

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.11.2008
COM(2008) 791 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Feuille de route pour la planification de l'espace maritime: élaboration de principes
communs pour l'Union européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Feuille de route pour la planification de l'espace maritime: élaboration de principes communs pour l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 10 octobre 2007, la Commission européenne adoptait un livre bleu proposant une politique maritime intégrée (PMI) pour l'Union européenne¹ ainsi qu'un plan d'action détaillé². Le 14 décembre 2007, le Conseil européen approuvait la politique maritime intégrée et le plan d'action.

La planification de l'espace maritime³ est un instrument majeur de cette politique, destiné à assurer une meilleure coordination de l'action des autorités publiques et des acteurs du secteur et à garantir la meilleure utilisation possible des espaces marins dans l'intérêt du développement économique et du milieu marin. La présente communication vise à faciliter l'élaboration de la planification de l'espace maritime par les États membres et à encourager l'emploi de celle-ci au niveau national et européen⁴. Elle pose les principes fondamentaux présidant à la planification de l'espace maritime et les débats qu'elle suscitera devraient encourager l'évolution vers une approche commune parmi les États membres.

2. JUSTIFICATION

2.1. Pourquoi une planification de l'espace maritime?

En Europe, l'accroissement de l'activité sur les mers entraîne des rivalités d'intérêts entre des secteurs tels la navigation et le transport maritime, la production d'énergie en mer, le développement portuaire, la pêche et l'aquaculture, sans compter les préoccupations environnementales.

On peut s'attendre à ce que le changement climatique, en particulier l'élévation du niveau de la mer, l'acidification de l'eau de mer, l'élévation de la température de l'eau, et une fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes, provoque un redéploiement des activités économiques des zones maritimes et une dégradation des écosystèmes marins. La planification de l'espace maritime peut grandement contribuer à atténuer ces phénomènes en encourageant une utilisation rationnelle de l'espace maritime et le recours aux énergies renouvelables, tout comme elle peut

¹ COM(2007) 575.

² SEC(2007) 1278.

³ L'expression «**planification de l'espace maritime**» sera utilisée d'un bout à l'autre du présent document, même si d'autres expressions synonymes sont souvent utilisées dans la pratique courante, par les États membres par exemple. Ici, nous avons préféré l'expression «planification de l'espace maritime» plutôt que «planification de l'espace marin» afin de souligner l'approche globale et intersectorielle du processus.

⁴ La communication est conforme au point 3.2 du livre bleu.

favoriser une adaptation rentable en termes de coûts aux transformations induites par le changement climatique dans les zones maritimes et les eaux marines côtières.

La planification de l'espace maritime est un instrument permettant d'améliorer la prise de décision. Elle fournit un cadre à la fois pour arbitrer les conflits d'usage et pour gérer l'impact que les activités humaines ont sur le milieu marin. Le but est ici de parvenir à un équilibre entre les intérêts des différents secteurs et à une exploitation durable des ressources marines, conformément à la stratégie de l'UE pour un développement durable⁵.

Il convient de concevoir la planification de l'espace maritime en fonction des spécificités de chaque région ou sous-région marine. Il s'agit d'**un processus** qui consiste à collecter des données et consulter les acteurs concernés, puis, sur un mode participatif, à élaborer un plan et les différents étapes de sa mise en œuvre, en assurer l'application, l'évaluation et la révision.

2.2. Les avantages d'une approche européenne

La planification de l'espace maritime relève de la responsabilité des États membres pour ce qui est de sa mise en œuvre. Le principe de subsidiarité s'applique, mais la coordination de l'action à l'échelle communautaire peut améliorer les résultats de façon significative.

Œuvrer à la planification de l'espace maritime renforcera la compétitivité de l'économie maritime européenne, tout en promouvant la croissance et l'emploi dans le sens de l'agenda de Lisbonne. L'économie maritime est importante pour l'Europe, dans la mesure où elle représente quelque cinq millions d'emplois⁶. On estime que de 3 à 5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Europe est généré par les industries et les services du secteur maritime⁷, dont certains ont un fort potentiel de croissance. Un cadre de planification stable, gage à la fois de sécurité juridique et de prévisibilité, encouragera les investissements dans ces secteurs, parmi lesquels le développement de la production d'énergie en mer, la navigation et le transport maritime, le développement portuaire, l'exploitation du pétrole et du gaz et l'aquaculture, et renforcera la capacité de l'Europe à attirer des capitaux étrangers.

Envisager l'exploitation des ressources maritimes en recourant à des approches sectorielles conduit à une élaboration fragmentée des politiques appliquées dans ce domaine. Cela crée des contraintes pour les activités maritimes, réduisant leur potentiel de croissance et compromettant la capacité des organismes publics de protéger le milieu marin. Travailler conjointement à la planification de l'espace maritime permet d'instaurer un cadre au sein duquel coordonner les différentes approches sectorielles. L'efficacité et la cohérence de la politique communautaire, comme des politiques nationales, s'en trouvent accrues, **les coûts économiques induits par l'absence de coordination** réduits⁸.

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

⁶ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/study_employment_en.html

⁷ Ce pourcentage n'inclut pas la valeur de matières premières telles que le pétrole, le gaz ou le poisson. Voir http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2006_0275_fr_part2.pdf.

⁸ Il faut probablement voir ici une référence aux lignes directrices concernant le développement des ports que la DG Environnement et la DG Énergie et transports sont en train d'élaborer.

Les activités maritimes ont **une dimension transfrontalière**. Les décisions prises au niveau national ont des répercussions sur les pays voisins. Si des États membres envisagent de façon commune la gestion de l'espace marin d'un même bassin maritime, il leur sera plus aisé de relever ces défis. Le rôle de l'Union européenne est de promouvoir une approche commune entre les États membres, qui tienne compte des répercussions transfrontalières.

En ce qui concerne **le marché intérieur**, grâce au cadre de programmation transparent et fiable qu'offre la planification de l'espace maritime, il devient possible de simplifier les systèmes de permis existants et de réduire le coût des procédures administratives et réglementaires.

La mer est **un écosystème complexe** qui transcende les frontières administratives. Pour garantir une gestion équilibrée sur le long terme, il est impératif de prendre en compte l'intégralité de l'écosystème et les facteurs qui le déterminent. La planification vise à protéger et à consolider le milieu marin. Le niveau européen fournit aux États membres un cadre approprié pour débattre et élaborer une approche globale quant à la gestion des activités maritimes, qui réponde aux besoins des écosystèmes.

2.3. Comment atteindre cet objectif?

La présente communication expose les principales questions susceptibles de nourrir un débat sur la planification de l'espace maritime à l'échelle communautaire. Elle fournit des informations concernant:

- les différentes façons dont les États membres envisagent d'ores et déjà la planification de l'espace maritime et d'autres exemples internationaux, ainsi que les leçons tirées de projets communautaires, notamment les programmes-cadre en matière de recherche et l'initiative communautaire Interreg (chapitre 3);
- les instruments européens et internationaux ayant un effet sur la planification de l'espace maritime (chapitre 4).

En s'appuyant sur ces exemples, la présente communication définit des principes fondamentaux pour la planification de l'espace maritime (chapitre 5) destinés à alimenter un large débat sur une approche commune de la planification de l'espace maritime au sein de l'Union européenne.

3. APPROCHES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET PROJETS

La planification de l'espace maritime est un processus assez nouveau. Un nombre croissant d'États membres y ont déjà recours ou se préparent à y recourir, et une série d'instruments et de critères sont en cours d'élaboration à travers différents projets communautaires.

3.1. Exemples connus de planification de l'espace maritime

Le Royaume-Uni a préparé un projet de loi maritime («*Marine Bill*») conçu comme un cadre législatif global, qui met en place un système de planification maritime valable pour toutes les eaux britanniques⁹. L'Écosse a pour sa part élaboré un projet de loi maritime pour la gestion de ses eaux territoriales¹⁰. Les deux projets de loi mettent en place une nouvelle structure administrative (l'Organisation de la gestion des affaires marines – *Marine Management Organisation*) visant à simplifier les procédures d'octroi de permis et de licences. En Suède, l'adoption d'un projet de loi similaire est prévue début 2009. Tous ces projets de loi, c'est là leur point commun, appliquent une approche intégrée à la politique nationale en matière d'affaires maritimes, ce qui suppose le recours à la planification de l'espace maritime.

Au Portugal, la Stratégie nationale pour les mers (2006) vise à fonder de façon cohérente les politiques sectorielles et à définir les principes sur lesquels faire reposer la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Un comité interministériel des affaires maritimes a été créé en 2007.

L'Allemagne a étendu le champ d'application de la loi de planification du territoire et, par conséquent, confié les prérogatives fédérales en matière de planification de l'espace maritime aux zones économiques exclusives (ZEE). Il faut y voir le résultat du développement du secteur de l'énergie éolienne produite en mer. Le plan de gestion de l'espace maritime élaboré récemment englobe les trois dimensions propres à la planification de l'espace maritime (surface, colonne d'eau et fond marin), et définit des zones pour chaque activité maritime spécifique. Ces plans entreront en vigueur au terme d'un processus d'adoption. Pour l'instant, aucune évaluation du processus n'a été prévue¹¹.

La Belgique procède, dans le cadre d'un «master plan» (plan directeur), à l'attribution de l'espace maritime aux différents utilisateurs. Les activités phare sont l'extraction de sable et de gravier et l'énergie éolienne produite en mer. Une deuxième phase dans la planification déterminera des zones appelées à devenir des sites maritimes protégés dans le cadre du réseau Natura 2000. Le plan octroie des permis et des licences pour un type donné d'activité à condition que celle-ci s'exerce à l'intérieur de la zone prédéfinie et fasse l'objet de contrôles et d'évaluations réguliers¹².

En Pologne, les Zones marines de la République de Pologne et la loi sur la gestion des affaires maritimes fournissent un cadre réglementaire à la planification spatiale des zones marines. Dans le cadre d'Interreg IIIB, un projet pilote concernant la planification de l'espace maritime dans la baie de Puck a récemment été mené à bien; il comprenait une étude sur le développement spatial des terres adjacentes. La Pologne projette de modifier sa loi d'aménagement du territoire afin de conférer un statut juridique aux plans de planification des espaces maritimes et d'élaborer de tels

⁹ <http://www.defra.gov.uk/marine/legislation/index.htm>.

¹⁰ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Environment/Water/16440/marine-bill-consultation/>.

¹¹ http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/index.jsp.

¹² <http://www.mumm.ac.be/FR/Management/Sea-based/index.php>.

plans pour l'ensemble des eaux polonaises¹³. À cet effet, le gouvernement s'inspire des résultats donnés par le projet en question.

Certains États membres et d'autres pays européens ont élaboré des plans de gestion maritime intégrée destinés à orienter les décisions relatives à la zone marine concernée. Les Pays-Bas ont mis au point un plan 2015 de gestion intégrée pour la Mer du Nord, motivé essentiellement par le besoin de planifier la production d'énergie éolienne en mer. Ce plan prévoit un cadre d'évaluation intégrée pour toutes les activités nécessitant un permis. Une cartographie des situations favorables a été établie pour les activités maritimes liées à un lieu précis et pressenties pour connaître la plus forte croissance¹⁴.

La Norvège a élaboré un plan de gestion intégrée pour la mer de Barents et la zone maritime au large des îles Lofoten. Ce plan fournit un cadre pour une exploitation durable des ressources et pour la mise en œuvre d'activités, tant existantes que nouvelles. Il tient compte du fait que la vulnérabilité de l'environnement marin varie avec le temps et met l'accent sur la connaissance scientifique. La Norvège projette d'élaborer des plans de gestion intégrée pour la mer de Norvège et la partie norvégienne de la mer du Nord¹⁵.

La France a introduit le schéma de mise en valeur de la mer¹⁶ pour le lac de Thau en Méditerranée et le Bassin d'Arcachon sur la côte Atlantique. Le schéma met l'accent sur le développement des zones côtières, inclut des mesures telles la répartition des activités par zone, et détermine des zones destinées à des usages spécifiques de l'activité maritime. Actuellement, la France prépare une loi-cadre sur l'environnement qui contiendra des dispositions spécifiques concernant la gestion des activités maritimes.

Plusieurs États membres et régions ont commencé à mettre en œuvre des stratégies de gestion intégrée des zones côtières potentiellement intéressantes en matière de planification de l'espace maritime. Parmi ces dernières, on peut signaler l'Émilie-Romagne en Italie, qui, dans le cadre d'un projet Interreg IIIB, a élaboré une stratégie de mise en œuvre des principes de gestion intégrée des zones côtières¹⁷. La Slovénie participe à ce projet et a manifesté de l'intérêt pour une collaboration avec l'Italie et la Croatie dans la perspective de la planification de l'espace maritime.

L'Espagne a pour sa part adopté une stratégie de développement durable des côtes en 2007. Les régions espagnoles des Asturies, de la Cantabrie et de l'Andalousie ont mis en place des plans de gestion intégrée des zones côtières. L'Espagne a également lancé une étude concernant la zonation de ses eaux territoriales dans la perspective d'exploiter l'énergie éolienne en mer¹⁸.

¹³ <http://www.plancoast.eu/>.

¹⁴ <http://www.noordzee.org/nz/index.jsp>.

¹⁵ http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/Svalbard_og_polaromradene/Integrated-Management-of-the-Barents-Sea.html?id=87148.

¹⁶ Dans la version anglaise, «Sea Enhancement Scheme (SES)».

¹⁷ <http://www.plancoast.eu/>.

¹⁸ <http://www.mityc.es/Electricidad/Seccion/InstalacionesEolicas/EstudioEstrategico/>.

Le Canada a adopté une approche par objectifs pour gérer les activités maritimes, qui se révèle utile pour la résolution de conflits intersectoriels. L'Australie, qui applique la zonation maritime à trois dimensions, a pris une certaine avance en la matière et travaille en concertation avec une assemblée d'acteurs issus d'horizons différents.

3.2. Projets financés par des fonds européens

S'étant fixé pour objectif la coopération territoriale européenne, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est en mesure de financer des projets de développement de l'espace, dont plusieurs concernent la planification de l'espace maritime¹⁹. Ces projets portent sur l'élaboration d'une cartographie, de critères communs pour la planification de l'espace maritime, et sur la gestion de l'exploitation de la mer sur un mode transnational.

Depuis les années 1980, les programmes de recherche de l'Union européenne financent la recherche multidisciplinaire dans le domaine des sciences marines et côtières. Les recherches portant sur l'érosion côtière et les inondations, la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et les seuils des écosystèmes marins ont une importance cruciale. Le programme MESMA met l'accent sur le contrôle et l'évaluation des zones bénéficiant d'une gestion spatiale et prévoit d'élaborer des méthodes innovantes et des stratégies d'aménagement intégré. Le projet de recherche intégré HERMES s'est fixé pour objectif de mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes des zones géographiques situées le long des marges océaniques profondes de l'Europe.²⁰

Dans le cadre du programme TEN-T, les projets prioritaires et les études préparatoires concernant les «autoroutes de la mer» sont subventionnés par le programme Marco Polo II et par des fonds régionaux et des fonds R&D. Actuellement, les projets relatifs aux «autoroutes de la mer» concernent la mer Baltique, l'Europe de l'Ouest, la Méditerranée occidentale et orientale et la mer Noire. L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et les programmes de coopération transfrontalière établis pour la période 2007-2013 ont pour vocation de financer des projets dans des régions admissibles de la mer Baltique, de la mer Méditerranée et de la mer Noire²¹.

4. INSTRUMENTS EUROPEENS ET INTERNATIONAUX AYANT UN EFFET SUR LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME

4.1. Instruments internationaux

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS)²² permet de concilier les droits et intérêts des États du pavillon, des États côtiers et des États du port, pour ne citer que cet exemple. La délimitation de zones maritimes dans les mers

¹⁹ Par exemple, les projets financés par les programmes transnationaux concernant la Mer Baltique, la Mer du Nord et la zone maritime Centre, Adriatique, Danube et Sud-est de l'Europe (CADSES).

²⁰ www.eu-hermes.net

²¹ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_fr.htm

²² Adoptée en 1982 et entrée en vigueur en 1994. La Communauté européenne et tous les États membres de l'Union européenne font partie de l'UNCLOS.

et les océans revêt une importance particulière quand on sait que les États côtiers ne peuvent exercer leur souveraineté sur certaines d'entre elles qu'après les avoir revendiquées.

Le fait que le principe de liberté de navigation garanti par la Convention soit subordonné au respect des règles et des normes en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin mérite également qu'on s'y arrête.

L'Organisation maritime internationale (OMI) établit des règles et des normes en matière de navigation et de transport maritime internationalement reconnues. Tel est le cas des systèmes de séparation du trafic. Ratifié en 2006, le Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (dite Convention de Londres) introduit le principe de précaution, induisant ainsi un changement majeur dans la façon d'envisager la réglementation de l'élimination des déchets en mer²³.

4.2. Instruments européens

4.2.1. La législation environnementale

La directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»²⁴ constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée²⁵. Elle impose aux États membres de parvenir, au plus tard d'ici 2020, à un bon état écologique du milieu marin, de mettre en œuvre une approche écosystémique, et de s'assurer que la pression exercée par les activités humaines ne met pas en péril l'état écologique. Les États membres sont tenus de coopérer là où ils partagent une région ou une sous-région marine et où ils utilisent les structures régionales existantes à des fins de coordination, ce qui n'exclut pas la participation d'un pays tiers.

Cette directive-cadre ne régleme pas directement les activités maritimes, mais la définition de ce qu'est un bon état écologique doit tenir compte de leur impact. L'annexe VI établit une liste d'exemples de mesures possibles, dont la régulation de la répartition spatiale et temporelle et des instruments permettant une gestion coordonnée. Certains États membres, tel le Royaume-Uni, ont déclaré que la planification de l'espace maritime leur servirait de support pour la mise en œuvre de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».

En vertu de la directive-cadre sur l'eau (DCE)²⁶, qui prévoit des dispositions applicables aux eaux côtières et aux eaux de transition, les États membres sont tenus de publier d'ici décembre 2009 des plans de gestion des bassins hydrographiques. Les États membres ont donc mis en place des autorités compétentes en la matière, qui sont tenues de coopérer entre elles pour assurer le respect des dispositions de la directive-cadre en ce qui concerne les bassins hydrographiques transfrontaliers.

²³ http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?topic_id=258&doc_id=681

²⁴ 2008/56/CE

²⁵ Considérant 3 de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin».

²⁶ 2000/60/CE

La directive «Habitats» et la directive «Oiseaux» (Natura 2000)²⁷ exigent des États membres qu'ils déterminent des zones destinées à la conservation des espèces ou des habitats qu'elles abritent et en assurent la protection. La désignation des zones côtières et marines est en cours et nécessite des mesures de gestion adéquates. Conformément à la directive «Habitats», les plans et les projets susceptibles d'avoir des répercussions sur un site Natura 2000 doivent être soumis à évaluation.

La directive sur l'évaluation environnementale stratégique²⁸ impose, outre une évaluation des incidences que certains plans et programmes ont sur l'environnement, la prise de dispositions en vue de consultations (y compris transfrontalières), l'évaluation de stratégies alternatives, et des mesures visant à éviter et/ou à atténuer les effets indésirables. La directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement impose quant à elle des exigences similaires pour tout projet²⁹.

4.2.2. *La politique commune de la pêche (PCP)*

Le politique commune de la pêche relève de la compétence exclusive de la Communauté. La décision (fondée sur l'article 9 du règlement de base de la politique commune de la pêche)³⁰ adoptée par la Commission à la demande du gouvernement néerlandais, désireux de protéger l'habitat de la côte néerlandaise de la mer du Nord (région du Voordelta)³¹, offre un bon exemple de gestion intégrée de l'espace marin mettant en jeu plusieurs politiques sectorielles. Compte tenu du fait que la pêche interagit avec les écosystèmes et influe sur la mobilité des stocks de poisson, une planification cohérente de l'espace maritime représenterait un avantage certain pour la gestion durable des pêches dans les eaux européennes.

La Commission a annoncé une communication sur une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne. La concurrence croissante dont l'espace marin et côtier fait l'objet et la qualité de l'eau constituent les deux principaux problèmes à résoudre dans l'optique du développement de l'aquaculture. La planification de l'espace maritime peut fournir des orientations et des données fiables pour la localisation des activités concernées.

4.2.3. *Autres instruments*

La recommandation relative à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)³² énonce des principes communs (au nombre desquels la cohérence de la planification du territoire de part et d'autre de la frontière terre-mer) et plaide en faveur de l'élaboration de stratégies GIZC par les États membres, qui se voient encouragés à coopérer avec les pays tiers voisins.

²⁷ 79/409/CEE, JO L 103, 25.4.1979 (directive «oiseaux») et 92/43/CEE, JO L 206, 22.7.1992 (directive «habitats»).

²⁸ 2001/42/CE, JO L 197.

²⁹ 97/11/CE, JO L 73, 14.3.1997 (modifiant 85/337/CEE).

³⁰ Règlement (CE) n° 2371/2002.

³¹ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/environment/natura_2000_en.htm: lignes directrices de la DG Affaires maritimes et pêche et de la DG Environnement pour les mesures concernant la pêche dans les sites marins Natura 2000.

³² 2002/413/CE, JO L 148.

La Commission a approuvé une communication concernant l'énergie éolienne *offshore*³³. En garantissant un cadre réglementaire stable, la planification de l'espace maritime peut favoriser le développement de la production d'énergie en mer à partir de sources renouvelables.

4.3. Conventions régionales

Le travail entrepris dans le cadre de la Convention OSPAR de 1992 repose sur une approche écosystémique et s'organise autour de six stratégies. Cette convention qui s'inscrivait dans le prolongement de la Cinquième conférence sur la mer du Nord a servi de plate-forme d'échange d'informations concernant la planification de l'espace maritime³⁴ et continue d'assumer ce rôle dans le cadre de sa stratégie relative à la diversité biologique et aux écosystèmes.

La Commission d'Helsinki (Helcom) s'emploie depuis 1974 à protéger le milieu marin de la mer Baltique. Le plan d'action Helcom pour la mer Baltique adopté en 2007 revêt une importance particulière puisqu'il contient la recommandation 28E/9 sur l'élaboration de principes concernant la planification de l'espace maritime dans cette région.

De toutes les régions à adopter un plan de gestion, la Méditerranée a été la première, avec, en 1975, le plan d'action pour la Méditerranée (PAM), adopté dans le cadre du programme des Nations unies pour l'environnement. La Convention de Barcelone s'est vu confiée la mise en œuvre de ce plan d'action. Le protocole de gestion intégrée des zones côtières récemment adopté par la Convention³⁵ exige des parties contractantes qu'elles instaurent un cadre commun en vue de la gestion intégrée des zones côtières méditerranéennes.

La Convention de Bucarest de 1992 s'est fixé pour objectif de protéger le milieu marin de la mer Noire. Un protocole ainsi qu'un plan d'action stratégique pour la gestion intégrée des zones côtières sont en cours d'élaboration.

5. PRINCIPES FONDAMENTAUX EMERGEANT DES USAGES EN MATIERE DE PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME

Les chapitres précédents permettent de définir une série de principes communs à prendre en considération pour la planification de l'espace maritime au sein de l'Union européenne. Ces principes sont exposés ci-après.

La gestion durable des régions marines est étroitement liée à l'état de l'écosystème de ces régions. Conformément à la politique maritime intégrée, l'approche écosystémique est un principe qui vaut pour tous les aspects de la planification de l'espace maritime. Bien que les activités à terre aient un impact direct sur les régions maritimes, la planification de l'espace maritime ne gère que les activités maritimes et celles menées dans les eaux côtières. En fonction du contexte régional, la

³³ COM(2008)736

³⁴ Déclaration ministérielle sur la protection de la mer du Nord. Mars 2002. Chapitre XI. Coopération dans le processus de planification de l'espace en mer du Nord.

³⁵ Ratifié à Madrid le 21.1.2008.

planification de l'espace maritime est susceptible de couvrir une aire géographique plus ou moins grande. Les différentes étapes de la planification de l'espace maritime doivent accorder une attention particulière et, le cas échéant, contribuer, à la mise en œuvre de plusieurs instruments, tant européens qu'internationaux, présentant un intérêt direct, notamment en matière d'environnement. La mise en œuvre de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» revêt une importance particulière dans ce contexte.

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

Il convient de gérer les espaces maritimes dans le cadre de la planification de l'espace maritime en fonction du type d'activités existantes ou prévues et de l'impact de celles-ci sur l'environnement. Un programme de planification de l'espace maritime ne doit pas forcément couvrir une zone dans son intégralité (par exemple, la ZEE d'un État membre).

Pour les zones particulièrement vulnérables ou accueillant une forte densité d'activités, il n'est pas exclu qu'il faille recourir à un programme de planification de l'espace maritime plus contraignant, alors que des principes généraux de gestion devraient pouvoir suffire dans les zones où la densité d'utilisation est moindre. Le choix d'un type d'approche plutôt qu'un autre – plus strict ou au contraire plus flexible – doit être subordonné à un processus d'évaluation.

Le mode de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime est triple, puisqu'il concerne des activités s'exerçant a) sur le fond marin, b) dans la colonne d'eau et c) en surface. Ainsi, un même espace peut faire l'objet d'utilisations différentes. Il convient également d'intégrer le facteur temps, dès lors que le degré de compatibilité des activités est susceptible de varier, et qu'une région maritime particulière ne doit pas forcément être gérée de la même manière au fil du temps.

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

Il convient de recourir à la planification de l'espace maritime pour gérer des activités en cours et fournir des orientations en vue du développement futur d'une zone maritime. Un plan stratégique dédié à la gestion globale d'une zone maritime donnée ne saurait faire l'économie d'objectifs précis. Ces objectifs doivent permettre un arbitrage en cas de conflit d'usage.

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

L'ensemble des documents et des procédures concernant la planification de l'espace maritime se doivent d'être transparents. Sa mise en œuvre, dans ses différentes étapes, doit être compréhensible pour le grand public. C'est là le moyen de garantir un accès complet à l'information pour toutes les parties concernées et ainsi, d'améliorer la prévisibilité tout en bénéficiant d'une plus grande adhésion.

5.4. Participation des parties prenantes

Si l'on veut que le projet suscite une large adhésion, qu'on se l'approprie, qu'il bénéficie de soutien au moment de sa mise en œuvre, il importe également d'associer toutes les parties prenantes, y compris les régions côtières, et ce dès les premières étapes du processus de planification. La participation des acteurs concernés doit être

considérée comme une source de connaissances susceptible d'améliorer la qualité de la planification de l'espace maritime de façon considérable.

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

La planification de l'espace maritime, en simplifiant la prise de décision et en accélérant les procédures de certification et de délivrance de permis, profite aux usagers de la mer tout comme aux investissements maritimes. Les plans coordonnés et transversaux nécessitent un processus d'application unique ou rationalisé et il convient de prendre en compte les effets cumulatifs. Les lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime³⁶ proposent une coordination interne des affaires maritimes au sein des États membres qui devrait elle aussi bénéficier à la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime. Certaines évolutions dans les États membres (par exemple, les projets de loi britannique et écossais sur la politique marine) nous donnent la preuve que les autorités nationales, désireuses de récolter ces fruits, sont prêtes à créer un organisme administratif de coordination.

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

La planification de l'espace maritime ne constitue pas une réplique en mer de l'aménagement du territoire terrestre, car non content d'être tridimensionnel, il tient compte du fait qu'une même zone maritime peut héberger plusieurs utilisations, pour peu que celles-ci soient compatibles. Toutefois, de la même manière que l'aménagement du territoire établit un cadre juridiquement contraignant pour la gestion des terres, il est souhaitable qu'il en aille de même pour la planification de l'espace maritime: c'est là une condition de son efficacité. On pourrait également s'interroger sur la question de savoir quel cadre administratif convient le mieux à la planification de l'espace maritime.

5.7. Coopération transfrontière et consultation

Sans coopération transfrontière, on ne pourra pas garantir la cohérence des plans touchant plusieurs écosystèmes. Une telle coopération permettra d'élaborer des normes et des processus communs et d'améliorer la qualité de la planification de l'espace maritime sous tous ses aspects. Certaines organisations telles Helcom s'y sont d'ores et déjà attelées.

5.8. Introduire le contrôle et l'évaluation dans le processus de planification

La planification de l'espace maritime s'opère dans un environnement exposé à des changements constants. Elle repose sur des données et des informations susceptibles de varier dans le temps. Le processus de planification doit donc être suffisamment flexible pour réagir à de tels changements et permettre la révision des plans en temps utile. On pourra répondre à ces deux exigences en intégrant dans la planification de l'espace maritime un mécanisme transparent de contrôle et d'évaluation réguliers.

³⁶ COM(2008) 395 final.

5.9. Assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire terrestre et la planification de l'espace maritime – liens avec la GIZC

Assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire terrestre (dont les zones côtières) et la planification de l'espace maritime relève du défi. Les zones côtières constituent la «charnière» entre le développement terrestre et le développement maritime. La planification de l'espace maritime doit prendre en compte les zones de drainage et les répercussions qu'ont des activités typiquement terrestres telles l'agriculture et la croissance urbaine. C'est la raison pour laquelle il convient de coordonner l'aménagement du territoire terrestre et la planification de l'espace maritime. Les services concernés dans l'un et l'autre cas devraient coopérer et associer les parties prenantes dans un souci de cohérence.

5.10. Une base de données et de connaissances solide

La planification de l'espace maritime doit s'appuyer sur des informations et un savoir scientifique solides. La planification doit suivre l'évolution des connaissances (gestion adaptative). La Commission a mis en place à cet effet plusieurs instruments scientifiques et instruments de collecte des données conçus comme un soutien à la planification de l'espace maritime. Parmi ces derniers, on peut signaler un Réseau européen de données d'observation et de surveillance (Emodnet), une base de données intégrée pour les statistiques socio-économiques maritimes (élaboration par l'ESTAT en cours), l'Atlas européen des mers (publication prévue en 2009), et la plate-forme de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (Kopernikus).

6. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La planification de l'espace maritime est un instrument important au regard de la politique maritime intégrée en Europe. La présente communication a pour objectif d'esquisser les premières étapes menant à l'élaboration d'une approche commune concernant la planification de l'espace maritime. En définissant des principes fondamentaux qui s'inspirent à la fois des pratiques actuelles et de la réglementation existante, elle vise à susciter un débat appelé à orienter l'élaboration de la planification de l'espace maritime au sein de l'Union européenne.

Afin de faciliter cet échange, la Commission européenne prévoit de lancer, début 2009, un programme de travail dont voici les étapes:

- organisation d'une série de quatre ateliers courant 2009. Ces ateliers réuniront des représentants des parties prenantes issus de tous les secteurs concernés. Ils auront pour tâche de débattre des principes évoqués dans la présente communication;
- organisation, courant 2009, de projets pilotes visant à développer les aspects de la planification de l'espace maritime touchant à la coopération transfrontalière;
- élaboration d'un rapport conclusif conçu à partir des résultats des ateliers et proposant des étapes ultérieures et des actions à mener dans le prolongement de ce rapport.

Si la politique maritime intégrée de l'Union européenne constitue une manière innovante d'envisager l'élaboration de la politique, alors, il faut voir dans la planification de l'espace maritime l'un des instruments à notre disposition pour poursuivre dans cette voie.