Adriatique et des villes ioniennes. L'AIJ projette de soumettre à Bruxelles une stratégie macro-régionale sur un modèle équivalent à la Baltique.

La gestion des côtes, la sécurité ainsi que le renforcement de la coopération avec les pays tiers candidats à l'élargissement semblent figurer parmi les priorités qui semblent nécessiter une plus grande coordination dans le bassin adriatique. De nombreuses problématiques non exclusivement maritimes sont envisagées : développement rural, coopération universitaire, etc. En outre, si aucun calendrier n'est pour l'instant fixé, il est envisagé d'adopter la Stratégie d'ici à 2014 à l'occasion des présidences grecque et italienne de l'UE.

La Manche :

La réflexion sur une approche stratégique dans le bassin de la Manche est menée par l'Arc Manche, notamment à travers le projet CAMIS (Channel Arc Manche Integrated Strategy), soutenu par le programme Interreg IVA France (Manche) - Angleterre. Le projet cherche à poser l'espace Manche comme un espace pertinent de coopération et d'action stratégique à l'échelle européenne. Dans cet espace maritime caractérisé par la plus forte concentration de trafic maritime en Europe, il se penche sur les questions de planification spatiale maritime et sur des expérimentations de coopération touchant à la PMI. De manière plus globale, le projet CAMIS se veut le moteur d'une expérimentation de la mise en œuvre coordonnée de la PMI.

L'Arc Manche concerne une région moins étendue que les autres stratégies à l'étude. Mais l'homogénéité de l'espace Manche et l'interdépendance des acteurs sur les deux côtes font de ce bassin un lieu d'expérimentation poussé, notamment, vers une politique maritime intégrée dans cet espace sur les questions de gouvernance maritime (planification spatiale marine, gestion des conflits d'usage). Toutes les actions envisagées par le projet sont centrées sur les problématiques maritimes.

Concrètement, les outils envisagés pour cette expérimentation de gouvernance maritime coordonnée sont : une stratégie maritime intégrée de l'espace Manche, un Forum de la Manche servant de plate-forme d'échange et de dialogue entre les acteurs de l'espace Manche, un Comité Scientifique de l'espace Manche et un Centre de Ressources de l'espace Manche.

IV) RECAPITULATIF DES PROJETS MACRO-REGIONAUX MARITIMES EN EUROPE :

	Processus en cours	Caractéristiques de l'espace concerné	Priorités envisagées
Baltique	Mise en œuvre du plan d'action depuis janvier 2010	Tradition de coopération via de nombreuses institutions intergouvernementales. Quasi mer intérieure de l'UE depuis l'élargissement. Problème majeur de la pollution, importantes disparités Est/Ouest, importance des relations UE/Russie.	4 piliers : environnement, prospérité, accessibilité et attractivité, sécurité.
Danube	Consultation de la Commission avant adoption du Plan d'Action début 2011	Macro-région très étendue, grand nombre d'Etats impliqués dont certains hors-UE. Fort potentiel d'amélioration des infrastructures (augmentation du trafic et réduction de la pollution. Liens avec les autres fleuves et bassins à définir.	Priorités probables autour des disparités de développement, l'environnement, l'infrastructure (notamment transports)
Méditerranée	Discussions programme Med, soutien important de certaines régions	43 Etats potentiellement concernés, dont une part importante de pays tiers à l'UE. Existence de l'UPM en parallèle. Problématiques concernant l'hinterland particulièrement importantes.	Meilleure coordination avec les pays du Sud, gestion des risques, changements climatiques.
Atlantique	Etude auprès des régions (Arc Atlantique), document stratégique présenté à Gijón.	Zone ouverte, forte ouverture sur l'international (réflexions sur des échanges transatlantiques notamment), question de la périphéricité.	Réflexion en sous bassins, proposition de dichotomie protection/mise en valeur de l'espace Atlantique

Mer du Nord	Discussions NSC et CdR	Zone maritime congestionnée avec de forts risques liés aux changements climatiques.	Energie, transport (gestion des flux maritimes, liens avec l'hinterland).
Adriatique	Plusieurs initiatives parfois divergentes	Etats en préadhésion, situation entre plusieurs autres macro-régions (Danube, Méditerranée, Alpes)	Gestion des côtes, tourisme, gestion des risques.
Mer Noire	Mise en place progressive des outils (Euroregion, Black Sea Synergy)	Nombreuses relations avec des pays tiers, selon des modalités différentes. Conflits latents, faiblesse de la capacité institutionnelle des Régions.	Développement économique, environnement, gestion de l'eau, tourisme.
Manche	Projet stratégique CAMIS	Espace relativement petit, homogénéité de la région et des défis. Nombreuses expérimentations en matière de PMI.	4 axes de travail : gouvernance maritime, centre de ressource de l'espace Manche, clusters et benchmarking, transport et intermodalité

V) CONCLUSIONS

Dans tous les cas, une éventuelle mise en place d'une stratégie macro-régionale européenne dans les bassins maritimes nécessiterait au préalable une phase de consultation et d'étude, afin d'analyser les particularités des bassins concernés et d'identifier les domaines dans lesquels une approche macro-régionale apporterait une plus value aux coopérations transnationales classiques et à la PMI.

Si les États membres doivent donner leur accord au lancement de toute stratégie macro-régionale, les autorités territoriales peuvent fournir une expertise de par leur connaissance des spécificités du territoire et leur proximité. En ceci, on peut dire que quelle que soit l'approche privilégiée – bassin maritime ou stratégie macro-régionale plus large – aucune d'entre elle ne pourra se faire sans la participation active des territoires, et notamment des Régions.

Enfin, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité d'adopter à terme une approche macro-régionale pour les régions ultrapériphériques. Ainsi, la Macaronésie et les Caraïbes pourraient par exemple former des espaces cohérents pour mener une réflexion autour d'une coopération renforcée. Les particularités de périphéricité et d'insularité, auxquelles s'ajoutent les liens avec les pays tiers avoisinants, devraient cependant requérir une adaptation du concept macro-régional à ce contexte.