

SEPTEMBRE 2015

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

# CONTRIBUTION A LA CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR LA GOUVERNANCE MARITIME INTERNATIONALE

La Commission européenne a ouvert en Juin 2015<sup>1</sup> une consultation visant à identifier des voies possibles pour l'amélioration de la gouvernance maritime internationale, jugée inefficace sous certains aspects.

Cette note technique constitue une contribution à cette consultation, en lien avec les [orientations politiques maritimes](#) de la CRPM. Sous cet angle, elle revient en premier lieu sur le rôle important de l'Union européenne dans la gouvernance maritime internationale et européenne. Elle met ensuite en avant des suggestions quant à la définition et la mise en œuvre des positions de l'Union européenne dans le domaine maritime au niveau international.

## I. L'Union européenne au cœur de la Gouvernance Maritime Internationale

### I.1. Un développement progressif de conventions et d'instances internationales en lien avec l'ONU

Dans le cadre de l'ONU, la Gouvernance Maritime Internationale est constituée d'un ensemble de règles, et de processus mis en œuvre afin d'assurer la gestion des espaces maritimes internationaux.

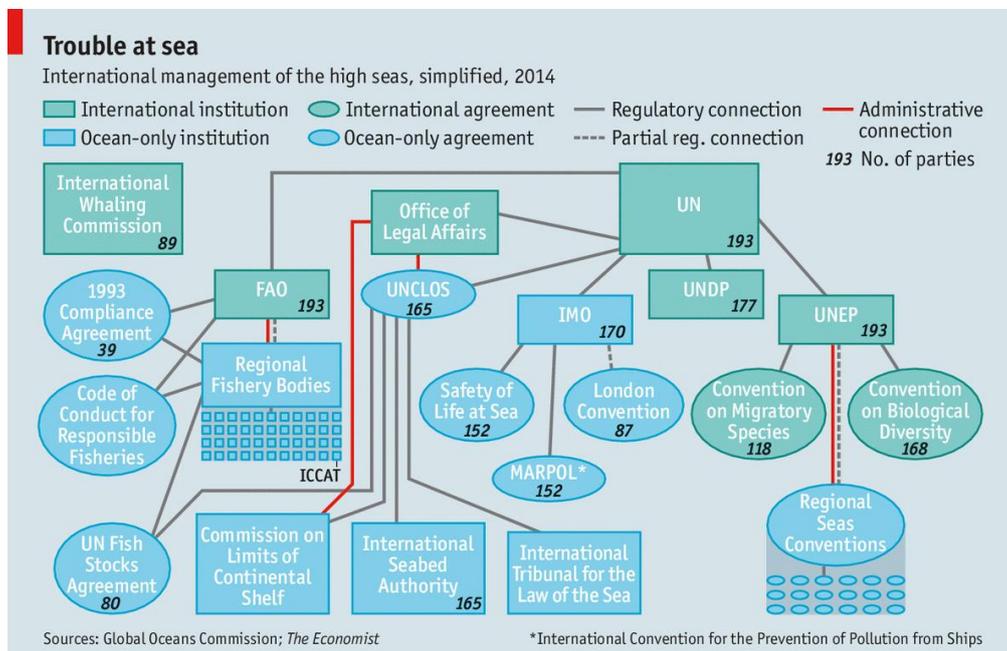


Schéma 1 Gestion des eaux Internationales

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs\\_fisheries/consultations/ocean-governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ocean-governance/index_fr.htm)

Cet ensemble comprend principalement les questions relatives :

- **A la pêche et à l'aquaculture**, à travers la FAO<sup>2</sup> créée en 1945. La pêche en haute mer est également supervisée par un réseau d'organismes internationaux régionaux liés à la FAO. Certains couvrent des espèces spécifiques, comme la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT sur le Schéma 2). D'autres couvrent la pêche dans un espace géographique, comme le Nord-Est de l'Atlantique ou de l'Océan Pacifique Sud ;
- **A la sécurité maritime** à travers l'Organisation Maritime Internationale<sup>3</sup> (OMI en français, IMO en anglais) créée en 1948 ;
- **A l'environnement marin**, à travers le Programme des Nations Unies pour la Protection de l'Environnement<sup>4</sup> créée en 1972 d'autre part (PNUPE - UNEP) et les Conventions Régionales pour la Protection des Mers (parmi lesquelles Oskar, Helcom, Barcelone et Bucharest)<sup>5</sup> ;
- **A la souveraineté sur les espaces maritimes**, à travers Convention des Nations Unies pour le droit de la mer<sup>6</sup> de 1982 et entrée en vigueur le 16 Novembre 1994<sup>7</sup> (CNUDM en français, UNCLOS en anglais). Plusieurs entités spécialisées ont été mises en place afin de superviser des enjeux spécifiques, telles que l'Autorité Internationale des Fonds Marins<sup>8</sup> pour l'exploitation minière des fonds marins.

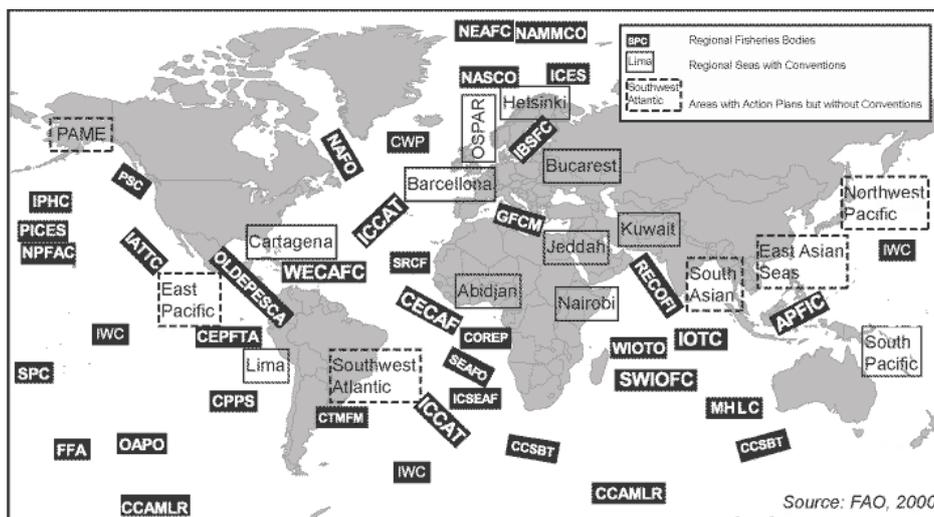


Schéma 2 Accords de pêche régionaux et Conventions Régionales de l'UNEP

## I.2. Une mise en œuvre dépendant des Etats et d'un ensemble complexe d'organisations

L'efficacité de l'ensemble des accords et structures existants fait face au fait que :

- Pour l'essentiel, le cadre international dispose de moins de capacités de mises en œuvre contraignantes que l'Union européenne et à fortiori que les Etats. Sa mise en œuvre dépend en large partie de la bonne volonté des Etats signataires ;
- L'ensemble formé par les conventions et organisations internationales, ainsi que son articulation avec la gouvernance propre aux Etats et à l'Union européenne est complexe. En-effet, les domaines couverts par la gouvernance internationale sont parfois également couverts par l'Union européenne. Même si les objectifs respectifs aux niveaux international, européen et national sont conçus pour être complémentaires, il peut en résulter un enchevêtrement législatif, de structures et d'espaces de mise en œuvre.

La Commission Européenne pointe dans sa consultation la complexité de la gouvernance internationale comme une limite à son bon fonctionnement. Le schéma ci-dessous représente les liens entre les engagements internationaux et dispositions européennes et nationales au Royaume Uni dans le domaine de la protection de l'environnement marin.

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/home/fr/>

<sup>3</sup> <http://www.imo.org/FR/Pages/Default.aspx>

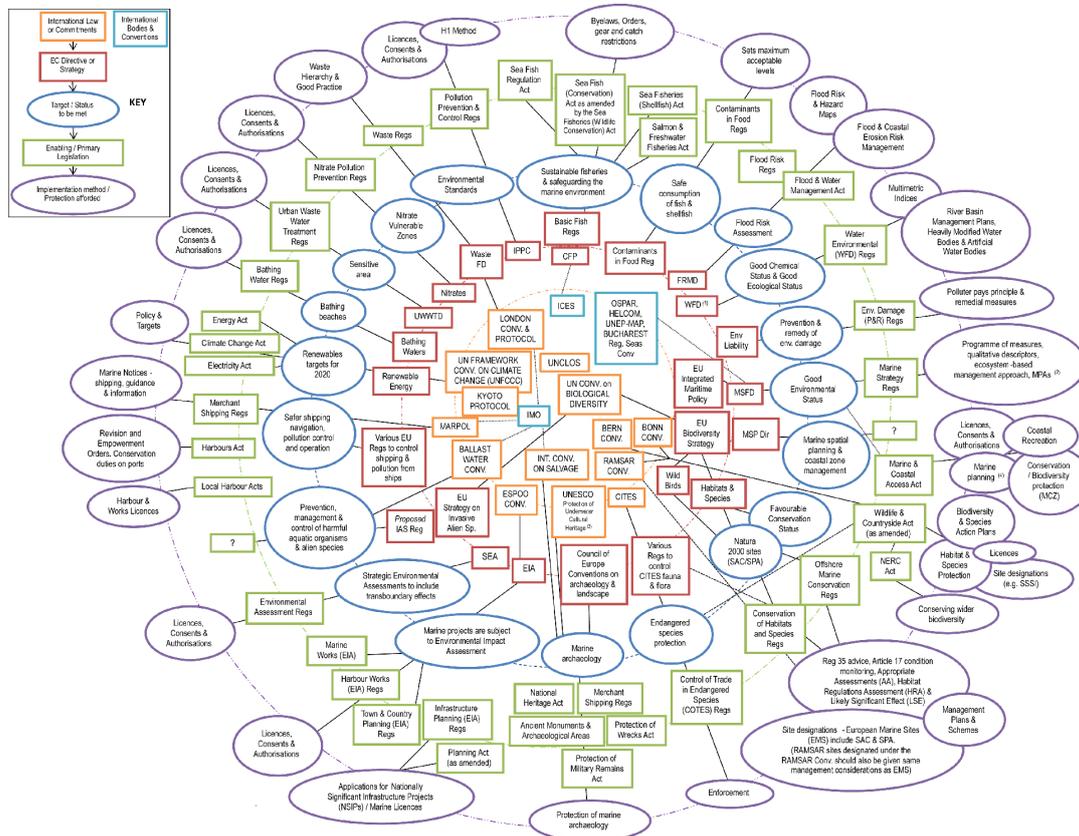
<sup>4</sup> <http://www.unep.org/french/>

<sup>5</sup> <http://www.unep.org/regionalseas/default.asp> (en anglais uniquement)

<sup>6</sup> [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_f.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf)

<sup>7</sup> Après la ratification du 60<sup>ème</sup> Etat

<sup>8</sup> <http://www.isa.org.jm/>



**Schéma 3 Législations Internationales, Européennes et Anglaises protégeant l'environnement marin. Source : projet VECTOR, cofinancé par le FP7**

### I.3. L'Union européenne, acteur puissant dans les domaines couverts par la gouvernance maritime internationale

Dans ce contexte, l'Union européenne dispose d'une capacité :

- A définir des objectifs ambitieux que le cadre international. Dans certains cas, la relative homogénéité de ses membres lui permet en effet d'aller plus loin que les accords internationaux, notamment en termes d'engagements environnementaux ;
- A appuyer la mise en œuvre de ses objectifs sur un ordre juridique spécifique, doté d'une capacité coercitive et de moyens budgétaires et sans commune mesure avec le cadre international.

De ce fait, dans bien des domaines couverts par le cadre international, plutôt que d'être un échelon de mise en œuvre d'orientations internationales, l'Union européenne est un acteur puissant de détermination et de mise en œuvre d'orientations spécifiques. Dans ces cas, c'est plutôt au niveau de l'Union européenne qu'au niveau international que se définissent certains objectifs maritimes transnationaux clés pour les territoires européens. L'exemple de la DCSMM est intéressant à cet égard.

#### Décisions Européennes et Gouvernance maritime internationale : l'exemple de la protection de l'environnement marin et de la Directive Cadre pour la Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM)

La DCSMM est un exemple dans lequel l'Union européenne dotée d'une capacité d'orientation et d'action agit de manière plus ambitieuse et avec des moyens qui vont au-delà de l'application verticale et mécanique d'engagements internationaux. Les objectifs de la DCSMM, qui définit un objectif de bon état environnemental des eaux marines d'ici à 2020 est ainsi liée aux engagements internationaux de la convention de Rio et aux conventions régionales de l'UNEP.

La réalisation de cet objectif s'appuie sur :

- Des espaces de mise en œuvre qui se superposent à ceux des conventions régionales de l'UNEP

La DCSMM définit quatre espaces de mise de œuvre correspondant aux espaces des conventions régionales de l'UNEP couvrant l'espace maritime européen (OSPAR – Mer du Nord ; HELCOM – Mer Baltique ; BARCELONE – Méditerranée ; BUCHAREST – Mer Noire).

Afin de permettre aux Etats membre de tenir compte de la spécificité de certains espaces maritimes dans sa mise en œuvre, la DCSMM propose en outre un découpage de ces espaces en mers subrégionales, comme le montre le schéma 4. Concernant l'espace Atlantique par exemple, ces mers subrégionales correspondent parfaitement au découpage OSPAR (schéma 5). En revanche, il faut souligner ici que ces découpages ne tiennent pas compte de l'échelle administrative régionale – la région Bretagne se trouvant ainsi partagé en trois sub-régions distinctes : Mer Celtique, Mer du Nord et Golfe de Gascogne, ce qui complique la gestion de l'espace maritime pour les autorités régionales.

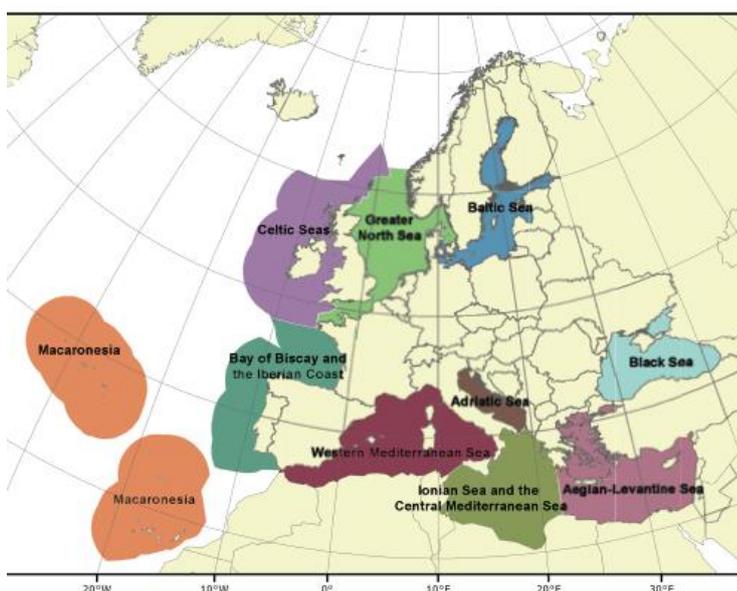


Schéma 4 : Mers subrégionales DCSMM

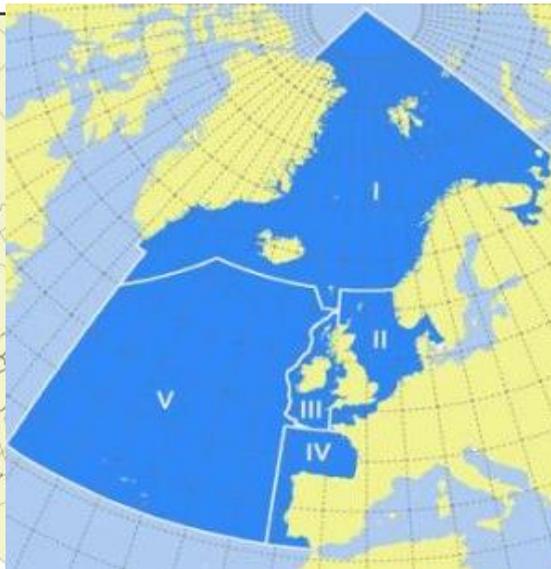


Schéma 5 : Mers subrégionales OSPAR

- La définition de l'état des eaux marines au regard d'indicateurs renseignés par les Etats Membres. La capacité d'action de la DCSMM, qui mobilise directement les Etats pour rassembler les données nécessaires pour apprécier la qualité des eaux marines, est ici très forte par rapport à celle des cadres internationaux.
- La définition de mesures de protection nécessaires avec les Etats. La DCSMM dispose d'une capacité de contrainte autrement supérieure à celle des cadres internationaux.

En définitive, l'interaction entre la DCSMM et les conventions régionales de l'UNEP peut se percevoir comme la mise en œuvre par l'Union européenne d'une approche forte dans le domaine de la protection environnementale des eaux marines, qui va bien au-delà de la mise en œuvre d'orientations internationales. L'Union européenne est ici en réalité le principal vecteur d'action ayant un impact sur les Régions européennes.

La Directive exige en effet que les Etats membres utilisent les structures de coopération internationales régionales pour coordonner leur action entre eux et avec les pays tiers partageant le même espace maritime dans l'élaboration de leurs stratégies marines. Il s'agit de mettre en œuvre des processus progressif et adaptés au bassin maritime allant dans le sens des exigences de la Directive.

## II. Renforcer le partenariat avec les Régions dans la définition des orientations internationales de l'UE

Les engagements internationaux impactent mécaniquement l'intégralité des espaces maritimes et côtiers et donc les régions côtières. En parallèle, les Régions jouent un rôle important dans la mise en œuvre des obligations européennes et internationales dans le domaine de la Mer.

Les Régions sont par conséquent des acteurs sur lesquels l'Union européenne et ses Etats-Membres doivent s'appuyer dans la définition et la mise en œuvre de leurs orientations internationales.

## II.1. Orientations politiques maritimes de la CRPM en lien avec certains enjeux internationaux

Les orientations politiques de la CRPM en lien avec les enjeux internationaux sont le prolongement de ses orientations au niveau européen. Elles consistent à promouvoir l'intérêt des territoires maritimes européens autour :

- Des principes transversaux :
  - Cohérence des objectifs économiques et environnementaux avec les stratégies de développement des territoires maritimes. L'essor du potentiel économique de la Mer place le cadre international et européen devant de nouveaux enjeux de définition du lien entre protection environnementale et de développement économique. Ceci se manifeste par exemple à travers des nouveaux sujets tels que l'exploitation des ressources minérales marines, ou à travers les enjeux liés à la mise en œuvre des Directives Planification Spatiale Maritime et Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin. Sur ce point, la CRPM souhaite que l'interprétation de la manière dont les objectifs environnementaux et économiques s'intègre au niveau européen se réalise en cohérence avec les stratégies des Régions d'Europe, et notamment avec les stratégies de spécialisation intelligente.
  - Simplicité des normes et structures de gouvernance. La complexité décrite plus haut a un impact fort sur la lisibilité des objectifs et sur leur mise en œuvre concrète dans les territoires. Dans ce contexte, il est important de simplifier le cadre international et européen autant que possible, et de faciliter le dialogue concret entre les acteurs maritimes autour de la mise en œuvre des réglementations.
- D'un nombre restreint de sujets plus thématiques :
  - Les Régions côtières sont naturellement potentiellement très sujettes aux impacts du **réchauffement climatique**, et sont en parallèle des acteurs importants dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique. Par ailleurs, les océans jouent un rôle majeur dans la régulation climatique<sup>9</sup>. La CRPM souhaite ici<sup>10</sup> que l'Union européenne promeuve des objectifs ambitieux dans le cadre de la COP 21, et qu'elle soutienne le développement des énergies renouvelables, notamment marines ;
  - La pêche **en haute mer** fait l'objet d'accords ciblant une espèce ou un espace maritime. Dans ce domaine il est important que:
    - Les décisions concernant l'activité des pêcheries européennes dans les eaux européennes prise dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche restent pleinement prises au niveau de l'UE en concertation avec les pêcheurs, les scientifiques et les élus. Des accords internationaux, passés sans l'implication des acteurs des territoires, ne sauraient servir de base aux discussions autour de la PCP,
    - La situation particulière des RUPs qui sont, davantage que les autres Régions d'Europe, exposées aux effets de la pêche illégale dans leurs eaux et dans les espaces et leurs pêcheries et qui doivent ainsi faire l'objet d'un soutien particulier au niveau international.
  - L'UE doit porter une position ambitieuse en termes de protection et de lutte contre les pollutions marines quelle que soit leur nature visant notamment à la reconnaissance du dommage écologique résultant d'accidents de navires, qui en l'état actuel est insuffisamment reconnu aux niveaux européen et international<sup>11</sup>. Les données marines et la connaissance des océans constituent un pilier incontournable de toute initiative maritime. Il est nécessaire, aux niveaux international et européen<sup>12</sup>, d'assurer :
    - L'harmonisation des procédés de collecte des données,
    - Leur interopérabilité et leur standardisation afin de les rendre potentiellement utilisables par l'ensemble des acteurs européens,
    - La mise à disposition de l'ensemble des données marines disponibles,
    - La communication sur la disponibilité des données.

---

<sup>9</sup> <http://www.earth-syst-sci-data-discuss.net/5/1107/2012/essdd-5-1107-2012.pdf>

<sup>10</sup> Note CRPM de Juin 2015 changement climatique

<sup>11</sup> Lien note FIPOL 2013

<sup>12</sup> La CRPM est impliquée dans le projet Coastal Mapping

## **II.2. Renforcer les moyens du Parlement européen d'exercer son rôle dans les négociations internationales**

La procédure d'adoption des accords internationaux conclus entre l'Union Européenne et un Etat tiers (article 218 TFUE<sup>13</sup>) donne à la Commission Européenne un pouvoir général de représentation de l'UE, sur la base le cas échéant d'un mandat du Conseil.

L'expression de la voix des Régions dans les négociations d'accords internationaux maritimes se réalise en premier lieu à travers les autorités nationales, dans des conditions qui dépendent du contexte politique et constitutionnel propre à chacun des Etats.

En parallèle, les Régions ont vocation à interagir de manière plus directe avec le Parlement européen, relais naturel des territoires, et dont le rôle dans le domaine des accords internationaux a été renforcé par le Traité de Lisbonne. Le Parlement européen est dorénavant au minimum consulté quel que soit le type d'accords.

Cependant, le renforcement du Parlement européen est limité dans les faits par difficulté pour cette institution de disposer de moyens matériels (expertise, temps) d'exercer pleinement son rôle<sup>14</sup>. Renforcer les moyens concrets du Parlement de réellement être impliqué dans la préparation des accords internationaux constituerait une voix intéressante pour renforcer la capacité d'expression des Régions.

---

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A12008E218>

<sup>14</sup> A titre d'exemple, la participation du Parlement Européen aux réunions dans le cadre d'accords de pêche internationaux est prévue, mais ces dernières sont souvent incompatibles avec l'agenda parlementaire.