

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

01

2013



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE ÉPOQUE)



LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES BASSINS MARITIMES EUROPÉENS

José Manuel SOBRINO HEREDIA¹

I.- INTRODUCTION. II.- LES PILIERS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE. III.- UNE APPROCHE RÉGIONALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE, LES BASSINS MARITIMES EUROPÉENS. IV.- CONSIDÉRATIONS FINALES.

LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES BASSINS MARITIMES EUROPÉENS

RÉSUMÉ: Depuis 2007 l'UE essaie de mettre en place une politique maritime intégrée qui englobe des domaines aussi variés que la pêche, la navigation et les ports, le milieu marin, la recherche marine, la production d'énergie, les chantiers navals, la sécurité et la sûreté maritime, le tourisme et l'emploi, les développements des régions côtières et les relations extérieures concernant les affaires maritimes. Le but de notre travail est de présenter, tout d'abord, les piliers juridiques de cette nouvelle politique et, ensuite, de montrer l'approche régionale fondée sur les bassins maritimes européens.

MOTS CLES : Union Européenne ; Politique maritime intégrée ; Droit de la mer ; Bassins maritimes.

LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS CUENCAS MARÍTIMAS EUROPEAS

RESUMEN: Desde 2007, la UE intenta poner en práctica una política marítima integrada que englobe ámbitos tan variados como la pesca, la navegación y los puertos, el medio marino, la investigación marina, la producción energética, la industria naval, la seguridad marítima, el turismo y el empleo, el desarrollo de las regiones costeras y las relaciones exteriores sobre asuntos marítimos. El objeto de nuestro trabajo es presentar los pilares jurídicos de esta nueva política, además de mostrar la visión regional de las cuencas marítimas europeas.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; Política Marítima Integrada ; Derecho del Mar; cuencas marítimas.

EUROPEAN UNION'S INTEGRATED MARITIME POLICY AND EUROPEAN SEA BASINS

ABSTRACT: Since 2007 the EU is trying to implement an integrated maritime policy which covers areas as diverse as fishing, navigation and ports, marine environment, marine research, energy production, ship-building industry, maritime security, tourism and employment, coastal developments and external relations concerning maritime affairs. The aim of our work is to present, first, the legal pillars of this new policy, and then show regional approach about European sea basins.

KEY WORDS: European Union; Integrated Maritime Policy ; Law of the Sea ; Sea Basins.

¹ Professeur de Droit international public. Directeur de l'Institut Européen d'Études Européens «Salvador de Madariaga». Université de La Corogne (Espagne).

I. INTRODUCTION

Les mers et océans font partie de l'histoire de l'Europe et de son avenir. La interaction entre l'Europe et la mer est intense, variée et vitale pour son bien-être et sa prospérité². Les mers sont sources des richesses mais, au même temps, des conflits d'utilisation dans un contexte de mondialisation et de changement climatique. L'importance des enjeux liés à la mer et l'évidence d'une dégradation croissante du milieu marin et des régions côtières ont poussé aux autorités européennes à élaborer une politique maritime intégrée à la dimension de l'Europe, dont l'objectif est de soutenir l'utilisation durable des mers et des océans et de développer un processus coordonné, cohérent et transparent de prise de décision sur les politiques européennes touchant les divers secteurs maritimes³.

Cette nouvelle politique, basée sur une approche globale, intersectorielle et intégrée, vise à coordonner, et non à remplacer, les politiques sectorielles maritimes déjà existantes dans l'Union européenne que, pour le moment, préservent leurs propres caractéristiques.

Cette politique se bâtit sur le constat que toutes les questions relatives aux mers et aux océans d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement pour obtenir des meilleurs résultats⁴. La Commission européenne, consciente de ces préoccupations, tente, depuis 2007, de mettre en place une politique maritime intégrée (PMI) visant à apporter une réponse intégrée aux grandes questions qui concernent actuellement les mers et océans qui entourent l'Europe. Selon la Commission, l'évolution séparée des politiques maritimes sectorielles, telles que le transport maritime, la pêche, l'énergie ou le tourisme, ont entraîné des défaillances, des incohérences et des conflits d'utilisation

² Quelques chiffres bien connus suffisent à rappeler combien les mers et océans sont essentiels pour l'Europe : L'UE est bordée par deux océans et quatre mers (Les océans Atlantique et Arctique, et les mers Baltique, du Nord, Méditerranée et Noire), et ses 70.000 km de côtes accueillent 40 % de sa population et représentent près de la moitié de son PIB. Les zones sous la juridiction de ses États membres s'étendent dans toutes les mers du globe sur près de 20 millions de km², ce qui fait virtuellement de l'Union européenne la première puissance maritime mondiale (En superficie, les régions ultrapériphériques de l'UE lui offrent la plus grande ZEE du monde). Par ailleurs, avec 1 200 ports, l'UE constitue la première zone maritime et la plus grande flotte marchande du monde. 90 % du commerce extérieur et 40 % du commerce intérieur de l'UE transitent par la mer. Le secteur européen de la pêche occupe la quatrième place mondiale. Cinq millions d'européens vivent des activités générées par le maritime : chantiers navals, transport maritime, activités portuaires, pêche, production d'énergie en mer, tourisme côtier et maritime, etc.) Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions : « Une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne », *COM(2007)575 final*, Bruxelles, 10.10.2007.

³ Pour un aperçu de cette politique, voir, NUÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Ed. Iustel, Madrid, 2010. DEL VECCHIO, A. (Dir.), *La Política marittima comunitaria*, Ed. Aracne, Roma, 2008.

⁴ Des initiatives similaires ont été prises par des autres États tiers : « Ocean Act » en 2000 aux États-Unis, « Australia's Ocean Policy » en 1999, « Japanese ocean policy in the early 21st century » en 2002, « Stratégie sur les océans du Canada » en 2002. Toutes ces initiatives s'inspirent, d'ailleurs, dans le préambule de la CNUDM 1982 que stipule notamment que «les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble ».

montrant comment les actions et approches sectorielles ne suffisaient plus⁵.

La réalisation de la PMI précise, selon les autorités européennes, d'une prise de décision intégrée, coordonnée, cohérente, transparente et durable en ce qui concerne les océans, les mers, les régions côtières, insulaires et ultrapériphériques dans les divers secteurs maritimes. Pour la rendre plus opérative, la Commission a développé une approche par bassins maritimes transnationaux qui permet de prendre en compte les spécificités géographiques propres à chaque bassin maritime européenne. Cette perspective régionale serait la plus pertinente en matière de sécurité et de sûreté maritime, d'organisation des transports maritimes, d'écosystèmes, de partenariat avec les États voisins de l'UE, de gestion halieutique, et de gestion des zones côtières.

Depuis 2007, cette politique a évolué. Cette évolution montre, à mon avis, que nous ne sommes pas encore en face d'une vraie politique européenne, au moins du point de vue juridique formel, mais plutôt d'une stratégie que, d'une part, vise à favoriser la cohérence et l'intégration des politiques sectorielles plus ou moins couvertes par la législation européenne qui ont un impact sur le milieu marin et, d'autre part, tente d'améliorer la gouvernance maritime renforçant la coordination des différentes autorités européennes, nationales, régionales et locales et autres parties prenantes dans ce domaine.

En outre, l'évolution de la PMI se caractérise par la prolifération des textes et des instruments avec une portée très diverse, mais en général, souffrant d'un manque de densité juridique évident. Ces textes, par ailleurs, montre une claire préférence pour une approche régionale fondée sur les bassins maritimes européennes et, parmi eux, la mer Baltique, l'Atlantique, la mer Méditerranée et la mer Noire.

Dans mon travail je voudrais d'abord présenter les piliers juridiques de cette nouvelle politique (II), puis son développement, qui est essentiellement régionale, fondée sur les bassins maritimes européens (III). Pour essayer, en guise de conclusion, de montrer que, en fait, plutôt que d'une véritable politique européenne, la politique maritime intégrée, c'est juste une stratégie politique fortement conditionnée par la nature des compétences exercées par les autorités européennes et par la situation économique et financière que connaît l'Europe actuellement.

II. LES PILIERS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE

Les antécédents de la PMI on peut les trouver en 2005, lorsque la Commission, dans sa communication «Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers» a placé la définition progressive d'une politique maritime intégrée au rang de ses

⁵ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions : « Une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne », *COM (2007) 575 final*, Bruxelles, 10.10.2007,

objectifs stratégiques pour la période 2005-2009⁶. Cette démarche s'est concrétisée en 2006, lorsque la Commission a adopté le « Livre vert » lançant une large consultation dans cette matière, avec l'objectif de parvenir à une politique maritime européenne intégrée qui agrège les diverses politiques précédemment traités séparément⁷. Puis, en 2007, en publiant un « Livre bleu » sur cette politique⁸.

Le Livre bleu est accompagné d'un plan d'action détaillé et, notamment, en ce qui concerne le transport maritime, l'emploi, la recherche scientifique, les pêcheries et la protection de l'environnement marin⁹. L'une de ces premières actions palpables a été, l'adoption, le 17 juin 2008, de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (directive n° 2008/56/CE), premier pilier environnemental de la PMI qui prévoit la création d'une zone maritime commune et l'élaboration d'une stratégie sur la période 2008 – 2018¹⁰. Cette directive établit, pour ce qui maintenant nous intéresse, une approche régionale dans ce domaine et une coordination étroite avec tous les États membres et pays tiers concernés, même au travers des structures institutionnelles déjà en place dans les régions ou sous-régions marines, en particulier des conventions sur les mers régionales.

Des autres actions concrètes ont suivi dans la foulée du plan d'action susmentionné et, tout particulièrement, en ce qui concerne la gouvernance maritime, la recherche marine et maritime, l'énergie en mer, le transport maritime, la surveillance maritime, les bassins et sous-bassins maritimes, la connaissance du milieu maritime, la planification de l'espace maritime, etc. Parmi lesquelles, les suivantes :

- *La Communication concernant de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes* [COM(2008)395], dans laquelle on suggère la convenance que les États membres développent leurs propres PMI et créent des structures de coordination internes pour les affaires maritimes dans leurs systèmes administratifs respectifs. Cette Communication souligne, également, les responsabilités et les compétences des régions côtières et recommande leur participation aux processus décisionnels ayant trait aux activités

⁶ COM (2005) 73 final.

⁷ Le Livre Vert vise à « établir un équilibre entre les dimensions économiques, sociale et environnementale du développement durable ». Divisé en sept chapitres, il souligne les « interactions et interdépendances » qui existent entre ces différentes thématiques et la nécessité de réfléchir à un cadre d'action commun pour faciliter la bonne gestion maritime. COM (2006) 275.

⁸ Dans lequel on envisage la coordination des politiques suivantes : planification de l'espace marin, surveillance maritime, transports, pêche, recherche et environnement. Et la création d'une nouvelle politique qui engloberait des domaines aussi variés que la pêche, la navigation et les ports, le milieu marin, la recherche marine, la production d'énergie, les chantiers navals, la sécurité et la sûreté maritime, le tourisme et l'emploi, les développements des régions côtières et les relations extérieures concernant les affaires maritimes. COM (2007) 575.

⁹ SEC (2007)1278.

¹⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil, 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 », JO L 164, 25.6.2008, p.19.

maritimes.

- *Communication concernant la stratégie européenne pour la recherche marine et maritime* [COM(2008)534 : cette stratégie propose des mesures et des mécanismes concrets destinés à améliorer l'efficacité et l'excellence de la recherche marine et maritime afin de relever les défis auxquels les mers sont confrontées (le changement, les incidences des activités humaines sur les écosystèmes marins, l'approche écosystémique de la gestion des ressources marines et de l'aménagement de l'espace, la biodiversité et la biotechnologie marines, etc.).

- *Communication concernant l'UE et la région arctique* [COM(2008)763] : elle vise à jeter les bases d'une réflexion plus poussée sur le rôle de l'UE dans l'Arctique.

- *Communication sur l'énergie éolienne en mer* [COM(2008)768] : Ce document signale les défis à relever pour exploiter le potentiel européen en matière d'énergie éolienne en mer ainsi que les actions que l'UE devrait entreprendre à cette fin.

- *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime* [COM(2008)791] : sa finalité est celle d'assurer que toute activité liée à la mer repose sur une planification adéquate, prévoyant la synergie entre les différentes activités maritimes et mettant fin aux conflits causés par des chevauchements de compétences.

- *Communication concernant les objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE favorisant une navigation intra-européenne et internationale sûre, sécurisée et efficace* [COM(2009)8], ainsi qu'une communication et un programme d'action en vue de créer un espace maritime européen de transport sans barrières [COM(2009)10]. Ces communications ont été complétées par une proposition de directive concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres, qui contribue à la réalisation d'un espace européen de transport maritime sans barrières [COM(2009)11]). Ces documents visent à réduire la bureaucratie et faciliter le transport maritime entre les ports de l'UE sans compromettre la sécurité et la sûreté.

- *Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique* [COM(2009)248] : En tant que première stratégie globale élaborée au niveau «macro régional», la stratégie pour la mer Baltique constitue un premier pas vers la mise en œuvre régionale de la PMI.

- *Communication concernant une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une PMI* [COM(2009)466] : elle met en évidence les mécanismes et les outils permettant de mettre en place une approche intégrée pour la gestion des activités maritimes dans le bassin méditerranéen.

- *Communication concernant la dimension internationale de la PMI* [COM(2009)536] : Cette communication vise à renforcer le rôle de l'UE au sein des instances internationales et à faciliter la coopération au niveau régional avec les pays voisins de l'UE qui partagent avec elle des bassins maritimes y compris la conclusion de conventions sur les mers régionales.

- *Communication concernant l'intégration de la surveillance maritime* [COM(2009)538] :

Ce document expose les principes directeurs qui régissent la création d'un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE. Sa mise en place devrait permettre le rassemblement des systèmes de contrôle et de suivi déjà utilisés pour assurer la sûreté et la sécurité maritimes, la protection de l'environnement marin, le contrôle des pêches, les intérêts commerciaux et économiques, le contrôle des frontières extérieures et d'autres activités de défense et de contrôle.

- *Communication de la Commission «Connaissance du milieu marin 2020»* [COM(2010)461] : La finalité de cette communication est celle d'améliorer l'utilisation des connaissances scientifiques sur les mers et les océans de l'Europe par une approche coordonnée de la collecte et de la compilation des données marines.

- *Communication relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE* [COM(2010)584] : La feuille de route fixe des étapes concrètes afin de parvenir à une surveillance efficace des mers européennes.

- *Communication «Planification de l'espace maritime dans l'UE – bilan et perspectives d'évolution»* [COM(2010)771] : Ce document examine l'évolution de la planification de l'espace maritime depuis la feuille de route de 2008, y compris les résultats de la consultation publique qui a suivi la feuille de route.

Grâce à ces actions les autorités européennes ont cherché à atteindre un certain nombre des objectifs majeurs et, parmi eux :

- Promouvoir l'intégration de structures de gouvernance plus larges et davantage fondées sur la coopération ;
- Créer un socle de connaissance et des instruments transversaux afin de mettre en œuvre des politiques intégrées;
- Améliorer la qualité des politiques sectorielles par une recherche active de synergies et davantage de cohérence entre les différents secteurs ;
- Tenir compte, lors de la mise en œuvre des objectifs ci-dessus, des spécificités des mers régionales entourant l'Europe en adoptant des solutions sur mesures.

Pour mener à bien ces actions a été nécessaire également de glisser certains éléments intersectoriels et d'intégration dans les institutions européennes concernées. Ainsi, la Commission a créé, en 2005, un groupe directeur de commissaires pour les affaires maritimes, ainsi qu'un groupe interservices, par ailleurs la direction générale compétente, a été rebaptisé DG « Affaires maritimes et pêche » (MARE) et a été restructurée afin d'assurer la coordination interne des affaires maritimes sur une base permanente. Dans le Conseil, celui des « Affaires générales et affaires extérieures » est chargée de cette politique, compte tenu de sa portée horizontale et générale. Et le Parlement européen a établi un groupe de travail ad hoc : l'intergroupe « Mers et zones côtières » impliquant plusieurs commissions parlementaires.

En ce qui concerne l'obtention de résultats spécifiques et des progrès dans ces domaines, la Commission a présenté, en octobre 2009, un Rapport¹¹, à mon avis, plutôt optimiste sur l'état d'avancement de la PMI dans lequel elle résume les principales réalisations de la PMI jusqu'à cette date et trace la voie pour la prochaine phase de sa mise en œuvre, en proposant alors six axes stratégiques dont: la gouvernance maritime intégrées; les instruments pour une politique intersectorielle; la définition des limites de la viabilité; les stratégies par bassin maritimes; la dimension internationale de la PMI; et la croissance économique, l'emploi et l'innovation durables. En particulier, elle souligne qu'une cinquantaine d'initiatives sur les soixante inscrites dans le plan ont été déjà réalisées.

Le premier véritable test concernant la cohérence de la PMI avec les politiques sectorielles liées à la mer, a lieu maintenant dans le contexte de l'actuelle réforme de la politique commune de la pêche initiée en 2009¹². À cet égard, la Commission dans son Livre vert concernant cette réforme soutient explicitement la nécessité de l'intégration de la PPC dans le contexte global de la PMI. Tandis que dans sa proposition de règlement relatif à la PPC, présentée le 13 juillet 2011, elle souligne l'importance que la PCP soit mise en œuvre en prenant en considération la PMI. Par ailleurs, la nouvelle PPC préconise une plus forte régionalisation de la gestion des pêches et le renforcement des Conseils Consultatifs Régionaux établies, certains d'entre eux, dans les différents bassins maritimes que plus tard je vais examiner.

Une autre question aussi fondamentale pour la réussite de la PMI était, sans doute, son soutien financier. D'où l'importance du Règlement (UE) n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée. Ce règlement a doté la PMI de son premier programme opérationnel pour la période 2012-2013, dont un des objectifs est précisément celui de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies relatives aux bassins maritimes (art. 2, d.). Le 2 décembre 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche que, en remplaçant le règlement susmentionné, intégrera dans un seul Fonds les aides à la PPC et celles relatives à la PMI pour la période 2014-2020¹³.

Par la suite, la construction de cette politique a continué. Ainsi, en 2011, la Commission a adopté un Livre blanc sur la politique des transports, dans lequel on présente les orientations de la stratégie en matière de transports maritimes : capacité de fournir des services de transport maritime rentables, compétitivité à long terme, création de chaînes de transport intermodal.

Puis, en septembre 2011, la Commission a adopté une communication intitulée « Définir une stratégie maritime pour la région atlantique » [COM(2011)782 final, en vue de stimuler

¹¹ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE, *COM(2009)540 final*, 15.10.2009.

¹² COM (2009) 163 final, 22.04.2009.

¹³ COM (2011) 804 final.

la création d'emplois et la croissance dans la région atlantique par le renforcement de son potentiel maritime.

Dans son deuxième Rapport sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE publié en 2012¹⁴, cette fois plus pessimiste ou réaliste, la Commission décrit les progrès réalisés par la PMI et les politiques maritimes sectorielles dans le domaine maritime entre 2010 et 2012, en soulignant comme le climat économique a radicalement changé et cela entrave la mise en œuvre de nouvelles actions dans ce domaine. Cependant, la Commission continue à soutenir, dans sa Communication, que le potentiel de croissance de l'économie maritime est une chance que l'Europe se doit de saisir.

Plus récemment, le 29 août 2012, la Commission a publié le *Livre vert « Connaissance du milieu marin 2020. De la cartographie des fonds marins à la prévision océanographique »*¹⁵, qui souligne le besoin de connaître l'état actuel de la mer, son état antérieur et l'évolution à laquelle on peut s'attendre, afin de garantir l'expansion de l'économie bleue, sa durabilité et la réalisation de l'objectif de bon état écologique des mers européennes, nous avons. L'objectif de la Commission est de collaborer avec les États membres pour regrouper les ressources et les mécanismes disponibles afin de diffuser cette connaissance dans l'intérêt de l'industrie, des autorités publiques, des chercheurs et de la société. Cette nouvelle économie marine doit être durable. Les opérateurs en mer doivent disposer de connaissances sur le milieu marin afin d'évaluer et de limiter l'incidence environnementale de toute activité proposée.

En septembre 2012, la Commission a adopté une communication intitulée « *La croissance bleue : des possibilités de croissance marine et maritime durable* » qui a pour objectif de lancer une initiative conjointe avec les États membres, les régions et toutes les parties prenantes de manière à exploiter pleinement le potentiel de l'économie bleue et, en particulier, le tourisme maritime et côtier, l'énergie renouvelable des océans, les ressources minérales marines, l'aquaculture et la biotechnologie bleue.

En novembre 2012 la Commission a adopté une nouvelle stratégie conçue pour un bassin maritime spécifique, cette fois un sous bassin : la mer Adriatique et la mer Ionienne. *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Sociale Européen et au Comité des Régions : « Une stratégie maritime pour la mer Adriatique et la mer Ionienne »*, COM (2012) 713 final, 30. 11.2012.

Finalement, sous la présidence de Chypre et dans le cadre de la Conférence ministérielle informelle sur la politique maritime intégrée, a été adoptée la Déclaration de Limassol (Limassol, 7 octobre 2012) dans laquelle, les ministres compétents constatent que le développement d'une approche intégrée des affaires maritimes, cohérente avec les autres politiques sectorielles, contribue à renforcer la capacité de l'Europe dans les différents secteurs maritimes et dans

¹⁴ COM (2012) 491 final.

¹⁵ COM (2012) 473 final.

laquelle ils manifestent, en particulier, leur appui à l'élaboration de stratégies intégrées relatives aux bassins maritimes¹⁶.

Pour sa part, le Parlement européen a adopté également plusieurs résolutions et rapports concernant la PMI (la résolution du 12 juillet 2007¹⁷ et celle du 20 mai 2008¹⁸, le rapport du 5 octobre 2010¹⁹ ...), dans lesquelles il défend et soutient la création dans l'UE d'une politique maritime intégrée qui privilégierait une approche régionale dans sa mise en œuvre, en estimant, néanmoins, dans l'ensemble, que les documents de la Commission contiennent trop peu de mesures concrètes et en encourageant la Commission à utiliser de manière plus ambitieuse les instruments dont elle dispose conformément aux traités.

En définitive, la plupart des textes qui viennent d'être présentés ont une nature purement programmatique et incitative, et ils montrent, aussi, comme l'approche régionale structurée autour des bassins maritimes européens devienne une pierre angulaire de la PMI.

III. UNE APPROCHE RÉGIONALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MARITIME INTÉGRÉE: LES BASSINS MARITIMES EUROPÉENS

Si les grands principes de la PMI sont évidemment les mêmes dans tous les domaines qu'elle couvre, les caractéristiques des différents espaces et zones maritimes ne le sont pas et obligent les responsables européens à les décliner en stratégies spécifiques. Afin de garantir que la mise en œuvre de la PMI répond aux préoccupations des communautés côtières et de contribuer à l'amélioration de la gouvernance maritime européenne la Commission élabore des approches individuelles qui tiennent en compte les spécificités géographiques, économiques et politiques propres à chaque bassin maritime, voir la mer Baltique, l'Atlantique, la mer Méditerranée et la mer Noire, c'est ce qu'on appelle l'approche par bassin. Selon, l'art. 4, 1^o de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» (directive n^o 2008/56/CE²⁰), ces régions marines sont les suivantes : a) la mer Baltique ; b) l'Atlantique du Nord-Est ; c) la mer Méditerranée ; et d) la mer Noire²¹.

¹⁶ En particulier, dans le point 10 de la Déclaration les ministres responsables de la politique maritime manifestent leur appui à l'élaboration et la mise en œuvre appropriées de stratégies intégrées relatives aux bassins maritimes et de stratégies macro-régionales intégrées, qui constitueront des plateformes essentielles pour favoriser une croissance durable dans les zones côtières.

¹⁷ P6_TA (2007) 0343.

¹⁸ P6_TA (2008) 0213.

¹⁹ P6_TA (2010) 0386.

²⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil, 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 », JO L 164, 25.6.2008, p.19.

²¹ L'art. 4, 2^o, signale que les États membres peuvent tenir compte des subdivisions régionales compatibles avec les sous-régions marines suivantes : a) dans l'océan Atlantique du Nord : i) la mer du Nord au sens large, y compris le Kattegat et la Manche ; ii) les mers Celtiques ; iii) le golfe de Gascogne et les côtes ibériques ; iv) dans l'océan Atlantique, la région biogéographique macaronésienne, définie par les eaux autour des Açores, de Madère et des îles Canaries ; b) dans la Méditerranée : i) la Méditerranée occidentale ; la mer Adriatique ; iii) la mer Ionienne et la mer Méditerranée centrale ; la mer Egée-mer Levantine.

La diversité de ces bassins maritimes a conduit la Commission à mener une politique articulée sur chaque bassin maritime différencié, bassin régional par bassin régional, en traduisant les grands principes de la PMI en stratégies ciblées et en mesures spécifiques adaptées aux spécificités de chaque espace maritime. C'est ici que les priorités et les instruments peuvent être adaptés au contexte spécifique géographique, économique et politique de chaque région maritime. Cette stratégie nécessite, en outre, que dans la gestion des différentes politiques sectorielles (pêche, environnement, transport, énergie, sécurité...) dans les bassins maritimes on veille à la cohérence et à l'intégration des politiques²², ainsi que à celles des actions conduites depuis de directions sectorielles européennes diverses que, en outre, doivent être, aussi, complémentaires à celles menées par les autorités nationales et régionales ayant compétences en la matière.

Dans chacun de ces bassin maritime la PMI va favorisé la création et le développement des liens plus étroits et efficaces entre toutes les parties prenantes aux niveaux européen, national et régionale dans des domaines clés tels que la protection du milieu marin, la sûreté, la sécurité et la surveillance des espaces maritimes de l'UE ainsi que la recherche marine et maritime. La participation des partenaires sociaux fait partie aussi de cette démarche.

Cette stratégie régionale utilise les outils, programmes et financement déjà existant, les mettent en œuvre pour réaliser les objectifs spécifiques de la région et vise à intégrer dans leur planification les ressources publiques et privées, afin que les politiques plus larges soient articulées avec les financements disponibles (européens, nationaux, régionaux). Cela devrait permettre une meilleure synergie entre les différents niveaux politiques et administratifs concernés, le partage d'informations et l'échange des meilleures pratiques en matière de politique maritime, y compris sa gouvernance et ses politiques sectorielles qui ont une incidence sur les mers régionales et les régions côtières, permettant ainsi une meilleure utilisation des fonds publics.

D'autre part, la stratégie maritime régionale se verra favorisée si on suive une approche fonctionnelle puisqu'elle permettrait de rechercher de la cohérence à l'échelle globale tout en maintenant l'échelle d'action la plus appropriée en fonction des problématiques traitées, en s'appuyant notamment sur les initiatives déjà prises, à quelque niveau que ce soit, en matière de PMI. Á cet égard, et sauf, dans certains politiques sectorielles où il existe des compétences exclusives (par exemple, dans la PPC), nous nous trouvons en face d'un domaine ouvert au jeu du principe de subsidiarité et à l'application de la gouvernance à plusieurs niveaux.

En outre, étant donné qu'il y a aussi d'autres Etats tiers ayant des intérêts légitimes dans ces bassins maritimes, il parait essentiel d'y associer au-delà des États membre les autres pays riverains aux actions développées dans le cadre de la PMI. Il faudrait pour cela tenir

²² Communication de la Commission : « Proposition de règlement du règlement de la politique commune de la pêche », COM (2011) 425 final, 13.07.2011

compte des expériences qui existent déjà entre différents pays de la région et des structures institutionnelles internationales qui sont déjà en place. Ce qui fournirait la PMI d'une véritable dimension internationale²³.

1. LA MER BALTIQUE

Cette mer quasiment fermée et de faible profondeur qui connaît de problèmes environnementaux aggravés par l'intensité du trafic maritime, a été précisément celle que la Commission a choisie pour lancer sa première stratégie régionale dans le cadre de la PMI²⁴. En effet, le 20 Janvier 2009, elle a publié une *Communication concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique* et un plan d'action accompagné d'une liste de 80 projets phares, dont certains ont déjà été lancés²⁵. Cette stratégie crée un cadre pour la coopération régionale autour de la Baltique et ouvre en même temps la voie à l'émergence de macro-régions maritimes au sein de l'Union européenne. Dans l'année 2012, la Commission a émis une nouvelle *Communication concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique* faisant le point sur l'avancement de cette stratégie et proposant un cadre révisé²⁶.

Cette stratégie est fondée sur le renforcement de la coopération entre les gouvernements nationaux et régionaux, les entreprises et le reste de la société civile. Leur objectif est celui de promouvoir une meilleure coordination des politiques et une législation plus efficace, en recourant à une approche intégrée. Les actions et les projets mis en œuvre dans le cadre de la stratégie vont pouvoir être soutenus par les financements communautaires disponibles dans les programmes et instruments européens (le 7^{ème} programme-cadre, le programme Life+, les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, les fonds structurels européens, etc.). Il faut dire que, depuis lors, plusieurs programmes de coopération territoriale des Fonds structurels ont permis la réalisation d'un grand nombre de projets soutenant cette stratégie.

Les actions prioritaires dans le cadre de cette stratégie sont celles que visent à :

- créer un environnement durable (en traitant les eaux usées, par exemple);

²³ A cet égard, voir, la *Communication concernant la dimension internationale de la PMI* [COM(2009)536]. Cette communication vise à renforcer le rôle de l'UE au sein des instances internationales et à faciliter la coopération au niveau régional avec les pays voisins de l'UE qui partagent avec elle des bassins maritimes y compris la conclusion de conventions sur les mers régionales

²⁴ La mer Baltique est une mer quasiment fermée et de faible profondeur (55 mètres de moyenne), à l'exception de quelques zones. Sa superficie est de 450 000 km² et ses eaux, peu salées, se renouvellent très lentement et se gèlent une partie de l'année dans les extrémités nord et nord-est. Sur les neuf pays riverains de la mer Baltique, un seul d'entre eux n'est pas membre de l'UE (Russie). Cette mer qui connaît de problèmes environnementaux, en particulier celui de l'eutrophisation est redevenue un important espace de navigation et d'échanges commerciaux dans lequel l'intense trafic maritime aggrave chaque fois plus ces problèmes.

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, COM(2009) 248 final, 20.01.2009.

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, COM (2012) 128 final, 23.03.2012.

- accroître la prospérité de la région (notamment en encourageant l'innovation au sein des petites et moyennes entreprises);
- améliorer l'accessibilité et l'attractivité (en améliorant les liaisons de transport, par exemple);
- garantir la sûreté et la sécurité de la région (entre autres, en assurant une meilleure réponse aux accidents).

Cette stratégie comprend, également, des mesures destinées à réduire la pollution des navires, développer le transport maritime à courte distance viable, lutter contre l'eutrophisation, créer de nouvelles PME innovantes, soutenir la recherche et intégrer les systèmes de surveillance maritime.

En outre, la deuxième communication propose :

- une amélioration des priorités stratégiques (autour de axes tels que: sauver la mer Baltique, désenclaver la région et accroître sa prospérité);
- une mise en adéquation des politiques avec les financements (les considérations stratégiques doivent être prises en compte dans les discussions budgétaires, en faisant participer davantage les acteurs régionaux et municipaux);
- une clarification des responsabilités des différents acteurs (dans le cadre d'une gouvernance ouverte et efficace il faut clarifier le rôle et les responsabilités de principales parties prenantes chargées de la mise en œuvre de cette stratégie); et
- une meilleure communication (mieux connaître et partager les expériences, établir un système d'objectifs et d'indicateurs). En connexion avec les objectifs « Europe 2020 » et en tenant compte des autres projets, programmes et actions développés par l'UE dans la région.

La stratégie de l'UE pour la mer Baltique est une stratégie interne à l'UE, mais la coopération avec les pays riverains ne faisant pas partie de l'Union est indispensable pour assurer son succès. Par conséquent cette stratégie doit également avoir une dimension externe qui affecte d'autres pays de la région qui ne sont pas membres de l'UE, comme la Norvège, l'Islande, la Russie ou la Biélorussie, avec lesquels l'UE entretient des rapports plus ou moins intense, dans le cadre des relations bilatérales et dans le cadre de la coopération multilatérale²⁷. Cela devrait aider à une meilleure coordination dans l'utilisation des ressources humaines et financières dans le cadre, par exemple, de la surveillance maritime, les mesures de prévention, de préparation et de réaction face aux risques de catastrophes sur mer et sur terre.

²⁷ Telles que la dimension septentrionale, le Conseil des États de la mer Baltique, le Conseil des ministres des pays nordiques, la Commission d'Helsinki, le réseau «Vision et stratégies concernant la mer Baltique» (VASAB), la Coopération subrégionale des États de la mer Baltique (CSREMB), l'Union des villes de la Baltique (UBC) et BONUS, le programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (initiative au titre de l'article 185).

2. LA MER MÉDITERRANÉE

Le deuxième bassin maritime choisi par l'UE en vue d'élaborer sa stratégie maritime régionale a été la Méditerranée qui, comme cela est bien connu, n'est seulement une mer semi-fermée, entourée par des terres africaines, asiatiques et européennes appartenant à 21 États côtiers dont les niveaux de développement économique, les structures et les infrastructures sont très différents²⁸, mais aussi une mer singulière, à cause, d'une part, des particularismes des différents sous bassins maritimes que la conforment : la Méditerranée occidentale et la Méditerranée orientale²⁹, elles-mêmes nettement compartimentées, et, d'autre part, de son écosystème unique puisqu'elle ne couvre que 0,7% de la surface marine mondiale, mais abrite 9% de sa biodiversité³⁰.

Ses rivages sont très peuplés, industrialisés et fréquentés par des millions de touristes, traversée par un trafic maritime intense (près du tiers du trafic international de marchandises) et alimentée par des bassins fluviaux urbanisés, industrialisés et intensément cultivés. Le bassin méditerranéen est confronté à la concurrence pour l'utilisation de l'espace, aux risques qui pèsent sur la sécurité maritime, à l'appauvrissement des ressources, à la dégradation de l'environnement etc.

Ces caractéristiques spécifiques et ces risques ont conduit aux autorités européennes à définir, dans le cadre de la PMI, une stratégie maritime régionale pour la Méditerranée, avec comme texte principal, une communication intitulée « *Pour une meilleure gouvernance de la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée* » (11.11.2009)³¹. Ce texte, essaie de relever les défis et combler les lacunes que subsistent en matière de gouvernance [prolifération des administrations très divers, dans le cadre des politiques sectorielles avec un impact sur le milieu marin, multiplication des accords internationales avec ses propres mécanismes d'application, prolifération des programmes mis en place dans le cadre de la coopération territoriale dans l'espace méditerranéen (MED, IEVP-CT, MEDA, IAP, Arc Latin...)] en améliorant la coopération avec les pays tiers du pourtour méditerranéen (il existe d'importants désaccords politiques, portant notamment sur la délimitation des espaces maritimes, elle reste, également,

²⁸ Les États méditerranéens sont les suivants: Espagne, France, Monaco, Italie, Malte, Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie, Grèce, Turquie, Chypre, Syrie, Liban, Israël, Egypte, Lybie, Tunisie, Algérie et Maroc. Il convient de rappeler aussi que le Royaume Uni est toujours présent en Gibraltar et dans les bases militaires d'Akrotiri et Dhekelia en Chypre, ainsi que la situation de Palestine et de la République turque de Chypre du Nord. Parmi ces pays, 8 appartient à l'UE, un autre est candidat officiel, et trois sont candidats potentiels. Et la généralité des pays riverains sont membres de l'Union pour la Méditerranée.

²⁹ La première recouvre une superficie d'environ 0,85 million de kilomètres carrés tandis que la seconde recouvre environ 1,65 million de kilomètres carrés.

³⁰ Sur les rapports entre la Méditerranée et le droit de la mer, on peut consulter, CATALDI, G. (dir.), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21 Siècle*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2002.

³¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée », COM (2009) 466 final, 11.09.2009.

un foyer d'instabilité politique et des conflits armés, ce qui fait indispensable une coopération avec les pays côtiers tiers en s'appuyant et améliorant le cadre actuel : voir la somnolent Union pour la Méditerranée, les accords bilatéraux existants et la coopération régionale dans le contexte de la politique de voisinage européenne), et en prenant en compte davantage les liens qui existent entre les différentes activités maritimes (autant à niveau européen que dans le cadre des politiques maritimes nationales, en encourageant les Etats membres à se doter eux-mêmes des politiques maritimes intégrées).

Cette volonté pour améliorer la gouvernance pour le bassin méditerranéen est basée sur création d'un Groupe de travail dans la région méditerranée, une approche régionale, intersectorielle et transnationale qui abandonne les actions sectorielles pour privilégier une conception globale qui vise à :

- encourager les parties prenantes et les administrations à définir des priorités plus globales des affaires maritimes;
- renforcer la coopération entre les parties prenantes et les administrations dans tous les secteurs liés au domaine maritime, dans tout le bassin méditerranéen;
- aider les États membres à échanger les meilleures pratiques grâce aux fonds communautaires existants consacrés à la coopération territoriale;
- offrir une assistance technique dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, aux pays méditerranéens qui ne sont pas membres de l'UE (voir, par exemple, le Projet IMP-MED 2010-2012);
- encourager la ratification et l'application de la convention des Nations unies sur le droit de la mer;
- créer un groupe de travail sur la politique maritime intégrée afin de promouvoir le dialogue et la coopération avec les pays du bassin méditerranéens non-membres de l'UE); et
- intensifier la coopération multilatérale avec l'ensemble des secteurs par des études spécifiques et une meilleure application des accords internationaux et régionaux qui régissent les activités maritimes.

Pour mener à bien ces actions, la Communication se réfère à la pertinence de l'utilisation des outils transversaux que depuis 2007 ont été définie dans le cadre de la PMI pour favoriser la gouvernance maritime, tels que :

- la planification de l'espace maritime (PEM) qui permet de mieux utiliser l'espace marin (ils ont été mis en place de projet pour appliquer la PEM en Méditerranée);
- la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui concerne aussi les îles (il a été dressé un inventaire des meilleures pratiques existant dans les différents bassins maritimes afin d'améliorer les connaissances sur la GIZC en Méditerranée au titre du

7e programme-cadre de l'UE³²);

- l'intégration des efforts de recherche que la Commission entend renforcer conformément à la stratégie européenne pour la recherche marine et maritime (en mettant en place un grand mécanisme de recherche multithématique spécialement adapté au bassin méditerranéen; et
- la surveillance maritime intégrée dont l'objet est de rendre la Méditerranée plus sûre (il a été lancé un projet pilote, dans lequel participe, six États membres côtiers destiné à renforcer la coopération et l'échange d'informations entre autorités nationales chargées du suivi et de la surveillance en mer³³).

Un sous bassin de la Méditerranée a été objet en novembre 2012, également, d'une stratégie spécifique, la mer Adriatique et la mer Ionienne. Cette stratégie définit des actions et des initiatives conjointes concernant des défis caractérisés par leur dimension transfrontière et qui ne peuvent être abordés qu'au moyen d'un engagement commun. Parmi ces défis :

- stimuler l'économie bleue,
- améliorer l'environnement marin,
- garantir la sécurité de l'espace marin
- et mettre en place des pêcheries durables et responsables.

Le cadre géographique de cette stratégie couvre huit pays: quatre États membres de l'UE (Croatie, Grèce, Italie et Slovénie), un pays candidat (le Monténégro) et deux pays candidats potentiels (l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine). La Serbie, qui est aussi un pays candidat, est également un des membres de l'initiative adriatique-ionienne³⁴.

3. L'OCEAN ATLANTIQUE

Contrairement aux mers dont les contours sont délimités et constituent par conséquent des entités fonctionnelles presque évidentes, l'Atlantique est un espace ouvert vers le large, dont les contours sont difficiles à définir et peuvent varier selon l'objet considéré, il faut rappeler qu'il est le deuxième plus grand océan du globe. Les problèmes de dégradation des eaux y sont moins graves que dans d'autres zones. La principale source de pollution marine et côtière est le trafic maritime qui génère des pollutions accidentelles et des rejets volontaires.

³² Ces démarches devraient être cohérentes avec le Protocole GIZC (Gestion Intégrée des Zones Côtières) adopté en Janvier 2008, par les Parties Contractantes de la Convention de Barcelone

³³ Il s'agit du BLUEMASSMED PROJET (A Pilot Project for the Integration of Maritime Surveillance on the Mediterranean Area and its Atlantic Approaches), dans lequel participant: Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal.

³⁴ COM (2012) 713 final, 30.11.2012.

Le bassin maritime de l'Atlantique ne peut par conséquent être strictement délimité. Sa définition, qui peut simplement en fixer les contours, doit se faire en lien avec les autres bassins maritimes européens (la mer du Nord et la mer Méditerranée notamment) et internationaux (Atlantique Nord), ainsi qu'avec les pays riverains et/ou opérateurs de ces espaces, intra ou extra-communautaires. Cette définition doit également intégrer les sous-espaces du bassin maritime de l'Atlantique (par exemple la région du golfe de Gascogne et des côtes ibériques, les mers celtiques). Mais en tout cas, ce bassin maritime présente certains caractéristiques propres : -des secteurs maritimes dynamiques (transport maritime, pêche, énergies marines...) ; -un espace à l'environnement fragile (érosion des côtes, phénomènes climatiques extrêmes) ; -une zone périphérique, au sein de la UE, avec des difficultés d'accès et avec un faible nombre de grands centres urbains)³⁵.

En tenant compte de ces caractéristiques, la Commission a adopté en 2011 *Une stratégie maritime pour la région atlantique*³⁶ qui affecte cinq États membres: l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni, autour de cinq grands thèmes :

- mise en œuvre de l'approche écosystémique ;
- réduction de l'empreinte carbonique de l'Europe ;
- exploitation durable des ressources naturelles des fonds marins de l'Atlantique ;
- répondre aux menaces et aux situations d'urgence ;
- et croissance ouverte à tous.

Dans le cadre du plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie, la Commission a proposé la création d'un Forum de l'Atlantique qui recense actuellement les actions prioritaires dans le cadre du plan d'action ce qui permettra une utilisation stratégique des Fonds structurels européens en vue de soutenir la croissance maritime au cours de la période 2014-2020.

Les cinq priorités thématiques susmentionnées de la stratégie atlantique sont autant d'objectifs à prendre en compte au sein d'une stratégie plus large de macro-région atlantique, Par conséquent cette stratégie devrait être intégrée à l'objectif de la politique de cohésion portant sur la coopération territoriale (dans leur dimension transnationale, transfrontalière et interrégionale). Conscient de cette situation un programme, intitulé, *Programme Espace Atlantique* soutient, dans le cadre de la coopération territoriale européenne, actuellement plus de 40 projets qui portent sur des domaines ou thèmes marins et maritimes considérés prioritaires³⁷.

³⁵ Résolution du Parlement Européen du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour la région atlantique, P7_TA (2011)0089, p. 1.

³⁶ Résolution du Parlement Européen du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour la région atlantique, P7_TA (2011) 0089, p. 1.

³⁷ Priorité 2 : Protéger, sécuriser et valoriser durablement l'environnement marin et côtier : Objectif 2.1. –

Ce Programme tient pleinement compte de la dimension territoriale, établissant des liens clairs entre terre et mer et contribuant à la réalisation d'autres objectifs politiques fondamentaux de l'UE³⁸.

En outre, dans la coopération régionale dans cette région de l'Atlantique participent depuis des années d'autres acteurs, parmi eux se trouve notamment la Commission Arc Atlantique de la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM), en effet cette Commission qui occupe aussi une place privilégiée et historique de la construction maritime atlantique, considère que les chapitres prioritaires de cette coopération devraient être : -accessibilité et transports dans l'espace atlantique ; -économie et industries maritimes; -climat et environnement; -recherche et innovation ; et -attractivité des territoires.

4. LA MER NOIRE

La mer Noire, la plus jeune et la plus dynamique des mers semi-fermées, est très différente des autres mers régionales européennes et, en particulier de la mer Méditerranée avec laquelle elle communique par le Bosphore et les Dardanelles. Cette mer qui fait partiellement partie de l'UE devrait par conséquent avoir toute sa place dans la PIM. Mais ce n'est pas le cas, car jusqu'à présent cette politique n'a presque pas tenu compte des spécificités et besoins de cet espace maritime. La raison, peut être le fait que sur les six pays riverains de ce bassin, deux seulement sont membres de l'UE (la Bulgarie et la Roumanie), et qu'ils sont d'ailleurs des membres récents puisqu'ils n'ont rejoint l'Union qu'en 2007 date précisément à partir de laquelle il a été commencé la mise en œuvre de la PIM³⁹.

Et les particularités et besoins de la mer Noire (460 000 km²) sont nombreux. Située au croisement de l'Europe et de l'Asie, elle constitue une importante destination touristique et voie de transport maritime, mais elle est victime d'une intense pollution. Pauvre en oxygène, elle constitue un milieu extrêmement fragile, l'écosystème marin de la mer Noire est gravement affecté par les mutations dynamiques directement liées aux activités de pêche, au changement climatique et à la pollution. Depuis les années soixante, l'eutrophisation a

Amélioration de la sécurité maritime. Objectif 2.2. – Protection et gestion durable des ressources des espaces marins. Objectif 2.3. – Exploitation du potentiel des énergies renouvelables de l'environnement marin et côtier. Objectif 2.4. – Protection et promotion des espaces naturels, des ressources en eau et des zones côtières.

³⁸ SOBRINO, J.M., « El desarrollo del Espacio Atlántico. Un modelo de cooperación territorial », AGUDO, M. J., VAZQUEZ, E. M. (Coords.), *II Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2013, pp. 99-114.

³⁹ La place qui est en train d'occuper la région de la mer Noire dans la construction européenne est objet de nombreuses analyses par la doctrine. On peut consulter, parmi des autres, OANTA, G.A., « La Unión Europea ribereña de un nuevo mar : el Mar Negro », en CARDONA, J., PUEYO, J., RODRIGUEZ, J.L., SOBRINO, J.M., *Estudios de Derecho internacional y Derecho europeo en homenaje al profesor M. Pérez González*, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 1705-1729 ; TRIANTAPHYLLOU, D., « Une nouvelle stratégie européenne pour la région de la mer Noire », en CHATRE, B., DELORY, St.. (Dirs.), *Conflits et sécurité dans l'espace mer Noire : l'Union européenne, les riverains et les autres*, Ed. Pantheon-Assas, Paris, 2009, pp. 489-516

entraîné des changements radicaux pour les écosystèmes de la mer Noire avec un grand impact transfrontière sur la biodiversité et les activités humaines liées à la mer, notamment la pêche et les loisirs⁴⁰.

En 2007 la Commission européenne a présenté une Communication proposant une « *synergie de la mer Noire* » en tant que nouvelle initiative de coopération de l'UE dans la région⁴¹, complémentaire des autres politiques déjà menées par la UE dans cette partie du monde (sa politique de préadhésion en faveur de la Turquie, la politique européenne de voisinage et le partenariat stratégique avec la Russie). Elle inclue une série d'initiatives concrètes en matière de transport, énergie, environnement, gestion maritime, pêche, migration et lutte contre le crime organisé et un programme de coopération transfrontalière impliquant les autorités locales des pays du pourtour de la mer Noire, fournissant un soutien aux activités des organisations de la société civile, ont ainsi été mis en place.

Cette initiative s'adresse à la région de la mer Noire, que inclût, selon l'UE, la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie, la Moldavie à l'ouest, l'Ukraine, la Russie au nord, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan à l'est, la Turquie au sud. L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, la Grèce ne sont pas des États du littoral mais historiquement proches, ayant des liens étroits les rendant acteurs régionaux⁴². Et elle tente de stimuler la réforme dans différentes domaines politiques et les secteurs économiques des pays dans la région pour soutenir la stabilité, renforcer la croissance, concrétiser les projets régionaux faisables et par là créer une atmosphère conduisant à la résolution des conflits en cours.

Dans le cadre de cette synergie pour la mer Noire, la PIM trouve un petit espace. Selon la Commission il s'agirait d'établir, non seulement un réseau de coopération maritime transectorielle entre les services, les entreprises et les organismes scientifiques mais encore d'améliorer la coopération et l'intégration en matière de surveillance maritime afin d'assurer la sécurité des transports maritimes et la protection de l'environnement. En ce qui concerne la pêche, étant donné le caractère transfrontalier et le mauvais état de la majorité des ressources halieutiques de la mer Noire, l'objectif de cette initiative serait d'encourager le développement

⁴⁰ Les niveaux élevés de nutriments provenant des engrais et des eaux usées favorisent la prolifération d'algues qui, en consommant l'oxygène présent dans la mer, tuent de nombreux organismes marins. Depuis une trentaine d'années, les grands fleuves qui s'y déversent charrient des quantités massives de déchets industriels qui ont considérablement détérioré son écosystème.

⁴¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : « La synergie de la mer Noire : une nouvelle initiative de coopération régionale », *COM (2007)160 final*, 11.04.2007. Voir, également, la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : « Rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie de la mer Noire », *COM(2008)391 final*, 19.06.2008.

⁴² La coopération régionale dans la mer Noire, où persistent des conflits non résolus (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud et Naagorno-Karabakh) a connu des hauts et des bas, peut-être, l'organisation qui a atteint un niveau plus élevé d'institutionnalisation est l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire (CEMN) créée en 1992. YAKACIKLI, L., « Initiatives de coopération dans la région de la mer Noire », *Revue Fédéralisme-Régionalisme*, n.2, 2011, p.2.

durable par la gestion des ressources halieutiques, la recherche, la collecte de données et l'évaluation des stocks dans la région. Il est proposé également d'étudier de nouveaux moyens d'assurer une utilisation durable et responsable des ressources halieutiques dans la région. En outre, les possibilités offertes par la commission générale des pêches pour la Méditerranée, dont le mandat inclut la mer Noire, devraient être mieux exploitées, ou peut-être il serait encore mieux mettre en place une commission régionale en matière de gestion de la pêche propre pour la mer Noire, dont leur établissement est actuellement en étude⁴³

Par ailleurs, une démarche « *pluri-fonds* » cohérente soutenue par les programmes, projets et fonds financés par l'UE et que bénéficient déjà à certain pays de la région, notamment la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie, pourrait permettre la mise en œuvre des actions maritimes et côtières toute au long de la côte ouest de la mer Noire. Mais considérant que dans la mer Noire toutes les eaux relèvent de la juridiction d'États différents, les Institutions européennes estiment nécessaire mettre en place un mécanisme politique commun pour les six pays riverains, de façon à y garantir, entre autres, la protection de l'environnement et y faciliter le développement économique et social des zones côtières.

Une PMI complémentaire de la politique européenne de cohésion et inspirée dans la stratégie Europe 2020 devrait préserver et améliorer la biodiversité et la prospérité des personnes employées, dans la région, dans les secteurs maritimes, favoriser l'établissement d'un lien non conflictuel et sans heurts entre les secteurs maritimes, et rester attentive au développement durable des régions côtières. Mais pour l'instant cette politique n'a pas encore été définie, et bien qu'il y ait des négociations depuis 2011, n'a toujours pas de stratégie pour la politique maritime intégrée pour la mer Noire. En outre, il faut ajouter que, jusqu'à présent, les résultats concrets de la Synergie de la mer Noire sont assez limités et les solutions aux problèmes maritimes, environnementaux, énergétiques et touristiques se font attendre.

IV. CONSIDÉRATIONS FINALES

La définition d'une politique maritime intégrée implique une double approche. Il s'agit d'une part d'assurer la cohérence des politiques mises en œuvre dans chaque secteur d'activité maritime et, d'autre part, d'organiser la coordination des politiques menées par les États membres et par les Régions. Cohérence et coordination sont les éléments clés pour la réussite d'une telle politique. Mais, il faut, également veiller à que cette politique soit mieux articulée

⁴³ Selon le PE, PIM devrait envisager la mise en place d'une organisation régionale de gestion des pêches portant essentiellement sur la pêche artisanale. Devrait soutenir la création d'organisations professionnelles de pêcheurs et d'interprofessions de filières pêche et aquaculture. Devrait prévoir la création de la fonction de garde-côte européenne afin de renforcer la sûreté maritime. Et devrait d'encourager la recherche scientifique sur les grandes questions de la mer Noire, afin que les décisions prises puissent tenir compte de leurs conséquences économiques, sociales et environnementales. *Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011 sur la gestion actuelle et future de la pêche dans la mer Noire*, P7_TA (2011)0365.

avec des autres politiques européennes, en principe, no maritimes et, en particulier, avec la politique de cohésion territoriale, dans le sens que les avancements dans la PMI ils vont être tributaires de la coopération territoriale européen construit autour des macro-régions et soutenue par une politique « pluri-fonds ».

Mais la question qui se pose est de savoir si à l'état actuel il existe déjà vraiment une politique avec ces caractéristiques. A mon avis, non et nous sommes loin d'en avoir une. Évidemment, il existe nominalement une Politique, mais il s'agirait plutôt d'une simple stratégie. Que d'une part, vise à favoriser la cohérence et l'intégration des politiques sectorielles plus ou moins couvertes par la législation européenne qui ont un impact sur le milieu marin et, d'autre part, tente d'améliorer la gouvernance maritime renforçant la coordination des différentes autorités européennes, nationales, régionales et locales et autres parties prenantes en préférence dans le cadre des différents bassins maritime européens.

Cohérence, coordination et régionalisation sont les éléments clés de cette stratégie. Mais, il faudrait, également veiller à que celle-ci soit mieux articulée avec des autres politiques européennes, en principe, no maritimes et, en particulier, avec la politique de cohésion territoriale.

En résumé, la plupart des textes qui je vienne de présenter ont une nature purement programmatique et d'incitation et une faible densité réglementaire, leurs propre intitulés ne le cachent pas: communications, stratégies, feuille de route, cadre, recommandations, etc. Même, les textes plus contraignants, telles que les directives sont des directives-cadre. Pour trouver de dispositions avec une portée juridique plus solide il faut descendre dans les politiques européennes qui touchent divers secteurs maritimes (par exemple, dans la politique commune de la pêche, les successifs règlements cadre, depuis 1983).

Les centaines de pages qui ont été publiée depuis octobre 2007 n'ont pas défini, à mon sens, une politique (d'ailleurs, elle ne dispose d'aucune base juridique spécifique dans les traités), ils ont surtout essayée de « changer les esprits » par rapport à la manière de faire les politiques liées à la mer en permettant l'émergence aujourd'hui d'un consensus autour de l'idée que les problématiques liées à la mer et au littoral doivent être appréhendées de manière globale, systémique et transversale. Ceci, à son tour, a influé aussi sur les politiques nationales des États membres et des certaines régions qui, à un degré plus ou moins développé, ont lancé également des politiques maritimes intégrées nationales ou régionales.

Sans aucun doute, ce processus peut favoriser l'émergence d'une identité maritime européenne et d'un espace maritime européen commun mais différencié selon les divers bassins maritimes, où, dans le future, on pourrait peut-être parler d'une réelle politique maritime intégrée. Mais, pour cela, et étant donné que la plupart de ces textes n'ont pas encore de contenu juridique contraignant, il serait nécessaire qu'il s'ouvre une nouvelle phase qui devrait être maintenant législative dans laquelle les responsable européens devraient disposer des toutes les compétences nécessaires pour donner une réelle dimension juridique à la PMI.

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES



2013

REVUE MAROCCO-ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
NOUVELLE ÉPOQUE

SUMARIE / Janvier - Décembre 2013 / N° 1

ÉDITORIAL

Rachid el Houdaïgui, Alejandro del Valle Gálvez y Miguel Acosta Sánchez

ÉTUDES

José Manuel SOBRINO HEREDIA

La politique maritime intégrée de la UE et les bassins maritimes européens

Antonio BLANC ALTEMIR, Bénédicte REAL

Un nouveau élan dans les relations euro-méditerranéennes

Marcello DI FILIPPO

Irregular Migration across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea

Zakaria ABOUDDAHAB

La participation du Maroc au Partenariat de Deauville sur fond de la transition dans les pays arabes

Irene FERNÁNDEZ MOLINA, Miguel HERNANDO DE LARRAMENDI

La construction de la interdépendance entre l'Espagne et le Maroc (1995-2009)

Víctor L. GUTIÉRREZ CASTILLO, Juan J. GARCÍA BLESA

Le Déroit de Gibraltar et l'application de la normative de l'Union Européenne relative aux énergies renouvelables

Mohamed ALI TOUZI

La vision de la Méditerranée depuis les deux rives: une perspective à débattre

NOTES

Jean DUFOURCQ

Vers un espace stratégique euromaghrébin

Nora SEDDEKI

Place du droit international dans le système juridique des États

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS

Kidnappings as a terrorist instrument of AQIM and the MUJAO

Youssef EL HAMDOUNI

Internet y la Primavera Árabe: hacia una nueva percepción del ciberespacio

DOCUMENTATION

