



HAL
open science

Vers la reconquête des espaces maritimes européens ?

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Vers la reconquête des espaces maritimes européens?. Aménagement - Environnement, 2015. hal-03005467

HAL Id: hal-03005467

<https://hal.science/hal-03005467>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers la conquête des espaces maritimes européens ?

Bernard DROBENKO

Professeur des Universités Emérite – ULCO

Campus de la Mer – TVES (EA 4477) ULCO/Lille 1

Membre associé du CRIDEAU Limoges

COMUE Lille Nord de France

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	237
II.	Les caractéristiques majeures d'un texte fondateur	238
	II.1. La prééminence d'une logique économique	238
	II.2. Des objectifs cohérents	240
III.	Les éléments diversifiés du champ d'application	240
	III.1. D'un point de vue territorial	240
	2. D'un point de vue des domaines concernés	241
III.	Un cadre d'intervention contrasté	241
	III.1. Un processus peu contraignant	241
	III.2. Des obligations caractérisées	242
IV.	Conclusion	242

I. Introduction

La politique de la « pêche », longtemps indissociable de l'agriculture¹, a constitué le premier secteur d'intervention de la Communauté européenne en mer. Les évolutions ont conduit à plus d'autonomie en 1970, avec la création de la politique commune de la pêche (PCP), reposant sur une organisation commune des marchés (OCM)². Le traité de Maastricht institution-

nalisera les évolutions avec l'affirmation d'une politique de l'agriculture et de la pêche³.

C'est la gestion intégrée des zones côtières qui va constituer le premier volet d'une approche spatiale de l'interface terre/mer, après un programme expérimental lancé au cours des années quatre-vingt-dix⁴, puis une recommandation va structurer les orientations⁵. L'intérêt pour cette approche apparaît avec la ratification par l'Union européenne de la première convention internationale relative à la GIZC qui concerne la méditerranée⁶. Cependant le bilan de la mise en œuvre de la GIZC au sein de l'Union européenne paraît plutôt en demi-teinte⁷.

Les questions de pollutions marines (affaire Erika en particulier) vont conduire l'Union européenne à intervenir de manière significative en matière de pollution maritime accidentelle⁸.

Le livre vert « vers une politique maritime intégrée » (PMI) de 2006⁹ permet d'identifier les enjeux maritimes de l'Union européenne et la nécessité pour la Commission d'engager cette politique publique. Il sera suivi du livre bleu en 2007 qui en pose les fondements¹⁰.

Les préoccupations relatives à l'environnement du milieu marin, intégrées à la GIZC, font l'objet d'une

1. Le terme apparaît à l'article 38 du Traité de Rome.

2. Caractérisée par deux règlements du 20 octobre 1970 : Règlement (CEE) n° 141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche ; Règlement (CEE) n° 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, *J.O.C.E.*, L 236 du 27 octobre 1970 ; Règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (*J.O.C.E.*, L 236 du 27 octobre 1970).

3. Art. 3. E du traité. Aujourd'hui art. 38 et s. du Traité de Lisbonne.

4. COMMISSION EUROPÉENNE, « Programme de démonstration pour l'Union Européenne de l'aménagement intégré des zones côtières 1997/1999 », avec le sous-titre « Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières », principes généraux et options politiques, Publication des Communautés européennes, 1999.

5. Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (*J.O.C.E.*, L 148 du 6 juin 2002). Son évaluation en 2007 révèle une mise en œuvre en « demi-teinte » : *cf.* Rapport de la Commission, du 7 juin 2007, sur l'évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe (COM(2007) 308 final, *J.O.*, C 191 du 17 août 2007).

6. Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée – signé lors de la Conférence des Plénipotentiaires à Madrid le 21 janvier 2008. Décision 2010/631/UE du Conseil du 13 septembre 2010 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen) (*J.O.*, L 279 du 23 octobre 2010, p. 1).

7. Communication de la Commission Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe – Bruxelles, le 7 juin 2007, COM(2007) 308 final.

8. Décision 2850/2000 du 20 décembre 2000 établissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle (*J.O.*, 28 décembre 2000). Il en résultera un ensemble de textes, dénommés « paquets Erika » : directive 2005/35 du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions (*J.O.U.E.*, n° L 255 du 30 septembre 2005 (modifiée par la directive 2009/123 du Conseil du 21 octobre 2009) modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions (*J.O.*, n° L 280 du 27 octobre 2009) ; directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 novembre 2000, sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (*J.O.*, L 332 du 28 décembre 2000), mais aussi la création d'une Agence européenne pour la sécurité maritime : règlement 1406/2002 du 27 juin 2002 (*J.O.C.E.*, L 208 du 5 août 2002).

9. Commission européenne 7 juin 2006 – Livre vert, « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers » (COM(2006) 275 final).

10. Communication de la Commission du 10 octobre 2007 au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne » (COM(2007) 574 final).

approche plus globale¹¹. Dès 2008, la Commission européenne engage un processus mettant en œuvre cette politique publique¹². La publication de la directive « stratégie pour le milieu marin »¹³ va engager un processus permettant de protéger le milieu marin, l'objectif étant d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2020. Si la question de la protection du milieu marin s'avère un objectif majeur, les questions économiques sont bien sous-jacentes, ce ~~qu'elle~~ exprime dans une feuille de route en 2011 en précisant que « L'espace marin souffre d'une absence de gestion cohérente qui diminue déjà nos possibilités de tirer parti des activités maritimes »¹⁴.

Cependant la Commission, à travers les politiques « environnement » et « maritime », révèle aussi, au-delà de possibles stratégies concurrentes des directions, la volonté d'orienter le développement économique de manière plus caractérisée. Le secteur des transports maritimes constituera le premier pôle d'intervention¹⁵, l'Union européenne s'engageant aussi dans une approche globale en plusieurs étapes. Tout d'abord la gouvernance des mers et des océans constitue un élément central¹⁶, puis la Commission européenne inscrit les enjeux économiques maritimes dans le cadre plus élargi de la stratégie pour la croissance économique et l'emploi dont les enjeux maritimes sont rapidement perçus¹⁷.

La cohérence des politiques publiques développées en mer apparaît comme une nécessité dès le livre vert. Il en résulte la volonté d'engager une planification de l'espace maritime en intégrant à la fois les enjeux économiques et écologiques avec la GIZC. Cet objectif sera matérialisé dès 2008 par une « feuille de route »¹⁸. La détermination d'une politique en la matière conduit à la proposition d'un premier texte dès 2012, puis à le soumettre pour avis selon la procédure d'adoption en 2013, il vise à établir « un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières »¹⁹. Le texte final de la directive, s'inscrit, *in fine*, dans le schéma plus réduit de la planification de

l'espace maritime avec l'adoption puis la publication de la directive 2014/89 « établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime »²⁰, elle est entrée en vigueur le 22 septembre 2014²¹.

Les enjeux de ce texte sont déterminants pour l'évolution des activités en mer au sein de l'Union européenne. Il va en structurer les développements afin de contribuer à placer l'Union européenne dans la concurrence maritime internationale.

Pour en saisir la portée, nous soulignerons les caractéristiques de cette directive tant au regard de son contexte que de ses objectifs, nous ~~soulignerons~~ son champ d'application qui apparaît dans sa diversité, enfin nous situerons le cadre d'intervention qui apparaît souple en termes de processus de planification.

II. Les caractéristiques majeures d'un texte fondateur

La directive 2014/89 constitue le premier texte normatif organisant le développement des activités humaines des pays de l'Union européenne en mer. Les orientations majeures qui le structurent résultent d'engagements initiés en 2006 où il apparaît que le texte s'inscrit dans un contexte imprégné de logique économique, ce que confirment ses objectifs.

II.1. La prééminence d'une logique économique

Confrontée à une concurrence mondialisée, l'Union européenne connaît une situation révélant un ensemble de difficultés, notamment quant au développement économique. Dans les années quatre-vingt-dix, un ensemble de textes majeurs dans le domaine de l'environnement inscrivent ce développement dans une démarche qualifiée de durable²². Alors même que les questions sociales et environnementales pouvaient

11. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 24 octobre 2005 « Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin » (COM(2005) 504, non publié au Journal officiel).
12. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 26 juin 2008, intitulée « Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime : vers de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes » (COM(2008) 395 final, non publié au Journal officiel).
13. Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) (J.O.U.E., n° L 164 du 25 juin 2008).
14. Communication de la Commission du 20 septembre 2011, intitulée « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (COM(2011) 571 final, non publié au Journal officiel).
15. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Bruxelles, le 21 janvier 2009 (COM(2009) 8 final), Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'U.E. jusqu'en 2018 : Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 sur les objectifs stratégiques et les recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 (2009/2095(INI)), J.O., n° C 081 E du 15 mars 2011), Règlement (CE) n° 324/2008 de la Commission du 9 avril 2008 établissant les procédures révisées pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime (J.O., L 98 du 10 avril 2008).
16. Communication de la Commission du 15 octobre 2009, intitulée « Développer la dimension internationale de la politique maritime intégrée de l'Union européenne » (COM(2009) 536 final, non publié au Journal officiel).
17. Commission Européenne COM/2010/2020 final –[Bruxelles, le 3 mars 2010, Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (« stratégie Europe 2020 »), approuvée par le Conseil européen dans ses conclusions du 17 juin 2010 ; Communication de la commission au parlement et au Conseil « Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable » du 8 septembre 2010 (COM(2010) 461 final).
18. Communication de la Commission du 25 novembre 2008, intitulée « Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne » (COM(2008) 791 final, non publié au Journal officiel).
19. 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).
20. Directive 2014/89 du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (J.O.U.E., L 257/135 du 28 août 2014 (dite DPSEM)).
21. Art. 16 de la directive 2014/89.
22. Les cinquième et sixième programmes européens pour l'environnement précisent les fondements politiques de cette orientation : *cf.* le cinquième programme qui est adopté le 15 décembre 1992, intitulé « vers un développement soutenable » ; ce programme couvre la période 1993/2000. Publié le 1^{er} février 1993

constituer un levier majeur pour réorienter une économie en difficulté, les choix opérés vont porter sur la prééminence du dogme de la croissance, avec un accommodement des questions environnementales. Ainsi, la stratégie de Lisbonne affirmée dès 2000²³, sera confortée en 2005 puis en 2010, avec la stratégie Europe 2020 publiée le 3 mars 2010 qui vise une croissance durable, intelligente et inclusive²⁴. Si l'innovation, la formation et le numérique sont au cœur des objectifs, l'Union européenne fonde ses objectifs sur le renforcement des mécanismes de marché, donc une logique exponentielle de développement économique pour faire face à la concurrence mondiale où l'environnement apparaît comme une variable d'ajustement avec le label de durabilité.

Annoncée par le livre vert sur la politique maritime intégrée dès 2006, cette logique va être développée pour le domaine maritime avec la « croissance bleue »²⁵. En partant du constat que la mer et le littoral sont les moteurs de l'économie, la Commission vise au développement de cinq domaines d'activités considérés comme prioritaire pour tendre vers la réalisation d'une politique maritime intégrée génératrice de croissance et d'emplois. Ces domaines sont :

- l'énergie bleue, avec les énergies marines renouvelables ; elle doit contribuer à la réalisation des objectifs 20/20/20 et des engagements de l'UE en matière de climat ;
- l'aquaculture, qui devient une nécessité notamment en raison de l'évolution démographique et de la baisse des ressources halieutiques ;
- le tourisme maritime, côtier et de croisière, en raison à la fois du potentiel côtier de l'Union européenne et de ses savoirs en la matière ;
- les ressources minérales marines dont l'exploitation est encore limitée, mais qui, avec les besoins croissants en métaux rares conduisent à des perspectives exponentielles pour l'Union européenne qui possède une maîtrise technologique assez avancée ;
- les biotechnologies bleues, ici les connaissances encore très partielles démontrent les potentiels de développement, donc une exigence forte de recherche fondamentale et de recherche appliquée.

Ces objectifs vont conduire la Commission à développer un ensemble de textes pour les rendre opérationnels.

Afin de conforter les objectifs de la directive stratégie

pour le milieu marin, la Commission engage l'adoption de la directive relative à la planification de l'espace maritime et de la gestion intégrée des zones côtières. Si l'objectif est bien de s'inscrire dans le schéma de la croissance bleue afin « d'apporter aux entreprises la sécurité juridique dont elles ont besoin pour investir »²⁶, le texte vise aussi à intégrer dans le développement économique les principes et la méthode de la GIZC. Le projet de directive soumis pour avis aux partenaires paraît ainsi rechercher un équilibre entre économie et environnement²⁷.

Les avis sollicités vont révéler quelques réticences :

- le comité des régions²⁸ souligne notamment que la proposition de directive apparaît trop prescriptive, intervenant dans des domaines de compétences locales dans certains États, que le texte devrait comporter plus de souplesse en excluant notamment les exigences minimales, en demandant d'intégrer des éléments de gouvernance à la fois transsectorielle et à multiniveaux, tout en émettant des doutes sur l'intégration de la GIZC qui relèverait déjà d'une approche territorialisée dont elles assurent pour l'essentiel la compétence, mais devant reposer sur « des mesures moins contraignantes appropriées » ;
- le comité économique et social²⁹ dont l'approche paraît plus environnementale souligne que le texte ne paraît pas assez approfondir la prise en considération des interactions terre/mer. Ainsi, en raison même de l'impact des activités terrestres en mer, il préconise que les aménagements terrestres des zones du proche littoral fassent l'objet d'une coordination voire une intégration dans les politiques de gestion côtières et de planification des espaces maritimes ;
- le parlement inscrit ses observations dans une approche de cohérence de cette politique publique³⁰, il souligne la nécessité d'intégrer l'interaction entre les activités en mer et celles inhérentes aux relations terre/mer. Cependant les évolutions les plus caractéristiques préconisées portent sur la dissociation des politiques d'aménagement du territoire (gestion du sol) de la politique maritime intégrée.

Les diverses observations vont conduire à une évolution de la proposition de directive, deux éléments la caractérisent, la réduction de l'essentiel de la directive aux enjeux économiques, la GIZC n'apparaissant

(J.O.C.E., C 138 du 17 mai 1993). Le sixième programme résulte d'une décision 1600/2002 du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, intitulé « Environnement 2019, notre avenir, notre choix » (J.O.C.E., L 242 du 10 septembre 2002).

23. Lancée lors du sommet de Lisbonne en mars 2000, elle a été relancée au printemps 2005, la compétitivité étant au cœur de ce projet politique.

24. *Op. cit.*

25. Communication de la Commission européenne, La croissance bleue : des possibilités dans les secteurs marins et maritimes – Bruxelles le 13 septembre 2012 (COM(2012) 494 final).

26. Art. 4-1 de la communication précitée.

27. Proposition de directive du Parlement 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), précitée.

28. Avis du Comité des régions sur la « Proposition de directive pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières » (2013/C 356/18 J.O.U.E., C 356/124 du 5 décembre 2013).

29. Avis du Comité économique et social européen sur 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 – 2013/0074 (COD), J.O.U.E., C 341/67 du 21 novembre 2013).

30. Résolution législative du Parlement européen du 17 avril 2014 sur 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)0133 – C7-0065/2013 – 2013/0074(COD)).

plus que comme un élément certes à prendre en compte mais non central, alors que dans le même temps le texte centre les objectifs de la planification sur les aspects maritimes.

II.2. Des objectifs cohérents

En application de la réalisation d'une croissance bleue telle qu'énoncée en 2012, la directive 2014/89 vise d'un point de vue global plusieurs objectifs complémentaires, il s'agit en effet de tendre vers une « gestion efficace des activités maritimes et à l'utilisation durable des ressources marines et côtières »³¹, exprimées plus précisément par l'article 1^{er} de la directive qui souligne qu'elle vise à « établir un cadre pour la planification de l'espace maritime dans le but de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines ». Il s'agit pour ce faire de :

- soutenir le développement durable et la croissance dans le secteur maritime (art. 5-1 de la directive) ;
- coordonner les politiques publiques, en effet la planification des activités économiques en mer « comme un instrument intersectoriel permettant aux autorités publiques et aux parties prenantes d'appliquer une approche coordonnée, intégrée et transfrontière »³² ;
- rationaliser les décisions, puisqu'elle vise à une « répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs »³³.

La directive constitue de ce fait un instrument de gouvernance adapté aux enjeux que représente l'espace maritime en termes d'opportunités de développement.

III. Les éléments diversifiés du champ d'application

L'intérêt de la directive 2014/89 est de déterminer un double champ d'application, à la fois au regard des espaces maritimes concernés, le champ territorial, et au regard des activités économiques concernées, les domaines d'intervention.

III.1. D'un point de vue territorial

Tout d'abord la planification de l'espace maritime repose sur une approche « fondée sur l'écosystème »³⁴. Elle s'inscrit ce faisant dans la logique développée par le droit européen de l'environnement avec la directive-cadre pour le milieu marin³⁵. L'intérêt de cette approche est de tendre vers une prise en considération de la capacité de charge de ces écosystèmes, ainsi la directive précise bien qu'il s'agit de « de garantir que la pression collective résultant de toutes les activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par les hommes ne soit pas compromise, tout en contribuant à l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir »³⁶. La directive 2014/89 s'inscrit par ailleurs dans le cadre du droit international de la mer et du statut des diverses zones qu'il détermine. De ce point de vue la planification de l'espace maritime s'inscrit dans le cadre des droits et obligations déterminés par la Convention de Montego Bay³⁷. Elle ne remet pas en cause les frontières maritimes établies par cette convention³⁸.

La planification de l'espace maritime s'inscrit aussi dans le cadre des périmètres et champs d'application déterminés par les autres directives affectant l'espace maritime. Il en est ainsi :

- de l'espace maritime couvert par la directive 2008/56, en effet, la planification de l'espace maritime s'inscrit dans le cadre des régions marines qu'elle détermine³⁹ ;
- des eaux marines, puisque la directive 2014/89 « s'applique aux eaux marines des États membres, sans préjudice des autres dispositions législatives de l'Union »⁴⁰. Ces eaux sont déterminées par la directive 2008/56, qui concerne les eaux, les fonds marins et le sous-sol, mais qui concerne aussi les eaux côtières régies par la directive 2000/60⁴¹. Il en résulte que la planification de l'espace maritime concerne toutes les eaux marines à l'exclusion des eaux côtières si les États y ont déjà développé un instrument de planification⁴².

Il résulte de ces éléments que la directive 2014/89 conduit à des exclusions de son champ d'application, sont notamment concernées :

- les eaux marines des départements d'outre-mer, en

31. Point 9 du préambule de la directive.

32. Préambule points 2 et 3, précisée avec la définition de la PMI art. 3-1 de la DPPEM.

33. Art. 8-1 de la DPPEM.

34. Art. 5-1 de la directive 2014/89.

35. Art. 1^{er}, § 3, de la directive 2008/56/CE.

36. Point 14 du préambule de la directive 2014/89.

37. Convention sur le Droit de la Mer (CNUDM), signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, le point 10 du préambule précisant cette obligation de cohérence.

38. Art. 2-4 de la directive 2014/89.

39. Art. 11 de la DPPEM, précisé par l'art. 3.3 par référence à l'art. 4 de la directive 2008/56 qui définit les régions et les sous-régions marines.

40. Art. 2-1 de la directive 2014/89.

41. L'article 2, point 7, de la directive 2000/60 définit ces eaux étant « les eaux de surface situées en deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition ».

42. Art. 2-1, dernier al., de la directive 2014/89.

effet la directive fait expressément référence aux eaux marines des territoires d'outre-mer qui sont exclues de la directive 2008/56 ;

- les règles de planifications et utilisation des sols, intégrant tout système de planification de l'espace terrestre et des sols utilisé pour planifier le mode d'utilisation des zones terrestres et côtières⁴³. Cette exclusion repose sur la simple exigence que l'État indique dans ses plans issus de la planification de l'espace maritime ;
- la directive ne s'applique pas aux États enclavés⁴⁴.

Au-delà de ce champ d'application comportant à la fois des inclusions et des exclusions, la directive 2014/89 développe une démarche impliquant une intégration caractérisée terre/mer⁴⁵, par référence à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)⁴⁶. Dans ce contexte, les outils de la GIZC peuvent répondre aux exigences de la directive, il faudra cependant que les États en démontrent la pertinence quant aux résultats à atteindre pour la directive sur la planification de l'espace maritime⁴⁷.

2. D'un point de vue des domaines concernés

La planification de l'espace maritime intéresse les activités économiques développées dans cet espace. L'approche développée par la directive est à la fois contrainte et ouverte. Le dispositif instauré repose en fait sur un triple mécanisme car si certaines activités paraissent recommandées, toutes les activités économiques peuvent être intégrées, à l'exception des exclusions.

- la détermination d'un champ d'application recommandé : la directive énonce un ensemble de secteurs d'activités qui paraissent comme un minimum à intégrer à la planification. En effet, la directive précise qu'avec la planification les États membres « visent à contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime, et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture », tout en poursuivant des objectifs pour d'autres activités comme « la promotion du tourisme durable et l'extraction durable des matières premières »⁴⁸ ;
- une extension possible à toutes les activités économiques, car au-delà de cet objectif de développement, le texte vise un ensemble d'activités que la planification peut inclure ; il s'agit des zones d'aquaculture, des zones de pêche, des installations et infrastructures d'exploration, d'exploita-

tion et d'extraction de pétrole, de gaz ainsi que d'autres ressources énergétiques, de minéraux et de granulats, et de production d'énergie renouvelable, des routes maritimes et les flux de trafic, des zones d'entraînement militaire, des zones d'extraction des matières premières, des canalisations et câbles sous-marins, du tourisme et de la recherche scientifique⁴⁹.

En fait, la directive peut concerner toutes activités puisque les États doivent identifier « la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines »⁵⁰, ce qui permet d'indiquer que toutes les activités sont visées ;

- les domaines exclus car la directive ne s'applique pas pour les activités relatives à la défense ou la sécurité nationale⁵¹.

Au-delà des activités économiques, la planification de l'espace maritime intègre les préoccupations d'environnement et la problématique du changement climatique⁵². De plus la planification doit intégrer aussi, en terme spatial, les sites de conservation de la nature et les zones protégées ainsi que le patrimoine culturel sous-marin⁵³.

III. Un cadre d'intervention contrasté

La directive 2014/89 constitue un cadre de référence pour la planification des activités économiques en mer, mais elle révèle en pratique la mise en œuvre d'un processus peu contraignant, les États disposant à ce titre d'une réelle latitude, même si les États doivent répondre à un ensemble d'obligations.

III.1. Un processus peu contraignant

Selon la directive, les États déterminent les modalités de mise en œuvre des ~~modalités d'intervention~~ pour atteindre les objectifs fixés, ce qui constitue un processus plus qu'une procédure contraignante, en effet :

- les États doivent bien procéder à la planification d'un ensemble plus ou moins caractérisé d'activités économiques, mais ils n'ont pas nécessairement obligation de créer un instrument « ad hoc », dès lors qu'ils réalisent les objectifs de la directive via des instruments existants et qu'ils le justifient auprès de la commission en démontrant qu'ils répondent bien aux exigences de ce texte. Cette ap-

43. Annoncé par le point 17 du préambule de la directive 2014/89, précisé par l'art. 2 de la directive.

44. Art. 15-4 de la directive 2014/89.

45. Énoncé dès le préambule points 9, 16, 18, fondant le champ d'application de l'interaction terre/mer.

46. Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (J.O.C.E., L 148 du 6 juin 2002).

47. Art. 7-1 de la directive 2014/89.

48. Art. 5-2 de la directive 2014/89.

49. Art. 8-2 de la directive 2014/89.

50. Art. 8-1 de la directive 2014/89.

51. Art. 2-2 de la directive 2014/89.

52. Art. 5-2 de la directive 2014/89.

53. Art. 8-2 de la directive 2014/89.

proche est développée dès le préambule de la directive qui précise que pour réduire au minimum les charges administratives supplémentaires les États peuvent s'appuyer « sur des règles et des mécanismes existant au niveau national, régional et local »⁵⁴. Il en résulte que les États « peuvent inclure ou s'appuyer sur des mesures, des réglementations ou des mécanismes nationaux existants qui ont été ou sont en train d'être mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente directive, à condition qu'ils soient conformes aux exigences de la présente directive »⁵⁵ ;

- ce sont les États eux-mêmes qui définissent les étapes des procédures pour atteindre les objectifs énoncés par la directive qui pose un ensemble d'exigences minimales⁵⁶. Parmi celles-ci, nous pouvons identifier les interactions terre-mer, les piliers du développement durable et la sécurité, confortés par une mise en cohérence des diverses planifications existantes.

III.2. Des obligations caractérisées

Elles concernent en fait les volets suivants :

- la participation : de ce point de vue si les exigences minimales concernent l'association des parties prenantes aux processus de planification et la coopération⁵⁷. Le principe de participation est mis en œuvre en application de ses deux piliers. D'abord au titre de l'information, puisque l'utilisation et le partage des données constituent des éléments spécifiques de référence, obligeant les États à mettre en œuvre les instruments et les outils adaptés⁵⁸. Ensuite tant au regard de la participation elle-même qui fait l'objet de précisions ~~tant~~ au regard de la préparation de la planification que de la disposition des documents finalisés ;
- la coopération qui intéresse à la fois la planification des écosystèmes transfrontaliers intra-européens que ceux partagés avec des pays tiers. Cette coopération est développée selon une approche écosystémique, elle repose sur les régions marines, et il appartiendra aux États d'en démontrer les conditions de réalisation⁵⁹ ;
- la coordination qui doit intervenir entre les activités au sein d'un même écosystème marin et entre les politiques publiques (environnement, sécurité,

PMI) au sein de ce même écosystème marin. Il s'agit en effet de tendre vers des planifications « cohérent[es] et coordonné[es] au sein de la région marine concernée »⁶⁰ ;

- le calendrier qui détermine trois exigences précises. La transposition de la directive doit intervenir au plus tard le 18 septembre 2016⁶¹ ; chaque État doit désigner la ou les autorités compétentes pour mettre en œuvre la directive, ce au plus tard le 18 septembre 2016⁶² ; enfin la planification de l'espace maritime elle-même doit intervenir au plus tard le 31 mars 2021⁶³. Une exigence complémentaire, les plans doivent être révisés tous les dix ans⁶⁴.

IV. Conclusion

L'Union européenne a engagé une approche volontariste du développement économique des activités en mer que la politique maritime intégrée caractérise et que traduit désormais de manière opérationnelle la directive 2014/89. Cette politique sera à concilier avec la politique environnementale développée notamment avec la directive-cadre stratégie pour le milieu marin. L'affirmation de cet équilibre apparaît en filigrane dans la directive 2014/89 avec un rappel récurrent aux exigences environnementales et à la GIZC. L'essentiel du dispositif repose cependant sur la double exigence du développement des activités économiques et d'une approche intersectorielle tendant vers la cohérence et l'efficacité. Notons cependant que, bien que l'interaction terre/mer constitue une exigence incontournable, la directive exclut les règles de planification et d'utilisation des sols. Or il apparaît clairement que le développement des activités économiques en mer aura des conséquences caractérisées sur les espaces côtiers et littoraux, le défi est ici tout à fait significatif, notamment en termes de préoccupations environnementales et de prévention des risques compte tenu des évolutions climatiques qui affectent déjà ces espaces⁶⁵.

L'Union européenne développe une réelle volonté du développement des activités économiques en mer, les moyens de réalisation permettant d'atteindre les objectifs. En effet, dès l'adoption de la PMI, l'UE engage des moyens pour soutenir cette politique publique⁶⁶.

54. Point 12 du préambule de la directive 2014/89.

55. Art. 4-6 de la directive 2014/89.

56. Art. 6 de la directive 2014/89.

57. Art. 9 de la directive 2014/89.

58. Directive 2007/2 du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (J.O.U.E., L 108/1 du 25 avril 2007).

59. Annexe points 4 et 5 de la directive 2014/89.

60. Art. 11 de la directive 2014/89.

61. Art. 15-1 de la directive 2014/89.

62. Art. 13-1 et 15-2 de la directive 2014/89, précisé par les points 1 à 3 de la seule annexe de la directive.

63. Art. 15-3 de la directive 2014/89.

64. Art. 6-3 de la directive 2014/89.

65. Cfr. GIEC, dernier rapport 2014, la mise en œuvre de la directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (J.O.U.E., L 288/27 du 6 novembre 2007) sera de ce fait déterminante.

66. Règlement (UE) n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée (J.O.U.E., n° L 321 du 05 décembre 2011).

De plus la réforme des fonds structurels et d'investissement européens intègre cette nouvelle dynamique. Ainsi, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)⁶⁷ offre des possibilités pour soutenir la mise en œuvre des objectifs de la PMI pour la période 2014-2022⁶⁸, fixe à la fois la dotation affectée à la PMI et les programmes concernés qui intègrent des éléments de protection de l'environnement marin, d'information et le développement de certaines activités économiques⁶⁹. Ces évolutions ne préjugeront pas de la capacité des États à mobiliser les financements nationaux et locaux, mais aussi les initiatives privées.

Avec la PMI, l'Union européenne inscrit les États de l'Union dans une perspective de développement des activités humaines en mer. La directive 2014/89 constitue bien un instrument de mise en œuvre d'objectifs économiques caractérisés par la croissance bleue. Les références aux préoccupations environnementales apparaissent en termes d'approche durable, de coordination avec les directives-cadres « eau » et « stratégie » pour le milieu marin, mais aussi la GIZC. La directive instaure un processus plutôt souple laissant aux États une marge d'intervention significative. La logique majeure apparaît bien ici celle de la compétitivité et de la croissance. Si les mers et les océans peuvent effectivement constituer pour l'humanité des perspectives pour répondre aux besoins exponentiels, l'état environnemental des océans et des mers⁷⁰ exige une intégration renforcée des exigences environnementales pour assurer la satisfaction des besoins humains mais aussi pour garantir la pérennité de ces écosystèmes marins fragiles et encore si méconnus. De ce point de vue, il serait opportun d'envisager le développement des activités économiques en mer de ma-

nière plus intégrée et durable. Des approches plus inclusives comme celles de la « blue society »⁷¹ auraient pu conduire à renforcer les exigences environnementales.

La fragilité des écosystèmes marins déjà très affectés, les exigences de sécurité maritime inhérentes au développement de toute activité supplémentaire comme les questions environnementales que vient exacerber le changement climatique imposent à l'humanité une politique préventive caractérisée pour tout développement d'activités en mer. Au regard de ses exigences minimales comme de la latitude laissée aux États, la directive 2014/89 interpelle plus qu'elle ne rassure sur ces aspects fondamentaux. Il s'agit au moins de répondre à l'un des engagements des États lors de la conférence de Rio + 20 : « nous nous engageons aussi à appliquer efficacement une démarche écosystémique et l'approche de précaution dans la gestion des activités influant sur le milieu marin »⁷². Face aux limites atteintes par la prédation des écosystèmes terrestres, l'Union européenne, comme déjà d'autres régions et pays⁷³, se lancent à la conquête des espaces maritimes. Cependant leur fragilité autant que les connaissances encore partielles de ce milieu et de sa biodiversité imposent la prudence, car il ne s'agit pas de reproduire en mer les erreurs commises à terre. De ce point de vue, si les premières orientations soulignaient la nécessité de préserver l'environnement marin et côtier déjà très affecté par les activités humaines⁷⁴, la directive 2014/89 qui résulte d'un choix politique fondé sur la prééminence des enjeux économiques, conduit bien à s'interroger sur les instruments opérationnels de l'intégration recherchée, l'exclusion des problématiques sol et sous-sol étant révélatrice des limites de la démarche.

67. Règlement (UE) n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (J.O.U.E., L 149/1 du 20 mai 2014).

68. Ce qu'énoncent précisément les points 4, 7, 11, 12, 20, 76 et 77 du préambule, et qui apparaît comme un objet de financement à l'article 1-d) de l'article 1, 5-d), 6-6, du règlement 1255/2011 précité.

69. Art. 13-7 du règlement 1255/2011 précité, les programmes eux-mêmes sont précisés au chapitre VIII du Titre V et au Titre VI du règlement 1255/2011 précité.

70. Entre autres : le rapport du GIEC 2014 : « Changements climatiques 2014 : impacts, adaptation et vulnérabilité », 31 mars 2014, www.septiemecontinent.com, GIECC OMM ONU mars 2014 « Climate change 2014 : Impacts, adaptation and vulnerability », Marine defaunation : Animal loss in the global ocean de Douglas J. McCauley, Malin L. Pinsky, Stephen R. Palumbi, James A. Estes, Francis H. Joyce1, Robert R. Warner de l'Université de Californie, *Revue Science*, 16 janvier 2015.

71. Ph. VALETTE, « Vers la blue society », in hors-série n° 18 de décembre 2013, sous la direction de B. DROBENKO, *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, <http://vertigo.revues.org>.

72. Déclaration de la Conférence Rio + 20 Brésil 20-22 juin 2012 – Conférence des nations Unies sur le développement durable Déclaration de Rio + 20 Résultats de la Conférence – L'avenir que nous voulons ONU A/CONF.216/L.1.

73. O. CHANTRIAUX et Th. FLICHY de La NEUVILLE, *Le basculement océanique mondial*, Editions Lavauzelle, 2013.

74. Cfr. Communication de la Commission du 10 octobre 2007 précitée.