



Bruxelles, le 12.3.2013  
SWD(2013) 64 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant la*

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières**

{COM(2013) 133 final}  
{SWD(2013) 65 final}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant la*

### PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

#### établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières

#### 1. INTRODUCTION

La finalité de la présente analyse d'impact est d'évaluer l'action de l'UE visant à mettre en place une gouvernance intégrée des côtes, des mers et des océans, en abandonnant l'approche sectorielle pour se diriger vers un processus intégré et cohérent de prise de décision. L'action proposée n'est pas sectorielle, mais elle couvre tous les domaines stratégiques du traité qui touchent aux activités humaines dans les régions marines et les zones côtières et à la protection de l'environnement marin et côtier.

L'Europe traverse une crise financière qui exige de se concentrer sur l'utilisation efficace des ressources et sur les initiatives en faveur de la croissance. Les activités humaines sur les côtes et les mers européennes s'intensifient et présentent un potentiel de croissance significatif. Toutefois, ces activités se trouvent de plus en plus limitées en raison de la concurrence pour l'espace ou du fait des menaces environnementales. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre dès que possible une initiative politique permettant de garantir une gestion coordonnée et efficace des utilisations humaines dans les régions marines et les zones côtières.

La planification de l'espace maritime (PEM) a été définie comme étant un outil d'intégration des activités humaines en mer dans le livre bleu de l'UE de 2007 intitulé «Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne». De même, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été présentée comme étant un processus de soutien à la mise en œuvre de la politique de l'UE au moyen de la recommandation 2002/413/CE et du protocole GIZC dans le cadre de la convention de Barcelone.

La Commission propose aujourd'hui de développer ensemble ces deux outils. La PEM et la GIZC sont liées entre elles en raison de leur couverture géographique (zone de transition entre la terre et la mer) et de leur objectif global (gérer les utilisations humaines dans leurs domaines d'application respectifs). Pour ce qui est de l'action à entreprendre, une analyse d'impact a été réalisée afin de choisir l'option présentant la plus grande efficacité et valeur ajoutée.

#### 2. DEFINITION DU PROBLEME ET OBJECTIFS

Le problème de fond est celui de la concurrence pour l'espace maritime et côtier et de l'épuisement des ressources, qui peut être décomposé en six points clés:

- **1) Revendications conflictuelles pour l'occupation de l'espace:** la demande accrue pour un espace limité dans les régions marines est source de conflits entre les différentes utilisations de la mer. Les activités traditionnelles telles que la pêche, la navigation, le dragage et l'exploitation pétrolière continuent de se développer alors que de nouveaux usages, incluant le tourisme, l'extraction de minéraux et, plus

récemment, l'énergie éolienne et l'aquaculture marine offshore requièrent leurs propres espaces.

- **2) Utilisation inefficace de l'espace maritime:** le manque de coordination intersectorielle pour la répartition de l'espace maritime entre les différentes utilisations a conduit à la dissémination des activités et à l'occupation de zones plus vastes que nécessaire. Ce manque de coordination entraîne également des coûts plus élevés.
- **3) Utilisation déséquilibrée de l'espace côtier:** les effets des activités humaines sur les zones côtières sont de plus en plus importants. Les zones construites dans les régions côtières de l'UE ont augmenté de plus de 20 % au cours des deux dernières décennies. Certaines lacunes existantes dans la législation de l'UE, par exemple en ce qui concerne l'érosion des côtes, ne permettent pas de gérer cette évolution de façon durable et cohérente.
- **4) Exploitation sous-optimale des possibilités économiques:** le manque de cohérence et de transparence des processus permettant de gérer les utilisations humaines entraîne des coûts inutiles. L'incertitude et le manque de prévisibilité qui entourent l'accès à l'espace maritime sont à l'origine d'un climat peu propice pour les investisseurs. Le processus de consultation a confirmé que les entreprises ont besoin de transparence, de stabilité et de prévisibilité.
- **5) Adaptation insuffisante aux risques climatiques:** les risques liés au changement climatique sont particulièrement importants dans les zones côtières d'Europe, mais il n'existe pas de cadre cohérent permettant d'intégrer à la fois les mesures d'atténuation et les mesures d'adaptation dans la planification globale des utilisations maritimes ou côtières. La majorité des États membres côtiers de l'UE ne disposent pas d'un plan d'adaptation au changement climatique ou d'une stratégie spécifique à leurs zones côtières.
- **6) Dégradation de l'environnement maritime et côtier:** l'utilisation intense et accrue des zones maritimes et côtières et l'étroite interaction entre les activités terrestres et marines ont conduit à une pression accrue sur l'environnement et à l'épuisement des ressources. La législation visant à la protection de l'environnement existe, mais son application souffre d'un manque de coordination entre les secteurs et entre les pays.

Les causes sous-jacentes des problèmes rencontrés sont les suivantes: 1) le manque de planification cohérente et durable des utilisations maritimes, y compris le manque d'échange de données; 2) le manque de cohérence ou de lien entre les politiques et programmes de l'UE ayant une incidence sur la mer et les côtes; 3) le manque de coopération transfrontière cohérente et durable dans les régions marines et 4) la participation inadéquate des acteurs concernés.

L'**objectif général** de l'action de l'UE est de garantir le développement durable des zones côtières et des zones maritimes de l'Union, conformément à l'approche fondée sur les écosystèmes. Cette action vise également à soutenir la réalisation de divers objectifs prévus par le traité, la législation et les politiques de l'UE, y compris ceux liés à la stratégie Europe 2020, à l'environnement, à l'énergie, à la pêche, au transport maritime et à la cohésion. L'action de l'UE dans ce contexte devrait se limiter à établir les instruments nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques susmentionnés. À cette fin, les **objectifs opérationnels** sont de nature procédurale: l'élaboration et la mise en œuvre des processus de façon cohérente afin de gérer et de planifier les utilisations humaines de l'espace maritime (la planification de

l'espace maritime ou PEM) et de coordonner les instruments de gestion des zones côtières dans tous les États membres côtiers (la gestion intégrée des zones côtières ou GIZC), la définition et la mise au point des approches et principes communs applicables aux processus liés à la PEM et à la GIZC, et la mise en place et la réalisation de la coopération transfrontalière.

### **3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE ET DE LA VALEUR AJOUTEE DE L'UNION**

La PEM et la GIZC s'inscrivent dans le cadre de la politique maritime intégrée de l'Union européenne (PMI). La finalité de la PMI est de garantir une meilleure cohérence entre les politiques sectorielles du TFUE et de satisfaire à plusieurs objectifs concurrents, de types économiques, sociaux et environnementaux. Les initiatives prises jusqu'à présent dans le cadre de la PMI, comme le règlement (UE) n° 1255/2011 du Conseil, ont en conséquence été adoptées avec de multiples bases juridiques, représentant les politiques sectorielles qui ont une incidence sur les mers, les zones côtières et les océans.

La même logique s'applique à l'action législative relative à la PEM. Les politiques sectorielles concernées couvrent la pêche, l'énergie, les transports, la cohésion territoriale et l'environnement.

- La recommandation de l'UE de 2002 sur la gestion intégrée des zones côtières reposait sur l'article 192, paragraphe 1, du TFUE. Toutefois, la GIZC (comme la PEM) s'inscrit dans le cadre d'une politique intersectorielle (PMI) qui vise à assurer la cohérence entre les différents domaines stratégiques du traité.

Par conséquent, l'action à entreprendre concernant la PEM et la GIZC devrait se fonder sur une base juridique plus large pour que son champ d'application couvre toute la gamme des politiques de l'UE pertinentes pour la gestion des mers et des côtes.

La planification détaillée devrait être entreprise au niveau des États membres dans le respect de leur gouvernance et de leurs structures constitutionnelles. Il n'est pas prévu que l'UE prescrive des processus pratiques de planification. L'action de l'UE est néanmoins pertinente dans la mesure où les utilisations côtières et maritimes et les écosystèmes ne s'arrêtent pas aux frontières nationales et où celle-ci apporterait une valeur ajoutée en assurant la cohérence des mesures en la matière. En particulier, une action au niveau de l'Union permettrait d'éviter des approches divergentes et des progrès disparates. Les réponses à la consultation publique reconnaissaient la valeur ajoutée que peut apporter l'action de l'UE.

Les objectifs de l'action à entreprendre en ce qui concerne la PEM et à la GIZC sont très similaires. Les objectifs de la PEM et de la GIZC prévoient l'adoption d'une approche intégrée de la gestion des océans au moyen d'une meilleure gouvernance des zones côtières et maritimes. La PEM et la GIZC ont également d'autres points communs, tels que les besoins en matière de données. Par conséquent, une initiative législative commune peut permettre de dégager des synergies considérables. En revanche, des initiatives distinctes augmenteraient le risque d'incohérence et de confusion et, en fin de compte, entraîneraient un coût plus élevé.

### **4. OPTIONS**

L'analyse d'impact présente et analyse plusieurs options (et sous-options), avec de possibles combinaisons, ainsi que le scénario de base. Les trois options analysées sont les suivantes: 1) orientations et élaboration de bonnes pratiques, 2) mesures non contraignantes, et 3) mesures légalement contraignantes, y compris une directive de type «directive-cadre», une directive et un règlement. Pour une explication plus détaillée des options, il convient de consulter l'analyse d'impact, paragraphe 5, «Policy Options» (options stratégiques).

## **5. ANALYSE DES INCIDENCES**

Les études à l'appui de l'analyse d'impact ont montré que toutes les options stratégiques examinées entraîneront des conséquences similaires alors que leur efficacité varie du point de vue de l'opportunité, de l'intensité ou de l'ampleur. L'analyse quantitative des incidences a dû être limitée en raison de la nature du sujet (gouvernance) et du manque de données disponibles pour certains aspects.

### **5.1. Efficacité**

L'efficacité pour ce qui est de la réalisation des objectifs opérationnels se révèle croissante en partant de l'option 1 jusqu'à l'option 3, et plus particulièrement:

- L'option 1 consistant à donner des orientations et à élaborer des bonnes pratiques ne devrait pas être très efficace, car cette option bénéficierait principalement aux États membres qui participent déjà à l'action. Elle ne permettrait pas cependant de compenser l'absence de mécanismes juridiques ou institutionnels.
- L'option 2 consistant à stimuler la mise en œuvre de la PEM et de la GIZC au moyen de mesures non contraignantes devrait permettre à la PEM de jouir d'un meilleur statut au niveau de l'Union européenne, mais il est peu probable que cette option confère à cette mise en œuvre un caractère suffisamment prioritaire. Elle peut également conduire à un «choix à la carte» où les États membres ne choisissent que ce qui leur convient. En ce qui concerne la GIZC, le caractère non contraignant d'une recommandation ne permettrait pas d'accroître le niveau ni la qualité de la mise en œuvre. Cela a été confirmé par la consultation publique.
- L'option 3 consistant à définir un cadre contraignant pour la mise en œuvre de la PEM et de la GIZC serait le moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs opérationnels. Toutefois, les instruments contraignants diffèrent les uns des autres de par leur nature et leur niveau de détail et ces différences ont été évaluées dans le cadre de trois sous-options: une directive-cadre, une directive et un règlement.

Une directive ou un règlement détaillé serait plus normatif qu'une directive-cadre et aurait pour effet de laisser moins de marge de manœuvre aux États membres et de réduire les possibilités de recourir à des processus déjà existants, ce qui entraînerait une augmentation des coûts administratifs. En revanche, une directive-cadre fixant des obligations générales et fournissant des orientations pour la mise en œuvre spécifique par les États membres permettrait de garantir la prévisibilité, la stabilité et la transparence, ce qui serait tout à fait opportun compte tenu de la tendance actuelle caractérisée par le développement de nouvelles activités. Les États membres pourraient ainsi tenir compte de cette initiative lors de l'élaboration de leurs politiques nationales. Enfin, les principes de proportionnalité et de subsidiarité seraient respectés car il n'y aurait aucune interférence avec les processus et procédures de planification propres des États membres.

En outre, une option transversale permettant d'améliorer la disponibilité des données et des informations renforcerait l'efficacité de toutes les options analysées ci-dessus. Une action complémentaire s'appuyant sur les systèmes d'information déjà en place (notamment sur l'initiative «Connaissance du milieu marin 2020») permettrait de satisfaire les besoins existants à ce stade, au moins au niveau de l'UE.

### **5.2. Incidences**

L'analyse d'impact a recensé un certain nombre d'effets sur le plan économique à la suite de la mise en œuvre de la PEM et de la GIZC, en particulier:

- la réduction des coûts de transaction pour les entreprises maritimes grâce à un processus décisionnel simplifié et plus rapide et à une transparence accrue;
- le renforcement de la sécurité et de la prévisibilité pour les investissements privés, y compris l'amélioration de la sécurité pour obtenir un financement pour des investissements en mer;
- un meilleur usage de l'espace maritime et la coexistence optimale des utilisations dans les zones côtières et les eaux marines;
- une plus grande attractivité des régions côtières grâce à la préservation du patrimoine naturel et de la valeur d'agrément;
- la réduction des coûts de coordination pour les autorités publiques grâce à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence;
- l'innovation et la recherche: les besoins en matière de données de la PEM et de la GIZC peuvent contribuer à l'amélioration de la collecte, de la gestion et de l'analyse des données, ainsi qu'à l'enrichissement de la base de connaissances sur l'interaction entre les utilisations et l'environnement marin et leur complémentarité;
- l'amélioration et l'intégration des données et informations.

#### **Incidences environnementales:**

- la réduction de la pression sur l'environnement, en particulier grâce une meilleure utilisation de l'espace côtier et maritime et à une meilleure gestion des activités humaines;
- l'amélioration de la conservation de la biodiversité et de la qualité de l'environnement grâce à la réduction de la fragmentation des espaces naturels et à l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables dans le respect de l'écosystème;
- une meilleure résilience aux risques et/ou une atténuation plus efficace des effets du changement climatique.

#### **Incidences sociales:**

- le renforcement de l'engagement de la population et des parties prenantes et l'amélioration du climat de coopération au niveau politique;
- l'amélioration de l'aménagement et la mise en valeur du patrimoine culturel grâce à l'inclusion du paysage côtier et de l'environnement urbain des ports dans les processus liés à la PEM et à la GIZC;
- l'augmentation de la croissance et des emplois, en permettant aux secteurs maritimes (particulièrement les secteurs émergents) de se développer et en contribuant à l'emploi dans l'économie maritime;
- l'amélioration de la sécurité maritime;
- l'amélioration du climat de coopération au niveau politique;
- les **coûts de mise en œuvre** pour la mise en place complète de la GIZC dans l'UE sont estimés à 200 millions EUR pour les coûts de démarrage et à 20 millions EUR pour les coûts de fonctionnement annuels. Les coûts de démarrage sont incertains, car ils dépendent des contextes nationaux et régionaux dans les États membres. Les coûts de mise en œuvre de la PEM sont difficiles à évaluer en raison d'un manque de données à l'échelle européenne. Indépendamment des fluctuations des coûts totaux,

le rapport global coût-avantages est positif. Une approche contraignante est susceptible d'entraîner une hausse des coûts de mise en œuvre à court terme. Cependant, dans le même temps, cette approche est la seule permettant de garantir la mise en œuvre, et donc la réalisation des avantages économiques décrits plus haut.

## **6. COMPARAISON ENTRE LES OPTIONS ET CONCLUSION**

Un tableau récapitulatif qui lie l'efficacité des solutions possibles pour résoudre les différents problèmes et la mesure dans laquelle ils sont couverts par les différentes options stratégiques est ajouté à l'analyse d'impact en annexe 1.

La comparaison des options retenues a démontré que la meilleure option pour atteindre les objectifs serait l'option 3, sous-option 1, à savoir une directive-cadre de l'UE sur la PEM et la GIZC prévoyant un ensemble limité d'obligations, y compris un processus pour l'élaboration de bonnes pratiques.

Les approches volontaires, y compris des orientations et/ou des recommandations, ne permettraient pas d'atteindre les résultats escomptés. Une option plus normative (harmonisation) au moyen d'une directive ou d'un règlement détaillé serait disproportionnée, ne respecterait pas le principe de subsidiarité et entraînerait des coûts plus élevés.

Enfin, une action décisive, mais proportionnée, au niveau de l'UE en période de crise financière peut contribuer de manière significative à exploiter le potentiel économique de l'économie maritime en mer.