



Réseau Transnational Atlantique
Red Transnacional Atlántica
Rede Transnacional Atlântica
Atlantic Transnational Network

AVIS DU RTA SUR LE DOCUMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 23 FÉVRIER CONCERNANT L'EXAMEN A MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION POUR L'ATLANTIQUE¹

Le RTA, outil de coopération des acteurs économiques et sociaux des régions de la façade atlantique européenne a largement travaillé sur la stratégie maritime atlantique européenne. En 2010, il a participé à son élaboration en présentant ses apports au processus de consultation sur le contenu à intégrer à la Stratégie atlantique, en 2012 en contribuant aux avis du Comité économique et social européen sur le sujet, puis en 2015 et 2017 avec deux rapports sur les conditions de succès de la mise en œuvre de son Plan d'action, le premier axé sur la phase de lancement et le second destiné à contribuer au processus d'évaluation et de révision à mi-parcours de la Stratégie atlantique. Le RTA a par ailleurs produit des contributions sur des questions spécifiques de la Stratégie, comme le Mécanisme d'assistance par exemple, et a produit des travaux sur des secteurs relevant de la Stratégie Atlantique, comme les énergies marines renouvelables, le transport intermodal, les ports, le transport maritime et le cabotage maritime, la sécurité maritime, ou encore l'innovation dans l'espace atlantique.

Dans la conduite de tous ces travaux, le RTA s'est appuyé sur le vaste réseau d'acteurs de la vie économique et sociale des régions atlantiques, directement ou indirectement représentés au sein des Conseils économiques et sociaux membres du RTA. Cette relation privilégiée avec les acteurs de la vie économique et sociale de nos régions permet au RTA de connaître de près leurs expériences, leurs préoccupations et leurs attentes et de se faire une idée réelle sur le terrain des différents sujets qu'il aborde dans ses travaux. En ce qui concerne la Stratégie atlantique, des consultations spécifiques ont en outre été menées auprès d'un large éventail d'acteurs liés à tous les secteurs d'activité qu'elle couvre.

S'agissant de la mise en œuvre de la Stratégie atlantique, dont l'objectif est d'impulser l'économie bleue dans les régions du bassin atlantique, le RTA a jugé essentiel que le degré d'appropriation de la Stratégie par les opérateurs régionaux atlantiques soit mis en valeur dans l'évaluation, tant sur leur retour d'expérience concernant les réussites de cette dernière que sur les difficultés ou besoins rencontrés dans sa mise en œuvre.

C'est pourquoi le RTA se félicite que la DG MARE se soit efforcée d'obtenir des données provenant des acteurs de l'économie maritime de l'Espace Atlantique, pour l'élaboration de son document du 23 février, à travers l'ouverture d'une consultation publique et des entretiens menés auprès des acteurs locaux dans le cadre d'une étude indépendante. Le RTA se réjouit par ailleurs que les

¹ SWD (2018) 49 final, Document de Travail des Services de la Commission sur l'examen à mi-parcours du plan d'action pour l'Atlantique.

contenus de son rapport sur l'évaluation et la révision de la Stratégie aient été pris en compte par la Commission dans l'élaboration du document dans son ensemble.

Il existe en effet une forte coïncidence entre les enjeux de la mise en œuvre du Plan d'Action soulevés dans l'analyse du RTA et ceux énumérés au fil du document de la Commission d'une part, et de l'étude indépendante réalisée préalablement de manière plus évidente, d'autre part. Cependant, si les problématiques développées sont globalement partagées, les conclusions sur les principales faiblesses et les recommandations formulées dans le document de la Commission ne rejoignent pas totalement l'analyse et les conclusions du RTA. Les enseignements proposés dans le document de la Commission contiennent ainsi de nombreuses lacunes. Le RTA souhaite préciser ses observations ci-après.

Avis du RTA-ATN sur le document de la Commission du 23.02.2018

Le document de la Commission dresse un bilan mitigé des quatre premières années de mise en œuvre du Plan d'Action Atlantique. Il souligne que le plan n'a pas vraiment aidé à soutenir le lancement de nouveaux projets ni à influencer de manière significative le développement de projets. Il révèle que les réussites des projets se retrouvent moins dans leur objectif principal que dans des objectifs secondaires, à l'instar du renforcement de la communauté des parties prenantes atlantiques leur permettant notamment une plus grande compétitivité pour obtenir un financement européen. Le RTA a établi un bilan similaire à travers les témoignages qu'il a recueillis de la part des acteurs atlantiques. Le déploiement de la Stratégie a fourni un cadre commun de travail et d'échanges autour des activités maritimes à rayonnement européen, mais il ne constitue pas un moteur pour les projets ni pour l'impulsion de l'économie maritime atlantique, qui est son objectif premier.

Le RTA partage, dans le document de la Commission, les points suivants :

- La diffusion et la connaissance inégale de la Stratégie et de son Plan d'Action de la part des acteurs, tant par secteurs que par régions, et une plus ample répercussion chez les acteurs appartenant à des structures « parapluie » et plus proches des domaines d'innovation.
- Une faible répercussion dans les entreprises, du fait d'actions d'information et de communication peu adaptées.
- Une moindre intégration de la Stratégie atlantique dans les instruments européens de financement, tant de gestion directe que décentralisée.
- L'absence de mécanismes de suivi pour l'évaluation des résultats.
- Un mécanisme d'assistance peu exploité.
- L'absence de financement spécifique, facteur qui a empêché la mise en œuvre du Plan.

- La simplicité et la faiblesse de la gouvernance, et son incapacité à assumer des fonctions de mise en œuvre du Plan.

À partir de la reconnaissance de ces problématiques, l'évaluation à mi-parcours effectuée par la Commission cible les principales faiblesses dans l'évolution de la Stratégie et tire plusieurs leçons sur les pistes à améliorer. Trois faiblesses sont principalement identifiées : l'ampleur des objectifs du Plan d'Action, l'absence d'un cadre solide de suivi et d'évaluation et la gouvernance. En conséquence, les quatre thématiques suivantes doivent faire l'objet d'améliorations : l'architecture et la cohérence du Plan, le développement d'un cadre pour le suivi et l'évaluation, le renforcement de la gouvernance, et la communication entre les autorités de gestion du financement et les investisseurs. Sur ces points, le RTA formule les observations suivantes :

La Commission met l'accent sur **l'AMPLEUR EXCESSIVE DES PRIORITÉS THÉMATIQUES** qui, selon elle, a eu une incidence négative sur divers éléments de la mise en œuvre du Plan d'Action, et souligne que « *l'amélioration de la structure du plan et la cohérence interne grâce à la sélection d'un nombre limité d'objectifs bien définis, qui reflètent les besoins spécifiques pour une meilleure coopération* ».

C'est là une question sur laquelle l'analyse du RTA n'a pas mis l'accent, ayant estimé que, sans financement associé, les priorités du Plan d'Action manquent d'influence sur les thématiques des projets. En effet, ce sont les thématiques éligibles des fonds et les programmes existants qui ont vraiment déterminé les projets.

Néanmoins, le RTA partage pleinement l'intention de la Commission de centrer la Stratégie sur les projets à plus forte valeur ajoutée. Depuis le lancement de la phase de mise en œuvre de la stratégie, le RTA a affirmé qu'une Stratégie européenne atlantique qui parvient seulement à développer des projets unilatéraux ne constitue pas une avancée par rapport à la situation antérieure. Elle est vouée à l'échec si elle ne mobilise pas la coopération atlantique dans un effort concerté pour rendre possible le développement de projets complexes et aborder les défis qui se posent à l'échelle atlantique. **Être plus sélectifs dans les priorités thématiques et les axer sur les domaines à plus forte composante transnationale orienteront de manière bénéfique les projets vers les domaines à plus grand impact sur l'économie bleue atlantique. Cependant, cela sera rendu possible à la condition que ces priorités thématiques trouvent leur équivalent dans des instruments de financement qui permettront à ces thématiques d'être subventionnées.**

Le RTA est particulièrement étonné du fait que les faiblesses liées au **FINANCEMENT** n'aient pas été relevées par la Commission sur cette première période de fonctionnement de la Stratégie atlantique et qu'elles ne fassent pas l'objet d'une attention particulière dans le chapitre des « enseignements tirés ». À plus forte raison quand, dans l'évaluation de la Commission, il ressort que les parties prenantes ont identifié l'absence de financement spécifique comme un frein à la mise en œuvre, et que ce facteur a conduit de manière évidente à minorer l'intérêt du Plan et l'influence du Plan sur les projets.

La Commission fait valoir à cet égard que l'absence de fonds spécifique ne constitue pas une insuffisance du Plan en lui-même, puisque la *règle des trois Non* impose la non-existence de financement spécifique. Cela étant, **il était cependant prévisible qu'une Stratégie spécifique pour l'Atlantique cherche à articuler, fût-ce par d'autres biais, des dispositifs permettant aux projets**

qu'elle a inspirés et permis de développer de disposer de moyens de financement. De la même manière, elle aurait favorisé une amélioration des possibilités du financement des projets maritimes atlantiques par rapport à la situation antérieure à la stratégie.

Le financement des projets est une question absolument essentielle, et **il est difficile pour les opérateurs d'apprécier l'utilité d'une stratégie qui, comme en témoignent les résultats de l'évaluation, ne leur apporte aucun élément de différenciation dans leur opération de recherche et obtention de financement européen pour leurs projets.** Un effort particulier et significatif doit donc être engagé pour que l'absence de financement direct soit palliée et compensée par une valeur ajoutée claire et forte.

Il est donc impératif de pouvoir démontrer aux acteurs qu'il existe des ressources à la disposition de la mise en œuvre de la Stratégie atlantique, susceptibles de générer des bénéfices pour l'économie maritime atlantique et que cette stratégie marque une avancée dans l'élaboration de projets maritimes au sein de l'Espace Atlantique. L'amélioration du financement doit faire l'objet d'un des piliers de la révision du plan d'action.

Concernant les voies d'amélioration possible, le document de la Commission fait simplement deux propositions, qui sont du point de vue du RTA très timides et clairement insuffisantes pour résoudre le problème. En premier lieu, le document propose un soutien renforcé par le biais du mécanisme d'assistance à la recherche de financement ; le RTA estime que cette disposition n'améliorera pas significativement les possibilités d'obtenir des fonds si elle n'est pas accompagnée d'une plus grande facilité d'accès à ces derniers. En second lieu, le document propose un renforcement du rôle et du mandat du programme Interreg Espace Atlantique pour qu'il puisse également venir en soutien à la Stratégie, dont l'enveloppe n'est par ailleurs pas suffisante pour le volume de demande du programme, comme l'ont montré les appels à projets réalisés.

Le RTA propose un effort résolu et davantage coordonné pour aligner les priorités thématiques du Plan d'Action sur les critères d'éligibilité des fonds de l'Union Européenne, tant ceux gérés par les États membres et les régions que ceux gérés directement par la Commission européenne. La transposition de l'exemple fructueux des fonds H2020 dédiés à l'*Atlantic Research Alliance* de la Déclaration de Galway à l'approche qui prédomine au sein de la Stratégie atlantique serait un grand progrès.

L'approfondissement des processus de coordination d'actions entre les autorités de gestion pour le financement de projets est nécessaire, tout comme un plus grand engagement aussi bien du *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)* que de l'Interreg Espace Atlantique dans la Stratégie, et le développement des fonds de démarrage.

L'ABSENCE D'UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION qui permette d'apprécier le progrès et la réussite du Plan requiert un ajustement urgent. Cependant, il ne suffit pas de combler cette lacune en définissant des indicateurs mesurables de l'impact et des objectifs quantitatifs ou qualitatifs qui permettront la bonne gestion de la mise en œuvre et la mesure du Plan. **Le RTA estime indispensable d'établir au préalable des mécanismes d'identification des projets résultant du Plan d'Action de la Stratégie atlantique, ce qui a été oublié dans le document de la Commission.** Sans déterminer préalablement les projets issus de la Stratégie atlantique, il ne sera pas possible

d'appliquer les indicateurs et d'examiner l'impact du Plan. **Cette identification doit se faire a priori**, afin que les promoteurs des projets puissent établir le lien entre leur projet et la Stratégie atlantique, et que cette association reste dans l'esprit du porteur de projet et de ses partenaires pendant toute la durée du projet, en capitalisant celui-ci au profit de la Stratégie atlantique. Ce point, absent de l'analyse de la Commission, est essentiel car si une telle association n'existe pas, les porteurs et participants aux projets de la Stratégie atlantique rattachent leur projet au programme ou fonds qui fournit au projet le financement européen nécessaire, et non à la Stratégie atlantique, « celle-ci cessant d'exister » pour les porteurs de projets. Cet état de fait contribue à l'actuel problème d'identité et de visibilité de la Stratégie Atlantique, enjeu identifié par le RTA et qui n'apparaît que de manière très floue dans le document de la Commission.

Le document de la Commission admet ouvertement que rien ne garantit que les 1 200 projets attribués *a posteriori* à la Stratégie atlantique aient effectivement été générés par celle-ci, question qui serait résolue de manière simple et incontestable par l'établissement de mécanismes d'identification à la source, lorsque les projets sont présentés aux appels à financement correspondants. Le *Tag Mer* de Bretagne en est un exemple facilement réalisable, ou l'application de la méthodologie de l'ITI Azul de l'Espagne au moment de l'inclusion des projets dans les Programmes Opérationnels et non *a posteriori*.

S'agissant de la **GOUVERNANCE**, le RTA apprécie la détermination du document à la renforcer et à attribuer à l'actuel mécanisme de gouvernance, l'*Atlantic Strategy Group*, un mandat plus clair d'appui à la mise en œuvre du Plan au niveau opérationnel. **Une gouvernance musclée, coordonnée et engagée est capitale pour la résolution effective des problèmes dont souffre la Stratégie atlantique.**

L'implication de tous les acteurs concernés doit être effectivement une priorité. À noter cependant qu'elle **ne doit pas se faire au détriment de l'opérationnalité du mécanisme de gouvernance et que les nouvelles intégrations doivent rester dans la juste mesure qui a caractérisé jusqu'à présent l'*Atlantic Strategy Group*.**

Le RTA a déjà souligné que l'intégration de représentants des régions atlantiques dans le schéma de gouvernance est indispensable pour susciter l'implication directe et l'expertise sur le terrain, mais aussi pour accroître la capacité opérationnelle de la stratégie sur le terrain. **Cette intégration doit non seulement englober les acteurs institutionnels mais aussi les parties prenantes, comme le RTA-ATN, le réseau des agents économiques et sociaux des régions atlantiques.**

L'établissement de groupes de travail ou forums de consultation sur les domaines prioritaires est également aux yeux du RTA une étape essentielle et s'inscrit bien en concordance avec sa proposition de **développer la capacité d'impulsion d'actions et de projets grâce aux mécanismes existants des stratégies macro-régionales.** Aussi, le RTA encourage fortement la DG MARE à avancer dans cette voie, les groupes de travail réunissant les administrations nationales et régionales investies dans l'impulsion des domaines thématiques et leurs projets, les forums de consultation d'experts apportant une contribution experte sur l'évolution et les besoins des domaines thématiques qui approfondirait la coopération transnationale.

Le RTA tient à rappeler que **le renforcement de la gouvernance doit s'effectuer sur tous les plans, sachant que le plan politique revêt une importance absolument cruciale pour favoriser l'engagement et l'implication nécessaires de la part des administrations des États atlantiques** afin de mener à bien les tâches de déploiement et d'accompagnement des opérateurs de l'économie maritime participants et d'inviter les opérateurs à se joindre à l'effort collectif.

Une gouvernance renforcée et mieux coordonnée permettra d'identifier les projets nécessaires au développement de la stratégie, de soutenir ceux qui répondent à ces caractéristiques et d'accélérer l'accès au financement de ces derniers, à l'instar des « flagship projects » (projets phares) qui sont développés avec succès dans le cadre de la Stratégie de la mer Baltique.

Enfin, pour ce qui est de la **COMMUNICATION**, le Mécanisme d'assistance peut contribuer à son amélioration mais pas seulement. Indépendamment du fait qu'il existe une structure en charge de la communication de la Stratégie, la Commission comme les États membres et les régions atlantiques peuvent également largement contribuer à sa diffusion et à sa compréhension par les opérateurs de l'économie maritime. De la même manière, il est important d'informer l'ensemble de la population sur la Stratégie atlantique, ses enjeux et ses potentialités ainsi que sa valeur ajoutée.

Concernant les entreprises, rarement présentes dans la mise en œuvre de la stratégie, il apparaît nécessaire d'accomplir un effort particulier, en adaptant les informations et les actions à leurs besoins.

EN CONCLUSION, le bon fonctionnement de la Stratégie atlantique exige des mesures fermes que la révision du Plan d'Action peut opportunément proposer. Le RTA propose d'agir pour cela sur deux plans. Des mesures peuvent en effet être prises à court terme alors que d'autres devront être entreprises dans un temps plus long ou dans le cadre de la nouvelle période de programmation du financement et des politiques européennes :

À court terme

- Constitution de lignes budgétaires spécifiques dans les fonds existants.
- Meilleure définition des priorités thématiques du Plan d'Action, en sélectionnant celles à plus forte valeur ajoutée transnationale.
- Meilleure connexion entre le programme Interreg Espace Atlantique et la Stratégie atlantique.
- Introduction d'un système d'identification des projets de la Stratégie atlantique.
- Introduction d'un tableau d'indicateurs de suivi et d'évaluation.
- Intégration de représentants régionaux dans l'*Atlantic Strategy Group*.
- Établissement au sein de l'*Atlantic Strategy Group* d'un premier groupe de travail sur une des priorités thématiques.
- Meilleure communication donnant de la visibilité aux projets et mettant en valeur leur contribution au développement de l'économie bleue.

- Le Brexit, indépendamment de la forme qu'il prendra, va avoir une incidence certaine sur l'Espace Atlantique et il sera nécessaire de définir des espaces et mesures pour aborder le rôle du Royaume-Uni dans la façade atlantique et les mesures d'adaptation pour les secteurs concernés. On doit commencer à y réfléchir dès maintenant.

À long terme 2021-2027

- Planification des mécanismes de soutien financier :
 - Clarification de la *règle des trois Non* et la possibilité d'obtention de fonds spécifiques dédiés.
 - Préparation d'un programme d'action pour la prochaine période de programmation de fonds et programmes européens (2021-2027), en alignant les priorités du Plan d'Action de la Stratégie sur les objectifs de la nouvelle programmation de fonds et programmes de financement européens.
- Une gouvernance plus efficace, dotée de mécanismes de coordination horizontale, d'une capacité à diriger et dynamiser la mise en œuvre de la Stratégie et capable de gérer des « flagship projets » (projets phares), qui seront liés à des priorités thématiques et objectifs plus précis et à plus fort impact transnational.
- Progression de la Stratégie atlantique de bassin maritime vers une stratégie à caractère macro-régional.