

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2010
COM(2010) 771 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU
CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE
DES REGIONS**

**PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME DANS L'UE – BILAN ET PERSPECTIVES
D'EVOLUTION**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME DANS L'UE – BILAN ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION

1. INTRODUCTION

1.1. Historique et objet

Dans le livre bleu proposant une politique maritime intégrée et le plan d'action accompagnant la communication sur une politique maritime intégrée pour l'UE¹, la planification de l'espace maritime (en anglais, MSP) est apparue comme l'un des instruments transsectoriels à l'appui de la mise en œuvre de cette politique.

En 2008, la Commission a adopté une communication intitulée «Feuille de route pour la planification de l'espace maritime: élaboration de principes communs pour l'Union européenne»², dans laquelle elle établissait une série de principes fondamentaux en la matière, et s'engageait à rédiger un rapport sur des ateliers à organiser en 2009 et à proposer de nouvelles mesures en vue d'étapes ultérieures. La présente communication s'inscrit dans cette démarche et se propose d'indiquer où en est la planification de l'espace maritime dans l'UE.

La planification de l'espace maritime se définit habituellement comme un processus, engagé par les pouvoirs publics, d'analyse des activités humaines dans les zones maritimes afin d'en assurer la répartition, dans l'espace et dans le temps, aux fins d'objectifs à la fois écologiques, économiques et sociaux.

2. LES RAISONS D'UNE ACTION DE L'UE EN FAVEUR DE LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME

La Commission n'a de cesse de rappeler que la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime incombe aux États membres, mais souligne qu'elle est tout à fait disposée à intervenir pour faciliter la coopération et l'élaboration d'une approche commune. Bien que de nombreux problèmes puissent se régler à l'échelle nationale, la Commission considère qu'il est important de poursuivre les efforts à l'échelle de l'UE, afin de garantir la cohérence du cadre mis en place à ce niveau pour la planification de l'espace maritime:

- une approche commune permettrait de procéder efficacement à la planification de l'espace maritime et d'assurer le bon déroulement de sa mise en œuvre dans les zones marines transfrontalières, par le soutien au développement d'activités maritimes et la promotion de la protection de l'environnement marin, fondés sur un cadre commun se traduisant par une réglementation similaire;

¹ Communication de la Commission intitulée «Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne», COM(2007) 575 final du 10.10.2007 et SEC(2007) 1278 du 10.10.2007.

² COM(2008) 791 final du 25.11.2008.

- faire en sorte que la planification de l'espace maritime soit de mise dans tous les États membres renforcerait une croissance durable dans le secteur maritime. La planification de l'espace maritime, dont dépendent la sécurité juridique, la prévisibilité et la transparence, réduit les coûts des investisseurs et des opérateurs, notamment ceux dont l'activité se déploie dans plusieurs États membres. Ces éléments entrent en jeu pour encourager les investissements, créer de la croissance et de l'emploi, dans le droit fil de la stratégie Europe 2020³. De plus, en l'absence de planification de l'espace maritime, le risque accru de lutte pour s'accaparer l'espace entre des activités maritimes en expansion, la protection de l'environnement marin comprise, pourrait conduire à une croissance problématique sur le plan de sa durabilité;
- la planification de l'espace maritime favoriserait la mise en œuvre de la réglementation de l'UE existante (cf. point 5);
- une approche commune offrirait aux États membres ayant opté pour la planification de leur espace maritime l'occasion de partager avec d'autres leur expérience et leurs compétences en la matière.

3. ATELIERS

La communication sous forme de feuille de route a lancé un débat sur la planification de l'espace maritime dans l'UE. Cinq ateliers se sont tenus en 2009 dans le cadre desquels les principes énoncés dans la feuille de route ont été débattus avec les États membres, les régions, des ONG et des représentants de l'industrie.

Au terme de ces discussions, tous se sont entendus pour dire que les dix principes établis dans la feuille de route étaient bien adaptés, exhaustifs, et fournissaient un socle important pour les nouveaux efforts de planification de l'espace maritime au niveau européen, qui a recueilli un écho très favorable.

L'un des points de vue les mieux partagés était que la planification de l'espace maritime est un instrument à la fois d'intégration et d'équilibrage, à même de garantir sur le long terme stabilité et prévisibilité, et de gérer la compétition pour l'espace dans les zones regroupant un très grand nombre d'activités. C'est une nécessité absolue pour tous les secteurs économiques, qu'il s'agisse du transport maritime, [de l'exploitation] du gaz et du pétrole, de celle du sable et du gravier, de l'énergie renouvelable, de la pêche, de l'aquaculture, du tourisme; c'en est une aussi pour la protection de l'environnement.

Suite à ces discussions, la Commission a conclu ce qui suit.

3.1. Approche écosystémique

La feuille de route fait de l'approche fondée sur les écosystèmes un principe primordial qui doit guider la planification de l'espace maritime. Les débats ont confirmé l'avis de la Commission selon lequel la planification de l'espace maritime doit reposer tout entière, dans sa structure, sur l'écosystème.

³ Communication de la Commission «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» impose une approche écosystémique à la gestion des activités humaines (cf. point 5.2). Lors des ateliers, il est apparu que des éléments de cette directive pouvaient contribuer à la planification de l'espace maritime et vice-versa.

3.2. Planifier l'espace maritime en fonction de la région et du type d'activité

Il faut, dans le cadre de la planification de l'espace maritime, tenir compte de toutes les spécificités de celui-ci (taille, type et densité d'utilisation, vulnérabilité environnementale, structure politique et administrative). Les zones de gestion doivent donc être définies en fonction de tous ces éléments. Une zone rassemblant de nombreuses activités maritimes à forte intensité requerra ainsi un processus de planification plus détaillé qu'une zone abritant une poignée d'activités.

3.3. Fixer des objectifs pour orienter la planification de l'espace maritime

Fixer des objectifs à la planification de l'espace maritime, que ce soit au niveau national ou régional, devrait pour bien faire s'entendre comme un processus, les objectifs stratégiques faisant, dans une première étape, l'objet d'un accord, avant d'être affinés ou complétés par des objectifs opérationnels clairement mesurables et quantitatifs. En fixant d'abord des objectifs généraux fondés sur des visions plus larges, la marge de négociation est plus grande, mais il faut toutefois définir des objectifs précis qui pourront servir à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan qui suivra.

Ces objectifs devront s'appuyer sur des perspectives à long terme et être orientés vers l'avenir.

Les objectifs de planification devraient ainsi tenir compte des mers régionales ou des bassins maritimes dans leur entièreté, sans perdre de vue la dimension globale; de même, les objectifs stratégiques ou opérationnels, à des échelons différents (mondial, européen, régional, national, local), devraient être considérés comme les composants d'un seul et même cadre de planification.

3.4. Élaborer la planification de l'espace maritime de manière transparente

Sans transparence, pas de responsabilité ni de légitimité. Il faut savoir qui fait quoi, décideurs comme parties prenantes, et toutes les étapes du processus doivent être claires pour tous. S'il faut répondre de façon adéquate aux attentes exprimées concernant le processus décisionnel, il est impératif que les raisons qui ont présidé à ces décisions fassent l'objet d'un effort de communication et de justification auprès des parties prenantes concernées.

3.5. Participation des parties prenantes

L'ensemble des parties prenantes devraient être impliquées dans le processus de planification dès les premières étapes. C'est essentiel si l'on veut développer les synergies et l'innovation et établir clairement quels sont les objectifs et les bénéfices attendus de ce processus. Il faudra que les différents secteurs débattent ouvertement, afin de détecter les conflits et de trouver le moyen de cohabiter.

Il importe de délimiter le rôle et les responsabilités de chacun et d'encourager les différentes parties prenantes telles qu'elles se regrouperont à interagir entre elles, en plus de l'interaction escomptée entre décideurs et parties prenantes.

La forte implication des parties prenantes rallonge le processus; il faut donc prévoir suffisamment de temps à y consacrer. Ce temps n'est pas perdu, car de cet accompagnement du projet dès le départ naîtra, plus tard ou durant la phase de mise en œuvre, une véritable appropriation par les parties prenantes.

3.6. Coordination au sein des États membres – simplifier les processus de décision

La planification de l'espace maritime gagnerait à disposer d'une seule entité administrative placée à la tête du processus (un guichet unique), capable de déterminer quelles sont les responsabilités de chacun et quels niveaux d'autorisation s'appliquent (par exemple, national ou régional). Ce qui ne veut pas dire nécessairement qu'il faudra créer une *nouvelle* entité: un guichet unique fondé sur les structures de gestion et d'administration *existantes* est à même de mener à bien cet objectif.

3.7. Garantir la portée juridique de la planification de l'espace maritime au niveau national

La planification de l'espace maritime doit se faire dans le respect du droit international.

Pour en garantir la portée juridique, lorsque la planification est envisagée au niveau national, il conviendrait que les institutions coopèrent entre elles et que les compétences administratives soient clairement réparties. Les zones économiques exclusives offrent un terrain privilégié pour une mise en œuvre efficace de la planification de l'espace maritime, du fait de la difficulté moindre à la faire appliquer.

Un programme de planification de l'espace maritime pourra s'élaborer tant en s'appuyant sur des instruments juridiquement contraignants qu'en suivant des orientations indicatives. Mais il est impératif de savoir qui est lié par le programme (soit les acteurs économiques, les pouvoirs publics, tout un chacun).

3.8. Coopération transfrontalière et consultation

Les initiatives de communication, de consultation et de coopération avec les États voisins doivent intervenir le plus tôt possible. Les personnes et les groupes de contact concernés (décideurs, parties prenantes, chercheurs, etc.) dans chaque pays doivent avoir été identifiés. Une planification efficace d'un espace maritime transfrontalier exige l'élaboration d'une vision conjointe fondée sur la recherche d'intérêts communs (par exemple, réseau d'électricité *offshore*, pêche, navigation).

Rien ne se fera sans une forte volonté politique de coopération.

3.9. Introduire le suivi et l'évaluation dans le processus de planification

Suivi et évaluation sont des passages obligés dans une gestion adaptative des zones marines et devront intégrer les paramètres socio-économiques, environnementaux, et relatifs à la gouvernance. Les indicateurs devront être définis à un stade suffisamment précoce. Ce travail s'inspirera des cadres existants (au niveau mondial, européen, régional, national et local). Les systèmes de suivi et d'évaluation devront avoir totalement assimilé le fait que les processus en jeu dans l'environnement marin naturel et l'échelle de grandeur des différentes utilisations qui sont faites de l'espace maritime peuvent varier dans l'espace et dans le temps.

3.10. Assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire terrestre et la planification de l'espace maritime – liens avec la gestion intégrée des zones côtières

La mer ne fait pas l'objet de droits de propriété individuels au même titre que l'espace terrestre et les conditions de la planification de leur aménagement ne sont pas comparables. Passer de l'aménagement de l'espace terrestre à la planification de l'espace maritime est un enjeu de taille qui exige de la cohérence entre les programmes et stratégies élaborés pour la mer et ceux élaborés pour la terre, mais aussi au niveau de leur mise en œuvre respective. La mise au point d'une stratégie spatiale pour la zone charnière entre la terre et la mer mérite un soin particulier; c'est là d'ailleurs un volet du processus de gestion intégrée des zones côtières (en anglais, ICZM).

D'où le lien étroit existant entre la planification de l'espace maritime appliquée aux zones côtières et la gestion intégrée de ces zones (voir point 5.4).

3.11. Une base de données et de connaissances solide

Les principes de conception du réseau européen d'observation et de données du milieu marin (EMODNET) sont valables et compatibles avec ceux sous-tendant d'autres initiatives et susceptibles d'être appliqués à la planification de l'espace maritime (voir point 5.1)⁴.

Ces données seront traitées au niveau adéquat (au niveau mondial, européen, régional, national et local). Par exemple, il faudra parer au défaut de données dans les zones proches des côtes, et différentes échelles de données devront être prises en compte dans le processus. Cela fera appel à différents types de connaissances (en matière d'environnement, dans le domaine socio-économique, etc.). On peut imaginer que des projets financés dans le cadre de la stratégie européenne pour la recherche marine et maritime orientent une partie de leur activité de recherche vers la transformation de données en connaissances intégrées susceptibles de soutenir la planification de l'espace maritime à différents niveaux⁵.

La collecte de données et l'acquisition d'un savoir adapté aux besoins se feront sur la base d'une coopération entre les différentes régions maritimes, non seulement entre États membres de l'UE, mais également avec d'autres acteurs présents dans ces régions: pays tiers, organisations régionales, et autres parties prenantes.

4. EVOLUTION DE LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME DEPUIS LA PUBLICATION DE LA FEUILLE DE ROUTE

4.1. Au niveau national

De nombreux États membres ont fait considérablement avancer la planification de l'espace maritime dans différentes zones, et la diversité des utilisations faites par l'homme de ces zones a conduit à la mise au point d'approches différentes quant à la planification. Les différences dans les structures administratives et les systèmes réglementaires donnent lieu à une large palette de stratégies, allant de l'absence de toute mesure ou réglementation, à une planification totale de l'espace maritime englobant les eaux territoriales et/ou les zones économiques exclusives, en passant par des mesures relatives à la gestion intégrée des zones côtières

⁴ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/emodnet_en.html

⁵ «Une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime», COM(2008) 543.

débordant parfois sur la mer et par une planification menée partiellement. Les systèmes de gouvernance en matière de planification de l'espace maritime varient tout autant (que ce soit au niveau des autorités centrales, régionales et/ou locales, du point de vue de l'engagement des parties prenantes, etc.).

On note toutefois une tendance générale en faveur d'un recours accru à la planification de l'espace maritime. La vitesse à laquelle l'évolution se fait peut varier d'un État membre à l'autre, et partant, il faut s'attendre à des différences considérables entre les processus mis en œuvre. La conclusion émise par la Commission n'en a que plus de poids: il serait bon de développer le plus tôt possible, au niveau de l'UE, une approche et un cadre communs pour la planification de l'espace maritime.

La coopération transfrontalière en est un volet majeur. Les États membres s'y essaient de plus en plus, tandis qu'augmente le nombre de projets qui se fondent sur elle pour explorer les possibilités offertes par la planification des bassins maritimes régionaux. Les besoins générés par l'évolution récente sur le plan économique, tels que les projets de super-réseau électrique en Mer du Nord, ainsi que la mise en œuvre de la réglementation européenne, notamment les mesures en matière de répartition de l'espace dans le cadre de la planification de l'espace maritime, rendent cette coopération nécessaire. Le cadre commun à mettre en place au niveau de l'UE pour encourager la coopération des États membres en matière de planification de leur espace maritime voit à son tour sa légitimité renforcée.

On assiste à des évolutions similaires dans des pays tiers tels que les États-Unis, le Canada et l'Australie.

4.2. Au niveau international

Nombreux sont les forums internationaux à faire montre d'un intérêt grandissant pour la planification de l'espace maritime; citons ici la commission océanographique intergouvernementale de l'Unesco, la convention sur la diversité biologique, ou encore le Conseil international pour l'exploration de la mer.

Les conventions sur les mers régionales⁶ sont des partenaires de premier plan pour l'UE compte tenu de leur engagement dans la gestion environnementale internationale des bassins maritimes et dans la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin». Plusieurs d'entre elles ont intégré la planification de l'espace maritime dans leur champ d'action⁷. Une telle évolution va dans le sens de l'approche défendue par la feuille de route.

5. CONTEXTE ACTUEL AU NIVEAU DE L'UE

Une approche commune européenne de la planification de l'espace maritime a des retombées positives pour une large variété de politiques menées par l'UE dans ce domaine.

5.1. Politique maritime intégrée de l'UE, spécificités régionales et connaissances et données marines

⁶ Notamment la Convention OSPAR pour la protection de l'Atlantique du Nord-Est, la Convention d'Helsinki (HELCOM) en ce qui concerne la mer Baltique, la Convention de Barcelone pour la mer Méditerranée et la Convention de Bucarest pour ce qui est de la mer Noire.

⁷ http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec28E_9.

Deux aspects, exposés ci-après, de la mise en œuvre de la politique maritime intégrée ne doivent pas être négligés dans le cadre de la planification de l'espace maritime:

- la diversité des bassins maritimes de l'UE dans son ensemble a poussé la Commission à mettre en œuvre la politique maritime intégrée selon une approche différenciée, bassin régional par bassin régional. Citons à titre d'exemple l'approche régionale pour la région arctique⁸, celle pour la Méditerranée⁹, et la stratégie macro-régionale réservée à la région de la Baltique¹⁰. La planification de l'espace maritime exige tout autant que l'on procède en fonction des spécificités de chaque bassin [maritime].
- L'initiative de la Commission sur le plan des connaissances et des données sur le milieu marin¹¹ a pour objectif d'offrir une base en la matière, de qualité contrôlée et facilement accessible, mise à la disposition du secteur privé industriel, des pouvoirs publics, et de la recherche scientifique de ce domaine, qui ont un rôle primordial à jouer dans la planification de l'espace maritime.

5.2. Directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»

La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»¹² est le pilier environnemental de la politique maritime intégrée. Ses objectifs sont les suivants: un environnement marin en bon état écologique d'ici 2020, une gestion des activités humaines dans les zones marines qui applique l'approche fondée sur les écosystèmes, la prise en compte des questions environnementales dans différentes politiques¹³. Comme indiqué dans la directive, le programme des mesures que les États membres sont tenus de mettre en place d'ici 2015 pour atteindre ces objectifs peut inclure des mesures [de protection] spatiales¹⁴, la régulation de la répartition spatiale et temporelle, et des mesures de coordination de la gestion¹⁵. Ainsi, la planification de l'espace maritime apparaît comme un instrument de première importance à la disposition des États membres pour soutenir certains aspects de la mise en œuvre de cette directive-cadre, y compris dans le cas de la coordination transfrontière de stratégies marines. Tant la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» que la planification de l'espace maritime sont tributaires de la fiabilité des données et des connaissances [dans ce domaine] (voir point 3.11). Mentionnons également le lien entre les mesures spatiales citées dans la directive-cadre et la mise en œuvre des directives «Habitats» et «Oiseaux»¹⁶ en mer et dans les zones côtières.

⁸ Communication de la Commission au Conseil européen, «L'Union européenne et la région arctique», COM(2008) 763 final du 20.11.2008.

⁹ Communication de la Commission «Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée», COM(2009) 466 final du 11.9.2009.

¹⁰ «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique», COM(2009) 248 final, SEC(2009) 712.

¹¹ Communication de la Commission «Connaissance du milieu marin 2020 – données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable», COM(2010) 461 final du 9.9.2010.

¹² Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 164 du 25.6.2008).

¹³ Article 1^{er} de la directive-cadre.

¹⁴ Article 13, paragraphe 4, de la directive-cadre.

¹⁵ Annexe VI de la directive-cadre.

¹⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206 du 22.7.1992 et directive 2009/147/CE du Parlement

5.3. Activités maritimes en Europe

La **pêche** est l'une des activités économiques les plus anciennes menées dans les eaux européennes. Outre les problèmes que posent la surcapacité de la flotte, l'épuisement des stocks de poisson et la baisse de la rentabilité, le secteur de la pêche doit désormais compter avec une compétition pour l'espace toujours plus forte. L'aquaculture nécessite qu'on lui réserve des zones spécifiques. Le secteur de la capture doit pouvoir accéder aux stocks de poisson quelle que soit leur répartition géographique, changeante, ce qui implique davantage de flexibilité. Pouvoir accéder à l'espace marin dans des conditions bien définies et garanties sur le long terme est impératif pour ces deux secteurs et [de ce point de vue], la planification de l'espace maritime ne pourra se passer de l'engagement des parties et d'une coopération de part et d'autre des frontières. De plus, la connaissance qu'ont les pêcheurs de la mer permettrait d'optimiser la localisation des zones marines protégées et des parcs éoliens, pour ne citer que ces exemples, tout en réduisant les coûts. La gestion de la pêche démontre à loisir combien il est nécessaire de veiller à la cohérence des différents programmes de planification d'une zone marine à l'autre, compte tenu du caractère mobile des ressources et du fait que les décisions se prennent au niveau de l'UE dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Flexibilité et cohérence dans l'utilisation de l'espace sont tout autant nécessaires en ce qui concerne la protection de l'environnement marin, notamment au moment de définir et de délimiter les zones marines protégées.

L'utilisation des énergies renouvelables, qui est au cœur de la politique de l'Union européenne de lutte contre le changement climatique, est tout aussi importante dans le cadre d'autres objectifs que s'est fixés l'UE. La directive 2009 sur les **énergies renouvelables**¹⁷ a fixé à 20 % la part de ces sources d'énergie à atteindre d'ici 2020. Les sources d'énergie renouvelable situées en mer, en particulièrement l'éolien *offshore*, y contribueront de manière considérable. Les parcs éoliens construits en mer et les autres sources d'énergie renouvelable doivent être connectés au réseau terrestre. Le paquet Énergie/infrastructure que la Commission s'apprête à adopter traite des nouvelles exigences du réseau en matière d'infrastructure. Ces installations nécessiteront beaucoup d'espace, ce qui vaut aussi pour les zones transfrontalières. Envisager la planification de l'espace maritime selon une approche commune et renforcer la coordination transfrontalière dans ce domaine devrait s'accompagner de nombreux avantages. Les activités de recherche financées par l'UE dans le cadre du 7^e programme-cadre pour la recherche (FP7) visent à encourager le développement de l'énergie renouvelable produite en mer et à optimiser la planification de l'espace maritime.

Une partie des eaux au large des côtes de l'UE fait l'objet d'une exploitation intensive pour la production de pétrole et de gaz. L'UE a absolument intérêt à garantir la sécurité de ces **activités liées à l'exploitation du gaz et du pétrole en mer**. L'accident de Deepwater Horizon a engagé la Commission à réfléchir à une réglementation exhaustive sur les plateformes pétrolières, répondant aux normes de sécurité les plus rigoureuses. La communication de la Commission sur la sécurisation des activités pétrolières et gazières¹⁸ souligne que c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de mettre en place un cadre

européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 20 du 26.1.2010.

¹⁷ Directive n° 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives n° 2001/77/CE et n° 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009.

¹⁸ Communication de la Commission «Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore», COM(2010) 560 final du 12.10.2010.

réglementaire approprié pour les activités *offshore*, qui tienne compte des principes inhérents à la planification de l'espace maritime.

Le **transport maritime** génère un trafic intense dans les eaux de l'UE. L'usage que le transport maritime fait de la mer et les systèmes de séparation du trafic sont réglementés à l'échelon international, essentiellement par la convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), la convention SOLAS et les résolutions de l'Organisation maritime internationale (OMI). La directive 2002/59/CE prévoit que les États membres et la Commission travaillent ensemble à la mise en place de services de trafic maritime obligatoires et de systèmes d'organisation du trafic adéquats¹⁹. La planification de l'espace maritime s'y prête, puisqu'elle tient compte des routes maritimes, qui ont fait l'objet d'accords internationaux et européens, et de leur gestion, et des mouvements des navires qui s'effectuent en dehors de ces voies. Les avantages que présente la navigation à courte distance (performance environnementale et énergie) ont encouragé la Commission à soutenir ce mode de transport, et elle a lancé des initiatives telles que «les autoroutes de la mer» et «espace maritime européen sans barrières»²⁰. L'action menée dans le cadre de ces initiatives nécessitera une coordination des mesures spatiales qui s'y rattachent.

5.4. Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)

La gestion intégrée des zones côtières a pour objectif un cadre de gestion global pour l'ensemble de la zone côtière, incluant la politique environnementale, l'aménagement de l'espace, la politique industrielle, et d'autres politiques et instruments ayant une incidence sur les régions côtières. Elle vise l'amélioration des conditions de vie, sur un plan économique et social, dans les zones côtières et aide ces dernières à développer pleinement leur potentiel. En pratique, elle s'est davantage concentrée sur la terre et le voisinage immédiat des rivages. Par comparaison, la planification de l'espace maritime s'est concentrée elle sur la distribution de l'espace et la recherche d'un équilibre dans l'utilisation des zones marines, bien que des similitudes existent au niveau de l'engagement des parties prenantes.

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté en 2002 une recommandation dans laquelle ils mettent en évidence les mesures que devront prendre les États membres pour développer chacun leur stratégie nationale en matière de gestion intégrée de leurs zones côtières²¹. En 2010, l'UE a signé le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, élaboré dans le cadre de la convention de Barcelone²².

6. DÉVELOPPEMENTS CONCEPTUELS DE LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME AU NIVEAU DE L'UE

Afin de faire progresser la planification de l'espace maritime sur le plan de sa conceptualisation, la Commission a lancé des études sur différents aspects [de cette politique]:

¹⁹ Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JO L 208 du 5.8.2002.

²⁰ Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE.

²¹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières en Europe (2002/413/CE, JO L 148 du 6.6.2002).

²² Décision du Conseil du 13 septembre 2010 (2010/631/UE).

- en 2008, une étude sur les aspects juridiques de la planification de l'espace maritime²³;
- en 2010, une étude sur les effets économiques de la planification de l'espace maritime, dont les conclusions mentionnaient la réduction des coûts de transaction pour les nouvelles activités maritimes et un climat plus favorable aux investissements²⁴;
- en 2010, une étude analysant le potentiel offert par la planification de l'espace maritime méditerranéen²⁵.

En outre, un projet de recherche de premier plan a été lancé en 2009, dans le cadre du FP 7, en vue de l'élaboration d'outils de gestion pour le suivi, l'évaluation, la mise en œuvre de zones gérées selon des critères spatiaux.

De plus, l'UE cofinancera deux projets pilotes relatifs à la planification de l'espace en mer Baltique et dans l'Atlantique-Nord-Est, incluant la Mer du Nord et la Manche. Chacun de ces projets fait intervenir des organismes d'au moins deux États membres, dans l'objectif d'acquérir une expérience pratique de la planification de l'espace maritime dans une zone transfrontalière²⁶. La Commission a également adopté une proposition de règlement visant à soutenir la poursuite du développement d'une politique maritime intégrée, qui contribuera à encourager la planification de l'espace maritime pour la période 2011-2013; elle propose notamment d'augmenter le nombre de projets pilotes en matière de planification transfrontière dans une sélection de zones maritimes²⁷.

Notons enfin que plusieurs programmes Interreg²⁸ englobent des éléments importants relevant de la planification de l'espace maritime. Le programme LIFE finance quant à lui des mesures d'aménagement de l'espace dans le contexte du réseau Natura 2000 et de la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» conforme aux exigences de l'approche fondée sur les écosystèmes. Ces projets jouent un rôle majeur dès lors qu'il s'agit de développer et diffuser bonnes pratiques et expériences liées à la planification des espaces maritimes situés en zones frontalières.

7. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La Commission tire trois conclusions majeures de l'expérience acquise en matière de planification de l'espace maritime depuis le lancement de la politique maritime intégrée et de la feuille de route relative à la planification, qui sont les suivantes:

- le processus de consultation qui a succédé à la publication de la feuille de route a révélé un large consensus sur la nécessité d'envisager la planification de l'espace maritime selon une approche commune et a confirmé l'intérêt qu'il y avait à poursuivre la planification à l'échelle de l'UE pour les raisons exposées au point 2;

²³ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/spatial_planning_fr.html

²⁴ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/study_msp_en.html

²⁵ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/spatial_planning_fr.html

²⁶ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/call_proposals_tenders_fr.html

²⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, COM(2010) 494 final du 29.9.2010.

²⁸ http://www.plancoast.eu/files/baltcoast_final_report.pdf; <http://www.ima-eu.org>;
<http://www.plancoast.eu>; <http://www.baltseaplan.eu>

- les États membres ont entrepris de lancer des procédures de planification de leur espace maritime, mais au coup par coup, chacun selon sa méthode et à son propre rythme. Une approche commune plus cohérente accroîtrait les possibilités offertes par la planification de l'espace maritime européen pris dans son ensemble, mais aussi bassin par bassin;
- la politique de planification de l'espace maritime devrait pouvoir répondre au besoin grandissant de coordonner l'aménagement planifié des différents bassins maritimes constaté dans le cadre à la fois des évolutions économiques récentes et de la mise en œuvre des politiques et de la réglementation de l'UE: elle se propose en effet de mettre en place des paramètres qui facilitent la coopération transfrontalière dans ce domaine entre les États membres.

À la lumière de ces conclusions, la Commission note une évidente nécessité de poursuivre les efforts pour parvenir à une approche commune dans la planification de l'espace maritime, et note la valeur ajoutée que cela constituerait. L'action future, au niveau de l'UE, en matière de planification de l'espace maritime devra s'appuyer sur la somme d'expériences acquises d'une part dans les États membres, mais aussi dans les forums internationaux et les pays tiers. La Commission considère également que plus on se concentrera sur les aspects transfrontaliers de la planification et plus la mise en place d'un cadre commun à l'intérieur duquel chaque État membre pourra mener à bien, en l'optimisant, la planification de son espace maritime se fera vite, plus cette politique, pour peu qu'elle soit conduite au niveau de l'UE, produira de la valeur ajoutée. La Commission proposera donc d'autres mesures en la matière en 2001.

À l'avenir, toute action en matière de planification de l'espace maritime à l'échelon de l'UE devra impérativement être pleinement coordonnée aux politiques actuelles et à venir dans le domaine de la politique maritime, et conçue comme soutien à ces dernières, avec notamment pour points forts la mise en œuvre de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et les prochaines étapes de la gestion intégrée des zones côtières, et dans le respect scrupuleux des compétences et attributions reconnues des autorités concernées.

Pour mieux décider de la suite des opérations, la Commission a lancé une analyse d'impact incluant une consultation publique, qui doit examiner une série d'options visant à poursuivre les efforts de planification, qui seront combinées à d'autres options liées au renforcement de la gestion intégrée des zones côtières et tiendront compte d'autres politiques conduites par l'UE. Cette palette d'options couvrira en principe:

- des options non contraignantes telles que l'échange de bonnes pratiques, les projets transfrontaliers, les études et la recherche, des lignes directrices et/ou des recommandations;
- des options législatives ayant pour but d'offrir un socle juridique stable à l'approche commune et à la coopération transfrontalière, tout en laissant aux États membres le soin d'assurer la mise en œuvre.
-