

N° 697

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins,*

Par M. Jacques FERNIQUE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Jean-Marc Delia, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Jean-Marc Ruel, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, MM. Paul Vidal, Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 492 et 698 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES MARINS : UNE STRATÉGIE FRANÇAISE EN COURS DE DÉPLOIEMENT .....</b>	<b>6</b>
A. AIRES MARINES PROTÉGÉES : UNE APPROCHE FRANÇAISE SOUPLE PAR RAPPORT AUX STANDARDS INTERNATIONAUX .....	6
1. <i>Des océans soumis à de fortes pressions anthropiques, au détriment des écosystèmes et des ressources halieutiques.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Déploiement des aires marines protégées en France : un état des lieux qui reste à apprécier dans la durée .....</i>	<i>7</i>
B. CONCILIER LES ACTIVITÉS DE PÊCHE ET LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ : UN ENJEU SOCIO-ÉCONOMIQUE MAJEUR.....	9
1. <i>La pêche française : une grande diversité de pratiques et d'enjeux.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La pratique du chalut de fond et la taille des engins de pêche cristallisent les craintes pour la survie socio-économique à moyen et long terme de la filière pêche française .....</i>	<i>10</i>
3. <i>Au sein de la politique commune de la pêche, une approche française souple et différenciée .....</i>	<i>10</i>
<b>II. UN TEXTE POURSUIVANT UN OBJECTIF LOUABLE MAIS QUI SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS DE MÉTHODE, DE CALENDRIER ET D'OPÉRATIONNALITÉ .....</b>	<b>11</b>
A. REHAUSSER LE NIVEAU DE PROTECTION DES AMP FRANÇAISES.....	11
B. AU-DELÀ DES ENJEUX DE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES, L'AVENIR SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PRATIQUES DE PÊCHE EN QUESTION.....	11
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Renforcement de la protection des écosystèmes dans les aires marines protégées .....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 2 Concilier les activités de pêche et la protection des écosystèmes marins.....</b>	<b>35</b>
• <b>Article 3 Gage financier .....</b>	<b>45</b>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>47</b>
• <b>Désignation du rapporteur (Mercredi 14 mai 2025).....</b>	<b>47</b>
• <b>Examen du rapport (Mercredi 4 juin 2025) .....</b>	<b>49</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>65</b>
<b>CONTRIBUTION ÉCRITE.....</b>	<b>67</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>69</b>



## L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le 4 juin 2025, n'a pas adopté la **proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins**, présentée par Mathilde Ollivier et plusieurs de ses collègues, sur le rapport de Jacques Fernique.

Face à **l'érosion de la biodiversité marine** et des **ressources halieutiques**, la commission ne peut que partager l'objectif de cette proposition de loi tendant à **garantir une protection ambitieuse des écosystèmes marins** et à permettre la **transition de la pêche française vers des pratiques plus durables**. Néanmoins, ce texte interroge à plusieurs titres :

- le remplacement de la **notion de « protection forte »** – adoptée dans le cadre de la loi « Climat et résilience » en 2021 – par celle de **« protection stricte »** conduirait à remettre en cause les **démarches d'identification de zones sous protection forte** sur chaque **façade maritime** qui sont **en cours depuis deux ans**. Opérer un tel changement de méthode, alors que le dispositif est en train d'être mis en œuvre, ne semble pas souhaitable ;

- l'approche retenue par la France en matière de protection dans le cadre de la **Stratégie nationale pour les aires protégées (Snap)** apparaît plus **souple** que celle proposée par le texte et, en conséquence, gage d'une **meilleure conciliation des usages** ;

- l'approche proposée de sortie de la **seule activité du chalut de fond** aurait une portée incertaine en termes de protection effective des écosystèmes marins, compte tenu d'une **acceptabilité potentiellement limitée**, mais aurait en revanche des **conséquences fortement déstabilisatrices** sur la **structuration socio-économique** de la **filière pêche française**.

Le rapporteur a proposé d'assouplir le dispositif de manière à **assurer une meilleure différenciation territoriale**. Pour autant, **pour les raisons évoquées précédemment, et en dépit de l'approche constructive du rapporteur, la commission n'a pas adopté le texte**. En conséquence, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

## I. PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES MARINS : UNE STRATÉGIE FRANÇAISE EN COURS DE DÉPLOIEMENT

### A. AIRES MARINES PROTÉGÉES : UNE APPROCHE FRANÇAISE SOUPLE PAR RAPPORT AUX STANDARDS INTERNATIONAUX

#### 1. Des océans soumis à de fortes pressions anthropiques, au détriment des écosystèmes et des ressources halieutiques

Des **milieux marins en bonne santé** sont nécessaires à l'**équilibre des écosystèmes et des réseaux trophiques** ainsi qu'à l'approvisionnement en **ressources halieutiques**. Les océans sont également le principal **puits de carbone** de la planète - ils absorbent chaque année le tiers des émissions de **CO<sub>2</sub> provenant des activités humaines** - ce qui leur confère un **rôle majeur** en matière de **régulation climatique**.

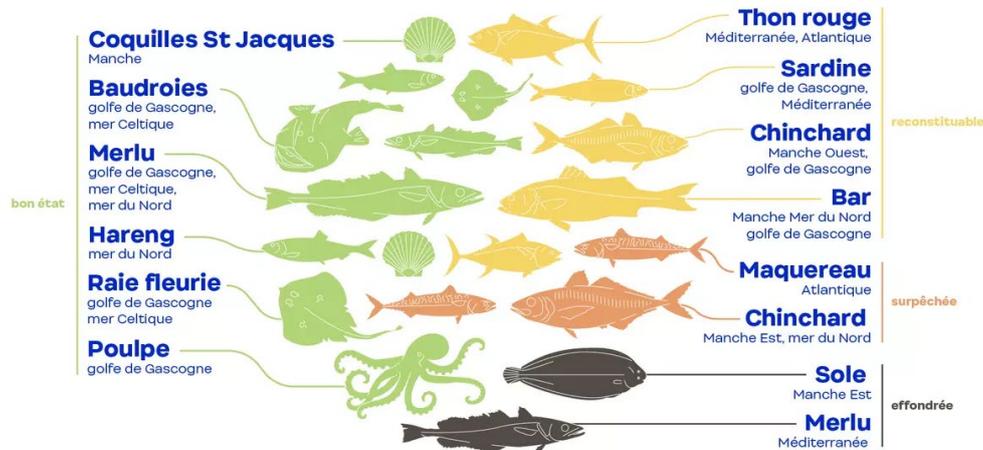
Ils subissent néanmoins de plein fouet les effets du **changement climatique** (fonte des glaces, élévation du niveau de la mer, vagues de chaleur océaniques et acidification des océans) et des **pressions anthropiques**. La **surexploitation des stocks de poissons** est un facteur majeur de déclin des ressources halieutiques : selon les données de l'Ifremer, si **58 % des poissons débarqués en France provenaient de stocks exploités durablement en 2023**, la « **surpêche** »<sup>1</sup> a concerné **près de 20 % des débarquements** et la capacité des populations à se renouveler est en baisse pour 31 % des stocks évalués.

« Depuis plusieurs années, la part de populations non surpêchées progresse très peu et on observe une baisse de plus en plus marquée du renouvellement des générations (moins de poissons jeunes et juvéniles), ce qui constitue un risque de déclin de l'abondance de certaines populations. »

Ifremer - Bilan 2024 de l'état des populations de poissons pêchés en France hexagonale

<sup>1</sup> Selon la définition donnée par l'Ifremer, il y a « surpêche » lorsque la pression de pêche exercée sur un stock est supérieure à celle permettant son exploitation maximale durable. À moyen terme, la surpêche entraîne la surexploitation du stock.

## Quelques exemples de populations de poissons en France classées selon leur état



Source : Ifremer - Bilan 2024 de l'état des populations de poissons pêchés en France hexagonale

Les pratiques de pêche non sélectives (chaluts et dragues en particulier) sont particulièrement dommageables pour les écosystèmes marins, car elles conduisent à capturer des poissons juvéniles et des espèces non visées et, s'agissant des engins démersaux, à endommager les habitats des fonds marins.

Selon l'Office français de la biodiversité (OFB), 94 % des habitats marins et côtiers d'intérêt communautaire évalués en métropole sont en mauvais état et 6 poissons migrateurs sur 11 sont menacés dans les eaux douces et marines. Dans les outre-mer, 29 % des récifs coralliens sont en diminution. En outre, sur les 4 732 espèces animales et 56 espèces végétales marines présentes en France et évaluées dans le cadre de la liste rouge mondiale de l'UICN, 336 espèces animales (soit 7 %) sont considérées comme éteintes ou menacées (MTE, données 2022).

## 2. Déploiement des aires marines protégées en France : un état des lieux qui reste à apprécier dans la durée

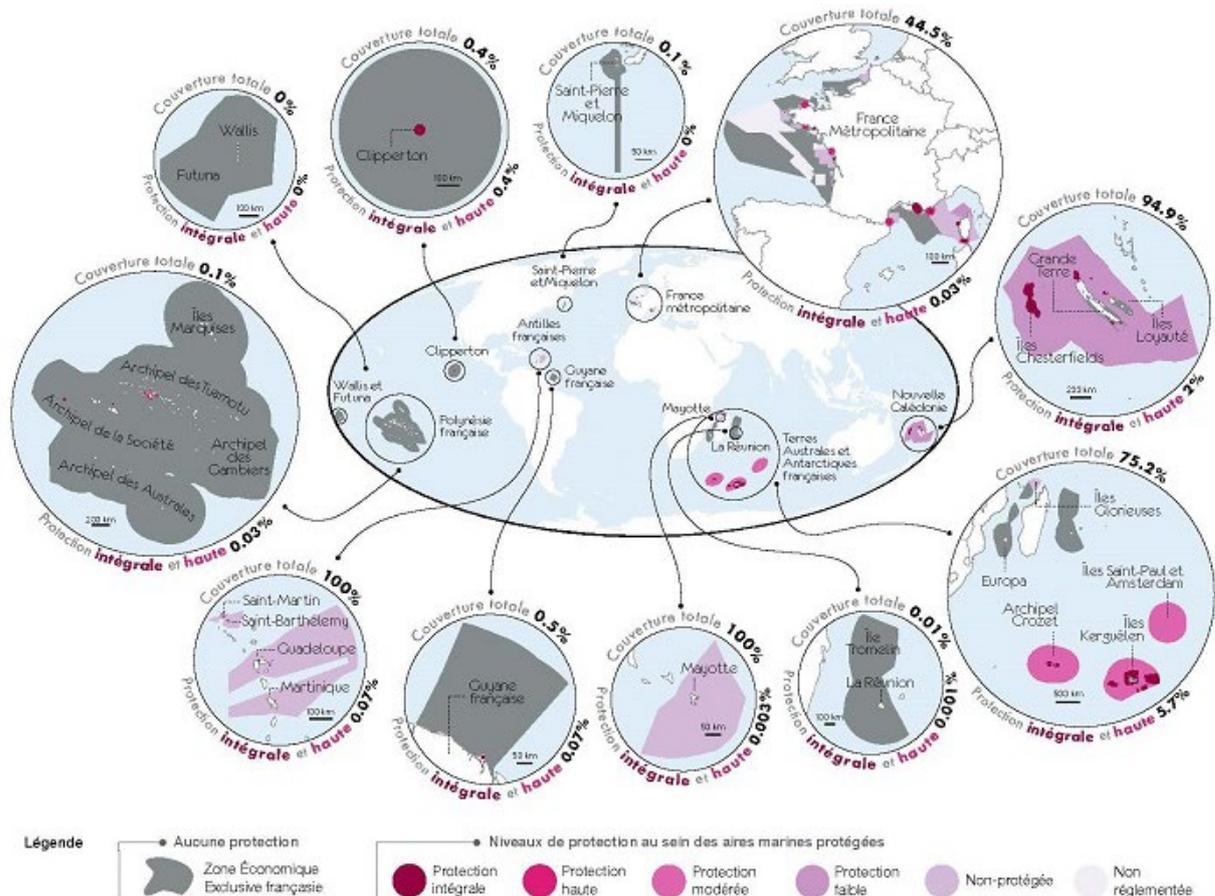
La stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité a fixé l'objectif, d'ici 2030, de couvrir 30 % des terres et 30 % des mers d'aires protégées, dont au moins le tiers sous protection stricte. Ces objectifs ont été déclinés au niveau national à travers la Stratégie nationale pour les aires protégées (Snap), publiée en janvier 2021 puis consacrée par la loi « Climat et résilience » du mois d'août de cette même année. La France a néanmoins substitué à la notion de « protection stricte » - préconisée par la Commission européenne - celle de « protection forte », plus souple : tandis que la protection stricte, telle que définie par l'Union européenne et l'UICN, exclut toute activité susceptible de perturber les processus naturels (telles que les activités extractives lourdes), la protection forte retenue par la France prévoit

simplement que les « activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées ».

Les zones de protection forte sont en cours d'identification sur chaque façade maritime. Leur reconnaissance et la réglementation des activités humaines en leur sein relèvent néanmoins d'une approche « au cas par cas », qui n'exclut aucune activité par principe.

De fait, la France se caractérise par un net décalage entre les résultats chiffrés annoncés en termes de déploiement d'AMP et l'efficacité réelle de ces aires : alors que 33 % de l'espace maritime est désormais couvert, les zones de protection stricte ne concernent que 1,6 % de cet espace, et 0,04 % seulement en hexagone. 97 % des AMP sous protection stricte, au sens de l'UICN, sont dans les TAAF et en Nouvelle-Calédonie.

### Couverture des différents niveaux de protection d'AMP en France hexagonale et d'outre-mer<sup>1</sup>



Source : CNRS

<sup>1</sup> La protection stricte au sens de l'UICN correspond aux niveaux de protection dite « intégrale » et « haute ».

De fait, selon un récent rapport de l'organisation non gouvernementale Oceana, la **pêche au chalut de fond** est fréquente dans les AMP françaises : **en 2024, plus de 100 chalutiers de fond ont passé plus de 17 000 heures à pêcher dans les six parcs naturels marins de la France**<sup>1</sup>.

## **B. CONCILIER LES ACTIVITÉS DE PÊCHE ET LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ : UN ENJEU SOCIO-ÉCONOMIQUE MAJEUR**

### **1. La pêche française : une grande diversité de pratiques et d'enjeux**

À la différence de certains pays européens qui ont orienté leur pêche vers un modèle industriel et standardisé, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, la France a conservé une **flotte diverse, polyvalente, reposant sur une grande diversité de métiers**.

Le secteur de la pêche revêt des réalités **différentes selon les territoires** (au sein de l'Hexagone, qui se caractérise par une grande densité d'activités en mer, la façade atlantique est marquée par une forte importance socio-économique de ce secteur), selon le **type d'engin considéré** (notamment la distinction entre les arts dormants<sup>2</sup> et les arts traînants<sup>3</sup>, qui recouvrent notamment les chaluts de fond et pélagiques et la drague) ou encore selon la **taille des navires** et leur caractère « industriel » ou « artisanal ».

Les **chaluts de fond et les engins d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres** ont une **importance socio-économique significative** dans la pêche française :

- en **volumes**, le chalut de fond représente 25 % de la pêche française (et 4,23 % des volumes dans l'Hexagone) et les engins d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres en représentent 11,6 % ;

- en **valeur**, le chalut de fond représente 30,4 % de la pêche française (et 5,1 % dans l'Hexagone) et les engins d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres en représentent 12 %.

---

<sup>1</sup> *Oceana, Marine Paper Parks : Exposing Destruction in France's Iconic Marine Protected Areas, 28 mai 2025.*

<sup>2</sup> *Les arts dormants correspondent à des engins passifs qui attirent les espèces ciblées vers eux (casiers, filets fixes, palangres calées).*

<sup>3</sup> *Les arts traînants correspondent à des engins actifs qui, tractés par le navire, poursuivent les espèces ciblées (chaluts, dragues...).*

## **2. La pratique du chalut de fond et la taille des engins de pêche cristallisent les craintes pour la survie socio-économique à moyen et long terme de la filière pêche française**

Au sein de l'ensemble des activités de pêche, celle du **chalut de fond** se distingue des autres à travers son **empreinte écologique**, en termes de surface abrasée des fonds marins, de surexploitation des ressources, de capture de poissons juvéniles et d'émissions carbone.

L'activité des « **méga-chalutiers** » suscite également une **attention particulière** de la **société civile** et des **professionnels**, notamment dans la **Manche** : il n'est pas rare que ces « navires-usines », conçus pour racler le fond de la haute mer par centaines de tonnes par jour, viennent exercer une concurrence déloyale avec les plus petits engins dans les eaux territoriales françaises.

## **3. Au sein de la politique commune de la pêche, une approche française souple et différenciée**

Dans le cadre de la **politique commune de la pêche** (PCP), l'Union européenne et les États membres exercent des compétences partagées dans le domaine de la pêche, à l'exclusion de la **conservation des ressources biologiques de la mer**, qui relève d'une compétence exclusive de l'Union. Parmi les objectifs de la PCP, cette dernière vise notamment à, d'une part, préserver les stocks halieutiques et, d'autre part, garantir des revenus et des emplois stables aux pêcheurs.

Dans sa vision stratégique portée par la Stratégie nationale biodiversité (SNB3) et par la Stratégie nationale Mer et Littoral (SNML), la France décline l'enjeu de durabilité des pêches selon une approche revendiquée comme souple, fondée sur l'**analyse dite « au cas par cas » des impacts de chaque type de pression exercée localement sur un écosystème donné**.

Cette approche privilégiée par la France procède du principe qu'il convient d'**étudier l'ensemble des interactions entre les activités de pêches et les espèces et habitats d'intérêt communautaire** afin d'évaluer le risque d'atteinte aux objectifs de conservation. Les **analyses du risque pêche** constituent en ce sens un outil emblématique de cette approche française. Celles-ci, en cours, déboucheront sur des mesures réglementaires à horizon 2027.

## II. UN TEXTE POURSUIVANT UN OBJECTIF LOUABLE MAIS QUI SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS DE MÉTHODE, DE CALENDRIER ET D'OPÉRATIONNALITÉ

### A. REHAUSSER LE NIVEAU DE PROTECTION DES AMP FRANÇAISES

L'article 1<sup>er</sup> vise à :

- remplacer en droit français la notion de « **protection forte** » par celle de « **protection stricte** », conformément aux standards internationaux ;
- instaurer un **objectif de couverture d'au moins 10 % de chaque façade maritime** par des **aires marines protégées sous protection stricte** ;
- mettre en place des **zones tampons** autour des zones strictement protégées dans lesquelles seraient interdites le chalutage et les activités industrielles ainsi que la pêche récréative, afin de maximiser l'« effet réserve »<sup>1</sup> et d'en réserver en priorité le bénéfice à la pêche professionnelle artisanale.

La commission partage pleinement l'objectif de cet article tendant à assurer l'effectivité des AMP françaises. Elle le juge néanmoins **discutable** sur la **méthode et sur le calendrier** :

- il reviendrait à **déstabiliser le processus d'identification de zones sous protection forte** qui est en cours sur **chaque façade maritime** dans le cadre de la mise à jour des documents stratégiques de façade, en substituant à la notion de protection forte celle de protection stricte. Il conviendrait plutôt d'attendre le **déploiement complet du dispositif** pour en évaluer les résultats ;
- l'instauration d'un objectif de **couvrir au moins 10 % de chaque façade maritime** par des **zones sous protection stricte** apparaît trop **rigide** pour tenir compte des **contraintes et spécificités de chaque territoire** et des **impératifs de conciliation des usages**.

### B. AU-DELÀ DES ENJEUX DE PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES, L'AVENIR SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PRATIQUES DE PÊCHE EN QUESTION

L'article 2 vise à **concilier les activités de pêche et la protection des écosystèmes marins** à travers deux mesures à portée socio-économique :

- **mettre en œuvre et accompagner la transition de l'activité du chalut de fond vers des activités plus durables**, à travers la création et l'animation par l'État d'une « stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond » ;

<sup>1</sup> L'« effet réserve » désigne l'augmentation de la densité, de la taille et/ou de la biomasse des espèces de poissons dans une AMP efficace.

- interdire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, l'**exercice des navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égale à vingt-cinq mètres** à moins de douze milles nautiques de la laisse de basse mer des côtes.

La commission partage l'objectif de l'article, qui est d'articuler la protection de plusieurs écosystèmes complexes et fortement liés : les **écosystèmes biologiques** et les **écosystèmes socio-économiques et institutionnels** constitués par les activités humaines en mer.

Toutefois, elle s'inquiète des **conséquences potentielles** de ces deux dispositifs, avec des impacts incertains sur le plan de la protection de la biodiversité, mais potentiellement dévastateurs pour la structuration socio-économique de la filière pêche française :

- les **enjeux de la durabilité de la pêche** sont déjà abordés dans les stratégies nationales existantes (Stratégie nationale biodiversité, SNB3, et Stratégie nationale pour la mer et le littoral, SNML), lesquelles sont en cours de déploiement. L'adoption d'un nouveau document stratégique poserait ainsi des problèmes de cohérence et d'opérationnalité et remettrait en question les efforts déjà engagés par l'ensemble des parties prenantes économiques et institutionnelles pour la mise en œuvre des stratégies existantes. Ainsi, le dispositif proposé ne présenterait pas de garanties suffisantes d'un impact effectif sur la protection des écosystèmes, si son **acceptabilité** n'est pas garantie ;

- les produits de l'activité des cibles qui sont visées par les deux dispositifs sont si significatifs pour la structuration de la **filière agroalimentaire française** qu'ils seraient nécessairement compensés par une augmentation en proportion des importations, lesquelles sont capturées sans que ne soit connu précisément leur impact sur les écosystèmes marins concernés ;

- les **volumes et la valeur ajoutée** liés à l'activité des chaluts de fond sont déterminants pour la structuration des activités littorales, notamment en termes d'équipements et d'infrastructures. Les mesures proposées auraient ainsi des conséquences néfastes sur le tissu socio-économique des façades maritimes concernées, et en particulier la façade atlantique.

Ainsi, si la commission reconnaît la **nécessité d'un accompagnement de la filière**, notamment dans un contexte économique préoccupant au vu des conséquences du Brexit sur l'activité des flottilles françaises, elle insiste sur le fait que **cet accompagnement doit porter sur l'ensemble des activités** – et non sur les seuls chaluts de fond –, **et s'inscrire dans les dispositifs existants**, dont la mise en œuvre repose sur des **processus de concertation** qui en garantissent à la fois l'acceptabilité et la portée effective.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Renforcement de la protection des écosystèmes dans les aires marines protégées**

Cet article vise à mieux protéger les écosystèmes marins à travers plusieurs mesures.

Premièrement, il remplace la notion de « protection forte » employée dans la stratégie nationale pour les aires protégées (Snap) par celle de « protection stricte », en cohérence avec les standards européens et internationaux.

Deuxièmement, il instaure un objectif de couverture de 10 % de chaque façade maritime et bassin maritime ultramarin par des aires marines protégées (AMP) sous protection stricte.

Troisièmement, il prévoit la mise en place de zones « tampon » autour de ces zones placées sous protection stricte, dans lesquelles seraient interdites certaines activités en raison de leur impact sur les écosystèmes (chalutage et activités industrielles en particulier).

La commission n'a pas adopté l'article 1<sup>er</sup> pour des motifs tenant, sur le fond, au caractère trop rigide du dispositif qui ne permet pas de tenir compte des spécificités de chaque façade maritime (notamment en termes de densité des activités en mer) et, sur la forme, à la méthode retenue, qui conduirait à déstabiliser les démarches d'identification de zones de protection forte, découlant de la loi « Climat et résilience » adoptée en 2021, qui sont en cours de déploiement depuis plus de deux ans.

**I. Aires marines protégées en France : une approche en décalage avec les exigences européennes et internationales en matière de protection des écosystèmes**

**A. Des milieux marins soumis à de fortes pressions anthropiques, au détriment de l'état des écosystèmes et des ressources halieutiques**

**1) Des océans en bonne santé rendent des services écosystémiques et économiques majeurs à nos sociétés**

Les services écosystémiques – aussi appelés « contributions de la nature aux populations et sociétés humaines – rendus par les océans sont nombreux.

La préservation de la biodiversité et des milieux marins est essentielle au **maintien des cycles de vie de la faune et de la flore et de l'équilibre des réseaux trophiques**<sup>1</sup>. Dès lors, elle est vitale pour le secteur de la **pêche et de l'aquaculture**, qui constitue une source de revenus pour des millions de personnes à travers le monde : selon le Fonds international de développement agricole (Fida) des Nations unies, en 2018, **entre 10 et 12 % de la population mondiale tirait sa subsistance de ce secteur**<sup>2</sup>. Les océans constituent un **vecteur essentiel d'activité économique et d'emplois** à travers l'**économie bleue** (pêche, tourisme, transport maritime, énergies marines...), secteur qui revêt une importance majeure en France en vertu de l'étendue de notre **espace maritime** (2<sup>e</sup> plus vaste espace maritime au monde après celui des États-Unis, avec plus de 10 millions de km<sup>2</sup>) : l'économie bleue française représente **1,5 % du PIB national et 1,8 % de l'emploi** (soit 525 000 emplois)<sup>3</sup>. En 2019, les produits de la mer représentaient à eux seuls plus de 37 000 emplois et 2,6 Mds€ de valeur ajoutée<sup>4</sup>.

Les océans, qui couvrent **70 % de la surface de la planète**, jouent en outre un rôle majeur en matière d'**atténuation du changement climatique** : on estime que l'**océan capte chaque année environ 30 % des émissions de CO<sub>2</sub> issues des activités humaines**, à travers un processus appelé « pompe à carbone biologique » reposant sur le phytoplancton et les écosystèmes marins de « carbone bleu », tels que les mangroves, les herbiers marins et les prés salés, qui captent le CO<sub>2</sub> grâce à la **photosynthèse**.

Une étude publiée dans la revue « One Earth » par des scientifiques du CNRS, de la Plateforme Océan & Climat et du Stockholm Resilience Center<sup>5</sup>, a en outre mis en avant l'importance des **écosystèmes côtiers**, comme les mangroves, les récifs coralliens et les herbiers marins, dans la **diminution de l'impact de la hausse du niveau de la mer, de la houle et des tempêtes sur les territoires littoraux**, à travers l'accélération des phénomènes d'accrétion permettant de stabiliser les sols.

Les milieux marins constituent par ailleurs un réservoir précieux pour la **recherche biotechnologique et biomédicale**.

Enfin, l'océan est un **espace culturel** et un **vecteur pour les arts et les activités de loisir et de bien-être**.

---

<sup>1</sup> Selon l'Office français de la biodiversité, un réseau trophique se définit comme l'ensemble des relations alimentaires entre espèces au sein d'un écosystème. Tout déséquilibre ou retrait dans la chaîne trophique entraîne un impact et une réorganisation de l'ensemble de cette chaîne. Ces déséquilibres touchent en grande partie les derniers maillons des chaînes alimentaires, les prédateurs supérieurs.

<sup>2</sup> Fida, « L'avantage de la pêche et de l'aquaculture – Faire progresser la sécurité alimentaire, la nutrition, les revenus et l'autonomisation », 2019.

<sup>3</sup> Source : *Secrétariat général à la Mer et Cluster maritime français, L'économie bleue en France, édition 2022.*

<sup>4</sup> Source : *Ministère de la transition écologique, Chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024.*

<sup>5</sup> One Earth, Juliette Jacquemont, Robert Blasiak, Chloé Le Cam, Maël Le Gouellec, Joachim Claudet, « Ocean conservation boosts climate change mitigation and adaptation », 2022.

## 2) Les milieux marins sont soumis à des pressions anthropiques fortes, qui fragilisent les écosystèmes

Les océans pâtissent des effets du **changement climatique**, des **pollutions marines** et de **pressions multiples provenant des activités humaines**.

Principal puits de carbone de la planète, l'océan subit directement les effets du changement climatique. Comme l'indiquent les Nations unies, « jusqu'à présent, l'océan a absorbé environ 90 % de la chaleur générée par la hausse des émissions. Alors que les suppléments de chaleur et d'énergie réchauffent les océans, l'augmentation de température provoque des effets en cascade sans précédent, comme la fonte des glaces, l'élévation du niveau de la mer, des vagues de chaleur océaniques et l'acidification des océans. Ces changements finissent par entraîner des incidences durables sur la biodiversité marine, ainsi que sur la vie et les moyens de subsistance des communautés des littoraux et au-delà : environ 680 millions de personnes vivant dans des zones côtières au relief très bas, près de 2 milliards d'habitants de la moitié des mégapoles du monde, qui se trouvent en zones côtières, près de la moitié de la population mondiale (3,3 milliards de personnes) qui dépend de la pêche pour couvrir ses besoins en protéines, et près de 60 millions de personnes qui travaillent dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture à travers le monde. [...] De profonds changements ont été observés, notamment la détérioration des récifs coralliens et des mangroves qui concourent à la vie dans les océans, et la migration d'espèces vers des latitudes et des altitudes plus élevées, où l'eau est plus froide.

Les dernières estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture mettent en garde sur le fait que plus de la moitié des espèces marines pourraient être au bord de l'extinction d'ici 2100. Avec une hausse actuelle de température de 1,1 °C, on estime que 60 % des écosystèmes marins de la planète ont déjà été dégradés ou qu'ils sont utilisés de façon non durable. **Un réchauffement de 1,5 °C menace de détruire 70 % à 90 % des récifs coralliens, et une hausse de 2 °C entraînerait la disparition de presque 100 % des récifs - on atteindrait alors un point de non-retour.** »<sup>1</sup>

Les **pollutions en mer**, qui ont de multiples sources (marées noires, pollution chimique, pollution sonore, déchets en mer, etc.) constituent également une préoccupation majeure pour le maintien des écosystèmes marins.

Enfin, les **activités humaines** exercent de fortes pressions sur les écosystèmes marins, à commencer par la pêche.

Selon les informations publiées par le ministère de la transition écologique et provenant des évaluations de l'état des populations de poissons pêchés menées chaque année par l'Ifremer, en 2023, **58 % des poissons débarqués en France provenaient de stocks exploités durablement, mais la**

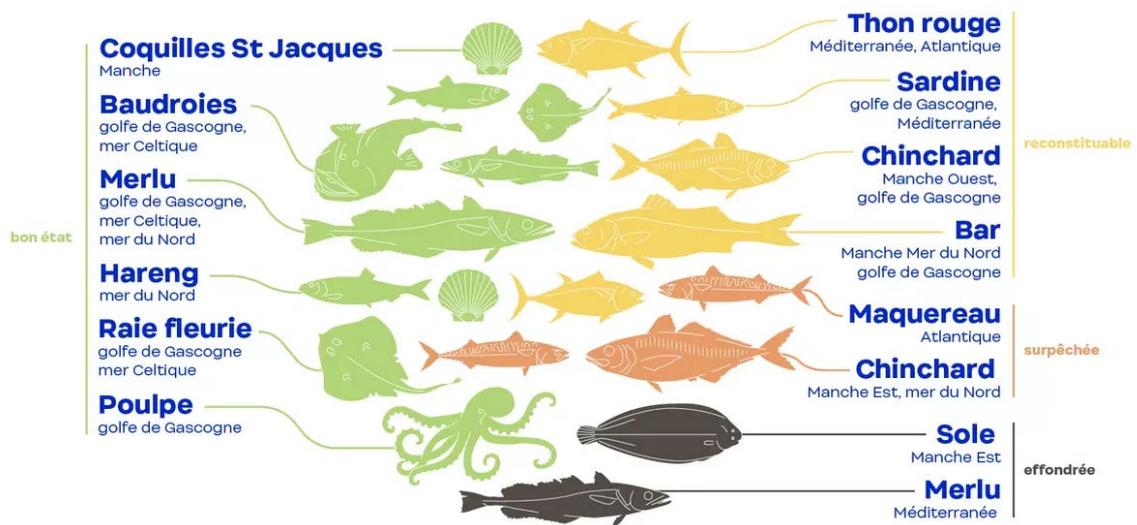
---

<sup>1</sup> Source : site internet des Nations unies.

surpêche<sup>1</sup> demeure préoccupante : la capacité des populations à se renouveler est en baisse pour 31 % des stocks évalués.

Selon cet acteur, « la « surpêche » concerne 19 % des volumes des débarquements, et 2 % proviennent de populations considérées comme « effondrées ». Depuis plusieurs années, la part de populations non surpêchées progresse très peu et on observe une baisse de plus en plus marquée du renouvellement des générations (moins de poissons jeunes et juvéniles), ce qui constitue un risque de déclin de l'abondance de certaines populations [...]. La part des populations non surpêchées a légèrement progressé en 2023. Mais si l'on regarde la tendance sur les 5 dernières années, on observe des fluctuations mineures plutôt qu'une réelle amélioration comme cela avait été le cas entre 2008 et 2016 [...]. Comment expliquer que la situation peine à s'améliorer alors que le nombre de populations non surpêchées continue à augmenter ? Il ne suffit pas de regarder ces évolutions passées, il faut aussi prendre en considération la part des jeunes poissons qui seront les adultes de demain. C'est un facteur clé pour anticiper les tendances à venir et pour garder un temps d'avance pour un océan nourricier. »

### Quelques exemples de populations de poissons en France classées selon leur état



Source : Ifremer

<sup>1</sup> Selon la définition donnée par l’Ifremer, « il y a « surpêche » lorsque la pression de pêche exercée sur un stock est supérieure à celle permettant son exploitation maximale durable. À moyen terme, la surpêche entraîne la surexploitation du stock ».

La situation est contrastée selon les façades maritimes, au regard des données de l'Ifremer pour 2023 :

- en **Manche et mer du Nord**, **56 % des poissons débarqués proviennent de populations en bon état**. Le volume des débarquements a légèrement diminué (107 000 tonnes en 2023, contre 113 000 tonnes en 2022), tandis que les volumes de débarquements sont stables pour les deux principales espèces (hareng et coquille Saint-Jacques). La principale évolution est le **déclassement du lieu noir**, une espèce importante car elle représente 10 % des débarquements de la région en 2023, **qui passe de « reconstituable » à « surpêché » en raison d'une pression de pêche trop importante qui risque de conduire à une baisse de la population ;**

- en **Manche Ouest et mer Celtique**, cette part atteint presque 50 %, mais les volumes pêchés continuent de baisser, totalisant 122 000 tonnes en 2023 contre 150 000 tonnes en moyenne entre 2011 et 2018. **Cela s'explique en partie par une croissance au ralenti de la biomasse de certaines espèces, notamment le merlan, la morue et le lieu jaune qui sont évalués « effondrés »**. À cela s'ajoute également la perte de zones de pêche suite au Brexit ;

- dans le **golfe de Gascogne**, la situation est plus préoccupante : **la part des populations en bon état reste inférieure à la moyenne nationale (39 %)**, malgré une tendance à la baisse des débarquements depuis les années 2000 (de 101 000 tonnes en 2014 à 71 000 tonnes en 2023). En 2023, la sardine représente encore près de 20 % des débarquements de la zone et les changements fréquents de statut de cette population (passée de « effondrée » à « reconstituable » en 2023) influent beaucoup sur la situation générale dans le golfe de Gascogne. **Les mesures de suspension de la pêche mises en place par le Gouvernement depuis 2024 pourraient néanmoins induire une évolution de ces données ;**

- en **Méditerranée**, le volume total des débarquements reste stable à 18 000 tonnes en 2023, comme l'année précédente. Si une part très faible des débarquements est issue de populations en bon état (toujours inférieure à 1 %), environ 40 % sont issus de populations reconstituables, comme le thon rouge. **En revanche, près de 50 % du volume des débarquements sont issus de populations « non évaluées », comme le poulpe, le maquereau et la daurade royale**. Les problématiques méthodologiques pour l'évaluation de ces espèces requièrent de la part des scientifiques de développer de nouvelles approches pour permettre d'autres formes de suivi.

Selon le biologiste marin Didier Gascuel, *« une pression de pêche excessive a conduit à une très forte diminution de l'abondance des espèces ciblées. C'est en particulier, le cas pour les poissons de fond, dont les stocks ont généralement été divisés par 5, voire par 10 ou plus, du fait de l'exploitation. Autrement dit, là où il y avait autrefois 10 tonnes de poissons sur le fond, il n'en reste guère qu'une ou deux tonnes aujourd'hui. Dans le même temps on observe des phénomènes de troncature des structures démographiques (disparition des classes d'âge élevées) et*

une plus grande instabilité des ressources. L'exploitation a également des effets en chaîne sur les proies, les prédateurs ou les compétiteurs des espèces exploitées. »<sup>1</sup>

Les **pratiques de pêche non sélectives** sont particulièrement dommageables pour les écosystèmes marins, car elles conduisent à capturer des poissons juvéniles et des espèces non visées. C'est en particulier le cas des **engins de fond (chalut de fond<sup>2</sup> et drague<sup>3</sup>)** et des **chalutiers pélagiques<sup>4</sup>**. Les engins de fond endommagent en outre les habitats des fonds marins et conduisent à un brassage des sédiments qui libère du CO<sub>2</sub>.

Ainsi que le souligne l'exposé de la proposition de loi, les **méga-chalutiers pratiquant la pêche industrielle<sup>5</sup>** constituent un véritable fléau pour les écosystèmes. Didier Gascuel indique que « *l'utilisation d'engins de pêche colossaux, peu sélectifs et destructeurs des fonds marins, tels que les méga-chalutiers, représente un danger croissant pour les écosystèmes marins et les populations qui en dépendent* ».

### **3) Une biodiversité marine en déclin, au détriment des écosystèmes océaniques et du secteur de la pêche**

#### **Quelques chiffres-clés sur la biodiversité marine en France**

L'hexagone compte 5 853 km de littoral, dont des côtes rocheuses (41 %), des plages et dunes (35 %) et des marais salants et maritimes (24 %). La biodiversité de certains de ces milieux (estran, vasières, estuaires...) recèle une forte biomasse. Ces milieux de continuité terre-mer constituent souvent des zones d'alimentation stratégique pour les juvéniles et les oiseaux marins.

90 % de la biodiversité marine française se trouve dans les territoires ultramarins.

10 % des récifs coralliens dans le monde sont dans les eaux françaises (quatrième plus grande surface de récifs coralliens au monde).

La France compte 71 espèces de mammifères marins sur les 120 recensées au niveau mondial.

<sup>1</sup> Institut océanographique, fondation Albert 1<sup>er</sup>, « *L'évaluation et la gestion des stocks de poissons* », Didier Gascuel, 2016.

<sup>2</sup> Le chalut de fond permet de capturer des espèces de fond telles que la lotte, la sole ou le cabillaud.

<sup>3</sup> La drague est un engin rigide traîné sur le fond, utilisé pour la pêche des coquillages.

<sup>4</sup> Les chaluts pélagiques sont en général plus larges que les chaluts de fond et peuvent être tractés par un ou deux bateaux. Ils sont conçus pour cibler des poissons en pleine eau et à la surface, comme le hareng, le hoki et le maquereau, le thon, le bar, etc.

<sup>5</sup> Sur le site du Ministère de la transition écologique, la pêche dite « industrielle » est pratiquée sur des navires de 50 à 80 mètres de long. Le poisson est traité de manière plus technique que sur les navires pratiquant des marées plus courtes. Les espèces capturées et les engins de pêche (chalutiers, thoniers et palangriers) varient également selon les zones de pêche. Le poisson est vidé, lavé et congelé ou glacé à bord.

L'Office français de la biodiversité alerte régulièrement sur la **perte de biodiversité marine en France**, également observée à l'échelle mondiale par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) : **94 % des habitats marins et côtiers d'intérêt communautaire évalués en métropole sont en mauvais état** et 6 poissons migrateurs sur 11 sont menacés dans les eaux douces et marines. Dans les outre-mer, **29 % des récifs coralliens** sont en diminution et **29 % des oiseaux des terres australes** sont menacés.

Sur les 4 732 espèces animales et 56 espèces végétales marines présentes en France et évaluées dans le cadre de la liste rouge mondiale de l'UICN, 336 espèces animales (soit 7 %) et une espèce végétale sont considérées comme éteintes ou menacées, selon les données 2022.<sup>1</sup>

Selon la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)<sup>2</sup>, si **l'acquisition de données sur le milieu marin est particulièrement complexe sur le plan technique et coûteuse**, l'évaluation 2024 menée en application de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) révèle notamment que :

- **Les oiseaux marins apparaissent plutôt en mauvais état sur l'ensemble des façades** (notamment sur la base d'indicateurs relatifs à l'abondance et à la reproduction des populations).

- **Les dauphins et marsouins communs sont considérés en mauvais état dans le nord et l'ouest**, notamment en raison de captures accidentelles trop importantes.

- **Les populations de phoques sont plutôt en bon état** (tendance à l'augmentation de l'abondance) dans le nord et l'ouest.

- **Les habitats benthiques<sup>3</sup> sont encore largement méconnus**. Très peu d'habitats benthiques sont aujourd'hui évalués. Certains habitats d'intérêt apparaissent en mauvais état. C'est le cas par exemple pour la posidonie et le coralligène en Méditerranée ou encore les bancs de maërl dans le nord-ouest.

- **La pollution, et notamment la pollution plastique, reste à des niveaux très élevés sur l'ensemble du territoire**. En Méditerranée par exemple, l'abondance des déchets sur le littoral est plus de 33 fois supérieure au seuil du bon état écologique défini au niveau européen.

- Le **bruit sous-marin**, continu (trafic maritime) et impulsif (démontage, travaux d'implantation de parcs éoliens notamment) constitue un enjeu important dans le nord.

---

<sup>1</sup> Source : *MTE, chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024*.

<sup>2</sup> Source : *réponses de la DEB au questionnaire écrit du rapporteur*.

<sup>3</sup> Les habitats benthiques désignent les habitats spécifiques aux organismes aquatiques vivants à proximité du fond.

- L'acquisition de connaissances sur les espèces exploitées commercialement reste un enjeu important à l'échelle du territoire, l'état de ces espèces étant encore pour l'essentiel inconnu.

S'agissant de l'état des habitats, la DEB indique :

*« Peu d'habitats font aujourd'hui l'objet d'une spatialisation et d'une évaluation précises à l'échelle nationale. Les habitats marins évalués sont globalement jugés en mauvais état (par exemple, les récifs en Méditerranée) ou sont en état inconnu (par exemple, une majorité des sédiments meubles). [...] Dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre du Règlement européen sur la restauration de la nature, les habitats spatialisés précisément et évalués en mauvais état sont à ce stade :*

- *Une partie des herbiers de zostère en Atlantique (reste : inconnu)*
- *Une partie du coralligène en Méditerranée (reste : inconnu)*
- *35,5 % de l'herbier de posidonie en Méditerranée (reste : bon état) »<sup>1</sup>.*

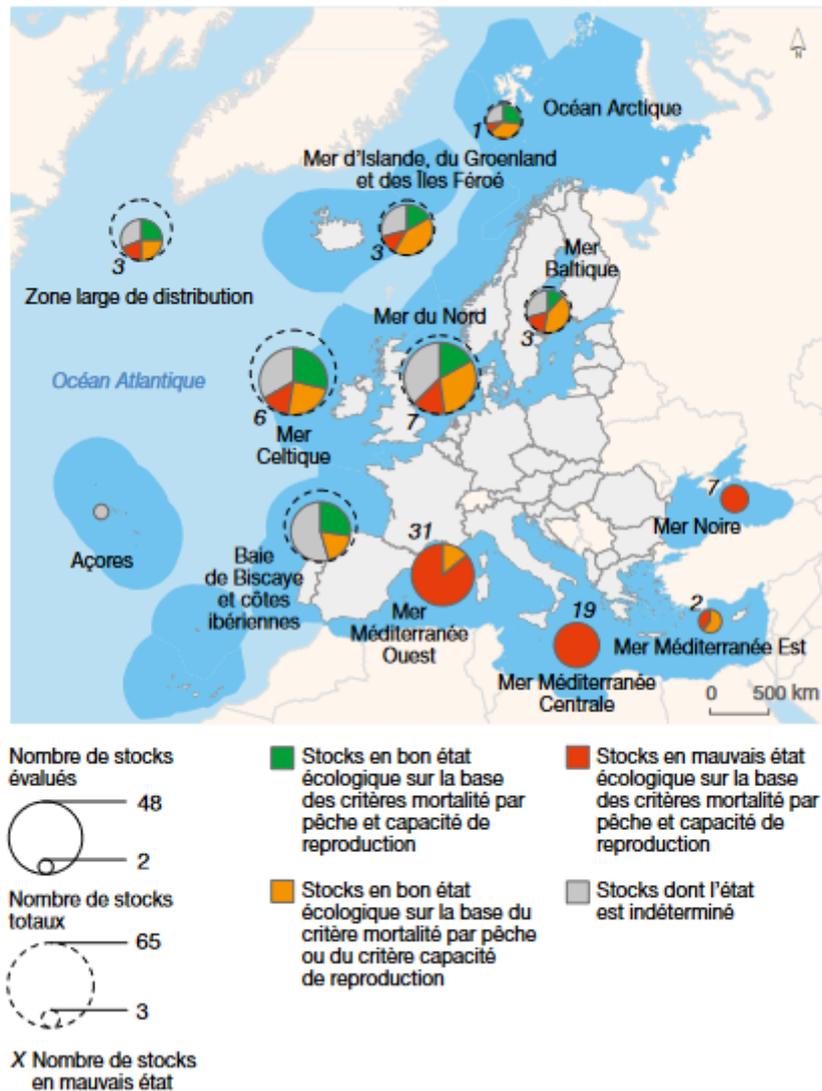
L'érosion de la biodiversité marine et la dégradation des écosystèmes est préoccupante au regard du rôle de régulateur climatique que jouent les océans.

Au-delà de ces enjeux écologiques, cette situation fragilise également les filières économiques qui dépendent des ressources halieutiques. Ainsi que le souligne le rapport spécial sur l'océan et la cryosphère du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), « le réchauffement, l'acidification de l'océan et la poursuite des politiques actuelles de gestion des pêches placent 60 % des pêches mondiales face à un très haut risque ».

La cartographie ci-après présente des stocks commerciaux de poissons et crustacés en Europe de 2016 à 2020.

---

<sup>1</sup> Source : réponses de la DEB au questionnaire écrit du rapporteur.



Source : *les chiffres clés 2024 de la mer et du littoral*.

## B. Aires marines protégées à la française : en dépit d'une apparente atteinte des objectifs de déploiement, une efficacité moindre en raison d'un décalage avec les standards internationaux

### 1) La stratégie française pour les aires protégées (Snap) : des objectifs ambitieux, qui s'avèrent finalement en-deçà des engagements européens et internationaux de la France

La France est caractérisée par une **grande diversité d'aires protégées, terrestres et marines**. La catégorie des aires marines protégées (AMP) recouvre l'ensemble des dispositifs visés à l'article L. 334-1 du code de l'environnement :

- les parcs nationaux ayant une partie maritime ;
- les réserves naturelles ayant une partie maritime ;

- les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime ;
- les parcs naturels marins ;
- les sites Natura 2000 ayant une partie maritime ;
- les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- les zones de conservation halieutiques ;
- les parties maritimes des parcs naturels régionaux ;
- les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime.

Selon la définition proposée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), une aire protégée consiste en « *un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui lui sont associés* ». Les aires protégées contribuent directement à la protection de la vie sauvage, à la préservation de la diversité génétique, des habitats naturels, des espèces des communautés et des paysages, des sites d'intérêt géologique, au maintien des processus naturels, des écosystèmes et de leurs fonctions.

Le déploiement des AMP en France s'inscrit dans un cadre juridique à la fois européen et national.

À l'échelle européenne, la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 intitulée « *Ramener la nature dans nos vies* », annoncée le 20 mai 2020, prévoit la protection juridique d'un minimum de 30 % des terres et 30 % des mers de l'Union européenne, ainsi que la mise en place d'une **protection stricte dans au moins un tiers des zones protégées**. Cette stratégie s'appuie sur une ambition globale visant à ce que, d'ici 2050, tous les écosystèmes soient restaurés, résilients et suffisamment protégés.

Plus récemment, l'Union européenne a adopté un **règlement** fixant l'objectif de **restaurer, d'ici 2030, au moins 30 % des zones d'écosystèmes terrestres, d'eaux intérieures et des écosystèmes maritimes et côtiers dégradés**<sup>1</sup>.

Afin de décliner au niveau national les objectifs de la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, le Gouvernement a publié en janvier 2021 une Stratégie nationale pour les aires protégées (Snap) de France métropolitaine et d'outre-mer. Ce document fixe l'objectif de protéger **au moins 30 % du territoire, dont un tiers (soit 10 %) sous protection forte**.

La publication de la Snap a constitué un tournant : pour la première fois, la France s'est dotée d'une **stratégie unifiée** pour la **métropole** et les

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869.

**outré-mer**, intégrant les **enjeux terrestres et maritimes** et concernant **tous les types statutaires d'aires protégées**.

La loi « Climat et résilience »<sup>1</sup> d'août 2021 a consacré la Snap au niveau législatif, en introduisant un **article L.110-4 dans le code de l'environnement**, disposant que l'État élabore et met en œuvre une **stratégie nationale des aires protégées**, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Cet article :

- transcrit l'objectif de couvrir par des aires protégées au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, en métropole et en outre-mer et sur terre et en mer ;
- prévoit la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française.

La notion de protection forte a été définie par un décret d'avril 2022<sup>2</sup>, qui dispose que :

*« Est reconnue comme zone de protection forte une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées. »*

Cette reconnaissance est **automatique** pour certains espaces (cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques, zones de protection renforcée, notamment) ; elle est opérée **au cas par cas** pour d'autres espaces présentant des enjeux écologiques d'importance.

**De fait, la définition de la protection forte ainsi retenue par la France est plus souple que la notion de « protection stricte » préconisée par l'Union européenne et par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).**

Un document de travail de la Commission européenne du 28 janvier 2022 définit les aires placées sous protection stricte de la manière suivante (version traduite) :

*« Les zones strictement protégées sont des zones entièrement et légalement protégées, **identifiées pour conserver et/ou restaurer l'intégrité des zones naturelles riches en biodiversité**, avec leur structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels de soutien. **Les processus naturels sont donc***

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L.110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

*laissés essentiellement non perturbés par les pressions humaines et les menaces sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux de la zone, indépendamment du fait que ces pressions et menaces se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée. »*

### **Principales différences entre la protection forte et la protection stricte**

Selon la DEB, les **principales différences** entre protection forte et protection stricte portent sur :

o **L'approche** : exclusion des activités humaines par principe avec liste limitée d'exceptions à évaluer au cas par cas pour la protection stricte ; examen au cas par cas pour la protection forte sans exclusion de principe, à l'exception de l'extraction de matériaux ;

o **Le degré de pression résiduel acceptable et donc les activités humaines pouvant y être maintenues** : même s'ils ne sont pas catégoriques en laissant la porte ouverte au cas par cas, les textes UE laissent entendre que les activités compatibles sont très limitées.

La Commission cite en effet des exemples d'activités jugées compatibles car n'interférant pas avec les processus naturels, comme la recherche scientifique, la prévention des risques naturels, le contrôle des espèces exotiques envahissantes ou encore le contrôle des activités récréatives non intrusives. Entendus comme des indices du niveau de pression résiduel jugé acceptable, ils illustrent une approche plus restrictive que celle de la protection forte, qui prévoit la suppression ou la « forte limitation » des pressions.

En France, **la notion de protection forte correspond à la reconnaissance d'un niveau de protection supérieur au niveau « standard »**. Elle relève non pas d'un statut juridique nouveau mais d'une **logique de « labellisation »** destinée à marquer l'exemplarité de la gestion d'une zone, le plus souvent au sein d'une AMP, pour protéger des enjeux écologiques d'importance, en recherchant la suppression ou a minima la forte réduction des pressions générées par les activités humaines.

**Cette reconnaissance ne s'appuie donc pas sur l'exclusion a priori de certaines activités humaines mais relève d'une démarche au cas par cas, en analysant précisément leurs impacts sur les enjeux écologiques effectivement présents dans la zone considérée.** Le concept de protection forte étant plus large que celui de protection stricte, plusieurs exemples de zones de protection forte en mer peuvent toutefois s'apparenter à de la protection stricte au titre de la définition communautaire, dans l'hexagone comme en outre-mer, notamment les zones de protection renforcée de certaines réserves naturelles.

À l'échelle de l'UE, les zones de protection stricte couvrent aujourd'hui 0,03 % des eaux européennes et la progression vers l'objectif de 10 % paraît lente. La France est donc loin d'être une exception en Europe.

*Source : réponses de la DEB au questionnaire écrit du rapporteur*

Selon l'UICN, la **protection stricte** exclut toute activité extractive à l'instar de la pêche. L'OFB indique : « *d'après les standards de l'UICN, ne sont autorisées comme activités pour ces 3 catégories (Ia, Ib et II) que la recherche sans prélèvement, l'usage traditionnel sans prélèvement, la restauration/amélioration pour la conservation (contrôle des espèces invasives, restauration des coraux), la pêche / ramassage traditionnels en accord avec l'usage et la culture traditionnels, et les activités de loisirs sans prélèvement (comme la plongée), ainsi que le tourisme extensif, à partir de la catégorie II.* »

### Les catégories des aires protégées de l'UICN

L'UICN a également développé un système international de catégories afin de classer les aires protégées en fonction de leurs modalités de gestion. Cette classification sert de nombreux objectifs, parmi lesquels :

- faciliter la planification des aires protégées ;
- encourager les gouvernements à développer un éventail d'objectifs de gestion adaptés aux conditions nationales et locales ;
- faciliter les comparaisons entre pays ;
- réglementer les activités en fonction des objectifs de gestion de l'aire protégée.

Six catégories d'aires protégées ont été définies en 1994. Elles correspondent à une gradation des interventions humaines dans les milieux naturels, depuis l'exclusion de toute activité jusqu'à des stratégies de gestion durable de la biodiversité. Du plus strict au plus permissif : la catégorie I ne tolère que la recherche non extractive et les initiatives de restauration, tandis que la catégorie VI autorise les activités compatibles avec les objectifs des AMP. Les rejets de déchets, l'extraction minière et pétrolière et toute activité industrielle ne sont compatibles avec aucune catégorie définie par l'UICN.

L'assignation d'une catégorie à un statut de protection est fonction des modalités de gestion et de la réglementation. Cette analyse peut aboutir à classer des espaces protégés portant la même dénomination dans des catégories différentes selon la gestion mise en place, la superficie et les éléments constitutifs du site. Les différentes zones d'un même statut (par exemple au sein d'un parc national) peuvent également faire l'objet de classements différents.

Le tableau ci-après<sup>1</sup> présente les types d'activités admises ou non au sein des AMP, selon leur degré de protection. Les AMP sous protection stricte correspondent aux aires des catégories I et II.

<sup>1</sup> Source : UICN, comité français, *les zones de protection forte en mer, état des lieux et recommandations, 2021.*

Activités	Ia	Ib	II	III	IV	V	V1
Recherche : sans prélèvement	Y*	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Usage traditionnel sans prélèvement	Y*	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Restauration/amélioration pour la conservation (ex: contrôle des espèces invasives, réintroduction du corail)	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Pêche/ramassage traditionnels en accord avec l'usage et la culture traditionnels	N	Y*	Y	Y	Y	Y	Y
Activités de loisirs sans prélèvement (ex: la plongée)	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Tourisme extensif	N	N	Y	Y	Y	Y	Y
Navigation (sauf si elle ne peut être évitée du fait de la loi maritime internationale)	N	N	N*	N*	Y	Y	Y
Recherche: avec prélèvement	N*	N*	N*	N*	Y	Y	Y
Production d'énergie renouvelable	N	N	N	N	Y	Y	Y
Restauration/mise en valeur pour d'autres raisons (ex: renouvellement des plages, concentration de poissons, récifs artificiels)	N	N	N*	N*	Y	Y	Y
Pêche/récolte de loisirs (durable)	N	N	N	N	*	Y	Y
Pêche/récolte : pratiques de pêche locales durables	N	N	N	N	*	Y	Y
Pêche/aquaculture industrielles	N	N	N	N	N	N	N
Aquaculture à petite échelle	N	N	N	N	*	Y	Y
Travaux (ex: construction de port, dragage)	N	N	N	N	*	Y	Y
Déversement de déchets non traités	N	N	N	N	N	N*	N*
Extraction de minéraux, de gaz ou de pétrole (fond ou sous-sol)	N	N	N	N	N	N	N
Habitations	N	N	N	N	N	Y	N

**Légende:**

Non	N
De manière générale non, une prérogative forte à l'encontre de, sauf circonstances spéciales	N*
Oui	Y
Oui parce qu'il n'y a pas d'autre alternative, mais une autorisation spéciale est essentielle	Y*
Variable, dépend si l'activité peut être conduite de manière à être compatible avec les objectifs de l'AMP	*

Le décret d'avril 2022 ayant défini la protection forte a été contesté devant le Conseil d'État par l'association Bloom, notamment au regard des divergences entre la définition de la « protection forte » retenue dans ce texte et la notion de « protection stricte » définie par l'Union européenne et recommandée par l'UICN. Le Conseil d'État<sup>1</sup> a néanmoins considéré, dans sa décision du 6 novembre 2024, que les documents établis par l'UICN, d'une part, et le document de travail de la Commission européenne publié le 28 janvier 2022, d'autre part, étaient dépourvus de « portée normative ». La requête a donc été rejetée.

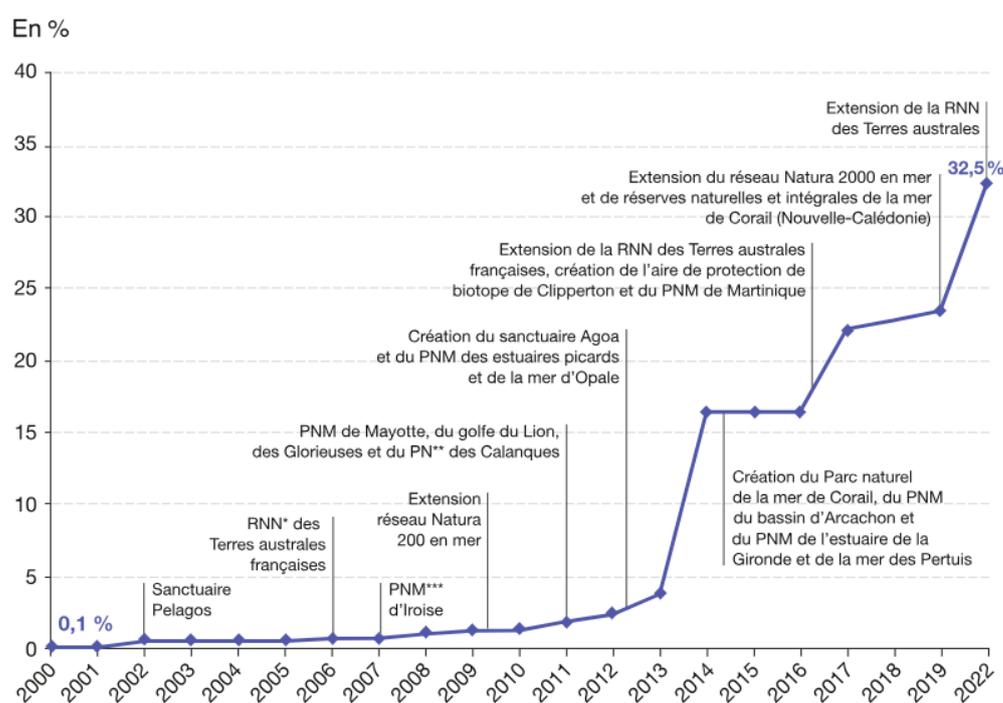
<sup>1</sup> Conseil d'État, 6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies, décision n° 468 106, 6 novembre 2024.

## 2) Bilan de la Snap après trois ans de mise en œuvre : des résultats mitigés et une répartition géographique fortement déséquilibrée

Selon les chiffres clés 2024 de la mer et du littoral, la France compte désormais **564 aires marines protégées (AMP)**<sup>1</sup>.

Depuis 2012, le domaine maritime français couvert par le réseau des AMP a fortement progressé en superficies couvertes, notamment avec la création du **sanctuaire Agoa** en 2012 dans les Antilles, celle du **Parc naturel de la mer de Corail** en 2014 et l'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises en février 2022, désormais la plus grande AMP française avec 1,6 million de km<sup>2</sup>.

Le graphique ci-après présente l'évolution de la proportion des eaux françaises classées en AMP de 2000 à 2022.



Source : chiffres clés 2024 de la mer et du littoral

<sup>1</sup> Cela inclut des parcs nationaux (3), réserves naturelles (38), des arrêtés de protection de biotope (28), des parcs naturels marins (8), des sites relevant du réseau Natura 2000 (234), des parties maritimes du domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (55), une réserve nationale de chasse et de faune sauvage (1), des aires marines instaurées au titre des conventions de mers régionales et des conventions internationales (81) ou en application des codes de l'environnement de la Polynésie française (60), des codes de l'environnement des provinces de Nouvelle-Calédonie et/ou délibérations du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (58).

Selon les **informations publiées sur le site du MTE**, en France métropolitaine et dans les territoires d'outre-mer, 33 % des eaux françaises sont désormais couvertes par des AMP.

En revanche, **les aires marines sous protection forte couvrent 4,8 % du territoire national, mais seulement 0,1 % du territoire hexagonal**<sup>1</sup>. Des AMP sous protection forte sont **en cours d'identification** à travers la mise à jour des documents stratégiques de façade (DSF), il est donc trop tôt pour en dresser un bilan. La **stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML)**, a fixé à horizon 2030 l'objectif d'atteindre 5 % d'aires sous protection forte dans l'hexagone. Cet objectif est assorti d'**objectifs intermédiaires d'ici 2027 par façade** : 1 % en Manche Est – Mer du Nord, 3 % en Nord Atlantique – Manche Ouest, 3 % en Sud Atlantique et 5 % en Méditerranée.

Deux **réserves** peuvent être formulées quant aux résultats de la France en matière de déploiement d'AMP.

D'une part, selon les données du **MTE**, **la superficie des AMP française est contrastée**. Le territoire maritime métropolitain, qui ne représente que 3,64 % de la superficie totale des eaux françaises, est couvert à hauteur de 45,3 % par un réseau de petites et nombreuses AMP (366 sites). À l'inverse, les espaces maritimes ultramarins, qui représentent 96,36 % des eaux françaises, font l'objet d'une couverture très hétérogène. Ainsi, les Antilles françaises, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte et les îles subantarctiques sont des territoires bien couverts (à plus de 96 %), contrairement à d'autres espaces comme La Réunion, Wallis-et-Futuna, la Guyane française ou Saint-Pierre-et-Miquelon où la couverture de l'espace maritime par les AMP est inférieure à 0,1 %.

D'autre part, de fait, **la France se caractérise par un large décalage entre le déploiement chiffré annoncé en termes de déploiement d'AMP d'une part, et le degré de protection réelle de ces aires, d'autre part**. Comme le souligne le **CNRS**, « *seulement 1,6 % de l'espace maritime français bénéficie d'un statut de protection intégrale ou haute, qui sont les deux niveaux permettant de réduire au mieux les impacts humains sur la biodiversité et qui peuvent être assimilés à de la protection forte* ». En métropole, seul 0,04 % de l'espace maritime est couvert par des aires de protection stricte.

Ainsi que l'a indiqué l'Ifremer, « *nombre des AMP françaises comme européennes n'imposent actuellement que peu de restrictions aux activités les plus impactantes (qui incluent principalement, mais pas uniquement, la pêche)*. Certains pays ont fait le choix de classer moins de surface de leurs ZEE en AMP, mais en leur accordant une protection plus stricte vis-à-vis des activités humaines **tandis que d'autres, tels la France, mais pas seulement, ont choisi de définir des AMP sur des proportions importantes de leurs eaux (plus de 30 % à l'échelle de la ZEE française, et plus de 45 % pour les eaux métropolitaines)**, mais avec des

---

<sup>1</sup> Source : réponses de la DEB au questionnaire écrit du rapporteur.

*niveaux de protection plus faibles voire inexistants, par rapport à la réglementation de "droit commun". »<sup>1</sup>*

De fait, selon un récent rapport de l'organisation non gouvernementale Oceana, la pêche au chalut de fond est fréquente dans les AMP françaises : **en 2024, plus de 100 chalutiers de fond ont passé plus de 17 000 heures à pêcher dans les six parcs naturels marins de la France**. Ce rapport indique : « *la France prétend avoir déjà mis sous protection 30 % de ses eaux, mais ces résultats montrent que la majeure partie de cette « protection » n'existe que sur le papier* ». <sup>2</sup>

De même, l'Ifremer indique : « *une part significative de l'activité des chaluts et des dragues a lieu dans les AMP. En 2022, le CSTEP (Comité Scientifique, Technique et Économique pour la Pêche auprès de la Commission européenne) a réalisé une estimation pour l'ensemble des États membres, sur les années 2017-2019. Pour la France, cette part avait été estimée à environ 33 % des jours de mer et 25 % de la valeur des débarquements de la pêche aux arts traînants de fond pour les navires de plus de 12 m. Cette analyse se basait toutefois sur une analyse peu précise, car utilisant des données disponibles à l'échelle européenne mais relativement agrégées (base de données FDI opérée par le JRC, Joint Research Center). Dans ce rapport, le CSTEP explique d'ailleurs en détail la difficulté de l'exercice, à la fois du fait de résolutions spatiales souvent différentes entre les données de pêche disponibles et les contours des AMP, surtout lorsqu'elles sont de petite surface, mais également du fait de la multitude de définitions des AMP d'un État membre à un autre, et de l'hétérogénéité de la disponibilité des informations les concernant au niveau européen.* »<sup>3</sup>

**La répartition géographique des AMP sous protection stricte est en outre très fortement déséquilibrée.** Ainsi, 80 % de ces aires se situent dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), une concentration qui s'élève à plus de 97 % si l'on y inclut la Nouvelle-Calédonie. En métropole, les niveaux de protection sont bien plus faibles : « *à titre d'exemples, 59 % des eaux françaises méditerranéennes sont dans des AMP, dont 0,1 % en protection haute ou intégrale ; presque 40 % de la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord est sous un statut d'AMP tandis que 0,01 % reçoit une protection haute ou intégrale.* »

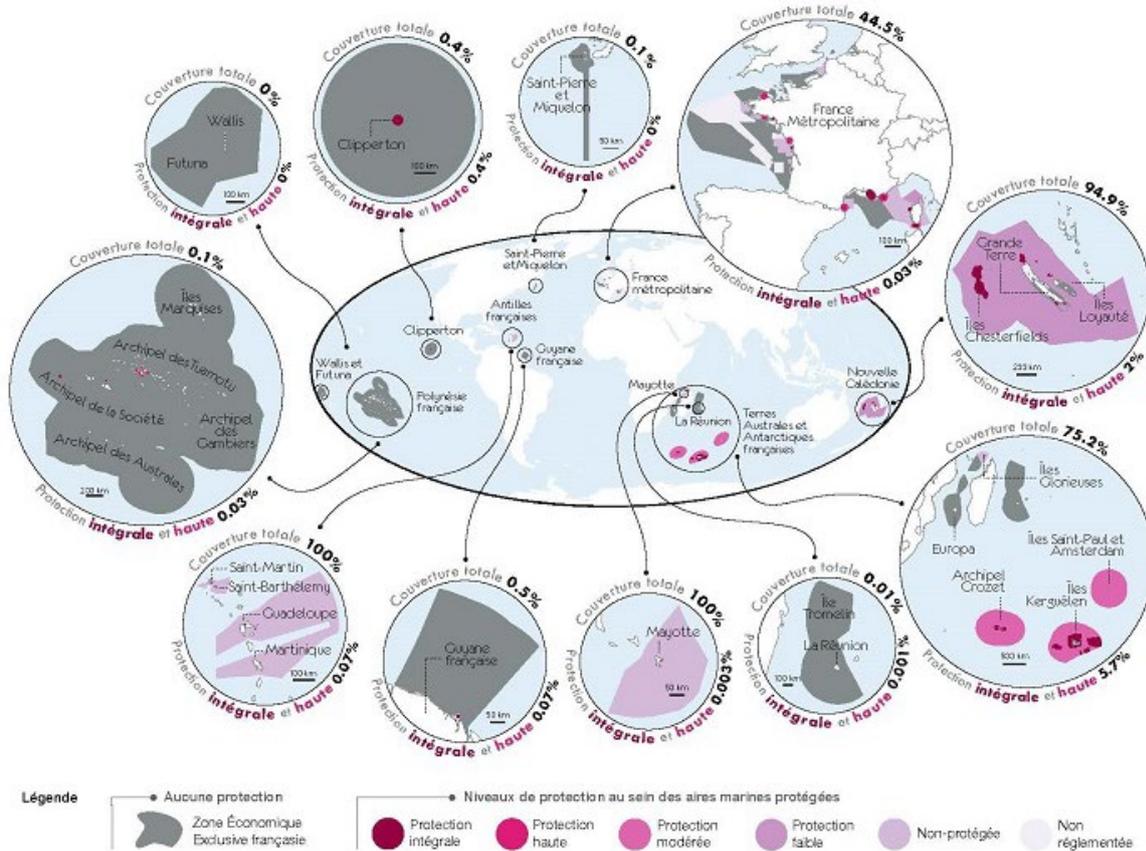
---

<sup>1</sup> Source : réponses de l'Ifremer au questionnaire écrit du rapporteur.

<sup>2</sup> Oceana, Marine Paper Parks : Exposing Destruction in France's Iconic Marine Protected Areas, 28 mai 2025.

<sup>3</sup> Source : réponses de l'Ifremer au questionnaire écrit du rapporteur.

## Couverture des différents niveaux de protection en France métropolitaine et en outre-mer



Source : CNRS

Or, l’OFB rappelle que « pour observer un gain de biodiversité dans une aire marine protégée, il faut réunir 3 conditions :

- Protéger fortement
- Protéger sur une longue période
- Protéger une zone dégradée / exploitée

Cet acteur indique : « ces conditions sont rarement réunies. Les aires protégées de Cerbère Banyuls, Port Cros, ou Parc marin de la côte bleue ont démontré leur efficacité en termes de gain de biodiversité. En Atlantique, le cantonnement de pêche de la chaussée de Sein a également démontré de très bons résultats sur la population de langoustes. Dans ce dernier cas, il n’a pas été observé de gain de biodiversité en dehors de cette espèce halieutique car le site était déjà en très bon état »<sup>1</sup>.

Or, la mise en place d’AMP efficaces, c’est-à-dire strictement protégées, aurait des conséquences bénéfiques pour le secteur de la pêche.

<sup>1</sup> Source : réponses de l’OFB au questionnaire écrit du rapporteur.

Comme le souligne la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, l'efficacité écologique des AMP augmente avec **le niveau de protection** : ainsi, en comparaison des zones non protégées, les aires hautement et modérément protégées présentent une abondance et une biomasse de poissons très supérieure ; en revanche, l'abondance et la biomasse des poissons dans les aires faiblement protégées ne semblent pas différer de celles des zones environnantes non protégées.

La mise en place d'AMP hautement protégées permettrait donc de renforcer les ressources halieutiques.

Selon l'UICN, « les réserves marines "hautement protégées" entraînent une augmentation moyenne de 28 % de la taille individuelle des organismes, de 21 % du nombre d'espèces observées, de 166 % de la densité et de près de 450 % de la biomasse par rapport aux zones non protégées. Il a également été observé que les zones de récifs coralliens sous protection forte sont en moyenne six fois plus résistantes au blanchissement et à d'autres perturbations que les zones non protégées.

Enfin, il a été démontré que dans des zones de protection intégrale, forte ou modérée on observait des biomasses et abondances d'espèces commerciales de poissons supérieures à celles mesurées dans des zones non protégées. Cependant, les zones de protection modérée ne seraient efficaces écologiquement que lorsqu'elles sont à proximité immédiate d'une zone de protection intégrale. »

Selon Didier Gascuel, spécialiste des ressources halieutiques :

« Dans une étude de 2014 (Colleter et al.) consacrée à 5 (petites) AMP de Méditerranée, nous avons montré que les exports de biomasse étaient du même ordre de grandeur que les captures auxquelles les pêcheurs devaient renoncer du fait de la fermeture. Autrement dit, ils peuvent espérer retrouver à l'extérieur ce à quoi ils ont dû renoncer à l'intérieur. Cette analyse ne tient cependant compte ni de l'exportation potentielle de larves (d'où l'intérêt des AMP pour les zones de frayère ou nourricerie) ni des gains de long terme liés, par exemple, à la préservation de la biodiversité génétique. »<sup>1</sup>

La mise sous protection stricte de certaines zones entraîne en outre un « effet réserve » et un effet de « débordement » (ou « spill over »), qui désigne l'augmentation de la taille des poissons et de la quantité de biodiversité présente autour de la zone protégée et, en conséquence, la hausse des captures de pêche. Cet effet a été documenté, y compris récemment par une étude du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture<sup>2</sup> de l'Union européenne.

L'instauration autour des aires strictement protégées de « zones tampons » dans lesquelles la pêche artisanale est autorisée, mais la pêche

---

<sup>1</sup> Source : réponses de Didier Gascuel au questionnaire écrit du rapporteur.

<sup>2</sup> European maritime, fisheries and aquaculture fund, "Assessing spillover from marine protected areas to adjacent fisheries - Baltic and North Seas, Atlantic EU Western Waters and Outermost Regions : final report", 2024.

industrielle et de loisir interdite, permet ainsi aux pêcheurs professionnels de bénéficier de manière prioritaire de l'effet réserve.

Didier Gascuel indique : « Les effets de débordement (spillover) sont clairement démontrés, notamment dans les milieux peu dispersifs (zones de courants plus faibles). La littérature scientifique démontre également l'intérêt de zones tampons, pour éviter que les biomasses exportées depuis l'intérieur des réserves (strictes) ne soient captées par un petit nombre de bateaux pêchant en lisière de la zone protégée »<sup>1</sup>. De même, l'Ifremer indique : « Pour les poissons adultes, si l'effort de pêche se reporte aux frontières de l'AMP, le gain pourrait être absorbé par cet effort accru autour de la zone, et son rôle dans la réduction de la pression de pêche serait alors limité ».<sup>2</sup>

Selon l'observatoire des réserves sous-marines et des aires marines des côtes françaises de la Méditerranée (Medamp), ce dispositif est largement employé dans les aires marines protégées d'Italie. En France, il a par exemple été instauré autour de la **réserve marine de la Scandola en Corse** (cf. schéma ci-après : en rouge, zone de non-prélèvement et en bleu, zone tampon où la pêche artisanale est autorisée).



Source : [site internet de Medamp](#)

<sup>1</sup> Source : réponses de Didier Gascuel au questionnaire écrit du rapporteur.

<sup>2</sup> Source : réponses de l'Ifremer au questionnaire écrit du rapporteur.

## **II. Le dispositif proposé : renforcer la protection juridique dans les aires marines protégées**

L'article 1<sup>er</sup> vise à renforcer la protection juridique dont font l'objet les AMP, à travers la modification de l'article L. 110-4 du code de l'environnement qui concerne la Snap.

Premièrement, le 1<sup>o</sup> de l'article réécrit le premier alinéa du I de l'article L. 110-4 du code de l'environnement, en y apportant plusieurs modifications :

- la notion de « protection forte » est remplacée par celle de « protection stricte », conformément aux standards internationaux. L'objectif de couvrir le territoire métropolitain et d'outre-mer, sur terre et en mer, de 10 % d'AMP sous protection forte est donc renforcé au profit d'une protection stricte ;
- un objectif est introduit visant à ce que les AMP sous protection stricte couvrent 10 % au moins de chaque façade maritime ou bassin maritime ultramarin ;
- la date « butoir » du 1<sup>er</sup> janvier 2030, conformément à la Stratégie de l'UE pour la biodiversité et à la Snap ;

Deuxièmement (3<sup>o</sup>), une définition de la protection stricte est introduite au même article L. 110-4, qui s'inspire de celle donnée par l'UICN. En vertu de cette définition, ne sont autorisées que les « *activités de gestion nécessaires à la restauration ou à la conservation des habitats et des espèces pour la protection desquels la zone a été désignée ainsi que les activités limitées et bien contrôlées qui n'interfèrent pas avec les processus naturels ou les améliorent* ». Un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre de la protection stricte, notamment en ce qui concerne les procédures de contrôle.

Enfin (3<sup>o</sup>), l'article prévoit l'instauration d'une zone tampon autour de chaque zone placée sous protection stricte dans laquelle seraient interdits le chalutage, les activités industrielles et la pêche récréative, compte tenu de leurs impacts sur les écosystèmes. Un décret viendra préciser les modalités de mise en œuvre de ces zones et les procédures de contrôle et de sanction adéquates pour en assurer le respect.

Ces **zones tampons** ont vocation à permettre aux professionnels de la pêche artisanale d'exploiter en priorité les retombées positives de l'« effet réserve » induit par la zone de protection stricte.

## **III. La position de la commission : un objectif louable, mais un dispositif qui soulève des difficultés de méthode, de calendrier et d'opérationnalité**

**La commission partage l'objectif et l'esprit de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, qui vise à assurer l'effectivité et l'efficacité des aires

marines protégées françaises et ce, d'autant plus que la France s'apprête à accueillir à Nice, du 9 au 13 juin 2025, la troisième Conférence des Nations unies pour les Océans.

**Néanmoins, elle l'a jugé qu'il soulevait des difficultés de fond et de méthode à deux titres.**

Premièrement, le remplacement dans le code de l'environnement de la notion de « protection forte » par celle de « protection stricte », tel que proposé par le dispositif, **conduirait à remettre en cause les équilibres établis par le législateur lors de l'adoption, en août 2021, de la loi « Climat et résilience »**. L'approche française, basée sur l'analyse au cas par cas des impacts de chaque activité sur les enjeux écologiques présents dans la zone considérée, apparaît **plus souple et plus apte à faciliter la conciliation des usages en mer**. En outre, un tel changement de méthode conduirait à **déstabiliser le processus d'identification des zones de protection forte** qui est en cours, depuis plus de deux ans, sur les différentes façades maritimes dans le cadre de la mise à jour des **documents stratégiques de façade**. Il apparaît préférable d'attendre le **déploiement complet** du dispositif issu de la loi « Climat et résilience » avant d'en évaluer précisément la portée et les résultats sur la **protection des écosystèmes marins**.

Deuxièmement, l'établissement d'un **objectif visant à couvrir au moins 10 % de l'espace maritime de chaque façade par des zones de protection stricte** apparaît trop rigide : il ne permet pas de tenir compte des **différences de situation** (en termes de contraintes physiques et socio-économiques, de densité des usagers en mer, etc.) **entre les territoires**. Conscient de cette difficulté, le rapporteur a proposé un amendement COM-1 pour assouplir ce dispositif en prévoyant la déclinaison de l'objectif global de 10 % de zones sous protection stricte sur chaque façade maritime sous la forme de **sous-objectifs**, tenant compte de leurs contraintes respectives et des enjeux de protection de la biodiversité en présence. **Néanmoins, jugeant inopportun le passage à une doctrine de « protection stricte » en lieu et place de celle de protection forte aujourd'hui en cours de déploiement, la commission a malgré tout rejeté cet amendement.**

Le rapporteur a également proposé **trois amendements**, afin :

- de **mieux distinguer**, en termes d'impacts, la **pêche récréative**, d'une part, du chalutage et des activités industrielles, d'autre part, à l'alinéa 7 prévoyant l'instauration autour des zones strictement protégées de zones « tampon » dans lesquelles ces activités seraient interdites (COM-3) ;
- d'opérer deux **harmonisations rédactionnelles** (COM-2 et COM-4).

Bien qu'ils aient proposé des **évolutions bienvenues**, la commission n'a pas adopté ces amendements dans un **souci de cohérence**, compte tenu de son choix de ne pas adopter l'article 1<sup>er</sup>.

**La commission n'a pas adopté l'article 1<sup>er</sup>.**

*Article 2*

**Concilier les activités de pêche et la protection des écosystèmes marins**

**Cet article vise à concilier les activités de pêche et la protection des écosystèmes marins à travers deux mesures à portée socio-économique.**

**La première disposition consiste à mettre en œuvre et à accompagner la transition de l'activité du chalut de fond vers des activités plus durables, à travers la création et l'animation par l'État d'un nouveau document stratégique : une « stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond ».**

**La seconde disposition exclut l'activité de pêche d'un certain type de navires des eaux territoriales françaises : il crée une interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, de l'exercice des navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égale à vingt-cinq mètres à moins de douze milles nautiques de la laisse de basse mer des côtes.**

**La commission n'a pas adopté l'article 2.**

**I. Concilier les multiples activités de pêche avec la protection des écosystèmes marins : un cadre scientifique, juridique et stratégique récent**

**A. Derrière le terme de « pêche », une multiplicité de réalités techniques, socio-économiques et environnementales**

La grande diversité des pratiques de pêche et de leurs caractéristiques respectives nécessite de distinguer plusieurs typologies.

**1) Techniques et activités de pêche**

Les distinctions techniques (par l'action, par le type d'outil) sont à mobiliser en conservant à l'esprit qu'un même engin donné peut pratiquer plusieurs types d'activités de pêche. À la différence de certains pays européens qui ont orienté leur pêche vers un modèle industriel et standardisé, comme en Allemagne ou au Pays-Bas, la France a conservé une **flotte diverse, polyvalente, reposant sur une grande diversité de métiers.**

- Parmi les engins actifs utilisés, le terme de « chalut » correspond à un type de filet en forme d'entonnoir. Celui-ci peut s'exercer sans être en contact avec le fond (on parle alors de « chalut pélagique ») ou bien être placé à proximité du fond et le racler en action : cette dernière pratique correspond au « **chalut de fond** » ;

- Parmi les engins tractés qui ont vocation à racler le fond, on peut distinguer deux types d'outils : le chalut (type de filet) et la drague (panier).

## 2) Localisation géographique

La variété des contextes géographiques, écosystémiques et socio-économiques conduit à différencier les approches selon les distinctions suivantes :

- Sur le territoire national, il est à noter la spécificité de la **situation en Hexagone**, qui se caractérise par une plus grande densité de toutes les activités en mer et pas seulement de l'activité de pêche ;
- Au sein de l'Hexagone, on relève également la spécificité de la **façade atlantique** par rapport à la façade méditerranéenne en fonction de la densité et de l'importance socio-économique du secteur de la pêche.

## 3) Taille des navires

La classification par la taille des navires en longueur hors tout est mobilisée :

- sur le plan réglementaire : en fonction de l'autorité compétente pour examiner les demandes de permis de mise en exploitation (longueur hors tout inférieure ou égale à 25 mètres). Il est à noter cependant que cette classification est disjointe des critères mobilisés pour les typologies de la Politique commune de la pêche (PCP), soient la **puissance** et la **jauge**.
- sur la caractérisation de la **pêche dite « industrielle »** par rapport à la pêche dite « artisanale ».

**Il n'existe pas de consensus sur les notions de pêches « industrielle » et « artisanale ».** La plupart des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et que certains documents de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) considèrent que seuls les navires de moins de 12 mètres utilisant des arts dormants relèvent de la pêche artisanale. *A contrario*, les organisations professionnelles considèrent comme artisans tous les navires dont le propriétaire est le capitaine embarqué à bord au moins une partie de l'année. De fait, cette définition couvre la grande majorité des navires d'une longueur hors tout de moins de 24 mètres. Ainsi, certains universitaires en écologie marine comme Didier Gascuel<sup>1</sup> choisissent de qualifier d'industriels les engins d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres.

---

<sup>1</sup> Notamment dans l'étude « Transipêche » : Gascuel, Quenper et al., 2024 – accessible sur <https://halieutique.institut-agro.fr/files/fichiers/pdf/Transip%C3%A0chePerformances.pdf>

#### 4) Importance socio-économique

Les données disponibles en *open data*<sup>1</sup> qui sont collectées par le Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP), le comité d'avis de l'Union européenne sur la gestion des pêches, permettent de dresser le bilan suivant de l'importance socio-économique des **deux typologies qui font l'objet du plus de controverses** :

- l'activité des **chaluts et sennes de fond** ;
- les engins d'une **longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres**.

Le tableau ci-après présente l'importance socio-économique respective de ces deux typologies selon les critères suivants :

- nombre d'engins ;
- nombre d'équivalents temps plein (ETP) associés ;
- débarquements en volume ;
- débarquements en valeur.

On peut ainsi relever l'importance socio-économique des engins de fond hors drague, représentant ainsi 23 % des ETP, 25 % des débarquements en volumes et 30,4 % des débarquements en valeurs de la pêche française (pour l'Hexagone, respectivement 3,78 % des ETP, 4,23 % des volumes et 5,1 % en valeurs).

#### Importance socio-économique respectives des engins de fond hors drague et des engins d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 24 mètres.

Nombre d'engins (chalut et sennes de fond)	Toutes tailles d'engins confondues	10,9 % en France dont <u>1,78 %</u> en Hexagone
	Engins ≥ 24 m	<u>1,6 %</u> en France dont <u>0,8 %</u> en Hexagone
Nombre d'ETP correspondants	Toutes tailles d'engins confondues	<u>23 %</u> en France dont <u>3,78 %</u> en Hexagone
	Engins ≥ 24 m	7,4 % en France dont <u>3,7 %</u> en Hexagone
Débarquements en volumes	Toutes tailles d'engins confondues	<u>25 %</u> en France dont <u>4,23 %</u> en Hexagone
	Engins ≥ 24 m	<u>11,6 %</u> en France dont <u>0,8 %</u> en Hexagone
Débarquements en valeurs	Toutes tailles d'engins confondues	<u>30,4 %</u> en France dont <u>5,1 %</u> en Hexagone
	Engins ≥ 24 m	<u>12 %</u> en France dont <u>6 %</u> en Hexagone

Source : CATDD, d'après D. Gascuel et alii, 2024, *op. cit.*

<sup>1</sup> Les données proviennent des déclarations des États membres de l'UE et sont établies sur un pas de temps annuel à l'échelle de chacune des flottilles de pêche : <https://stecf.ec.europa.eu>.

## 5) Performance socio-économique

Celle-ci est évaluée par l'étude précitée<sup>1</sup> en fonction de la taille des engins selon plusieurs critères :

- la valeur ajoutée (VA) par volume débarqué ;
- le nombre d'ETP créé par volume débarqué ;
- le niveau de subvention par VA.

L'étude conclut à une « forte décroissance de ces performances en fonction de la taille des navires »<sup>2</sup>.

## 6) Impact écologique

Celui-ci est évalué par l'étude précitée<sup>3</sup> en fonction du type d'activité selon plusieurs critères :

- la surface abrasée de fonds marins ;
- la surexploitation des ressources ;
- la capture de poissons juvéniles ;
- les émissions carbonées.

Il ressort de cette étude<sup>4</sup> que l'empreinte écologique des engins de fond hors drague est supérieure à tous les autres types d'activité de pêche, qu'il s'agisse de l'empreinte par volume, par euro de valeur ajoutée et par ETP.

## **B. Concilier les pêches et la protection des écosystèmes : les cadres européen et français**

### **1) Le cadre juridique et stratégique européen pour concilier les pêches et la protection des écosystèmes**

Dans le cadre de la Politique commune de la pêche (PCP), l'Union européenne et les États membres exercent des compétences partagées dans le domaine de la pêche, à l'exclusion de la **conservation des ressources biologiques de la mer**, qui relève d'une **compétence exclusive de l'Union**.

Parmi les objectifs de la PCP figurent notamment, d'une part, la préservation des stocks halieutiques et, d'autre part, la garantie des revenus et des emplois stables aux pêcheurs.

---

<sup>1</sup> D. Gascuel, Quenper et alii, 2024, op. cit, p. 67 et en particulier la figure n°38.

<sup>2</sup> Étude précitée, p. 66 et graphes associés.

<sup>3</sup> D. Gascuel, Quenper et alii, 2024, op. cit

<sup>4</sup> Étude précitée, p.64 et en particulier la figure n°37.

### **L'évolution des objectifs de la politique commune de la pêche**

La PC poursuivait initialement quatre objectifs distincts :

- préserver les stocks halieutiques ;
- protéger l'environnement marin ;
- garantir la viabilité économique des flottes de l'Union ;
- fournir une alimentation de qualité aux consommateurs.

En 2002, afin de mettre un terme à la surpêche et d'assurer durablement l'avenir du secteur de la pêche, un objectif supplémentaire a été assigné à la politique commune de la pêche, à savoir permettre une **exploitation durable** des ressources aquatiques vivantes, de manière équilibrée et en tenant compte des **aspects environnementaux, économiques et sociaux**.

Si la réforme de 2002 a ainsi introduit une approche à long terme pour la gestion de la pêche comprenant notamment des plans de reconstitution ou de gestion pluriannuels pour les stocks halieutiques, elle n'a pas permis d'enrayer la détérioration de certains stocks.

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la « nouvelle PCP » de 2013, afin de garantir que les activités de pêche soient durables à long terme sur le plan environnemental. Le règlement de 2013 stipule notamment que la PCP doit contribuer « à la protection du milieu marin, à la gestion durable de toutes les espèces exploitées commercialement » et qu'il est « nécessaire de mettre en œuvre une approche écosystémique de la gestion des pêches, de limiter les incidences des activités de pêche sur l'environnement et de réduire autant que possible les captures indésirées ».

L'Union européenne a également posé progressivement les jalons d'une stratégie visant à **encadrer la pêche de fond** afin d'en réduire les incidences sur les écosystèmes marins les plus vulnérables.

### **Restrictions de la pêche mobile de fond : des précédents ponctuels**

Par le passé, des mesures ponctuelles ont été prises pour restreindre la pêche de fond mobile dans certaines zones particulièrement sensibles - avec par exemple en France l'interdiction, depuis 1862, du chalutage dans la bande des 3 milles marins (soit 6 kilomètres) ou encore l'interdiction périodique de la pêche au chalut entre 3 et 6 milles nautiques des côtes dans le golfe du Lion, afin de protéger les populations juvéniles de merlus.

Dans sa communication (à portée non normative) du 21 février 2023 intitulée « Plan d'action de l'UE : protéger et restaurer les écosystèmes marins pour une pêche durable et résiliente », la Commission propose **d'étendre considérablement les restrictions spatiales apportées à la pêche de fond**

**mobile**, en prohibant l'utilisation des engins de fond dans les zones Natura 2000 dès 2024, et dans toutes les aires marines protégées existantes ou nouvelles à compter de 2030.

## **2) L'approche française pour concilier les pêches et la protection des écosystèmes**

Dans sa vision stratégique portée par la Stratégie nationale biodiversité (SNB3) et par la Stratégie nationale mer et littoral (SNML), la France décline l'enjeu de durabilité des pêches selon une approche revendiquée comme souple, fondée sur **l'analyse dite « au cas par cas » des impacts de chaque type de pression exercée localement sur un écosystème donné.**

Cette approche revendiquée par la France procède du principe qu'il convient d'étudier l'ensemble des interactions entre les activités de pêches et les espèces et habitats d'intérêt communautaire afin d'évaluer le risque d'atteinte aux objectifs de conservation. Les **analyses du risque pêche** (*voir encadré*) constituent en ce sens un outil emblématique de cette approche française. Néanmoins, dans la mesure où chaque site protégé peut réglementer différemment les activités humaines, le cadre juridique applicable se révèle ainsi complexe et hétérogène à l'échelle nationale.

### **Un outil emblématique de l'approche française « au cas par cas » : les analyses du risque pêche (ARP) dans les sites Natura 2000**

Des actions sont d'ores et déjà mises en place et en cours en France pour réduire les impacts du chalutage de fond, notamment au travers des analyses risques pêches (ARP) dans les sites Natura 2000. Ces analyses s'appuient sur une méthodologie nationale pour évaluer site par site l'impact des pressions susceptibles d'être générées par les différents engins de pêche sur les habitats et espèces marins considérés. Lorsqu'un risque d'atteinte aux objectifs de conservation du site Natura 2000 est identifié, des mesures réglementaires sont adoptées au cas par cas pour réduire ce risque à un niveau compatible avec les objectifs du site.

Ces analyses sont en cours depuis 2019 et se dérouleront jusqu'en 2026, pour une prise des mesures réglementaires nécessaires programmées d'ici 2027.

La gouvernance de l'approche française repose sur une **large concertation avec l'ensemble des parties prenantes**, visant à générer un consensus le plus large possible et ainsi garantir l'atteinte effective des objectifs nationaux et locaux.

À titre d'exemple, à l'échelle de chaque façade (Hexagone) ou chaque bassin maritime (Outre-mer), il existe une instance de concertation dédiée à l'élaboration des instruments d'orientation de la politique maritime intégrée à l'échelle de la façade. Il permet à des acteurs divers (État, collectivités locales, associations, organisations socio-professionnelles) d'intervenir dans

la définition des modalités de gestion des différents espaces maritimes de la façade.

Enfin, en termes d'appréhension française des différentes activités de pêche, il est à noter que l'approche française prend en compte la problématique de renouvellement de la flotte et d'amélioration des engins de pêche dans sa globalité, sans la focaliser uniquement sur la pêche de fond.

## **II. Le dispositif proposé : mieux concilier certaines pratiques de pêche avec la protection des écosystèmes marins**

L'article 2 vise à introduire dans le livre IX du code rural et de la pêche **deux dispositions à portée socio-économique** :

- la première propose de compléter le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup>, relatif aux dispositions générales applicables à la pêche maritime et à l'aquaculture marine (1°) ;
- la seconde vise à rétablir un article au sein de la section 1, relative à l'autorisation des activités de pêche maritime (2°).

### **A. La première disposition : mettre en œuvre et accompagner la transition de l'activité du chalut de fond vers des activités plus durables**

La disposition prévue par le 1° du I de l'article 2 complète le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du code rural et de la pêche par un nouvel article L. 911-5.

Cet article L. 911-5 vise à impulser une **démarche à portée socio-économique et écologique** qui se traduit par la création et l'animation par l'État d'un **nouveau document stratégique** : une **stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond** vers des pratiques plus durables.

Cet article crée l'obligation : pour l'État, de créer et d'animer cette démarche et de la réviser tous les trois ans ; pour les pouvoirs publics (État, collectivités et opérateurs publics), de la traduire dans leurs documents de planification et de programmation.

Les **objectifs** globaux qui y sont fixés sont :

- de réduire la dépendance de la filière de la pêche française à la consommation d'énergies fossiles ;
- de diminuer et, à terme, de mettre fin à la pression exercée par le chalut de fond sur les écosystèmes marins ;
- de manière plus générale, amorcer et accompagner la transition vers d'autres techniques de pêche que le chalut de fond et concilier les pratiques de pêche avec la gestion durable des ressources halieutiques.

Parmi les **mesures** que devront comprendre cette stratégie, décrites de manière non exhaustive figurent :

- le soutien à l'innovation en faveur du développement de techniques de pêche alternatives ;
- la mobilisation en faveur de la transition des leviers suivants :
  - o les modalités d'attribution des permis de mise en exploitation des navires de pêche professionnelle ;
  - o les critères et la répartition des quotas de pêche ;
- la compensation et l'accompagnement socio-économique de la transition vers d'autres pratiques.

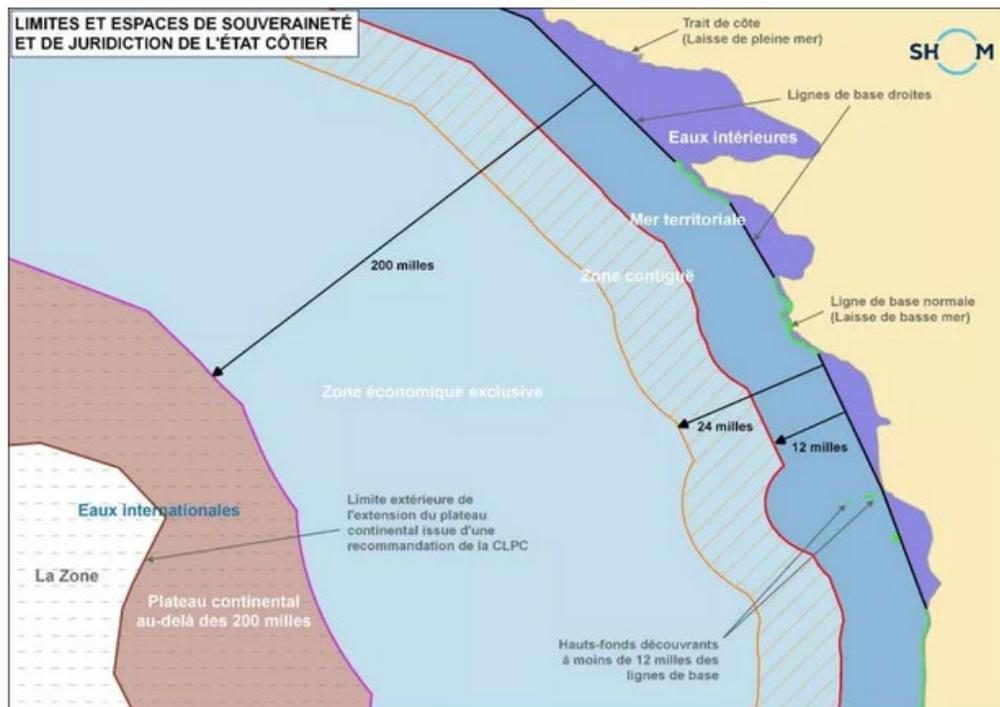
### **B. La seconde disposition : interdire les navires de plus de 25 mètres de long des eaux territoriales française**

La disposition prévue au 2° complète la section 1, relative à l'autorisation des activités de pêche maritime, du chapitre du code rural et de la pêche relatif à l'autorisation des activités de pêche maritimes, par le rétablissement d'un article L. 921-8.

Cet article vise à **exclure l'activité d'un certain type de navires des eaux territoriales françaises**. Il crée en effet une interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, de l'exercice des navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égale à vingt-cinq mètres à moins de douze milles nautiques de la laisse de basse mer des côtes.

### Le périmètre de l'interdiction : les eaux territoriales françaises

Les eaux territoriales françaises sont définies par une distance de 12 milles marins de la laisse de basse mer des côtes (soit environ 22,224 km), conformément au droit international selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, (Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982). Il s'agit l'espace maritime sur lequel la France exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources.



Source : <https://limitesmaritimes.gouv.fr>

### III. La position de la commission : au-delà des enjeux de protection des écosystèmes, l'avenir socio-économique des pratiques de pêche en question

La commission partage l'objectif de l'article 2, qui est d'articuler la protection de plusieurs écosystèmes complexes et fortement liés : les **écosystèmes biologiques** et les **écosystèmes socio-économiques et institutionnels** constitués par les activités humaines en mer.

Toutefois, elle s'inquiète des **conséquences potentielles** de ces deux dispositifs, avec des impacts incertains sur le plan de la protection de la biodiversité, mais potentiellement dévastateurs pour la structuration socio-économique de la filière pêche française.

Premièrement, les **enjeux de la durabilité de la pêche** sont déjà abordés dans les stratégies nationales existantes (Stratégie nationale biodiversité, SNB3, et Stratégie nationale pour la mer et le littoral, SNML), lesquelles sont en cours de déploiement. L'adoption d'un nouveau document stratégique poserait ainsi des difficultés de cohérence et d'opérationnalité et

remettrait en question les efforts déjà engagés par l'ensemble des parties prenantes économiques et institutionnelles pour la mise en œuvre des stratégies existantes. Ainsi, le dispositif proposé ne présenterait pas de garanties suffisantes d'un impact effectif sur la protection des écosystèmes, si son **acceptabilité** n'est pas garantie.

En deuxième lieu, les produits de l'activité de chalut de fond sont significatifs pour la structuration de la **filière agroalimentaire française** ; par conséquent, ils seraient nécessairement compensés par une augmentation en proportion des importations, lesquelles sont capturées sans que ne soit connu précisément leur impact sur les écosystèmes marins concernés.

Enfin, les **volumes et la valeur ajoutée** liés à l'activité des chaluts de fond sont déterminants pour la structuration et le dynamisme des activités littorales, notamment en termes d'équipements et d'infrastructures. Les mesures proposées auraient ainsi des conséquences néfastes sur le tissu socio-économique des façades maritimes concernées, et en particulier la façade atlantique.

Ainsi, si la commission reconnaît la **nécessité d'un accompagnement de la filière**, notamment dans un contexte économique préoccupant au vu des conséquences du Brexit sur l'activité des flottilles françaises, elle insiste sur le fait que **cet accompagnement doit porter sur l'ensemble des activités** – et non sur les seuls chaluts de fond –, **et s'inscrire dans les dispositifs existants**, dont la mise en œuvre repose sur des **processus de concertation** qui en garantissent à la fois l'acceptabilité et la portée effective.

**La commission n'a pas adopté l'article 2.**

*Article 3*  
**Gage financier**

L'article 3 vise à gager les dispositions de la présente proposition de loi afin d'assurer sa recevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution.

**La commission n'a pas adopté l'article 3.**



## TRAVAUX EN COMMISSION

### Désignation du rapporteur

(Mercredi 14 mai 2025)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins, déposée le 27 mars dernier par Mme Mathilde Ollivier et plusieurs de ses collègues.

La protection des océans et de sa biodiversité constitue un axe important du travail de notre commission notamment à travers le groupe d'études Mer et littoral présidé par notre vice-président, Didier Mandelli.

C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai souhaité qu'une délégation de notre commission, sous réserve de son accréditation, puisse se rendre à Nice en juin prochain pour participer à la troisième conférence des Nations unies sur l'océan (Unoc) co-organisée par la France et le Costa Rica. Le traité pour la protection de la haute mer et de la biodiversité marine, plus connu sous l'acronyme BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*), sera au cœur des discussions. Pour rappel, le Sénat a adopté le projet de loi autorisant la ratification de ce traité le 5 novembre dernier et la France a déposé aux Nations unies son instrument de ratification le 5 février dernier.

Sur le plan national, la France qui possède le deuxième domaine maritime mondial a multiplié ses engagements en matière de protection des milieux marins. L'article L. 110-4 du code de l'environnement qui avait été introduit par la loi Climat et Résilience de 2021 prévoit notamment l'élaboration d'une stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées, au moins 30 % de l'ensemble du territoire et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, dont au moins 10 % sous protection forte.

L'objet de cette proposition de loi est de poursuivre ses engagements en renforçant la protection des aires marines et en assurant une transition préparée, juste et durable des pratiques de pêche.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> prévoit de modifier l'article L. 110-4 du code de l'environnement que je viens de mentionner. Il propose d'y remplacer la notion d'« aire placée sous protection forte » par celle d'« aire placée sous protection stricte ». Il donne notamment une définition de la notion de « protection stricte » plus précise et plus protectrice de la biodiversité que celle qui avait été définie pour la notion de « protection forte » par le décret du 12 avril 2022.

Cet article crée également une zone tampon périphérique de ces aires sous protection stricte dans lesquels seraient interdits le chalutage et les

activités industrielles afin d'en réserver les bénéfices à la pêche professionnelle artisanale.

L'article 2 prévoit la mise en œuvre d'une stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond. Cette stratégie précise les objectifs et les mesures permettant la transition des navires de pêche au chalut de fond vers d'autres pratiques de pêche, y compris par l'expérimentation et l'incitation. Elle fixe notamment les mesures relatives à l'attribution des permis et à la répartition des quotas qui contribuent à l'atteinte de ces objectifs. Elle comporte des dispositions compensatoires et d'accompagnement économique et social garantissant une transition juste et durable.

Cet article prévoit enfin l'interdiction des méga-chalutiers de plus de vingt-cinq mètres à moins de douze milles marins des lignes de base.

Sous réserve des conclusions de la Conférence des présidents de cet après-midi, ce texte sera examiné en commission, le mercredi 4 juin prochain, et en séance publique, le jeudi 12 juin, dans le cadre de l'espace réservé du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST).

*La commission désigne M. Jacques Fernique rapporteur sur la proposition de loi n° 492 (2024-2025) visant à mieux protéger les écosystèmes marins, présentée par Mme Mathilde Ollivier et plusieurs de ses collègues.*

**Examen du rapport**  
(Mercredi 4 juin 2025)

**M. Didier Mandelli, président.** – Nous en venons au dernier point de notre ordre du jour, l'examen de la proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins déposée le 27 mars dernier par Mme Mathilde Ollivier et plusieurs de ses collègues.

Comme évoqué précédemment, cette proposition de loi est aussi examinée conformément à la procédure du *gentlemen's agreement*.

Pour mémoire, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a été fixé par la Conférence des présidents au mardi 10 juin prochain à 12 heures. L'examen en séance publique aura lieu le 12 juin au cours de l'après-midi, dans le cadre de l'espace réservé au groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST).

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – J'ai le plaisir de vous présenter mon rapport sur la proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins, déposée par Mathilde Ollivier et plusieurs collègues le 27 mars dernier. Ce texte vise deux objectifs complémentaires : renforcer l'ambition de nos aires marines protégées et accompagner le secteur de la pêche vers des pratiques plus durables. Il repose sur un constat simple et étayé par la science : la préservation de la biodiversité marine et celle des activités de pêche dans leur diversité sont un combat commun.

Nos sociétés dépendent étroitement des océans pour leurs modes de vie, et la subsistance de plus d'un habitant sur dix de la planète repose sur la pêche.

Les océans, qui couvrent 70 % de la surface de la planète, nous rendent en outre de précieux services écosystémiques. D'une part, ils absorbent chaque année un tiers de nos émissions de CO<sub>2</sub>, ce qui leur confère un rôle majeur en matière d'atténuation du changement climatique. D'autre part, le bon état des écosystèmes côtiers, comme les mangroves, les herbiers et les récifs coraliens, contribue à réduire l'impact de la hausse du niveau de la mer et des tempêtes sur les territoires littoraux à travers l'accélération des phénomènes d'accrétion.

Malheureusement, les océans et leurs écosystèmes sont aujourd'hui touchés de plein fouet par les effets du changement climatique ainsi que par de multiples pressions d'origine anthropique. Le constat est alarmant : 94 % des habitats marins et côtiers d'intérêt communautaire en métropole sont en mauvais état selon l'Office français de la biodiversité (OFB). Dans les outre-mer, 29 % des récifs coralliens sont en diminution et 29 % des oiseaux des terres australes sont menacés. Sur les 4 732 espèces animales marines présentes en France et évaluées dans le cadre de la liste rouge mondiale de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en 2022, pas moins de 336 espèces, soit 7 % d'entre elles, sont considérées comme éteintes ou menacées.

Cette érosion de la biodiversité marine fragilise, de fait, les services écosystémiques rendus par les océans et menace directement l'avenir du secteur de la pêche. Avec un tel rythme de dégradation des écosystèmes, nous sommes véritablement au pied de la vague et à l'aube d'un changement de paradigme, sur le plan écologique bien sûr, mais également sur le plan socio-économique pour l'ensemble de la filière pêche.

Au-delà des effets du changement climatique et des pollutions marines, la surexploitation des stocks de poissons constitue le principal facteur de déclin de la biodiversité marine. La surpêche, qui désigne, selon l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), les cas où la pression de pêche exercée sur un stock de poissons est supérieure à celle permettant son exploitation maximale durable, a concerné 20 % des volumes débarqués en France en 2023. De multiples espèces ont d'ailleurs été classées comme « surpêchées », comme le maquereau dans l'Atlantique et le chinchard en Manche Est et en mer du Nord, ou comme « effondrées », à l'instar de la sole en Manche Est et du merlu en Méditerranée. On observe en outre une baisse de plus en plus marquée du renouvellement des générations – il y a moins de poissons jeunes et juvéniles –, ce qui constitue un risque de déclin de l'abondance de certaines populations.

Les pratiques de pêche non sélectives, comme le chalutage, se révèlent particulièrement dommageables pour l'équilibre des écosystèmes marins et des réseaux trophiques, car elles conduisent à capturer des poissons juvéniles et des espèces non visées. Le chalutage de fond endommage en outre les fonds marins et conduit à un brassage des sédiments qui libère du CO<sub>2</sub>.

Face à ces enjeux, l'Union européenne a adopté en 2020 une stratégie en faveur de la biodiversité prévoyant, d'ici à 2030, la mise sous protection d'au moins 30 % des mers de l'Union, dont 10 % sous protection stricte. La Commission européenne a défini cette notion de « protection stricte », en s'inspirant de celle qui a été retenue par l'UICN : ne peuvent être admises dans ces zones que les activités compatibles avec l'objectif de conservation ou de restauration des milieux.

La France a traduit les objectifs européens au niveau national au travers de la stratégie nationale des aires protégées (Snap) publiée en janvier 2021, qui fixe l'objectif de protéger au moins 30 % du territoire d'ici à 2030, dont 10 % sous protection forte. Cette stratégie a été consacrée au niveau législatif par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et Résilience.

La notion de protection forte retenue par la France, définie dans un décret d'avril 2022, se révèle très en deçà des standards définis au niveau européen et international, puisqu'elle ne bannit sur le principe aucune activité, pas même celles qui compromettraient la conservation des milieux, comme la pêche au chalut. La France a en effet choisi d'adopter une approche

dite « au cas par cas », en fonction des circonstances locales, qui ne permet pas de fixer une ligne claire en matière d'exigences de protection. Des zones de protection forte sont en cours d'identification au niveau national, mais compte tenu de l'approche volontairement souple – pour ne pas dire vague – retenue par la France, il n'est vraiment pas certain qu'elles s'avèrent efficaces.

Certes, d'un point de vue quantitatif, la France semble sur la bonne voie pour respecter ses engagements chiffrés : 33 % des eaux françaises sont désormais couvertes par des aires marines protégées. Mais en pratique, elles ne sont – je cite les nombreux spécialistes des écosystèmes marins que j'ai entendus – que des « aires de papier », dans lesquelles les pratiques ayant de forts impacts pour les écosystèmes ne sont que peu, voire pas du tout, réglementées.

Les aires sous protection stricte, qui correspondent aux préconisations internationales, ne représentent en réalité que 1,6 % des eaux françaises, et 0,04 % en métropole. Leur répartition géographique est fortement déséquilibrée, puisqu'elles se trouvent quasi exclusivement dans les terres australes et antarctiques françaises et au large de la Nouvelle-Calédonie. L'écart entre les résultats annoncés par la France et la réalité est donc flagrant : en Méditerranée, 59 % des eaux françaises sont dans des aires marines protégées, mais 0,1 % seulement sont protégées de manière stricte. En Manche Est et en mer du Nord, 40 % de la façade est en théorie protégée, mais seulement 0,01 % de manière stricte.

Or de nombreuses études scientifiques ont démontré les liens entre l'efficacité d'une aire marine protégée et son niveau de protection. La protection stricte a des impacts très bénéfiques pour la biodiversité marine et, dès lors, en termes d'abondance des ressources halieutiques. De même, une zone modérément protégée n'est efficace écologiquement que si elle est à proximité d'une zone strictement protégée.

Des études ont en outre démontré l'existence d'un effet « réserve » à proximité des zones strictement protégées, qui désigne l'augmentation de la quantité de biodiversité autour de cette zone et, donc, la hausse des captures de pêche.

Tenant compte de ces constats scientifiques, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise, premièrement, à remplacer dans le code de l'environnement la notion de « protection forte » par celle de « protection stricte » pour mettre notre droit en cohérence avec les standards internationaux en matière d'aires marines protégées. Le dispositif définit cette notion conformément à celle retenue par l'Union européenne et par l'UICN.

Deuxièmement, chaque façade maritime devrait être à 10 % couverte d'aires marines protégées sous protection stricte.

Enfin, des zones tampons seraient mises en place autour des zones strictement protégées. L'objectif est d'y interdire le chalutage et les activités industrielles ainsi que la pêche récréative, au profit des professionnels de la

pêche artisanale. Ces derniers bénéficieront de manière prioritaire de l'effet réserve entraîné par la zone adjacente. Il s'agit – j'insiste sur ce point – d'une mesure non seulement environnementale, mais aussi sociale.

Certains acteurs auraient voulu aller plus loin en interdisant totalement le chalutage au sein des aires protégées, comme le préconise l'UICN. Par pragmatisme, nous n'avons pas pris cette direction, nous concentrant sur les zones placées sous protection stricte, ce qui me semble opportun pour faciliter la conciliation des usages. De fait, ce texte vise non pas à sanctuariser les aires marines protégées, mais à assurer une protection efficace sur des périmètres bien délimités, afin que cette classification produise des résultats et que ces espaces ne relèvent pas d'un simple affichage.

Cela étant, j'ai été attentif au cours de mes auditions préparatoires aux craintes et aux réticences émanant en particulier du secteur de la pêche, suscitées par l'objectif de placer 10 % de chaque façade maritime sous protection stricte. Cette mesure aurait le mérite de permettre une protection équilibrée de notre espace maritime, mais elle pourrait soulever des difficultés sur certaines façades, comme celle de la Manche qui subit déjà de fortes contraintes en matière d'usages.

Pour cette raison, je vous proposerai un amendement visant à assouplir cette disposition. Il vise l'établissement par décret d'objectifs chiffrés de protection stricte pour chaque façade maritime. Il s'agit de garantir la contribution de chacune à l'objectif national de placer 10 % de nos eaux sous ce statut, tout en tenant compte des spécificités et des enjeux en matière de biodiversité et de pression anthropique.

J'en arrive à l'article 2 de cette proposition de loi, dont la portée est véritablement socioéconomique. Loin de certains discours, il ne s'agit en aucun cas d'opposer préservation des écosystèmes, économie et emploi. Bien au contraire ! L'article 2 repose sur des constats économiques robustes et documentés scientifiquement, qu'il serait déraisonnable – pour ne pas dire irresponsable – de ne pas prendre en compte si nous voulons assurer la survie à terme de nos emplois et de notre économie bleue.

Premier constat : parmi la diversité des activités de pêche exercées en France, toutes ne contribuent pas de la même manière, loin de là, à l'emploi, à la performance économique, au bon usage des deniers publics et, naturellement, à la préservation des écosystèmes.

L'attention de la société civile se porte depuis longtemps sur l'activité de chalut de fond, un type de filet mobile qui racle à grande échelle le fond des mers, sans distinction des espèces, et qui induit une véritable gabegie en matière de ressources halieutiques, d'émissions carbonées, mais aussi de subventions publiques sous la forme de détaxes substantielles sur le gasoil.

Certes, la pêche au chalut de fond revêt une importance économique significative en volume et en valeur pour le secteur – elle représente 25 % des volumes pêchés en France, dont 4,23 % dans l'Hexagone, et 30,4 % de la

valeur, dont 5,1 % dans l'Hexagone -, mais cette pratique compromet bel et bien l'ensemble de la ressource halieutique sur le moyen terme et donc l'avenir de la filière. Les indicateurs en matière de surpêche, de capture des juvéniles et de surface de fonds marins abrasée sont sans commune mesure entre les chaluts de fond et les autres types d'activités.

Nous sommes bel et bien, avec le chalut de fond, à la veille d'un changement de modèle qu'il convient d'anticiper et d'accompagner au plus près de l'ensemble des parties prenantes, et tout particulièrement des emplois concernés. En effet, cette pratique concerne 3,78 % des emplois de la filière pêche dans l'Hexagone. Il faut avoir une vigilance particulière sur certaines façades maritimes, notamment l'Atlantique, où 7 % des emplois de la filière pêche en dépendent.

À cet effet, l'article 2 vise à impulser le lancement et l'animation par l'État d'une démarche à portée socioéconomique majeure : une stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond vers des pratiques d'avenir plus durables, pour garantir la survie de l'ensemble des autres activités du secteur dans leur diversité.

J'en viens à mon second constat. Un autre type d'activité suscite depuis plusieurs années l'attention de la société civile, mais aussi des professionnels : celle des méga-chalutiers, ou navires-usines. Ils sont conçus pour racler le fond de la haute mer par centaines de tonnes par jour, leur usage est parfois dévoyé. En effet, il n'est pas peu fréquent que ceux-ci viennent directement exercer une concurrence déloyale avec les plus petits engins dont le modèle économique dépend exclusivement des eaux territoriales, par opposition à la haute mer.

De manière plus large, j'aborderai maintenant un critère bien plus intéressant et pertinent pour réfléchir à l'avenir de la filière : celui de la performance socioéconomique des différentes activités de pêche, soit l'efficacité, sur le plan de l'économie et de l'emploi, des efforts et des ressources engagés, en termes de valeur ajoutée ou en nombre d'équivalents temps plein (ETP) créés par volume débarqué, et de subvention par valeur ajoutée. *In fine*, on peut constater une forte décroissance de chacun de ces indicateurs en fonction de la taille des navires. Entre les côtiers et les industriels, la valeur ajoutée par tonne débarquée chute ainsi d'un facteur 2,6 pour les fileyeurs, d'un facteur 4,6 pour les chaluts démersaux et d'un facteur 4,4 pour les chaluts pélagiques.

Il est ainsi proposé au travers de l'article 2 de tirer toutes les conséquences socioéconomiques de ce constat. Il prévoit qu'un certain type de navires ne puisse plus exercer d'activité dans les eaux territoriales françaises, de manière à réserver ces dernières en priorité aux embarcations de plus petite taille. Pour ce faire, « l'usage des navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égale à vingt-cinq mètres [serait] interdit à moins de douze milles nautiques de la laisse de basse mer des côtes », soit vingt-deux

kilomètres environ, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Cette mesure aura de considérables bénéfices en matière de protection des écosystèmes côtiers, s'agissant à la fois des écosystèmes biologiques, c'est-à-dire des milieux marins – ils sont très riches et sensibles dans la bande côtière –, et des écosystèmes socioéconomiques de la filière pêche.

Comme les spécialistes en biologie marine et en ressources halieutiques entendus lors de mes travaux préparatoires l'ont souligné, cette proposition de loi est raisonnable, judicieusement ciblée et fondée sur l'état des connaissances en matière de protection des écosystèmes marins.

Nous nous apprêtons à accueillir, la semaine prochaine, la troisième conférence des Nations unies sur l'océan, à Nice : tous les yeux sont tournés vers la France. Mes chers collègues, je vous invite à adopter cette proposition de loi pour que notre pays soit à la hauteur de la responsabilité qui est la sienne.

Tous les visiteurs du jardin du Luxembourg peuvent admirer en ce moment, sur les grilles du jardin, les magnifiques clichés de l'exposition « L'Océan vivant ». Pour traduire en actes concrets la communication déployée par notre institution, je vous propose une démarche pour nous mettre en cohérence. Au-delà des mots et des images, puissions-nous être au rendez-vous écologique, mais aussi socioéconomique des défis maritimes du XXI<sup>e</sup> siècle !

**Mme Mathilde Ollivier, auteure de la proposition de loi.** – Même si Jacques Fernique a résumé les enjeux principaux, je reviendrai sur la raison d'être de cette proposition de loi et sur son inscription à l'ordre du jour des travaux de notre niche parlementaire pendant le sommet des Nations unies pour les océans.

La France a eu des objectifs ambitieux à l'échelle internationale en matière de protection des océans : traité sur la conservation et l'utilisation durables de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, dit traité de la haute mer, moratoire sur l'exploration et l'exploitation des fonds marins... À présent, nous avons besoin de clarté sur la mise en œuvre de nos objectifs à l'échelle nationale, notamment en ce qui concerne les aires marines protégées.

Vous avez dû entendre les interrogations de la société civile sur la réalité de cette protection. Au travers de cette proposition de loi, nous avons essayé de préciser ce que sont ces aires en alignant, dans l'article 1<sup>er</sup>, la réglementation française sur les objectifs européens et internationaux en matière de « protection stricte ».

« Protection stricte » signifie qu'aucune exploitation ni aucune destruction ne peut avoir lieu dans un certain nombre d'aires marines, représentant 10 % des eaux françaises. Actuellement, seulement 0,1 % de nos eaux sont réellement protégées, 1,6 % si l'on prend en compte les territoires ultramarins.

L'objectif est aussi de nous aligner sur la science : cette protection stricte est l'un des outils les plus efficaces pour la préservation et la gestion durable des écosystèmes marins et de la biodiversité. Sa mise en place a de vraies conséquences : la quantité de biomasse augmente en abondance dans ces aires marines. Les conséquences sont donc positives tout autour – cet effet est appelé « débordement » (*spillover*) –, bénéficiant aux pêcheurs. D'ailleurs, dans certaines parties du monde, il est possible de voir par satellite les bateaux pêcher à la limite de ces aires. Cantonner la pêche à certaines zones est un outil séculaire de préservation locale de la ressource sauvage.

L'article 2 de cette proposition de loi porte sur la transition des flottilles de chaluts de fond. L'objectif est non pas pour l'instant de les interdire dans certaines zones, mais d'amorcer la transition de cette pêche destructrice, alors que 94 % des fonds marins hexagonaux sont détériorés. Il est nécessaire d'agir ! Par ailleurs, le chalut de fond représente 20 % à 30 % de prises accessoires : vu les volumes, les conséquences sur la biodiversité sont majeures.

La pêche française fait face à une baisse d'environ 10 % des volumes. Elle est liée à certaines contraintes, comme le Brexit, et à une baisse de la ressource. De plus, 30 % du chiffre d'affaires du chalut de fond est dépensé pour payer le carburant : il faut procéder là aussi à une transition vers une pêche plus durable. Du point de vue de la biodiversité marine, 88 % des espèces surexploitées en France le sont à cause du chalut.

Du fait d'une situation critique dans un certain nombre de ports de la Manche, nous inscrivons dans la proposition de loi l'interdiction des bateaux de plus de vingt-cinq mètres. Cette demande avait été formulée par les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins des Hauts-de-France et de Normandie pour restreindre l'accès à la bande des douze milles aux bateaux-usines, lesquels peuvent pêcher jusqu'à 250 tonnes de poisson par jour en allant au-delà de vingt-cinq kilomètres de nos côtes, et la réserver aux pêcheurs côtiers.

Le changement climatique a une incidence importante : il réduira de 10 % les volumes pêchés en France d'ici à 2050. Nos captures ont déjà été divisées par trois entre 1966 et 2022. L'argument de la souveraineté alimentaire qui nous est souvent opposé ne tient donc pas. Nous avons besoin de modèles innovants : les aires marines protégées contribuent à la protection, à la restauration et à la résilience de la biodiversité marine pour assurer la durabilité de la pêche française sur le moyen terme, avec des emplois pérennes en mer et sur terre.

**M. Pascal Martin.** – Je partage pleinement le constat rapide fait par Jacques Fernique sur l'état des milieux marins.

Je souhaiterais faire un bref rappel législatif. J'ai été rapporteur d'une partie de la « Climat et résilience » d'août 2021 : je me suis notamment penché sur les aires protégées à l'occasion de l'adoption de l'article L. 110-4 du code

de l'environnement, tendant à placer d'ici à 2030 au moins 30 % du territoire de métropole et d'outre-mer, terrestre et maritime, sous le statut d'aires protégées, et 10 % au moins sous protection forte.

Cette loi est récente puisque comme je l'ai dit elle date seulement d'août 2021 : elle a moins de quatre ans. Je suis attaché à la stabilité juridique. Or la présente proposition de loi vise à modifier le dispositif établi alors que nous n'en avons pas encore tiré toutes les conséquences. Mes divergences avec le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi relèvent donc avant tout de la méthode.

Le législateur avait privilégié dans ce texte un objectif global, lequel permet une différenciation territoriale, qui nous est chère au Sénat. Certaines façades maritimes, comme la Manche, sont particulièrement contraintes en matière de densité des activités en mer, induisant des conflits d'usage potentiels. Il pourrait être plus facile de mettre en place des zones de protection ailleurs.

À ce jour, les zones sous protection forte sont en cours d'identification sur chaque façade maritime pour atteindre l'objectif national de 10 % des eaux en 2030. La notion de « protection forte » retenue par la France diverge de celle de « protection stricte » ici proposée. La protection stricte conduit à exclure par principe certaines activités compte tenu de leurs conséquences sur les écosystèmes et à n'admettre que celles, peu nombreuses, qui sont compatibles avec les objectifs de conservation. La protection forte ne vise pas à supprimer systématiquement la pression humaine : elle se fonde sur une approche au cas par cas, en fonction des enjeux écologiques et des activités présentes dans chacune des zones. Il s'agit d'une approche plus souple, fondée sur la concertation locale et la prise en compte de la différenciation territoriale.

Nous nous opposerons à l'amendement du rapporteur visant à assouplir l'objectif de couvrir au moins 10 % de l'espace maritime par des aires sous protection stricte d'ici à 2030 : il contient toujours la notion de « protection stricte » alors que mon groupe privilégie la protection forte.

En définitive, le fait de remplacer la notion de protection forte par celle de protection stricte constituerait un changement de méthode de nature à déstabiliser les processus en cours. Il serait opportun d'attendre le déploiement complet du dispositif adopté dans la loi « Climat et résilience » afin d'en évaluer l'efficacité totale.

Pour toutes ces raisons, le groupe Union Centriste votera contre cette proposition de loi et contre les amendements proposés par Jacques Fernique.

**M. Didier Mandelli, président.** – Mon groupe aura la même position.

**M. Michaël Weber.** – Le sommet des Nations unies aura lieu dans quelques jours. La France, en pointe sur le sujet, est très attendue, d'autant que la biodiversité marine se reconquiert plus rapidement que la biodiversité terrestre. Ce constat confirme que la réorientation de nos politiques peut

produire des effets en matière de biodiversité marine et que nous avons les moyens d'agir.

La différence entre protection forte et stricte est le cœur du débat. Les points de vue de nos groupes divergent. Concentrer toutes les protections sur un territoire donné ne suffit pas à inverser la perte de biodiversité : il faut créer des interdépendances entre espèces, d'autant que la France a un domaine maritime important.

La plus-value de ce texte est d'essayer de trouver des solutions. Il ne faut pas faire tout un monde de l'identification de 10 % d'espace maritime à protéger ! Je retiens d'ailleurs l'argument sur le chalut de fond : il faut prendre en compte ce sujet. Il importe d'accompagner la transition des pratiques de pêche, en ayant conscience de ses implications pour le monde économique.

Notre groupe votera en faveur des amendements et de ce texte.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Je remercie le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires d'avoir inscrit ce débat à l'ordre du jour de nos travaux à l'approche de la troisième conférence des Nations unies sur l'océan, la semaine prochaine, à Nice. Étant issu d'un département côtier, j'estime qu'il est temps de protéger la pêche artisanale contre les dégâts de la pêche industrielle. Il faut délimiter les zones d'activité, surtout pour des raisons de protection des fonds marins.

Je regrette l'absence d'une véritable étude d'impact avec une cartographie précise des aires marines protégées (AMP), car les territoires côtiers métropolitains et d'outre-mer ne sont pas les mêmes, notamment en matière de modèle socioéconomique. Par exemple, la pêche artisanale et l'industrie liée à la pêche des grands chalutiers se côtoient à Boulogne. Nous pourrions cibler notre protection sur certaines zones critiques comme les récifs coralliens de nos départements et régions d'outre-mer ou les herbiers de Posidonie en Méditerranée.

Pour atteindre 30 % d'AMP et 10 % de zones sous protection stricte, l'Agence française pour la biodiversité aurait besoin d'un renforcement drastique de ses moyens de surveillance. Or, mes chers collègues, je ne bouderais pas mon plaisir en rappelant que, il y a quelques semaines, vous présentiez ces agents comme des cow-boys : les traiterez-vous bientôt de pirates ?

Mon groupe votera ce texte, car la préservation des espaces maritimes est cruciale, voire vitale.

**Mme Kristina Pluchet.** – Protéger les écosystèmes marins est louable, mais je remarque un vide. Il est question dans ce texte d'interdire les colosses des mers qui détruisent nos fonds marins, mais les parcs éoliens offshore semblent oubliés. Ils ont pourtant des conséquences catastrophiques sur la vie marine, en raison des champs électromagnétiques qui perturbent et

désorientent la faune. Ces parcs prospèrent sur l'ensemble du littoral français, à moins de douze milles marins.

Je citerai l'exemple du béluga et de l'orque qui se sont échoués sur les rives de la Seine, il y a deux ans, au moment du forage des parcs offshore de Fécamp et de Courseulles-sur-Mer. Je ne vous parle même pas des dizaines de dauphins retrouvés morts sur les plages de Veules-les-Roses et sur toute la côte de la Manche.

Pourquoi interdire un colosse, mais pas l'autre ? Ce texte n'est pas abouti : il est dommage de ne pas traiter des ravages des parcs offshore sur l'ensemble du littoral français.

**M. Ronan Dantec.** – L'intervention précédente conduit donc à préconiser l'interdiction de toute activité humaine affectant un cétacé, ce qui équivaut à une interdiction totale et définitive de la pêche française ! Nous qui sommes, dans mon groupe, des personnes plus modérées, nous cherchons en permanence des compromis.

J'entends que la protection stricte ne fasse pas l'objet actuellement d'un accord entre nous. Toutefois, les méga-chalutiers causent des dommages colossaux, en détruisant la chaîne trophique, et fragilisent toutes les filières : ne pourrions-nous pas nous mettre d'accord pour conserver les dispositions sur ce sujet, pour montrer que le Sénat avance dans le bon sens ?

L'avenir de la pêche française est en jeu. Étant d'origine finistérienne et sénateur de Loire-Atlantique, où se trouvent les principaux ports de pêche du littoral, je peux vous assurer qu'elle est en grande difficulté, notamment sociale : si nous n'agissons pas, elle n'aura plus de modèle économique et donc plus d'avenir. Face à cette souffrance du secteur, il peut être tentant de ne pas vouloir en rajouter, au nom d'une situation déjà anxiogène. Le cas échéant, nous ne ferions pas notre travail de législateur et nous ne définirions pas de stratégie permettant de remonter le niveau de la ressource. Je rappelle que la seule criée qui fonctionne bien est celle d'Audierne, où il n'y a pas de chalut.

Il faut s'interroger sur la manière de bien gérer la ressource pour conserver un potentiel de pêche suffisant, sans quoi nous connaissons des aberrations. Le chalut nécessite déjà une tonne de carburant pour pêcher une tonne de poissons !

Pour citer les études de l'Institut des sciences naturelles de Belgique, il semble que les parcs éoliens offshore jouent plutôt un rôle de protection des espèces. Il faut rappeler que le comité des pêches de Saint-Nazaire a été toujours un soutien du parc éolien situé au large de la ville.

**Mme Nadège Havet.** – Le nord du Finistère dispose d'un parc marin où aucune activité n'est interdite. Néanmoins, une importante concertation permet de se mettre d'accord sur l'usage dévolu à chacune des zones. Ainsi, alors qu'elle était difficile à pêcher il y a quelques années, la langouste est de retour en Bretagne.

Face aux inquiétudes, il est nécessaire – je partage les propos de Pascal Martin – de disposer d’un maillage très fin. Déjà la moitié de la façade maritime bretonne, la plus grande de France métropolitaine, est constituée d’aires marines protégées. Cette situation est source de tensions, notamment en raison du trafic et des activités militaires nécessitant des zones de passage. Il faudra donc envisager de manière globale le calcul des 10 % de protection forte et non pas par zones.

Il faut évaluer les politiques en cours sans ajouter de contrainte. Aussi, à ce stade, je me prononce en faveur d’une abstention, même si mon groupe n’a pas encore arrêté de position.

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – J’entends l’argument de la stabilité juridique et du fait d’en rester à une approche souple : dans certains secteurs, la concertation locale pour se mettre d’accord sur des mesures de protection fonctionne. Néanmoins, même si la loi « Climat et résilience » n’est en vigueur que depuis quatre ans, ses mesures sont éprouvées.

La littérature scientifique, qui est le juge de paix, nous montre que la protection stricte est efficace pour restaurer les écosystèmes et reconstituer les ressources halieutiques. En revanche, aucune publication n’établit d’éventuels bénéfices tangibles de la protection à la française des aires marines protégées. Il existe une approche à la française, mais pas une protection de la biodiversité qui fonctionne à la française !

Monsieur Corbisez, le rapport contient des cartes très précieuses. J’en avais été demandeur depuis le début, car, même si j’ai été dans une vie antérieure professeur d’histoire-géographie, j’étais un peu perdu !

Les parcs éoliens offshore sont des colosses, mais les nuisances proviennent de leur installation. Les effets sur la biodiversité sont positifs. Toutefois, selon les standards de la Commission européenne et de l’UICN, il est impossible d’autoriser ce type d’activité en zone de protection stricte.

Adopter les dispositions relatives aux méga-chalutiers serait un signal fort : la petite pêche côtière serait soutenue, ce n’est pas une activité négligeable du point de vue économique, de l’emploi ou de la valeur ajoutée. Le rapport montre que cette valeur est inversement proportionnelle à la taille des navires. Pour l’essentiel, l’interdiction des méga-chalutiers dans la bande des douze milles ne concernerait que quelques navires hollandais. C’est une mesure d’évidence là où la situation est la plus tendue, à savoir en Manche et en mer du Nord, où cette nécessité fait consensus.

S’agissant de la mise en place de zones de protection stricte : les acteurs de la pêche se braqueraient-ils, comme j’ai pu l’entendre au cours des auditions ? Je me souviens de la crise du thon rouge en 2005-2008 : la situation à l’époque était explosive. Si l’on avait reculé le temps de dégager un consensus, les résultats que les mesures de protection stricte ont permis d’obtenir n’auraient pas été atteints. De fait, personne ne souhaite revenir en arrière et la rentabilité économique est bien au rendez-vous.

**M. Didier Mandelli, président.** – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer qu’il inclut les dispositions relatives aux objectifs de la France en matière de couverture du territoire national par des aires protégées et à l’encadrement des usages dans ces aires ; à la transition des navires de pêche de chalut de fond vers d’autres pratiques de pêche ; à l’exclusion de certaines typologies de navires dans certaines zones de l’espace maritime.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – L’amendement COM-1 vise à assouplir l’objectif d’identifier au moins 10 % d’aires marines protégées sous protection stricte par façade maritime et bassin maritime ultramarin, objectif figurant dans la rédaction initiale de la proposition de loi.

En effet, cette mesure ambitieuse permettrait d’être à la hauteur des engagements européens et internationaux de la France en matière de protection des écosystèmes marins, mais elle constituerait un changement radical de paradigme par rapport à la méthode définie dans la loi « Climat et résilience », en cours de mise en œuvre. En outre, il convient d’éviter une approche uniforme afin de tenir pleinement compte des spécificités de chaque territoire, sur le plan à la fois des enjeux de biodiversité rencontrés, des pressions anthropiques constatées et des contextes locaux d’un point de vue socioéconomique.

Dès lors, dans un souci de différenciation territoriale, cet amendement a pour objet la publication d’un décret qui visera à décliner l’objectif global de placer sous protection stricte au moins 10 % de l’espace maritime sous souveraineté ou juridiction française, de sorte que chaque façade et bassin maritime ultramarins contribue, en fonction de ses caractéristiques, à l’atteinte de cette ambition nationale. Afin de garantir l’appropriation de ces objectifs par les parties prenantes, ceux-ci seront définis après consultation des conseils maritimes dans l’Hexagone et en outre-mer. Il s’agit ainsi d’assurer l’acceptabilité sociale du dispositif en faisant le pari que la démonstration par l’exemple convaincra les pêcheurs des bienfaits des réserves, avant d’étendre ces dernières.

*L’amendement COM-1 n’est pas adopté.*

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – L’amendement COM-2 est un amendement d’harmonisation rédactionnelle.

*L’amendement COM-2 n’est pas adopté.*

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – L’amendement COM-3 vise à assurer une meilleure cohérence intellectuelle de la formulation de l’alinéa 7.

*L’amendement COM-3 n’est pas adopté.*

*L’article 1<sup>er</sup> n’est pas adopté.*

### **Article 2**

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – L’amendement d’harmonisation rédactionnelle COM-4 vise à remplacer le mot « flottilles » par le mot « navires ».

*L’amendement COM-4 n’est pas adopté.*

*L’article 2 n’est pas adopté.*

### **Article 3**

*L’article 3 n’est pas adopté.*

*La proposition de loi n’est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l’article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – Même si la commission n’a pas adopté de texte, le débat en séance sera utile : il est bon que nous montrions, dans le contexte du sommet de Nice, notre réel intérêt pour ces problématiques.

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. FERNIQUE, rapporteur</b>	COM-1	Assouplissement de l’objectif de couvrir au moins 10 % de chaque façade maritime de zones sous protection stricte	<b>Rejeté</b>
<b>M. FERNIQUE, rapporteur</b>	COM-2	Rédactionnel	<b>Rejeté</b>
<b>M. FERNIQUE, rapporteur</b>	COM-3	Clarification et amélioration rédactionnelle	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. FERNIQUE, rapporteur</b>	COM-4	Harmonisation rédactionnelle	<b>Rejeté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*<sup>1</sup> ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté, lors de sa réunion du 4 juin 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 492 (2024-2025) visant à mieux protéger les écosystèmes marins.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- aux objectifs de la France en matière de couverture du territoire national par des aires protégées et à l'encadrement des usages dans ces aires ;
- à la transition des navires de pêche de chalut de fond vers d'autres pratiques de pêche ;
- à l'exclusion de certaines typologies de navires dans certaines zones de l'espace maritime.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Vendredi 23 mai 2025

- *Office français de la biodiversité (OFB)* : **M. Fabien BOILEAU**, directeur des aires protégées et des enjeux marins.

- *Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) et Plateforme « Océan et Climat »* : **M. Joachim CLAUDET**, directeur de recherche du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

- *Bloom Association* : **Mme Claire NOUVIAN**, directrice, **MM. Frédéric LE MANACH**, directeur scientifique, **Swann BOMMIER**, directeur du plaidoyer, et **Mme Eva MATECOT**, chargée de plaidoyer.

- *Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)* : **MM. Olivier LE PIVERT**, coordinateur de l'expertise scientifique en appui aux pouvoirs publics, et **Youen VERMARD**, chercheur en sciences halieutiques.

- *Table ronde avec des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM Martinique, CRPMEM Guyane)* : **MM. Jean-Michel COTRÉBRIL**, président du CRPMEM Martinique, **Léonard RAGHNAUTH**, président du CRPMEM Guyane, **Joël PIED**, vice-président du CRPMEM Guyane, et **Mme Marie NICOLAS**, attachée de direction du CRPMEM Guyane.

- *Table ronde avec des associations environnementales (Greenpeace France, WWF France, France nature environnement, Ligue pour la protection des oiseaux)* : **M. François CHARTIER**, chargé de campagne océan et pétrole de Greenpeace France, **Mmes Isabelle LAUDON**, responsable politiques publiques de WWF France, **Armelle JUNG**, co-pilote du réseau océans de la FNE, mer et littoraux, et **M. Louis DORÉMUS**, responsable plaidoyer - pôle protection de la nature de la Ligue pour la protection des oiseaux.

- **M. Daniel PAULY**, biologiste marin.

### Mardi 27 mai 2025

- *Ministère de la transition écologique - Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)* : **MM. Damien LAMOTTE**, adjoint à la directrice de l'eau et de la biodiversité, et **Vincent SZLEPER**, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins.

- *Table ronde avec la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) et France AgriMer* : **Mmes Aurélie DARPEIX VAN TONGEREN**, cheffe du service pêche maritime et de l'aquaculture durables de la DGAMPA, **Anaïs MANDIN**, adjointe au sous-directeur des ressources halieutiques de la DGAMPA, **Julie BRAYER MANKOR**, directrice générale adjointe de France AgriMer, **Cécile GUILLOT**, analyse économique des

filiales et OFPM de France AgriMer, et **M. Thierry JANVIER**, chef du service « Programmes opérationnels et promotion » de France AgriMer.

- *Table ronde avec la Fédération des organisations de producteur de la pêche artisanale (Fedopa) et l'Association nationale des organisations de producteur (Anop) : MM. Bruno MARGOLLE*, président de la Fedopa, **Jérémy SOUBEN**, secrétaire général de la Fedopa, et **Julien LAMOTHE**, secrétaire générale de l'Anop.

Mercredi 28 mai 2025

- *Table ronde avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) et des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMM Bretagne, CRPMM Normandie, CRPMM Nouvelle Aquitaine, CRPMM Occitanie) : MM. Philippe DE LAMBERT DES GRANGES*, directeur général du CNPMM, **Julien DUBREUIL**, secrétaire général adjoint de la CRPMM Bretagne, **Dimitri ROGOFF**, président de la CRPMM Normandie, **Maxime DUCHATELLE**, directeur général de la CRPMM Normandie, **Serge LARZABAL**, président de la CRPMM Nouvelle Aquitaine, **Bernard PÉREZ**, président de la CRPMM Occitanie, **Bertrand WENDLING**, président de la commission environnement et usages maritimes de la CRPMM Occitanie, **Emmanuel BASSINET**, secrétaire général de la CRPMM Occitanie.

- *Table ronde avec les Préfectures maritimes (Prémar) et le Secrétariat général de la mer : MM. Alexandre ELY*, administrateur général des affaires maritimes de 2<sup>ème</sup> classe pour la Prémar Atlantique, **Nicolas CHARDIN**, administrateur en chef des affaires maritimes de 1<sup>ère</sup> classe pour la Prémar Manche - Mer du Nord, **Thierry DE LA BURGADE**, commissaire général de 1<sup>ère</sup> classe pour la Prémar Méditerranée, et **Xavier DUCEPT**, secrétaire général de la mer.

## **CONTRIBUTION ÉCRITE**

- M. Didier Gascuel, professeur en écologie marine.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-492.html>