

3. La mer, une stratégie et une gouvernance à repenser

La France, cela a été souligné, forte des atouts importants qui sont les siens dans le domaine maritime, affiche des ambitions élevées pour répondre aux urgences écologiques, aux enjeux stratégiques et économiques. Mais les politiques publiques conduites pour mettre en œuvre ces ambitions sont fragilisées par une structuration institutionnelle et administrative insuffisante, traduisant un manque de cohérence et de constance et nuisant à leur efficacité au niveau national comme au-delà.

Y répondre suppose, en premier lieu, de définir un intérêt général maritime permettant de mieux structurer les politiques publiques maritimes autour de priorités clairement hiérarchisées et inscrites dans une stratégie d'ensemble. Cela implique, en deuxième lieu, de mettre en place une gouvernance plus efficace mettant en œuvre les priorités ainsi définies. Cela passe enfin par une action affirmée dans le cadre européen et au niveau international afin de permettre une meilleure prise en compte de ces enjeux et de leurs impératifs, conforme à sa vocation maritime.

3.1. Définir l'intérêt général maritime et le mettre en œuvre par une stratégie maritime plus cohérente et intégrée

La mise en œuvre des politiques publiques maritimes conduit nécessairement, en raison de leur caractère profondément transversal, à faire se rencontrer des objectifs et des intérêts différents voire divergents afin d'en assurer une conciliation grâce à la définition de ce que devrait être l'intérêt général dans le domaine maritime. Il s'agit ainsi, grâce à une stratégie intégrée, de surmonter les tensions entre protection de l'environnement et développement d'activités industrielles maritimes, entre préservation des ressources halieutiques et maintien d'une filière de pêche prospère, etc. L'exercice des différentes politiques publiques présentant une dimension maritime suppose donc, en amont, que les priorités aient été clarifiées et que les conditions de conciliation voire

d'arbitrage entre objectifs concurrents aient été posées grâce à la définition de priorités répondant à une vision de l'intérêt général dans ce domaine clé de l'action publique. Tel est précisément le rôle d'une stratégie nationale maritime : identifier les enjeux essentiels pour la France, définir les principaux axes d'effort, les hiérarchiser et encadrer les conditions de leur mise en œuvre à l'échelon national et territorial. Pour sortir d'une logique de concurrence et d'opposition, les conditions d'une conciliation doivent être recherchées.

3.1.1. Remplacer une juxtaposition d'objectifs concurrents en définissant l'intérêt général maritime poursuivi mis en œuvre par une véritable stratégie intégrée et hiérarchisée

3.1.1.1. Une pluralité d'objectifs maritimes insuffisamment ordonnée

a) Il n'existe pas aujourd'hui de véritable stratégie nationale maritime intégrée

Dans de nombreux champs de l'action publique, la tentation existe de ne pas trancher entre des objectifs différents voire divergents et de sortir de la contradiction en multipliant les instruments se présentant comme des « stratégies » ou des planifications ou en retenant des stratégies additionnant les objectifs sans les arbitrer ni même les hiérarchiser. Cette tentation n'est d'ailleurs pas nouvelle : dans sa dernière étude annuelle consacrée au temps long de l'action publique (2025), le Conseil d'État a ainsi recensé pas moins de 114 stratégies et plans nationaux récents, dans tous les domaines de l'action publique¹⁴⁶⁹. Le champ maritime apparaît particulièrement concerné par ce foisonnement programmatique.

➤ Une multiplication de stratégies sectorielles qui fragilise la lisibilité de l'action publique maritime

Depuis plus d'une décennie, les enjeux maritimes ont vu s'affirmer un effort de planification et de définition de stratégie, en soi louable et potentiellement utile mais qui a eu tendance à multiplier les documents programmatiques, souvent très sectoriels et d'une force juridique rarement très contraignante. D'autant qu'il convient d'inclure dans cet ensemble des stratégies transversales (énergie, climat, biodiversité, littoral ou décarbonation) qui comportent un volet maritime significatif ou produisent des effets directs sur les espaces, les milieux et les activités maritimes. Certains sont expressément prévus par le législateur lui-même, comme la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), prévue par les articles L. 219-1 et L. 219-2 du code de l'environnement (à laquelle est associé le document de politique transversale « Politique de la

¹⁴⁶⁹. Conseil d'État, *Étude annuelle 2025, Inscrire l'action publique dans le temps long*, annexe 5, p. 319.

mer » annexé au projet de loi de finances¹⁴⁷⁰) et ses déclinaisons territoriales, les documents stratégiques de façade (DSF)¹⁴⁷¹, prévus par l'article L. 219-3 de ce même code. Les documents stratégiques de façade intègrent également les plans issus de la planification de l'espace maritime et le plan d'action pour le milieu marin mentionné à l'article L. 219-9 du même code, en application de l'article L. 219-5-1 de ce code. Sont également concernées la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et ses déclinaisons régionales¹⁴⁷², prévues par l'article L. 110-3 du code de l'environnement pour mettre en œuvre la convention sur la diversité biologique signée à Nairobi le 22 mai 1992, ainsi que la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP)¹⁴⁷³, prévue par l'article L. 110-4 ou la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), prévue par les articles L. 321-13 A et suivants du même code; c'est également le cas de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue par les articles L. 141-1 et suivants du code de l'énergie pour mettre en œuvre l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, ou de la stratégie nationale bas-carbone, prévue par l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. De même, la feuille de route de décarbonation de la filière maritime¹⁴⁷⁴ trouve son origine dans l'article 301 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui impose l'élaboration de feuilles de route de décarbonation pour les secteurs fortement émetteurs.

À ces documents juridiquement définis, s'ajoutent d'autres instruments dont la portée est moins affirmée. La stratégie nationale portuaire¹⁴⁷⁵, le plan Aquacultures d'avenir¹⁴⁷⁶, la feuille de route nationale pour le développement des filières algales¹⁴⁷⁷, le plan d'action pour une pêche durable¹⁴⁷⁸, le plan d'action de lutte contre les déchets plastiques en mer¹⁴⁷⁹, la feuille de route pour l'économie bleue durable ultramarine¹⁴⁸⁰, la feuille de route nautisme et plaisance¹⁴⁸¹, les stratégies relatives à la sûreté des espaces maritimes¹⁴⁸²,

1470. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, *Politique maritime de la France*, document de politique transversale, Annexe au projet de loi de finance pour 2026, 24 octobre 2025.

1471. Les documents stratégiques de bassin maritime (DSBM) outre-mer.

1472. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Doc-chapeau-SNB2030-Haute-Def.pdf>

1473. <https://ofb.gouv.fr/une-boite-a-outils-pour-la-strategie-nationale-pour-les-aires-protgees-ambitieuse-et-integree>

1474. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/23059_Feuille%20de%20route%20de%20carbonation_compressed.pdf

1475. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/DGITM%20-%20Comit%C3%A9%20de%20Pilotage%20de%20la%20Strat%C3%A9gie%20Nationale%20Portuaire%20du%2003%20F%C3%A9vrier%20-%202025.pdf>

1476. <https://www.mer.gouv.fr/plan-aquacultures-davenir-une-nouvelle-etape-pour-la-filiere-aquacole-francaise>

1477. <https://www.mer.gouv.fr/feuille-de-route-nationale-pour-le-developpement-des-filiere-algales-francaises>

1478. <https://www.mer.gouv.fr/plan-action-peche-durable>

1479. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-daction-interministeriel-lutte-contre-dechets-plastiques-mer-2026-2030>

1480. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-07/fdrEb_2025-26-06-version-signatures_compressed.pdf

1481. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/25.09.2025_Feuille_de_route_Nautisme_et_plaisance.pdf

1482. https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default_files_contenu_piece-jointe_2019_12_snsem_2019_finale.pdf

à la maîtrise des fonds marins¹⁴⁸³ ou encore à l'observation de l'océan¹⁴⁸⁴. Ces documents relèvent de logiques diverses : déclinaison de la SNML, pilotage interministériel, politique industrielle ou structuration de filière. Ils sont qualifiés de stratégies sans être bien souvent ni vraiment structurants ni même véritablement stratégiques. Ainsi, par exemple, si la stratégie nationale portuaire a le mérite de replacer les ports au cœur des enjeux de souveraineté économique, de réindustrialisation, de transition écologique et de performance logistique, elle n'est en réalité qu'un cadre d'orientation générale sans véritable priorisation, sans traduction financière claire et sans réel portage interministériel. Il en va de même du Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, qui proclame l'aquaculture filière stratégique pour la souveraineté alimentaire, la transition écologique et l'économie littorale mais qui n'a guère de caractère prescriptif et dont la réalité dépendra en pratique de sa traduction dans d'autres documents, comme les documents stratégiques de façade et surtout de la capacité des pouvoirs publics à sécuriser des espaces de production face aux autres usages de l'espace maritime et littoral. L'aquaculture est, en effet, comme la plupart des activités maritimes, au cœur d'une compétition pour l'accès aux espaces qui est plus rude à mesure que l'on s'approche du littoral et qui, à la différence des champs éoliens et des aires marines protégées, ne bénéficie pas d'une planification nationale aussi prescriptive, ni d'une réservation prioritaire de zones maritimes.

Cette multiplication d'objectifs présente certes l'avantage de rendre visible une pluralité d'enjeux, voire de donner une impulsion à des secteurs tels que l'aquaculture, trop longtemps insuffisamment considérés. Elle révèle toutefois une sectorisation de l'action publique maritime : chaque politique poursuit ses propres finalités, sans véritable articulation avec les autres priorités nationales. La coexistence de stratégies sectorielles et de plans d'action tend dès lors à complexifier la lisibilité des politiques publiques maritimes comme leur pilotage.

➤ **La stratégie nationale pour la mer et le littoral n'apporte pas de réelle clarification**

La stratégie nationale pour la mer et le littoral devait précisément permettre de dépasser cette approche sectorielle, en constituant le cadre de référence d'une gestion intégrée de la mer et du littoral, issue des travaux du Grenelle de la mer ayant conduit à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement mise en œuvre notamment par le décret n° 2012-219 du 16 février 2012, avant même l'adoption de la directive 2014/89/UE relative à la planification de l'espace maritime. L'article L. 219-1 du code de l'environnement traduit, comme cela a été dit précédemment, cette ambition : la SNML « constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, mentionné au I de l'article L. 219-9, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale ». L'article L. 219-3 du même code évoque également une « gestion intégrée de la mer et du littoral » à travers les documents stratégiques ainsi créés.

1483. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/20220211_GT%20MAITRISE%20FONDS%20MARINS_dossier%20de%20presse.pdf

1484. https://www.froos.fr/content/download/8396/file/FrOOS_%20Horizon2030_FR_Planches.pdf

La SNML a ainsi vocation à fixer les principes et orientations générales qui concernent tant les espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction nationale, les fonds marins et le sous-sol de la mer, que les activités situées sur le territoire des régions administratives côtières ou sur celui des collectivités d'outre-mer ayant un impact sur ces espaces. Les régions sont en effet responsables de la définition des orientations en matière de développement économique, à travers le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII – article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales) et disposent également d'un outil de planification territoriale, le SRADDET (article L. 4251-1 du même code). C'est dans ce cadre que les enjeux maritimes et littoraux peuvent être intégrés aux stratégies régionales. La SNML reconnaît bien ainsi l'interdépendance des politiques publiques conduites sur le littoral et l'état des milieux marins.

La première SNML a été adoptée en 2017, pour la période 2017-2023 et la deuxième SNML, couvrant la période 2024-2030, a été publiée par le décret n° 2024-530 du 10 juin 2024, après son approbation en décembre 2023 par le comité interministériel de la mer. Sa publication a lancé les travaux de révision des documents stratégiques de façade (DSF). Sur le fond, la SNML 2024-2030, définit 18 objectifs regroupés autour de 4 priorités : la neutralité carbone (en visant la décarbonation et la transition énergétique du secteur maritime et des activités littorales ainsi que la restauration des puits de carbone marins), la préservation de la biodiversité (en assurant la résilience des territoires et des écosystèmes maritimes ou littoraux notamment par la mise sous protection forte de 10 % de l'espace maritime français), l'équité (en contribuant au bien-être à court et à long terme des populations, salariés et acteurs du maritime) et l'économie (en soutenant la compétitivité de l'économie maritime et littorale ainsi que la souveraineté de la France hexagonale et ultramarine).

Il reste que, comme on l'a dit, d'autres documents stratégiques maritimes se sont développés, dont l'articulation avec la SNML n'est pas évidente. Notamment, la question de l'articulation de la SNML avec la stratégie nationale des aires protégées (SNAP) se pose. En pratique, les objectifs de protection de la biodiversité maritime sont définis dans la SNAP et ensuite intégrés dans la SNML. S'agissant de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, sa juxtaposition avec la SNML pose question. Il est vrai que, bien qu'instituée par la loi et déclinée par décret, la SNML, « *eu égard à la généralité des orientations et principes ainsi fixés et à la nécessité qu'ils soient traduits et complétés ultérieurement dans les documents stratégiques de façade et de bassin, (...) ne peut être regardée comme établissant un ensemble significatif de critères et de modalités au respect desquels serait subordonnée l'autorisation d'un ou de plusieurs projets, ni comme définissant un cadre au sens et pour l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001* », ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux¹⁴⁸⁵.

Le mérite de la SNML est d'abord de réunir dans un même document, à vocation maritime, des objectifs issus de plusieurs stratégies sectorielles ou documents programmatiques. Elle s'inscrit ainsi dans la trajectoire retenue par l'État en matière d'éolien en mer (avec une cible de 18 GW mis en service en 2035 et d'au moins 45 GW à l'horizon 2050) désormais actualisée par

1485. CE, 6/5 CHR, 7 mai 2026, *Association Fédération environnement durable et autres*, n° 496132.

la PPE3. Elle agrège également plusieurs objectifs issus de la stratégie nationale pour la biodiversité et de la stratégie nationale pour les aires protégées. Figurent notamment dans la SNML les objectifs de 10 % de l'espace maritime français sous protection forte d'ici 2030, de réduction de 50 % de la présence d'espèces exotiques envahissantes, de 18 000 aires éducatives en 2030, de suppression des décharges littorales à risque de relargage d'ici 2030, de 100 % des stocks débarqués en bon état d'ici 2030 et de 100 % des sites Natura 2000 dotés d'une analyse « risque-pêche » finalisée et de mesures afférentes en vigueur d'ici 2027. Elle intègre également des orientations relevant d'autres plans sectoriels, tels que le plan « zéro déchet plastique en mer » ou le plan Aquacultures d'avenir, qui prévoit notamment de porter la part des surfaces de production conchylicole de 1 % à 3 %.

Si la SNML ne hiérarchise pas les objectifs qu'elle agrège, certains d'entre eux, notamment parce qu'ils sont issus de politiques sectorielles plus prescriptives, produisent des effets concrets sur l'organisation de l'espace maritime. Il en va ainsi, en particulier, des objectifs relatifs au développement de l'éolien en mer ou d'extension des aires marines protégées et d'identification de zones de protection forte. Ces objectifs concernent des usages fixes ou fortement territorialisés de l'espace maritime, qui impliquent l'affectation durable, voire exclusive, de certaines zones à des fonctions déterminées. Cette « programmation spatiale » a un impact réel sur l'exercice d'activités plus mobiles dans l'espace, comme la pêche, qui se laisse plus difficilement enfermer dans un zonage précis puisqu'elle dépend largement de la mobilité des populations halieutiques, de la saisonnalité des pratiques, etc. À l'inverse, les activités énergétiques, industrielles ou de protection environnementale reposent sur l'identification de périmètres stables, susceptibles d'être intégrés dans les documents de planification.

Face à ces contradictions potentielles, la SNML agit davantage comme une addition d'éléments disparates, sans véritable priorisation. Dans la pratique, la conciliation voire les arbitrages sont renvoyés au niveau local.

b) La gestion concrète des contradictions est trop souvent renvoyée au niveau local

➤ Faute de priorités nationales, les DSF ne peuvent jouer pleinement leur rôle

La directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 a, ainsi que cela a été rappelé précédemment, établi un cadre européen visant à organiser une planification de l'espace maritime. Elle définit cette planification comme le processus par lequel les autorités des États membres « *analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes* » afin d'atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social. Les plans doivent identifier la répartition spatiale et temporelle des usages existants et futurs, notamment les zones d'aquaculture, les zones de pêche, les installations énergétiques, les routes maritimes, les câbles sous-marins, le tourisme ou encore les zones protégées. Cette planification doit en outre être conduite selon une approche fondée sur les écosystèmes et contribuer, en cohérence avec la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » de 2008, à la réalisation ou au maintien du bon état écologique du milieu marin.

En France, la transposition de cette directive s'est faite dans un cadre déjà structuré : la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a intégré la planification de l'espace maritime aux documents stratégiques de façade (DSF) qui préexistaient et le décret du 3 mai 2017 a confirmé cette architecture en faisant du DSF un instrument hybride, portant à la fois la stratégie maritime de façade, la mise en œuvre des objectifs environnementaux issus de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » et le processus de planification spatiale maritime. L'article L. 219-5-1 du code de l'environnement précise ainsi que *« la planification de l'espace maritime est établie et mise en œuvre dans le but de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines »* et définit cette opération comme *« le processus par lequel l'État analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale »*, précisant toutefois qu'elle *« ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale »*. *« Ces plans visent à contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, y compris à la résilience aux incidences du changement climatique. En outre, ils peuvent poursuivre d'autres objectifs tels que la promotion du tourisme durable et la gestion durable des matières premières minérales »*.

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER – cf. *supra*) a marqué une nouvelle étape dans l'évolution des documents stratégiques de façade, en faisant de ceux-ci le support de la cartographie prioritaire de l'éolien en mer et de ses ouvrages de raccordement.

L'article L. 219-5-1 tel que modifié prévoit alors que le document stratégique de façade établit, pour chaque façade maritime, une cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'implantation des installations de production d'énergies renouvelables en mer à partir du vent et de leurs ouvrages de raccordement, à l'horizon de dix ans, ainsi que des zones prioritaires à l'horizon 2050. Cette cartographie doit toutefois être établie en tenant compte de l'objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité, *« en particulier des aires marines protégées »* mentionnées à l'article L. 334-1 du code de l'environnement. Doivent être ciblées en priorité des zones situées dans la ZEE et en dehors des parcs nationaux ayant une partie maritime.

Cette évolution s'est traduite par l'organisation, sous l'égide de la Commission nationale du débat public, du débat public « La mer en débat »¹⁴⁸⁶ (20 novembre 2023 – 26 avril 2024) sur les façades maritimes de l'Hexagone, portant sur la mise à jour des volets stratégiques des DSF, la protection de la biodiversité marine et la planification de l'éolien en mer. La décision interministérielle du 17 octobre 2024¹⁴⁸⁷, prise à l'issue de ce débat, a arrêté, façade par façade, les zones maritimes et terrestres prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon de dix ans et à l'horizon 2050. Elle a également

1486. <https://www.debatpublic.fr/la-mer-en-debat>

1487. Décision du 17 octobre 2024 consécutive au débat public « la mer en débat » portant sur la mise à jour des volets stratégiques des documents stratégiques de façade et la cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'éolien en mer.

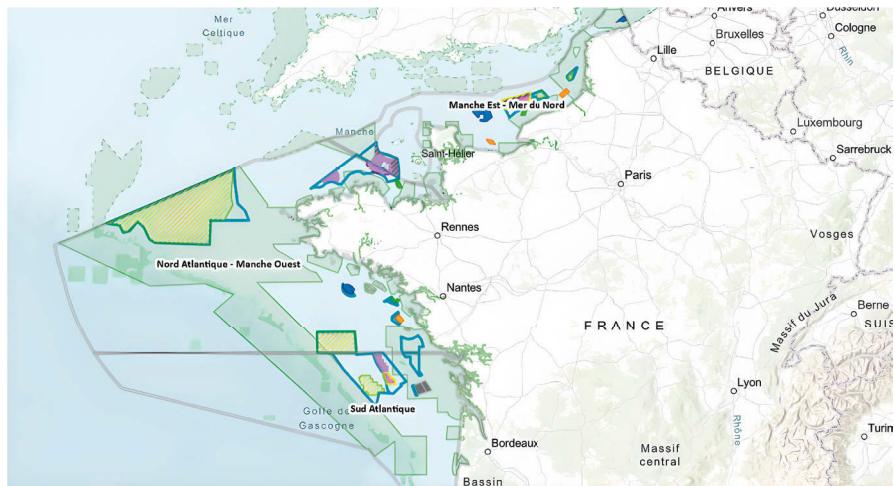
identifié des secteurs d'étude pour le développement de la protection forte, appelés à faire l'objet de concertations complémentaires en façade afin d'en préciser les périmètres.

Le régime d'opposabilité des DSF est défini à l'article L. 219-4 du code de l'environnement. Les plans, programmes, schémas et projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements exclusivement localisés dans les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, les fonds marins et le sous-sol de la mer, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du DSF. Il en va de même s'agissant des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude d'impact dans ces espaces ainsi que de certaines décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles mentionnées à l'article L. 111-1 de ce code, les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, ainsi que les SCoT et, à défaut, les PLU, documents en tenant lieu et cartes communales lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer. Ce rapport de compatibilité concerne alors ainsi aussi bien les objectifs stratégiques définis dans le DSF que les cartes de vocation, prescriptions ou recommandations qu'il comporte.

Cette architecture complexe, pour ne pas dire confuse, ne permet pas une véritable hiérarchisation des usages et n'évite pas leur juxtaposition voire leur opposition. La cartographie en est le révélateur.

L'outil cartographique de planification « Géolittoral »¹⁴⁸⁸ permet de superposer toutes les données et de matérialiser les différents usages des espaces maritimes (câbles sous-marins, ports, accès au domaine public maritime, aquaculture, granulats marins, loisirs, éoliennes en mer, zones de mouillage, sites de dragage et clapage, chenaux de navigation, pêche professionnelle, trafic maritime, zones de protections, habitats, espèces et fonctionnalités, enjeux écologiques, risques et gestion du trait de côte, gestion de l'eau et densité de population) ainsi que les zones identifiées comme prioritaires par la décision interministérielle d'octobre 2024 pour accueillir de nouveaux champs éoliens mais également les zones de protection forte proposées, avec la possibilité de superposer les différents usages. Les cartes ci-dessous illustrent, avec les façades Manche Est-Mer du Nord et Nord Atlantique-Manche Ouest, les difficultés d'articulation des usages notamment entre développement de l'énergie éolienne en mer et aires marines protégées, qui pourraient être illustrées de la même manière sur la façade sud Atlantique ou sur la façade méditerranéenne.

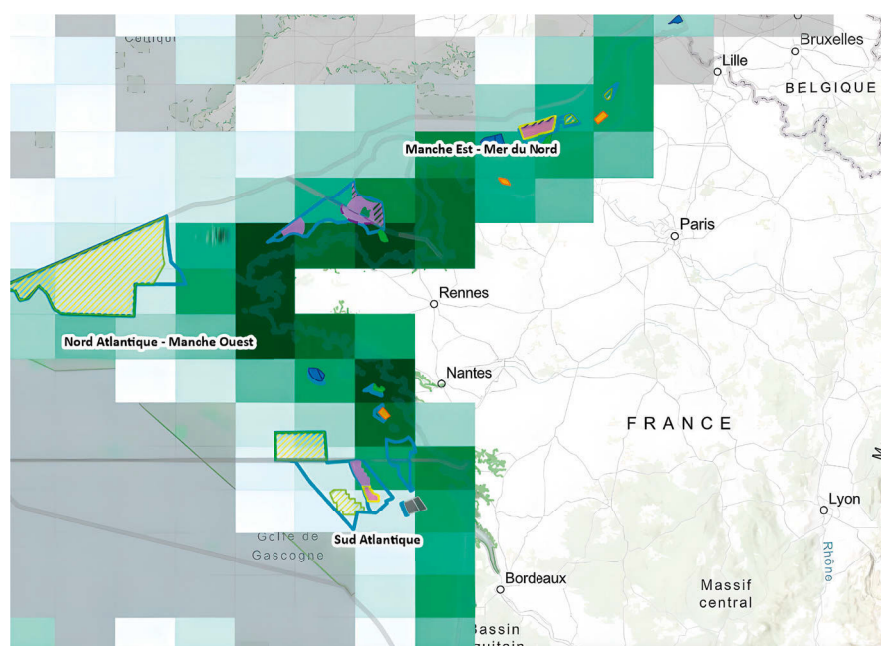
1488. <https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/outil-cartographique-de-planification-a1562.html>



Activités et usages Parcs éoliens en mer	Milieux naturels sites et paysages Contour des espaces protégés
 En exploitation En construction En développement Mise en concurrence Zones prioritaires retenues pour la procédure de mise en concurrence - AO10 Zones nécessitant des études complémentaires et/ou des échanges avec les îles anglo-normandes Zone prioritaire pour développer l'éolien en mer à horizon 10 ans Zones indicatives de poursuite de la concertation, qui pourront intégrer des zones complémentaires limitrophes Zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon 2050 Zones ayant été soumises au débat public	 Aire marine protégée Aire marine protégée proche (pays frontaliers) Autre zonage environnement en dehors des aires marines protégées Protection environnement dans les départements littoraux Espaces protégés Zones de protection forte labellisées Zones proposées pour reconnaissance en protection forte avant fin 2026 conformément aux annonces faites l'UNOC le 9 juin 2025

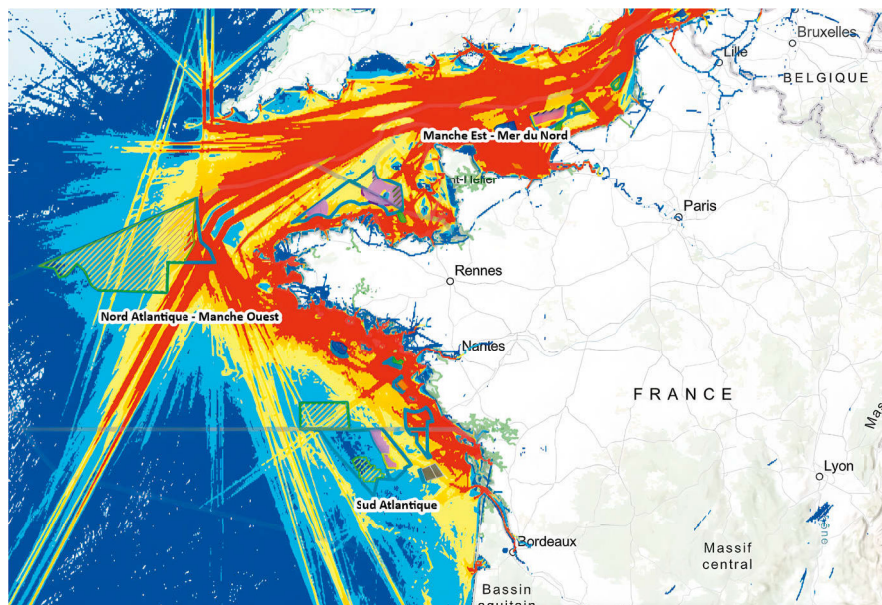
Il pourra être constaté que certaines des aires marines protégées sont identifiées comme susceptibles d'accueillir des parcs éoliens qui, pour certains, pourraient être localisés à proximité immédiate de zones proposées pour un régime de protection forte.

Si l'on superpose à cette carte, celle des activités de pêche, on constate de potentiels conflits d'usages plus particulièrement lorsque les activités s'exercent au plus près des côtes.



Données exhaustives de la pêche professionnelle incluant les données géolocalisées (navires de + 12m) et non-géolocalisées (navires de - 12m) - Poids des captures tous navires Poids surfacique [kg/km²] (moyenne 2022 à 2024)	
Plus de 500,1 kg/km²	10,1 - 20 kg/km²
200,1 - 500 kg/km²	5,1 - 10 kg/km²
100,1 - 200 kg/km²	2,1 - 5 kg/km²
50,1 - 100 kg/km²	1,1 - 2 kg/km²
20,1 - 50 kg/km²	Moins de 1 kg/km²

Et si l'on ajoute à cette planification la carte des trafics maritimes, on constate des champs éoliens et aires marines protégées encadrées, voire percutees par des routes maritimes très empruntées, et notamment des aires identifiées comme zones de protection forte. La spatialisation est donc en confrontation avec la navigation dont il a été souligné que le cadre est structuré par la CNUDM.



À cet égard, il pourra par exemple être relevé que le projet de parc éolien à Dunkerque fait l'objet d'une forte opposition en Belgique notamment au motif qu'il menacerait la route Van Dijk, liaison maritime avec le Royaume-Uni¹⁴⁸⁹. Des recours ont ainsi été initiés par l'État belge, la Région flamande, la commune de La Panne et le Port d'Ostende à l'encontre de la décision de la société Éoliennes en mer de Dunkerque et de la société RTE de poursuivre, en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement, le projet d'implantation du parc, recours rejetés par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux¹⁴⁹⁰ (mais d'autres recours sont pendants).

Dès lors que la SNML ne hiérarchise pas les différents objectifs qu'elle agrège, il revient aux acteurs de façade et de bassin de concilier les différents usages des espaces maritimes, tout en étant contraints par des objectifs sectoriels déjà définis à l'échelon national, en matière d'éolien en mer et d'aires marines protégées et de zones de protection forte. Les DSF deviennent alors les lieux concrets d'articulation entre des usages fixes, spatialisés, et des activités mobiles, au premier rang desquelles la pêche.

➤ **La sortie des contradictions renvoyée aux acteurs territoriaux : l'exemple de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest¹⁴⁹¹**

Dans ce contexte de territorialisation marquée des espaces maritimes, le DSF a pour fonction d'organiser une planification spatiale à l'échelle de la façade, en identifiant des zones de vocation et en fixant des orientations destinées à guider les arbitrages futurs.

1489. <https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/56/0767/56K0767079.pdf>

1490. CE, 6/5 CHR, 10 juillet 2023, *Société Port d'Ostende, État belge, commune de La Panne et Région flamande*, n° 457659.

1491. <https://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/strategie-de-facade-maritime-nord-atlantique-a1694.html> – cf. annexe 8.

Ainsi, par exemple, la carte des vocations du DSF de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest, construite par superposition des enjeux écologiques, socio-économiques et des usages existants ou à venir, découpe l'espace maritime de la façade en cinq « zones de vocation » (mer territoriale, Manche occidentale, plateau continental, talus continental, plaine abyssale) éventuellement découpées en sous-secteurs (ainsi, par exemple, la zone de vocation « mer territoriale » regroupe 8 sous-secteurs). Ces « vocations » expriment la priorité donnée à certaines activités ou exigences environnementales, sans exclure les autres usages. Elles constituent ainsi un outil d'orientation et de conciliation. Le DSF précise d'ailleurs que les arbitrages plus fins nécessaires à certains projets peuvent être soumis au débat au sein des instances de gouvernance locales, telles que le conseil maritime de façade, les conférences régionales de la mer et du littoral, les comités de gestion d'aires marines protégées ou des instances *ad hoc* compétentes. La carte des vocations doit donc être lue à l'échelle de la façade : elle identifie les zones où certaines activités sont encouragées ou doivent être conciliées, mais elle ne tranche pas, à elle seule, les conditions concrètes de réalisation des projets.

La zone de vocation 5 de la mer territoriale, par exemple, retient comme « *priorité générale dans les zones 5a à 5h la reconquête du bon état écologique du milieu marin et de la qualité des eaux en prenant en compte la dynamique hydrosédimentaire et le lien terre-mer et les enjeux climatiques, au bénéfice des services écosystémiques et de la cohabitation des usages et des activités maritimes et littorales* ». Chaque sous-secteur de la mer territoriale se voit attribuer une vocation propre, qui traduit l'évolution souhaitée des usages ou de la qualité du milieu marin et des eaux côtières. Ainsi, pour la zone 5b « Bretagne Nord », le DSF retient une priorité aux pêches et aquacultures durables ainsi qu'aux énergies marines renouvelables et à leur raccordement, tout en veillant à leur cohabitation avec le nautisme et le tourisme durables et à la préservation des habitats à fort enjeu écologique, des oiseaux et des mammifères marins. Cette zone comprend également le périmètre du schéma de mise en valeur de la mer du Trégor-Goëlo, qui définit ses propres zones de vocation dans le cadre d'une gouvernance spécifique.

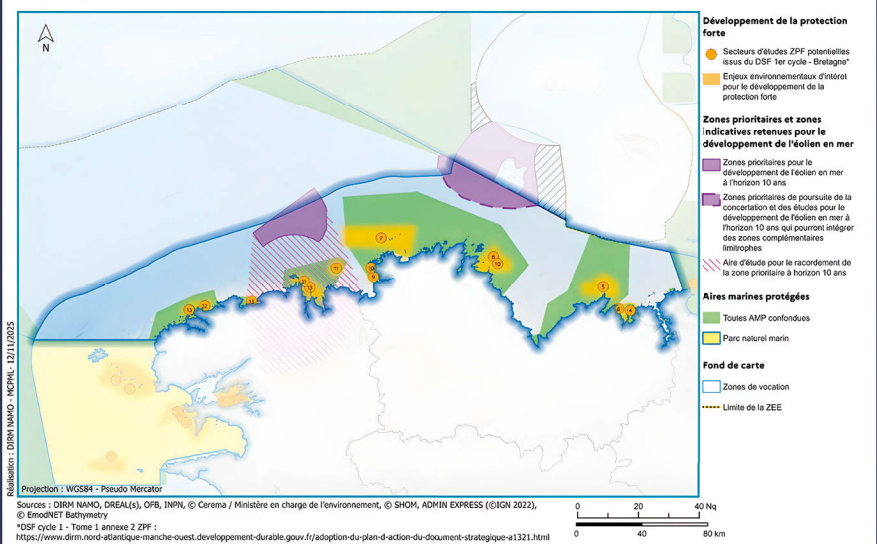
Pour chaque secteur, le DSF identifie en outre les dispositifs et instances de gouvernance concernés : conseil maritime de façade, comités de bassin, conférences régionales de la mer et du littoral, commissions locales de l'eau, conseils de gestion des parcs naturels marins, comités de pilotage des sites Natura 2000, conseils de rivage du Conservatoire du littoral, commissions nautiques ou encore conseils portuaires. Cette énumération illustre la densité des instances appelées à intervenir dans la conciliation locale des usages.

Le DSF précise également, pour chacun des secteurs, les enjeux environnementaux au titre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ». Le plan d'action pour le milieu marin fait en effet l'objet, en application de l'article L. 219-9 du code de l'environnement, d'un chapitre spécifique dans le DSF.

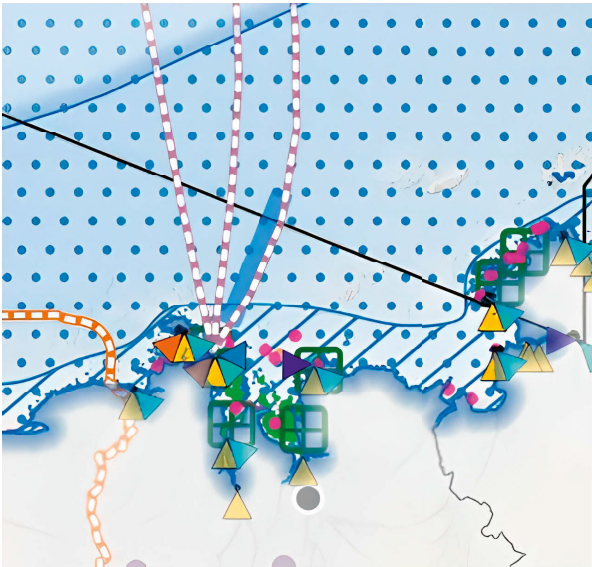
Les différentes zones de vocation sont assorties d'une cartographie des usages actuels, comme l'illustre cette carte pour la façade nord de la Bretagne.

Vocation 5b : Bretagne nord

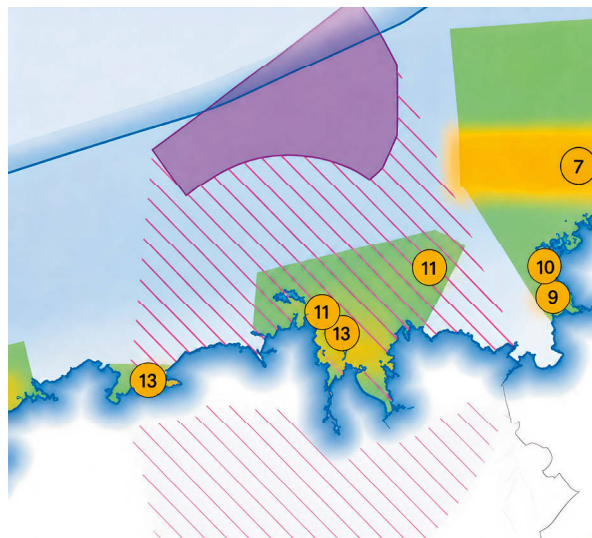
Planification de l'éolien en mer et des zones de protection forte
Situation au 11/2025



Activités actuelles



Zones prioritaires pour le développement de l'éolien et zones d'intérêt pour une protection forte



Compte tenu de la concentration d'activités sur la zone côtière (pêche, aquaculture, mouillage, plaisance, chenal d'accès au port), la question de leur maintien dans les parcs éoliens à venir et les zones de protection forte identifiées se posera à l'évidence.

Au-delà de la planification opérée par le DSF, les usages de l'espace maritime demeurent soumis à leurs régimes juridiques propres. Le DSF identifie des vocations, fixe des orientations et organise la compatibilité entre usages à l'échelle de la façade, mais il ne vaut ni autorisation d'activité, ni titre d'occupation, ni règlement de police. Les activités de pêche, d'aquaculture, de production d'énergie, d'extraction de granulats, de transport maritime ou encore les usages portuaires continuent donc de relever des procédures sectorielles qui leur sont applicables.

La pêche professionnelle en fournit une illustration. L'identification, dans le DSF, d'une vocation halieutique ou d'une priorité donnée aux pêches durables ne suffit pas à autoriser l'activité. Celle-ci suppose, selon les cas, une licence de pêche européenne, des autorisations de pêche portant sur certaines espèces, zones, périodes, engins ou volumes, ainsi que le respect des mesures techniques ou d'effort de pêche prises par l'autorité administrative ou rendues obligatoires à partir des délibérations des comités des pêches. Le préfet de région, le ministre chargé des pêches, les organisations de producteurs, le CNPME ou ses comités régionaux interviennent ainsi, selon les hypothèses, dans l'encadrement effectif de l'activité. Ce régime sectoriel doit en outre se combiner avec les règles propres aux aires marines protégées. Dans les sites Natura 2000, les activités de pêche professionnelle font l'objet d'analyses de risque au regard des objectifs de conservation du site : lorsque des risques sont identifiés, l'autorité administrative doit prendre les mesures réglementaires nécessaires. Dans les parcs naturels marins, une activité soumise à autorisation et susceptible d'altérer de manière notable le milieu marin ne peut être

autorisée qu'après avis conforme de l'Office français de la biodiversité ou, par délégation, du conseil de gestion. Les instances de gestion des AMP peuvent également proposer aux autorités compétentes des mesures d'encadrement, notamment en matière de pêche.

Il en résulte que la planification par le DSF ne constitue qu'un premier niveau d'organisation des usages. Elle éclaire les choix publics et encadre la compatibilité des projets avec les orientations de façade, mais l'arbitrage effectif se joue ensuite dans les régimes d'autorisation sectoriels, les mesures de police, les décisions individuelles et les règles propres aux espaces protégés.

En réalité, les politiques publiques maritimes sont, pour un certain nombre d'entre elles, le résultat de choix opérés par les acteurs locaux.

3.1.1.2. Définir l'intérêt général poursuivi et le décliner dans une stratégie maritime plus intégrée

Selon le dictionnaire Larousse, la stratégie désigne à la fois « *l'art de coordonner l'action de forces militaires, politiques, économiques et morales impliquées dans la conduite d'une guerre ou la préparation de la défense d'une nation ou d'une coalition* » et, plus largement, « *l'art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but* ». Appliquée aux politiques maritimes, cette définition implique l'existence d'une vision d'ensemble, d'objectifs hiérarchisés et d'une capacité d'arbitrage entre des priorités parfois contradictoires. Elle suppose également de retenir une conception large de la puissance maritime, qui ne se réduit ni à la puissance navale ni à l'étendue des espaces maritimes sous juridiction nationale, mais renvoie à la capacité d'agir sur les océans, en mobilisant de manière coordonnée les acteurs publics, économiques, industriels, scientifiques, financiers et territoriaux¹⁴⁹².

Or, à l'échelle nationale, les politiques publiques maritimes demeurent insuffisamment coordonnées autour d'une stratégie globale définissant ce que doit être la puissance maritime de la France. L'État doit pourtant être en mesure de fixer une vision de long terme, à partir de quelques questions structurantes.

Dans le contexte géopolitique actuel, quelles priorités la France entend-elle se donner pour préserver sa souveraineté territoriale mais aussi alimentaire, énergétique, portuaire ainsi que la sécurité de ses chaînes d'approvisionnement, par la maîtrise des flux, des infrastructures et des vecteurs de transport ? Quels leviers entend-elle concrètement mobiliser pour y parvenir ? Comment intégrer, dans la définition même de ces priorités, l'exigence environnementale, afin de limiter autant que possible les pressions exercées sur les ressources et les milieux marins ? Et, lorsque le développement d'activités économiques ou industrielles participant à l'autonomie stratégique de la France entre directement en tension avec les objectifs de préservation de l'environnement, quel arbitrage doit être effectué et par qui ? Faut-il revoir certaines ambitions économiques à la baisse pour assurer leur compatibilité avec les exigences environnementales, ou admettre, dans certains cas strictement justifiés, que des objectifs de souveraineté puissent primer ?

1492. Y. Giron, *Précis de la puissance maritime. Agir sur les océans*, Éditions L'Artilleur, septembre 2020.

À ce jour, ces questions fondamentales ne sont ni vraiment posées ni véritablement débattues. La volonté, légitime, d'associer l'ensemble des parties prenantes et de ménager des intérêts divergents conduit souvent à éviter de faire des choix les plus structurants et à renvoyer à l'étape suivante les arbitrages, favorisant une logique de concurrence entre acteurs et activités qui conduit souvent à des confrontations et à des arbitrages locaux trop souvent dictés par les rapports de force du terrain, au détriment d'une véritable priorisation stratégique au risque, paradoxalement, de mécontenter tout le monde. La filière pêche demeure dans une situation de grande fragilité et les acteurs de l'aquaculture estiment être insuffisamment pris en compte dans la politique de souveraineté alimentaire ; les industriels craignent que les segments de pointe encore maîtrisés par la France, déjà fragilisés par la concurrence internationale, notamment chinoise, ne soient sacrifiés à des exigences environnementales perçues comme trop souvent arbitraires ou du moins difficilement gérables ; les associations de protection de l'environnement comme une partie de la communauté scientifique interrogent la portée réelle du modèle français d'aires marines protégées perçues comme n'offrant pas une réelle protection au nom d'impératifs économiques flous.

Faute d'arbitrages explicites, la France s'expose ainsi à multiplier les contradictions générant une politique publique illisible, favorisant les conflits et multipliant les frustrations et ne permettant finalement d'atteindre aucun des objectifs proclamés. Des choix apparaissent donc nécessaires s'agissant de la hiérarchisation des priorités et pour mettre en place des procédures claires et anticipables d'arbitrage en cas de conflit direct.

Cette clarification stratégique apparaît nécessaire dans plusieurs domaines.

Elle l'est pour la pêche et l'aquaculture. Quel projet la France porte-t-elle aujourd'hui pour ces filières ? Le niveau de dépendance aux importations de produits de la mer ne répondant souvent pas aux exigences européennes doit-il être réduit et si oui, par quels moyens ? Comment valoriser concrètement la pêche et l'aquaculture françaises, assurer le renouvellement des générations de pêcheurs, moderniser la flotte de pêche, améliorer l'attractivité des métiers et accompagner les transitions environnementales ? Quelles priorités la France doit-elle porter sur ces enjeux au niveau européen ?

Il en va de même s'agissant de l'industrie navale. La France doit déterminer si elle entend préserver les segments sur lesquels elle conserve des positions fortes (construction de paquebots, navires militaires, plaisance, équipements spécialisés) et comment elle peut y parvenir ou si elle souhaite tenter de reconstituer une base industrielle navale plus large, afin de réduire certaines dépendances à la construction asiatique et à quelles conditions. Une telle ambition suppose d'identifier clairement les segments jugés stratégiques, les besoins fonciers et industriels correspondants, les compétences à maintenir ou à développer, ainsi que les instruments de soutien mobilisables. Elle devrait également conduire à mieux valoriser les atouts existants, parfois insuffisamment exploités : capacités industrielles disponibles (telles que les formes de radoub ou cales inutilisées, le foncier portuaire ou littoral mobilisable, les espaces d'expérimentation, les infrastructures de recherche et les sites susceptibles d'accueillir des activités innovantes, notamment dans les biotechnologies marines, les énergies marines, les navires propres, les drones, les câbles ou la surveillance maritime, etc.). Cette clarification devrait s'inscrire dans une

véritable stratégie industrielle maritime, articulée avec le niveau européen où les récentes initiatives témoignent que de nouvelles perspectives peuvent s'offrir qu'il s'agit d'être en mesure de saisir (*cf. infra*). Le développement d'une économie maritime compétitive suppose en effet d'identifier les filières dans lesquelles la France entend préserver, renforcer ou reconstruire des capacités, tout en contribuant au maintien d'une industrie navale européenne forte, condition essentielle de l'autonomie stratégique de l'Union dans un contexte de concurrence internationale accrue.

Elle concerne aussi les ports français. Ceux-ci sont à la fois des infrastructures de souveraineté, des plateformes logistiques, des lieux de production industrielle, des nœuds énergétiques et des espaces soumis à de fortes contraintes environnementales. La stratégie portuaire française devrait donc clarifier la place respective des grands ports maritimes, des ports décentralisés et des ports ultramarins, leur rôle dans la transition énergétique, l'accueil des nouvelles filières industrielles, la sécurisation des approvisionnements et la maîtrise des flux. Elle devrait également permettre d'objectiver les impacts environnementaux des projets et de mieux anticiper les besoins de foncier, de raccordement, de dragage, de report modal et de compensation.

La question des aires marines protégées appelle, elle aussi, une clarification. La France entend-elle faire de ces aires un instrument principalement quantitatif de couverture spatiale ou un véritable outil de protection écologique différenciée, assorti de niveaux de protection adaptés aux enjeux ? Comment concilier les objectifs de protection forte avec le maintien de certaines activités économiques, notamment la pêche professionnelle, le transport maritime, les énergies marines renouvelables ou les activités touristiques ? Le choix français de préférer une protection forte (qui limite mais n'interdit pas complètement toute activité humaine mais dans une zone plus large) à une interdiction stricte (qui l'interdit complètement mais dans une zone plus réduite) est-il pertinent d'un point de vue scientifique ? L'absence de doctrine suffisamment lisible alimente les contestations, tant de la part des acteurs économiques que des associations environnementales.

De la même façon, l'émergence de projets de désalinisation, vitaux pour la résilience de certains territoires (essentiellement outre-mer), impose un arbitrage entre l'accès à l'eau potable et la protection du milieu marin (impact des rejets de saumure). En l'absence de doctrine définie, ces infrastructures risquent de n'être appréhendées que dans l'urgence, au risque de conduire à des choix précipités et à des solutions insatisfaisantes à tous égards¹⁴⁹³.

La définition des contours de la stratégie maritime française devrait donc être largement préparée et soumise au Parlement. Elle ne saurait résulter d'une succession d'arbitrages sectoriels et locaux, qui ne permettent pas d'appréhender la cohérence d'ensemble des choix opérés ni d'assumer pleinement la hiérarchisation des priorités nationales.

Pour bâtir une politique maritime intégrée cohérente, l'apport de la science sera indispensable. Plus que tout autre milieu dans lequel est appelée à se développer l'activité humaine sur notre planète, la mer appelle une assise scientifique solide : la mer est un milieu qui n'est pas naturellement familier à l'être humain et qui est encore peu connu voire méconnu. Il est donc plus

1493. IGEDD, *Potentiel et limites au développement du dessalement de l'eau de mer en France*, *op. cit.*

que jamais indispensable d'encourager la recherche et de s'appuyer sur une approche scientifique approfondie pour fonder les politiques publiques. Le Conseil d'État l'a souligné dans son étude annuelle pour 2025 pour une meilleure inscription de l'action publique dans le temps long, il ne peut qu'y revenir pour y insister s'agissant des politiques maritimes. La France a la chance à cet égard de disposer d'outils scientifiques reconnus et pouvant s'appuyer sur une expérience ancienne et des chercheurs mobilisés. Cet outil doit être préservé et renforcé et, surtout, davantage mobilisé pour préparer les décisions politiques et en constituer le socle.

a) Développer la « maritimité » française

Toute stratégie maritime ambitieuse suppose de renforcer la « maritimité » de la société française, entendue comme le degré de connaissance, d'appropriation et d'usage de la mer et des enjeux maritimes par la communauté nationale. Cette « maritimité » conditionne en effet directement la capacité des politiques publiques à porter durablement une ambition maritime forte, c'est-à-dire la prise en compte effective des enjeux de la mer dans les choix économiques, environnementaux, industriels, énergétiques, alimentaires, numériques, scientifiques et stratégiques. La faiblesse relative de cette culture maritime contribue à cet égard à l'absence de priorisation stratégique. Faute d'une conscience suffisamment partagée de ce que la mer représente pour la France, sa souveraineté, sa sécurité y compris de ses approvisionnements, mais aussi pour la réussite de la transition écologique, l'innovation ou l'aménagement du territoire, les politiques maritimes sont trop souvent regardées comme des politiques spécialisées, réservées à quelques secteurs ou territoires et aux passionnés de la mer : elles peinent alors à irriguer l'ensemble de l'action publique.

Une vision politique globale ne peut produire d'effets durables sans l'adhésion des décideurs publics, des acteurs économiques, des collectivités territoriales et, plus largement, de la communauté nationale. La « maritimisation » des politiques publiques suppose donc de faire de la mer un prisme d'analyse ordinaire des politiques publiques.

Plus fondamentalement, la mer et ses enjeux devraient devenir un véritable objet de culture commune, et non un sujet réservé aux spécialistes ou aux seuls territoires littoraux. Beaucoup reste à faire à cet égard.

Pour cela, une action devrait être développée dans plusieurs directions :

- dès l'école, en intégrant davantage les dimensions maritimes dans les programmes scolaires, y compris l'apprentissage ou tout au moins la familiarisation avec la natation : le programme sur le « savoir-nager » développé par le ministère de l'éducation est prometteur et devrait être poursuivi et même amplifié (notamment outre-mer où les chiffres apparaissent plus inquiétants à cet égard¹⁴⁹⁴);
- pour les jeunes, en développant une politique de soutien affirmé au brevet d'initiation à la mer et les actions d'aisance aquatique ;

1494. Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), *Compte rendu de l'enquête savoir-nager*, juin 2023.

- au-delà, en améliorant la visibilité des métiers maritimes afin d'attirer de nouveaux talents;
- enfin, en offrant des formations aux enjeux de la mer et du littoral aux élus ainsi qu'aux responsables administratifs.

Cet effort pour conforter la « maritimité » de la société française devrait également accorder une place plus visible aux outre-mer, qui concentrent l'essentiel de l'espace maritime français mais demeurent insuffisamment présents dans les représentations nationales. Le renforcement de leur visibilité, dans les cartes scolaires, dans les outils pédagogiques mais aussi dans les médias contribuerait à mieux faire comprendre que la vocation maritime de la France est indissociable de sa géographie ultramarine.

b) Une prise en compte spécifique des outre-mer

La définition d'une stratégie maritime globale ne doit toutefois pas conduire à une approche uniforme du territoire national. Une stratégie de puissance maritime devrait fixer des priorités communes, hiérarchisées et assumées, mais aussi tenir compte de la diversité des espaces auxquels elle s'applique, en particulier pour les outre-mer, dont les réalités géographiques, économiques, sociales, environnementales et géopolitiques diffèrent souvent profondément de celles de l'Hexagone. Quelle stratégie la France entend-elle porter pour et avec ces territoires, au-delà de la seule affirmation de l'étendue de son domaine maritime ?

Outre les enjeux géopolitiques, de défense et de sûreté qui se concentrent sur ces territoires, le développement de l'économie bleue pour les outre-mer, au cœur de laquelle l'infrastructure portuaire joue un rôle majeur, est essentiel. Mais cela suppose au préalable de donner aux territoires ultramarins les leviers nécessaires au développement d'une économie bleue compétitive. Il est reconnu que la plupart des territoires ultramarins sont historiquement peu tournés vers les activités maritimes, à l'exception notable de la Polynésie (ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon). Or aujourd'hui, même s'il est à noter une prise de conscience en ce sens, ces territoires ne disposent pas d'une offre de formation maritime suffisante leur permettant de s'engager dans les métiers des filières maritimes.

La feuille de route pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030 publiée à l'été 2025¹⁴⁹⁵ constitue une avancée significative dont le caractère opérationnel demande toutefois à être vérifié.

Focus n° 46

La feuille de route pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030

Cette feuille de route a été rendue publique le 10 juin 2025 lors de l'UNOC à Nice par la DGOM et la DGAMPA. Elle répond à une demande formulée par les élus ultramarins et le Président de la République, et vise à contribuer à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 14 des Nations Unies (« *conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et*

¹⁴⁹⁵. <https://www.mer.gouv.fr/feuille-de-route-sur-leconomie-bleue-ultramarine-horizon-2030>

les ressources marines aux fins du développement durable») et à mettre en œuvre l'objectif 16 de la SNML 2024-2030 (« accompagner dans les Outre-mer le développement de l'économie bleue et valoriser une biodiversité préservée, selon les particularités et les atouts de chacun») ainsi que la mesure B1.7 du CIMER du 17 novembre 2023 (« construction d'une feuille de route pour l'économie bleue ultramarine»). Elle concerne l'ensemble des outre-mer et vise à y donner du contenu à d'autres stratégies de l'État (SNML et DSBM, stratégie nationale portuaire, stratégie nationale pour la biodiversité 2030, etc.).

Elle comporte plusieurs axes.

La formation et l'emploi maritime. Elle se fixe notamment comme objectifs de développer des offres de formation continues et diversifiées, de favoriser l'installation de jeunes entrepreneurs et l'emploi des populations locales, de promouvoir la place des femmes dans les métiers de la mer, d'encourager la formation de bénévoles pour la sécurité en mer et d'étudier une filière de mentorat maritime pour les jeunes ultramarins, de favoriser l'insertion de personnel ultramarin dans la marine par le biais du service militaire adapté (SMA).

La protection du patrimoine naturel. Les objectifs fixés sont de sensibiliser la population à la protection des milieux marins, de valoriser le patrimoine naturel sans accroître la surfréquentation, de renforcer la protection de l'environnement marin via les aires marines protégées.

Pêche et aquaculture. Il s'agit de renouveler la flotte de pêche ultramarine, d'améliorer la sélectivité des engins, d'utiliser durablement les ressources halieutiques (dans le respect de la PCP, des aires marines protégées et des avis scientifiques), de renforcer la présence de la France dans les Organisations Régionales de Gestion des Pêches compétentes en s'appuyant sur une expertise locale des pêcheries, de déployer une aquaculture durable adaptée aux spécificités naturelles des territoires et avec des infrastructures résistantes au changement climatique, de renforcer la connaissance des stocks halieutiques, etc.

Le tourisme bleu, la plaisance et le nautisme. Il s'agit de développer un écotourisme maritime (activités nautiques à propulsion vélique), d'encadrer l'observation des espèces, d'encourager une croisière durable, de valoriser les patrimoines nautiques ultramarins ainsi que le développement de la filière nautisme et plaisance et de la transition environnementale des ports de plaisance.

L'adaptation au changement climatique. L'objectif visé est l'instauration de pôles de recherche stratégiques, l'approfondissement des connaissances sur les ressources marines et les écosystèmes, le développement des biotechnologies et des énergies marines renouvelables, l'exploration scientifique des grands fonds, la mise en place de plans d'adaptation au changement climatique et l'adaptation des infrastructures nautiques, portuaires et aquacoles.

Les transports, les ports, l'industrie navale et la sécurité maritime. Il est prévu de développer les coopérations inter et intra-bassins sur le plan économique et universitaire, de poursuivre les concertations dans le cadre du conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane, de déployer une stratégie ultramarine de décarbonation du transport maritime, d'étudier

les infrastructures flottantes de réparation navale, de développer une filière de construction propre pour le renouvellement des flottes de pêche et de créer des filières locales de déconstruction et de recyclage des bateaux de plaisance.

Sécurité maritime et portuaire. Les objectifs sont de lutter contre la cybercriminalité dans les ports maritimes, contre les trafics illicites en mer, de protéger les ressortissants et les navires et de défendre les intérêts économiques ainsi que d'assurer la sécurité maritime sous l'angle de la planification maritime (réduction des conflits d'usage, renforcement des moyens de contrôle et de surveillance).

La mise en œuvre est envisagée à deux niveaux. D'une part, par une déclinaison par territoire. Ainsi, par exemple, la Guyane prévoit le développement d'offres de formation aux métiers de la mer et la création d'un CAP maritime au lycée agricole de Matiti. D'autre part, par un suivi national, assuré par le comité spécialisé « économie bleue outre-mer », rattaché au CNML, animé par la DGOM et la DGAMPA. Il est également prévu l'établissement d'indicateurs dédiés. La feuille de route identifie enfin les financements envisagés (au niveau national le Fonds vert et France 2030 ; à l'échelle européenne le FEAMPA, le FSE +, le programme LIFE, Horizon Europe, le Fonds innovation et le FEDER).

Cependant, cette prise en compte régionale des territoires ultramarins ne saurait suffire s'agissant d'une économie fortement mondialisée qui impose de penser les outre-mer à l'échelle internationale et pas seulement au niveau du bassin.

c) S'inspirer d'exemples réussis : le cas japonais

La loi japonaise d'orientation relative à la politique océanique de 2007 offre un exemple de stratégie maritime formalisée par la loi. Elle place la politique océanique au plus haut niveau de l'État, sous l'autorité du Premier ministre, et l'organise autour d'un plan stratégique quinquennal. Ce cadre permet de fixer des priorités transversales (sécurité maritime, environnement, recherche, ressources, industries océaniques, ports, territoires insulaires et coopération internationale) et d'en assurer le suivi. Sans aller jusqu'à reproduire le modèle japonais, pays insulaire ayant une relation culturelle particulièrement forte avec la mer jusque dans ses traditions culinaires, la France pourrait s'en inspirer pour renforcer la portée stratégique de sa politique maritime. Une loi d'orientation maritime, ou à tout le moins un débat parlementaire régulier sur la stratégie nationale pour la mer et le littoral, permettrait de soumettre à une délibération d'ensemble les choix structurants qui engagent la puissance maritime française.

Focus n° 47

L'exemple de la loi d'orientation maritime japonaise

La loi d'orientation japonaise relative à la stratégie océanique « *Basic Act on Ocean Policy* » a pour objectif d'établir une doctrine maritime nationale reconnaissant l'océan comme une infrastructure essentielle à l'économie, à la sécurité, et à l'identité nationale.

La loi établit une instance interministérielle dédiée à la politique océanique (le « *Headquarters for Ocean Policy* ») chargée de promouvoir la coexistence des océans et de l'humanité ainsi qu'un « *nouvel État océanique en harmonie avec le développement de l'utilisation des Océans respectueux de l'environnement [...] et du droit international* » (article 1). Cette instance est dirigée par le Premier ministre lui-même et comprend deux vice-directeurs généraux, le chef du secrétariat du cabinet et le ministre chargé de la politique océanique.

La loi consacre six principes : harmoniser l'utilisation des océans avec la conservation de l'environnement maritime, assurer la sécurité et la sûreté en mer, contribuer à l'amélioration de la connaissance scientifique des océans, assurer un développement raisonnable des industries océaniques, favoriser une gouvernance transversale des océans et renforcer la coopération internationale maritime.

La loi définit les responsabilités relatives de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des citoyens et des chefs d'entreprises et insiste sur la nécessaire coopération entre ces différents acteurs. L'État formule et met en œuvre la stratégie océanique, en accord avec les principes fondamentaux. Sur la base d'un partage approprié avec l'État, les autorités locales formulent et mettent en œuvre la stratégie océanique selon les conditions sociales et naturelles de leurs territoires. La stratégie s'appuie également sur les acteurs des industries océaniques ainsi que sur les citoyens, la coopération de ces différents acteurs étant soumise au respect des principes fondamentaux. Une journée de l'Océan permet une meilleure compréhension et appropriation citoyenne des enjeux océaniques.

La loi d'orientation prévoit également l'établissement d'un plan stratégique océanique tous les cinq ans par le Gouvernement, visant à promouvoir la mise en œuvre de politiques maritimes transversales. Elle décline les mesures que le plan quinquennal doit préciser : l'augmentation de la production halieutique ainsi que le développement de l'exploitation des ressources d'hydrocarbures (pétrole et gaz) et minières permettent la promotion du développement et de l'utilisation des ressources océaniques en accord avec les principes de conservation environnementale océanique ; la réduction de la pollution, la prévention du rejet des déchets en mer et des marées noires ainsi que la conservation du relief océanique pour permettre la protection de l'environnement maritime ; la promotion du développement de la ZEE ; le renforcement de la sécurité du transport maritime ainsi que le développement de *hubs* portuaires ; le renforcement de la sécurité des océans à la fois sur un plan maritime, naval et dans le cadre de catastrophes naturelles ; la surveillance maritime à travers l'observation des milieux océaniques et le suivi d'indices maritimes ; la promotion de la recherche et du développement des sciences et technologies océaniques en renforçant la coopération institutionnelle ; le renforcement de la compétitivité internationale japonaise à travers la promotion des industries océaniques ; la gestion de la zone côtière, comprenant sa protection et son développement économique ; le développement des infrastructures et des mesures de protection des territoires insulaires ; le renforcement de la coopération internationale ; l'encouragement de l'appropriation citoyenne des enjeux maritimes.

Depuis mars 2008, le gouvernement japonais a adopté quatre « *Basic Plan on Ocean Policy* » qui déclinent les mesures concrètes à engager sur 5 ans. La stratégie océanique japonaise s'appuie sur une sélection de missions élaborée avec l'appui du Comité consultatif (« *Advisory Council* ») et approuvée par la direction de la stratégie océanique (« *Headquarters for Ocean Policy* »). Ces missions font l'objet d'un suivi annuel par le Comité consultatif. La direction de la stratégie océanique liste 6 missions prioritaires (avril 2024) : le développement des véhicules sous-marins autonomes via l'organisation de partenariats public-privé et l'amélioration de l'environnement institutionnel de recherche-développement (avec pour objectif la constitution d'une flotte d'ici à 2030); la promotion d'un modèle de connaissance de la situation maritime par l'établissement du « *MSIL Business Platform* » au plus tard en 2029; le développement de l'énergie éolienne *offshore* (projets de 30 à 45 GW au plus tard en 2040 afin d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050); le développement de la prospection minière des terres rares dans la zone des îles Minami-Torishima (dans la lignée du programme de promotion de l'innovation stratégique minérale prévu pour 2027); la cartographie des risques de déformations topographiques des frontières des territoires insulaires japonais éloignés; le développement de la coopération internationale arctique dans la lignée de la « Politique japonaise relative à l'Arctique » via le déploiement du vaisseau de recherche *Mirai II* en tant que plateforme de recherche internationale.

Le cas du Japon n'est pas le seul qui puisse inspirer la mise en place d'une stratégie maritime même s'il apparaît comme l'un des plus accomplis. Le réflexe de s'inspirer de réussites dans d'autres pays du monde doit être davantage développé, y compris en mobilisant à cette fin le dense réseau diplomatique français.

Au total, ces différents éléments doivent permettre de doter la France d'une véritable stratégie maritime intégrée et cohérente qui constituera l'épine dorsale de référence pour la conciliation, toujours difficile, sur le terrain, des intérêts contradictoires qui s'expriment sur le milieu marin et littoral.

Élaborer une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées

Proposition n° 1 : définir l'intérêt général maritime poursuivi et le décliner dans une véritable stratégie maritime intégrée.

La définition de ce que devrait être l'intérêt général dans le domaine maritime, mis en œuvre dans une stratégie maritime intégrée, constitue le socle indispensable d'une action publique efficace sur les enjeux maritimes. Elle suppose de clarifier les finalités poursuivies et d'assurer la cohérence des instruments mobilisés, dans une logique de long terme.

Cette construction pourrait prendre la forme d'un « livre tricolore » (cf. étude annuelle pour 2025 sur l'inscription de l'action publique dans le temps long) consacré à la politique maritime française, élaboré dans le cadre d'une démarche pluripartite impliquant le Gouvernement, le Parlement et la société civile, notamment les acteurs de la mer, ainsi que les collectivités d'outre-mer pour définir une doctrine de « puissance maritime » autour

d'ambitions partagées (« Pourquoi ? ») et de moyens réalistes (« Comment ? »). Le cas échéant, elle pourrait être institutionnalisée par une loi-cadre sur les enjeux maritimes favorisant une approche intégrée (cf. l'exemple du Japon). À tout le moins, la dispersion des outils de planification élaborés dans un cadre sectoriel impose une mise en cohérence, idéalement dans un document unique à l'échelle nationale (qui pourrait être une stratégie nationale pour la mer et le littoral renforcée) et décliné par un document maritime unique pour chaque façade.

Proposition n° 2 : intégrer pleinement les outre-mer dans la stratégie maritime nationale et valoriser leur potentiel.

D'une part, la stratégie maritime nationale se doit de prendre en compte les spécificités des territoires ultramarins dont les espaces maritimes composent la majeure partie de l'espace maritime national.

D'autre part, le potentiel maritime considérable des outre-mer mérite d'être davantage valorisé. À cet égard, la feuille de route fixée en 2025 doit être pleinement mise en œuvre. En particulier, les ports des outre-mer devraient être renforcés dans le but d'en faire des plateformes régionales, mais aussi des points d'appui stratégiques de la présence maritime française, capables de soutenir l'économie locale, de structurer les échanges dans leur bassin océanique et de s'inscrire dans les grandes routes maritimes internationales. La Réunion offre un potentiel particulièrement intéressant à cet égard.

Proposition n° 3 : diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration et dans la société française en général.

Les enjeux maritimes ne peuvent être traités comme un domaine sectoriel relevant des seules administrations spécialisées. Ils concernent la plupart des politiques publiques. Il apparaît donc nécessaire de renforcer la prise en compte du fait maritime dans l'ensemble de l'administration de l'État. À cette fin, la formation initiale et continue des cadres publics devrait intégrer plus systématiquement les enjeux maritimes.

Il serait également souhaitable de sensibiliser le grand public aux enjeux de la mer afin de ne pas en faire un sujet réservé aux spécialistes ou aux seuls territoires littoraux. Elle pourrait reposer sur quatre axes : intégrer plus fortement les enjeux maritimes dans les programmes scolaires (y compris l'apprentissage de la natation), soutenir massivement le brevet d'initiation à la mer et les actions d'aisance aquatique (notamment en outre-mer), améliorer la visibilité des métiers maritimes afin d'attirer de nouveaux talents et former les élus et les cadres administratifs aux enjeux de la mer et du littoral.

Elle devrait également accorder une place particulière aux outre-mer, qui concentrent l'essentiel de l'espace maritime français mais demeurent insuffisamment présents dans les représentations nationales. Le renforcement de leur visibilité, dans les cartes, les médias ou les outils pédagogiques contribuerait à mieux faire comprendre que la vocation maritime de la France est indissociable de sa géographie ultramarine.

3.1.2. Sortir d'une concurrence voire d'une confrontation des objectifs et des usages pour favoriser leur conciliation

Les enjeux maritimes, par leur diversité et leur complexité, mettent en présence des objectifs publics parfois concurrents qui, faute de véritable stratégie intégrée, demeurent trop souvent juxtaposés, sans que les arbitrages nécessaires soient clairement formulés ni hiérarchisés. Cette indétermination complique l'action des acteurs concernés, nourrit un sentiment d'insécurité et entretient des tensions persistantes entre usages concurrents, dans un contexte où la polarisation des débats rend l'expertise scientifique moins audible. En particulier, ils concernent la problématique des aires marines protégées, celle des usages industriels et portuaires, les enjeux du littoral ainsi que la question de la pêche et de son avenir.

3.1.2.1. Les enjeux de l'utilisation de l'espace maritime

a) La place des aires marines protégées dans la planification de l'espace maritime

Les aires marines protégées ont pour finalité de préserver ou de restaurer les écosystèmes marins, en protégeant les espèces, les habitats et les fonctionnalités écologiques qui conditionnent la biodiversité et le renouvellement des ressources marines. Ces aires marines protégées cristallisent aujourd'hui les tensions puisqu'elles peuvent éventuellement conduire à l'exclusion de toute autre activité maritime (pêche, aquaculture, mouillage, éolien...).

La notion d'aire protégée s'est progressivement construite en droit français, notamment, pour les espaces marins, avec la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, qui a institué une agence nationale chargée d'animer le réseau des aires marines protégées françaises (art. L. 334-1 du code de l'environnement)¹⁴⁹⁶. Trois ans plus tard, la loi de programmation dite « Grenelle I » fixait un double objectif. Elle prévoyait, d'une part, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau afin de placer sous protection forte, d'ici 2019, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain. Elle fixait, d'autre part, un objectif de création d'aires marines protégées afin de couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'État dans les limites de la mer territoriale, d'ici à 2012 en métropole, et d'ici à 2015 dans les départements d'outre-mer. Ces objectifs s'inscrivaient dans le prolongement des objectifs internationaux et européens de protection de la biodiversité tels que formalisés dans la convention sur la diversité

¹⁴⁹⁶. Dont les missions ont été reprises par l'Agence française pour la biodiversité (article 23 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages), à laquelle a succédé l'Office français de la biodiversité à compter du 1^{er} janvier 2020 à la suite de la fusion de l'Agence et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

biologique de Nairobi (1992)¹⁴⁹⁷, les objectifs d'Aichi¹⁴⁹⁸, la communication de la Commission européenne relative à une stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030 (qui vise la protection juridique d'au moins 30 % des terres et 30 % des mers dans l'Union dont au moins un tiers devrait bénéficier d'une protection stricte) et, plus récemment, l'accord de Kunming-Montréal¹⁴⁹⁹.

La stratégie nationale pour les aires protégées 2030 a ensuite fixé un objectif de protection d'au moins 30 % du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, dont au moins 10 % sous protection forte. Ces objectifs ont été consacrés par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 à l'article L. 110-4 du code de l'environnement. Celui-ci prévoit que l'État élabore et met en œuvre, sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec les collectivités territoriales et les parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées visant à couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, dont au moins 10 % sous protection forte. La stratégie, actualisée au moins tous les dix ans, doit également identifier les moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de ces objectifs. La définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte ont été précisées par le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022.

Pour les espaces marins, l'article L. 334-1 du code de l'environnement énumère onze catégories de zones qualifiées d'aires marines protégées, parmi lesquelles les parcs nationaux, réserves naturelles, sites Natura 2000, parcs naturels marins, zones de conservation halieutiques ou encore sites Ramsar comportant une partie maritime.

En droit interne, les aires protégées ne constituent donc pas un régime juridique autonome. Elles recouvrent des espaces soumis à des instruments très divers, réglementaires, contractuels ou issus d'engagements internationaux, sans ajouter, par elles-mêmes, de contraintes nouvelles à celles prévues par chaque régime. Elles fonctionnent ainsi comme un « méta-régime »¹⁵⁰⁰, permettant de qualifier et de comptabiliser des espaces bénéficiant d'un certain niveau de protection, simple ou forte.

L'approche française repose donc moins sur une logique d'exclusion des activités humaines que sur une logique de conciliation entre protection de l'environnement et maintien des usages. Cette orientation s'inscrit dans une tradition plus large du droit de l'environnement, qui cherche à articuler préservation des milieux, développement économique et usages sociaux¹⁵⁰¹.

1497. Son article 8 prévoit que chaque partie contractante « établit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique ».

1498. En 2010, la conférence des parties à la convention organisée à Nagoya (COP10) a adopté un plan stratégique pour la diversité 2011-2020 qui fixe, parmi une liste de 20 objectifs (« objectifs d'Aichi ») l'objectif de conserver d'ici à 2020 au moins 17 % des zones terrestres et 10 % des zones marines par des réseaux d'aires protégées.

1499. L'accord de Kunming-Montréal de décembre 2022 issu de la COP15 fixe pour objectif de protéger d'ici 2030, au moins 30 % des terres et des mers.

1500. Conclusions de Nicolas Agnoux sous CE, 6 novembre 2024, *Association Bloom*, n° 468106.

1501. L. Peyen, « L'appréhension des usages dans les aires marines protégées », in N. Boillet et G. Guéguen-Hallouët (dir.), *La diversité des usages en mer et sur le littoral saisie par le droit*, Actes du colloque de Brest, 20 et 21 octobre 2022, Pedone, 2024, pp. 149-162.

Les stratégies nationales relatives aux aires marines protégées affirment dès 2007 cette approche : elles présentent ces aires comme des espaces de protection écologique, mais aussi comme des lieux de gestion concertée, d'expérimentation et d'accompagnement d'activités maritimes compatibles avec les objectifs de conservation. L'encadrement des usages dans les aires marines protégées repose ainsi sur une pluralité d'instruments (outils fonciers, chartes, plans de gestion, dispositifs de concertation, avis des instances de gestion, mais aussi mesures réglementaires d'interdiction ou de limitation de certaines activités)¹⁵⁰². Par exemple, le décret n° 90-790 du 6 septembre 1990 portant création de la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls énumère-t-il les activités interdites ou encadrées dans le périmètre de la réserve (il prohibe notamment les atteintes portées aux animaux d'espèces non domestiques, leur perturbation par quelque moyen que ce soit, ainsi que l'introduction, la destruction ou le déplacement de végétaux; il interdit également certaines activités incompatibles avec les objectifs de protection, telles que la chasse sous-marine, les rejets polluants, la collecte de minéraux ou de fossiles et toute activité industrielle; s'agissant plus particulièrement de la pêche, le décret ne se borne pas à poser une interdiction générale : il renvoie à des arrêtés préfectoraux le soin d'en préciser les conditions d'exercice, les conditions de la pêche professionnelle et de loisir étant ainsi fixées par le préfet de région, après avis du comité consultatif de la réserve, tandis que le préfet de département demeure compétent pour réglementer la pêche à pied et les cultures marines) sans prononcer d'interdiction générale.

En l'état, l'appartenance d'un espace à une aire marine protégée n'emporte pas, par elle-même, interdiction générale du chalutage. Cette situation doit toutefois être appréciée à la lumière des connaissances scientifiques disponibles et des objectifs propres à chaque aire protégée. À cet égard, une note de l'Ifremer d'avril 2025¹⁵⁰³ apporte un éclairage utile. Elle ne conclut pas à la nécessité d'une interdiction uniforme et automatique du chalutage dans toutes les aires marines protégées mais se prononce au contraire pour une approche scientifiquement fondée, combinant analyse des impacts écologiques, connaissance des habitats et évaluation des effets socio-économiques (la note souligne notamment qu'une interdiction générale pourrait entraîner des effets de report de l'effort de pêche vers d'autres zones avec potentiellement des conséquences écologiques importantes et une accentuation des conflits d'usage autour des zones dont les activités de pêches sont exclues) : *« De manière générale, la polarisation conflictuelle de ce débat nous semble nuire à la recherche des compromis nécessaires pour l'intégration de la gestion*

1502. *Ibid.* Ainsi par exemple, l'acte de classement d'une réserve naturelle « peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve. / Peuvent notamment être réglementés ou interdits la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation ou le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux. / Les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits que dans les seules réserves naturelles nationales. / II. – L'acte de classement tient compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article L. 332-1 » (article L. 332-3 du code de l'environnement).

1503. C. Ulrich et al. « Chalutage et aires marines protégées : mobiliser les connaissances et expertises scientifiques pour trouver des solutions ambitieuses et concertées », Ifremer, note de réflexion, avril 2025.

des pêches et des politiques de protection de la nature, au sein de la gestion de notre espace maritime, au sens large. (...) Avec les moyens et la concertation nécessaires, l'approche au 'cas par cas' peut permettre d'aborder les situations de chaque AMP et de leurs spécificités, au service d'une vision globale».

De la même façon, la conciliation entre aires marines protégées et développement de l'éolien en mer appelle une appréciation au cas par cas. Les travaux conduits par l'Ifremer et le CNRS dans le cadre de l'expertise scientifique collective sur les effets des parcs éoliens en mer (cf. *supra*) montrent que ces effets ne peuvent être qualifiés de manière uniforme : ils dépendent des espèces, des habitats, des technologies, de la localisation des parcs et de leur cumul avec d'autres pressions. Si certains impacts sont mieux documentés, les incertitudes demeurent importantes, en particulier sur les effets de long terme et les effets cumulés. Ces éléments plaident pour une planification exigeante, fondée sur l'évitement des zones les plus sensibles, des suivis renforcés et une évaluation régulière de l'efficacité des mesures d'atténuation.

➤ **L'approche française de la notion de protection forte**

La souplesse de l'approche basée sur la notion de protection forte permet une adaptation aux territoires et aux usages, mais elle expose aussi la politique française des aires marines protégées à une critique récurrente : celle d'une protection parfois insuffisamment efficace (notamment lorsque les désignations ne s'accompagnent pas de restrictions suffisamment fortes, de moyens de contrôle ou de mesures de gestion adaptées), là où la notion de « protection stricte », davantage valorisée au niveau international et largement reprise à son compte par la Commission européenne, privilégie une interdiction totale quant aux activités humaines, quitte à s'étendre sur une surface géographique plus restreinte.

S'il n'existe pas de définition transversale et établie de la protection forte, tant au niveau national qu'international, il existait en France deux approches historiques de la protection forte. À terre, l'ensemble des surfaces classées en aires protégées réglementaires (réserves naturelles, cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques, arrêtés de protection) étaient comptées en protection forte. En mer, les surfaces de protection forte au sein des aires marines protégées étaient évaluées au cas par cas en fonction de cinq critères (définis au plan national en 2018 dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'actions pour le milieu marin) : couverture des enjeux écologiques prioritaires définis dans les documents stratégiques de façade, insertion prioritairement dans une aire marine protégée, existence d'une réglementation des activités, d'un document de gestion et d'un dispositif de contrôle¹⁵⁰⁴. Puis la stratégie nationale a proposé pour la première fois une définition de la protection forte, issue du cadrage national de la mesure M003-Nat1b du programme de mesures pour le premier cycle de mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »¹⁵⁰⁵, définition qui a été consacrée par l'article 1^{er} du décret du 12 avril 2022 (une zone de protection forte est « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées,*

1504. Stratégie nationale pour les aires protégées 2030, p. 13.

1505. Document de l'UICN de 2021 relatif aux zones de protection forte en mer, p. 41.

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»).

Pour les espaces maritimes, l'article 3 du décret distingue, d'une part, les espaces reconnus de plein droit comme bénéficiant d'une protection forte, notamment les cœurs de parcs nationaux, et, d'autre part, ceux susceptibles d'être reconnus comme tels à l'issue d'un examen au cas par cas réalisé selon des critères fixés à l'article 4 tenant notamment à ce que la zone concernée, soit ne fasse pas l'objet d'activités humaines pouvant engendrer des pressions sur les enjeux écologiques, soit dispose de mesures de gestion, d'une réglementation des activités ou d'une protection foncière visant à éviter, diminuer significativement ou supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur les enjeux écologiques.

Cette définition de la notion de protection forte se distingue de celles, plus exigeantes, qui résultent, d'une part, au niveau international, des lignes directrices diffusées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et, d'autre part, au niveau européen, du guide publié le 28 janvier 2022 par la Commission européenne. Certes, ces textes n'ont pas une valeur juridique contraignante; mais ils colorent la question de la protection offerte par les aires marines protégées.

Ainsi, selon la « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 » de 2020, qui résulte il est vrai d'une simple communication de la Commission européenne: *« Il incombera aux États membres de désigner des zones protégées et strictement protégées supplémentaires. (...) La Commission, en collaboration avec les États membres et l'Agence européenne pour l'environnement, publiera (...) des critères et des orientations pour l'identification et la désignation des zones supplémentaires, y inclus une définition de la protection stricte (...) »*. Cette définition et ces critères ont fait l'objet d'un document-guide déjà mentionné, publié le 28 janvier 2022, selon lequel : *« Les zones strictement protégées sont des zones entièrement et légalement protégées, désignées 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 essentiellement préservés des pressions humaines et des menaces qui pèsent sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux de la zone, que ces pressions et menaces soient situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée »*.

L'UICN distingue quant à elle, pour les aires marines protégées, plusieurs catégories de gestion, de la catégorie Ia à la catégorie VI. La catégorie Ia concerne des espaces « noyaux » dans lesquels les interventions sont strictement limitées et les prélèvements en principe exclus, sauf exception à des fins scientifiques. La catégorie Ib vise des paysages marins relativement vierges et peut admettre, outre la recherche scientifique, certains usages traditionnels des ressources par les populations autochtones. La catégorie II autorise notamment des activités de loisirs sans prélèvement comme la natation, la plongée ou le nautisme, tout en excluant en principe les prélèvements¹⁵⁰⁶.

1506. J. Day, N. Dudley, M. Hockings, G. Holmes, D. Laffoley, S. Stolton et S. Wells, *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*, Gland, Suisse, UICN, 2012, pp. 36.

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé logiquement que ces définitions étaient dépourvues de valeur juridique contraignante¹⁵⁰⁷. Mais leur influence n'en est pas moins réelle et risque d'exposer la conception française de la protection forte à des pressions croissantes, notamment de la part de la Commission européenne. Les autorités françaises doivent en être pleinement conscientes et en mesure d'apporter des éléments scientifiques approfondis permettant d'étayer cette approche si elle est maintenue, alors que certains scientifiques considèrent que seule une protection stricte est véritablement efficace¹⁵⁰⁸.

➤ Une approche française en question

Compte tenu des objectifs fixés de 30 % d'aires marines protégées dont 10 % sous protection forte, l'approche française a l'avantage de ménager les autres activités maritimes dans un contexte où celles-ci se retrouvent de plus en plus circonscrites à des espaces qui se réduisent à mesure que la territorialisation des espaces maritimes s'accroît. Mais la question de l'efficacité du dispositif français ne peut être ignorée, d'autant que la France affiche l'ambition d'être à l'avant-garde de la protection des océans.

La littérature scientifique invite en effet à distinguer la couverture nominale des aires marines protégées et leur niveau effectif de protection. Plusieurs travaux montrent que l'efficacité écologique d'une aire marine protégée dépend moins de son existence juridique que de l'intensité des restrictions applicables aux activités humaines, de leur contrôle effectif et de la cohérence écologique du réseau protégé. À l'échelle française, ils soulignent ainsi l'écart entre l'importance de la surface maritime classée en aire marine protégée et la faiblesse des espaces bénéficiant d'un niveau élevé de protection¹⁵⁰⁹. En 2021, il était estimé que les niveaux de protection intégrale et élevée, qui sont les plus efficaces pour la conservation de la biodiversité, ne représentent que 1,6 % des eaux françaises et sont répartis de manière inégale entre les bassins océaniques et les habitats. Il est vrai que, à l'échelle européenne, où 4 858 aires marines protégées ont été évaluées en 2022, il est apparu que ces aires couvraient 11,4 % des eaux de l'Union, mais que seulement 0,2 % des eaux étaient pleinement ou hautement protégées, 86 % de la surface couverte par des AMP relevait d'une protection faible ou incompatible avec les objectifs de conservation¹⁵¹⁰.

En regard, le cadre européen tend à renforcer les exigences de protection et de restauration des écosystèmes marins. L'article 5 du règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature (cf. focus n° 15) fixe ainsi des objectifs chiffrés de restauration des habitats marins dégradés et des habitats d'espèces et ses articles 14 et 15 prévoient l'élaboration d'un plan national de restauration identifiant les surfaces et mesures nécessaires. Le règlement organise également

1507. CE, 6 novembre 2024, *Association Bloom*, n° 468106, *op. cit.*

1508. Joachim Claudet, conseiller océan du CNRS, estime ainsi que « L'efficacité de ces aires n'est démontrée que dans le cas d'une protection intégrale » <https://lejournald.cnrs.fr/articles/a-qui-appartient-locean>, 15/08/2025.

1509. J. Claudet, C. Loiseau et A. Pebayle, « Critical gaps in the protection of the second largest exclusive economic zone in the world », *Marine Policy*, vol. 124, art. 104379, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104379>.

1510. J. Aminian-Biquet et al., « Over 80 % of the European Union's marine protected area only marginally regulates human activities », *One Earth*, vol. 7, n° 9, 2024, pp. 1614-1629.

l'articulation avec la politique commune de la pêche : lorsque les plans nationaux de restauration prévoient des mesures de conservation relevant de la PCP, les États membres doivent recourir aux outils de celle-ci et, le cas échéant, à la procédure de recommandations communes prévue par le règlement (UE) n° 1380/2013.

Mieux asseoir la logique des aires marines protégées

Proposition n° 4 : Mieux asseoir la logique des aires marines protégées pratiquées en France en la faisant davantage reposer sur une évaluation scientifique de leurs effets écologiques et socio-économiques tout en renforçant leur gouvernance locale.

L'approche française reposant sur un classement large mais sans recourir à une interdiction totale des activités humaines présente des avantages en termes d'acceptabilité mais est régulièrement critiquée en termes d'efficacité. Afin de pouvoir disposer d'une appréciation objective permettant d'éclairer au mieux le débat et la décision publics, leur gestion devrait être davantage fondée sur une évaluation scientifique de leurs résultats. Une expertise scientifique régulière et multi-disciplinaire devrait être mise en place pour apprécier l'état des milieux, l'évolution de la biodiversité, les effets sur les ressources halieutiques, mais aussi les conséquences économiques et sociales des mesures de protection pour les territoires littoraux et les professionnels concernés. Elle permettrait d'objectiver les décisions relatives aux activités pouvant être maintenues, adaptées ou limitées dans les AMP, notamment la pêche, les énergies marines renouvelables, les activités touristiques ou les usages de loisirs.

La gouvernance des aires marines protégées devrait toujours associer les acteurs directement concernés par leur gestion et leurs effets (collectivités territoriales, pêcheurs, conchyliculteurs, scientifiques, associations environnementales locales, gestionnaires, usagers de loisirs et acteurs économiques locaux) comme cela est parfois le cas. Cette participation renforcée permettrait d'intégrer les connaissances de terrain, de mieux anticiper les conflits d'usage et de favoriser l'appropriation des mesures de protection par les territoires.

b) Parcs éoliens et pêche : favoriser la coactivité

D'autres questions relatives à la coexistence des usages sur une même zone géographique maritime se posent. Notamment, la question du maintien des activités de pêche dans les zones réservées à l'éolien en mer, d'autant plus sensible et importante que leur superficie a vocation à croître à l'avenir compte tenu des ambitions en termes de développement des énergies marines renouvelables.

Il existe en France des exemples de conciliation, mais ils concernent surtout le maintien partiel de certaines activités de pêche dans les parcs éoliens posés, rarement une cohabitation complète avec tous les engins. Les arts dormants ou passifs sont plus facilement compatibles que les arts traînants, en particulier le chalutage de fond. Ainsi par exemple, dans le parc éolien en mer de Saint-Nazaire, dit parc du banc de Guérande, la pêche est encadrée par l'arrêté du

préfet maritime de l'Atlantique n° 2024/165 du 11 juillet 2024¹⁵¹¹, qui réglemente les activités maritimes dans le parc en phase d'exploitation : ce texte autorise dans la zone réglementée, sous réserve du respect des règles de distance des éoliennes et de la sous-station électrique, la pêche aux arts dormants avec des gueuses et la pêche à la ligne de traîne; en revanche, la pêche aux arts traïnants est interdite dans la zone réglementée ainsi qu'à moins de 100 mètres autour de ladite zone. S'agissant du parc des îles d'Yeu et de Noirmoutier, l'arrêté n° 2026/071 du 19 mai 2026 prévoit la même réglementation en ajoutant une zone d'interdiction supplémentaire pour les arts traïnants¹⁵¹².

Un rapport financé par la Région Bretagne a analysé les conditions dans lesquelles une activité de pêche professionnelle pourrait être maintenue dans les futurs parcs éoliens en mer, posés ou flottants, tout en garantissant la sécurité maritime. L'analyse montre que la coactivité pêche/éolien est possible mais qu'elle dépend fortement de plusieurs paramètres (type d'éolien, disposition des éoliennes, espacement, puissance des machines, câbles inter-éoliennes, systèmes d'ancrage pour le flottant, engins de pêche utilisés et techniques de pêche), les risques étant principalement le chevauchement entre l'activité de pêche et les installations (heurte d'une éolienne ou de ses composants, croche d'un câble ou d'un ancrage par un engin de pêche, etc.). L'étude distingue les situations, d'une part, selon les techniques de pêche, les arts dormants (filets, casiers ou lignes) étant logiquement plus facilement compatibles avec les parcs (sous réserve d'un encadrement strict, de couloirs adaptés et d'une maîtrise de la dérive des engins) que les arts traïnants (chalut ou drague), notamment en raison du risque de croche des câbles ou d'interaction avec les fondations et les systèmes d'ancrage et, d'autre part, selon le type d'éolien (le flottant étant plus contraignant que le posé du fait des lignes d'ancrage et des câbles qui augmentent l'emprise spatiale du parc). L'étude formule aussi d'intéressantes recommandations de méthode : nécessité d'intégrer la coactivité très en amont (dès le choix des zones et la préparation des appels d'offres); intérêt de prévoir des zones assez vastes pour permettre des couloirs de navigation ou des espacements entre éoliennes; rôle du cahier des charges pour imposer des critères favorables à la coactivité; conduite de projets expérimentaux afin de tester des engins de pêche moins dérivants et d'en évaluer l'impact économique.

Les perspectives de coactivités sont donc réelles et devraient être favorisées. À cet égard, l'aquaculture (qu'il s'agisse de la conchyliculture, dont la mytiliculture ou de l'algoculture) pourrait offrir des perspectives particulièrement intéressantes. Ces développements supposent toutefois d'anticiper les effets de long terme de telles coactivités s'agissant d'infrastructures appelées à être remplacées ou démantelées.

De même, les parcs éoliens en mer existants et à venir pourraient être davantage utilisés comme un réseau d'observation scientifique de la biodiversité marine. Les suivis environnementaux imposés aux projets devraient être harmonisés, mutualisés et rendus plus exploitables afin d'évaluer, dans la durée, les effets des parcs sur les oiseaux, mammifères marins, poissons, habitats benthiques et fonds marins. Cette orientation s'inscrirait dans le prolongement des travaux

1511. <https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/atlantique/arretes/a1ee9493ed5115aa3c9f4991bc66bbbd.pdf>

1512. <https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/atlantique/arretes/968d84608deb3caf85248178bc37b493.pdf>

du groupe ECUME¹⁵¹³ sur les effets cumulés des énergies renouvelables en mer, qui ont souligné la nécessité de mieux structurer les données, les protocoles et les méthodes d'analyse. Ces données permettraient de renforcer l'évaluation des effets des parcs éoliens en mer, prévue par le code de l'environnement, notamment les effets cumulés, redoutés en particulier par les pêcheurs, tout en contribuant à renforcer les conditions dans lesquelles est conduite la planification maritime.

Faire des parcs éoliens en mer et de la pêche un exemple de partage de l'espace maritime

Proposition n° 5 : favoriser la coactivité entre parc éolien en mer et pêche/aquaculture et faire des parcs éoliens en mer des points d'observation de la biodiversité marine.

Le partage utile de l'espace marin est enjeu majeur et la compatibilité des usages en mer devrait être encouragée, notamment en favorisant les expérimentations encadrées dans les espaces où la coactivité paraît possible. Les parcs éoliens en mer pourraient constituer des terrains privilégiés pour tester, sous conditions de sécurité, de viabilité économique et de protection des milieux, des formes de cohabitation avec la pêche et l'aquaculture. Les retours d'expérience ainsi produits permettraient d'identifier les pratiques compatibles, les contraintes techniques, les effets environnementaux et les conditions économiques de ces coactivités. À cet égard, ces enjeux devraient être identifiés le plus en amont (notamment dès l'appel d'offre).

Les parcs éoliens en mer existants et à venir pourraient être davantage utilisés comme un réseau d'observation scientifique de la biodiversité marine, ce qui permettrait de renforcer l'évaluation des effets des parcs éoliens en mer et alimenterait utilement la planification maritime.

3.1.2.2. Enjeux industriels et portuaires et enjeux écologiques : une nécessaire conciliation

L'intensification des usages en mer, qu'il s'agisse du trafic maritime, du développement des énergies marines renouvelables ou de l'exploitation des ressources, accroît les pressions exercées sur des milieux marins et littoraux déjà fragilisés par les activités humaines terrestres. Cette pression est particulièrement sensible dans certains espaces littoraux où se concentrent, pour des raisons fonctionnelles liées à l'accès à la mer, des activités industrielles, portuaires, logistiques ou énergétiques. Ces espaces cumulent ainsi des enjeux économiques majeurs et des vulnérabilités environnementales spécifiques, ce qui rend nécessaire une appréciation anticipée et structurée des incidences sur le milieu marin.

C'est l'objet de l'évaluation environnementale régie, pour les projets, par les articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement et, pour les plans et programmes, par les articles L. 122-4 et suivants du même code. Elle constitue

¹⁵¹³. Groupe de travail sur les effets cumulés des projets d'énergies marines renouvelables marines, créé en 2018 et piloté par le ministère de la Transition écologique.

le cadre juridique dans lequel sont appréciés, en amont, les effets notables d'un projet, d'un plan ou d'un programme sur l'environnement. En matière maritime, elle peut concerner des projets susceptibles d'affecter les milieux marins ou littoraux, tels que les parcs éoliens en mer, certaines installations portuaires, certains câbles sous-marins, les opérations de dragage, mais aussi des documents de planification, parmi lesquels les documents stratégiques de façade et les documents stratégiques de bassin maritime, visés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement. C'est dans ce cadre que s'inscrit la séquence « éviter, réduire, compenser », consacrée par l'article L. 110-1 du code de l'environnement et précisée par l'article L. 163-1 du même code. Elle impose de rechercher en priorité l'évitement des atteintes à l'environnement, puis la réduction de celles qui n'ont pu être évitées et, en dernier recours, la compensation des atteintes résiduelles significatives. Cette démarche vise un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain de biodiversité.

a) L'enjeu d'une adaptation des démarches environnementales aux particularités de la dimension maritime

La logique classique de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a été pensée d'abord pour des enjeux terrestres. Or, les infrastructures littorales et portuaires affectent souvent des milieux marins ou des ensembles continus entre la terre et la mer qui sont très complexes (herbiers, vasières, zones humides littorales, etc.) et pour lesquels les mesures compensatoires sont plus difficiles à mettre en œuvre. Le guide méthodologique du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires relatif à la définition des mesures ERC relatives au milieu marin¹⁵¹⁴ pour les documents de planification soumis à évaluation environnementale (documents stratégiques de façade, plans d'action pour le milieu marin, projets stratégiques de grands ports maritimes, schémas de mise en valeur de la mer, etc.) rappelle que la séquence doit être appliquée au travers de l'évaluation environnementale, dès le stade de la planification, comme pour le milieu terrestre. Il appelle à concentrer l'effort sur l'évitement (réflexion sur les choix stratégiques de localisation en évitant les habitats sensibles, choix temporels et choix technologiques adaptés) et la réduction (atténuation des impacts résiduels tels que le bruit sous-marin, les pollutions lumineuses, l'introduction d'espèces invasives via les eaux du ballast, etc.).

Les difficultés relatives à la mise en œuvre de la séquence ERC en milieu marin sont réelles et se concentrent notamment sur les éléments suivants :

- l'équivalence écologique y est difficile à établir : si, sur terre, la compensation peut reposer sur des mécanismes relativement balisés (comme le reboisement), en mer, la reconstitution d'un écosystème est beaucoup plus incertaine : on passe alors d'une logique de restitution à une logique d'amélioration globale des milieux ;
- l'absence de foncier disponible autour des ports crée un paradoxe écologique autour des friches industrialo-portuaires : à la fois, les ports doivent accueillir de nouvelles activités industrielles, mais ils disposent de peu d'espaces compensatoires et les rares espaces encore libres disposent d'une forte valeur écologique ce qui complique la réindustrialisation. Ainsi, par exemple, la mission d'appui au

¹⁵¹⁴. Commissariat général au développement durable, Définition des mesures « éviter, réduire, compenser » relatives au milieu marin. Guide méthodologique, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2023.

préfet du Nord sur la compensation écologique des projets d'aménagements du Dunkerquois et le foncier agricole met en évidence une « discordance forte » entre les besoins affichés et les capacités foncières de compensation, source de crispations : l'objectif de « compenser, en proximité immédiate, en évitant les terres agricoles » est qualifié d'« équation insoluble »¹⁵¹⁵;

- l'obligation de proximité géographique entre le site affecté et les mesures compensatoires est difficile à mettre en œuvre pour les ports (il est vrai que la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 dite « Industrie verte » a fait évoluer cette obligation vers une proximité fonctionnelle : si les mesures de compensation ne peuvent être mises en œuvre sur le site d'impact ou à proximité immédiate, elles peuvent être plus éloignées géographiquement du site affecté dès lors qu'elles demeurent pertinentes au regard du fonctionnement écologique du milieu affecté);

- la difficulté d'évaluation des impacts et l'incertitude entourant le succès des solutions de compensation proposées (lacunes scientifiques sur le fonctionnement des écosystèmes marins, hétérogénéité des méthodes de dimensionnement de la compensation, difficulté à quantifier les impacts dans un milieu vaste, ingénierie écologique marine récente et coûteuse, temps de réponse du milieu marin potentiellement très long selon les habitats et les espèces, coût de l'intervention en mer, etc.);

- l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 accentue ces tensions, entraînant une superposition de contraintes (même si les grands ports, listés parmi les « projets d'envergure », bénéficient à cet égard d'un régime dérogatoire).

La question de ports est d'autant plus importante qu'ils jouent un rôle clé dans la réindustrialisation. Ainsi, depuis 2015, plus de 75 % des investissements directs étrangers supérieurs à 100 millions d'euros dans les industries de production en France auraient été orientés vers les territoires relevant des grands ports maritimes¹⁵¹⁶. Mais la réussite de la réindustrialisation des zones portuaires dépend largement de trois conditions : la rapidité et la simplicité des démarches administratives, la disponibilité du foncier et le pré-équipement des terrains en utilités (eau, électricité, fibre, réseaux de pipelines, etc.). Ainsi, la construction anticipée d'un poste électrique de forte puissance en 2018 à Dunkerque y a-t-elle favorisé l'implantation de nouvelles usines dans les secteurs de la chimie, de l'agroalimentaire ou des batteries; à l'inverse, l'insuffisance de puissance électrique disponible à Fos-sur-Mer pèse sur les projets industriels annoncés¹⁵¹⁷. La mise en place d'une politique publique capable de mobiliser de manière convergente l'État, les régions et les acteurs portuaires principalement paraît indispensable pour permettre aux espaces portuaires, grands ports maritimes et ports décentralisés, de jouer leur rôle naturel de locomotive de la réindustrialisation. À cet égard, permettre aux ports d'acquérir des terrains au-delà

1515. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Mission d'appui au préfet du Nord : compensation écologique des projets d'aménagements du Dunkerquois et foncier agricole, Rapport IGEDD n° 015665-01, établi par F. Bonnet, M. Simoné, C. Hubert et V. Isabelle, juillet 2024.

1516. G. Basset, G. Caude et S. Raison, Remettre en perspective nos ports français comme actifs stratégiques pour notre souveraineté industrielle. 60 ans après la création des ports autonomes par le général de Gaulle, Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale / Renaissance industrielle, 2025.

1517. *Ibid.*

de leurs circonscriptions actuelles afin d'accroître les marges de manœuvre foncières et de faciliter les compensations environnementales liées aux projets de réindustrialisation apparaît clé.

Face à ces enjeux clés, la séquence ERC en mer reste à clarifier, y compris en s'appuyant sur la communauté scientifique maritime et en encourageant une meilleure connaissance des réalités marines qui permettrait une démarche environnementale mieux adaptée. Des outils ont déjà été développés pour faciliter l'identification de sites susceptibles d'accueillir des actions de restauration ou de compensation écologique, notamment dans les espaces littoraux ou rétro-littoraux (ainsi, l'OFB a récemment mis en ligne une base de données des sites à fort potentiel de gain écologique dite POGEIS¹⁵¹⁸ ; des zones pour la renaturation peuvent désormais être identifiées dans les SCoT et des OAP des PLU en application du 3° de l'article L. 141-10 et du 4° du I de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, les établissements publics fonciers peuvent mobiliser du foncier dans le cadre de stratégies visant à favoriser le développement durable, à limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, y compris par des actions ou opérations de renaturation (article L. 321-1 du code de l'urbanisme). En outre, les mesures de compensation prescrites peuvent être mises en œuvre directement par le maître d'ouvrage ou confiées, par contrat, à un opérateur, dans les conditions prévues au III de l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

La SNML 2024-2030¹⁵¹⁹ fixe parmi ses objectifs celui de « *Développer une séquence ERC adaptée et efficace et proposer une feuille de route spécifique au ZAN en mer d'ici 2030* ». Il s'agit, d'une part, de préciser les objectifs et les modalités en matière d'artificialisation en mer, notamment dans le domaine portuaire, et, d'autre part, d'élaborer une doctrine de mise en œuvre de la séquence ERC adaptée aux spécificités du milieu maritime. La stratégie prévoit également de concevoir des outils permettant de structurer, à l'échelle des façades, une offre de compensation des impacts résiduels sur l'environnement et de l'artificialisation, notamment à travers l'identification de zones pilotes de compensation adaptées. Cette démarche est positive et doit être poursuivie et même accélérée. Elle gagnerait à être confortée et prolongée par une doctrine nationale claire, des référentiels partagés et des outils de compensation adaptés aux milieux marins, afin de sécuriser les projets portuaires sans affaiblir les exigences de protection des écosystèmes.

Dans cette même logique d'une meilleure utilisation de l'actif stratégique que constitue le foncier, les actifs maritimes existants et souvent inemployés (les anciennes cales ou formes de radoub, les friches industrialo-portuaires, les terrains inutilisés à proximité des ports, etc.) devraient être mieux mobilisés afin de structurer une véritable stratégie industrielle maritime. L'outil Cartofriches élaboré par le Cerema pourrait être enrichi d'une dimension maritime en prenant en compte non plus seulement les friches mais des espaces particuliers pouvant répondre aux besoins de la communauté maritime.

1518. <https://pogeis.ofb.fr/>

1519. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2024-06/strategie_nationale_mer_littoral_20242030.pdf, p. 11.

Ces évolutions permettraient de sortir de manière constructive de l'opposition stérile entre préoccupations écologiques et enjeux industriels maritimes, notamment portuaires, en favorisant une démarche mieux adaptée aux enjeux maritimes, reposant notamment sur une mobilisation de la science pour mieux comprendre les réalités spécifiques du milieu maritime et assurer ainsi une meilleure effectivité aux démarches environnementales comme la séquence ERC.

Concilier les procédures environnementales aux enjeux industriels maritimes

Proposition n° 6 : concevoir des outils de mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) en mer et mieux valoriser les capacités foncières existantes.

Construire, sous l'égide du secrétaire général de la mer, une doctrine ERC en mer mieux adaptée à la réalité des spécificités maritimes (comme le prévoit la SNML 2024-2030 d'ici 2030, ce qui devrait être anticipé) afin de sortir d'une approche conçue pour les réalités écologiques terrestres et ainsi mieux anticiper les besoins de compensation (par exemple en identifiant des zones pilotes à l'échelle des façades et en développant des outils méthodologiques communs). Cela permettrait une meilleure utilisation du foncier maritime, littoral et portuaire stratégique, élément clé notamment pour le développement des ports, qui sont eux-mêmes des locomotives de la réindustrialisation.

Les actifs maritimes existants, souvent inemployés, devraient être mieux mobilisés afin de structurer une véritable stratégie industrielle maritime, notamment en s'appuyant sur l'outil Cartofriches élaboré par le Cerema qui devrait être enrichi d'une dimension maritime.

b) L'enjeu spécifique d'une meilleure connexion des ports français à leur *hinterland*

Outre l'accès au foncier et les difficultés liées à la séquence éviter-réduire-compenser, la connexion des ports à leur *hinterland* constitue un déterminant majeur de leur compétitivité. La souveraineté logistique et portuaire se joue en effet autant dans l'enceinte portuaire que dans l'organisation des flux ferroviaires, fluviaux, routiers et énergétiques qui relient le port à son arrière-pays. Or, malgré leur inscription dans les grands réseaux européens de transport, les ports français peinent encore à transformer cet atout géographique et institutionnel en une pénétration commerciale effective de l'*hinterland* national et européen. Cette difficulté tient en particulier à la faiblesse persistante des modes massifiés de pré- et post-acheminement, qui limite leur capacité à concurrencer durablement les grands ports du range nord.

L'axe Méditerranée-Rhône-Saône illustre de manière particulièrement nette ces enjeux. Il constitue l'un des rares corridors français capables d'articuler une façade maritime internationale, autour de Marseille-Fos, Sète et Toulon, avec un *hinterland* industriel majeur structuré par la vallée du Rhône et de la Saône. Il dessert un bassin économique représentant plus du tiers du PIB national et concentre une part importante de la production électrique française. Il dispose d'atouts considérables : un grand port maritime, une vingtaine de ports publics

fluviaux, des plateformes logistiques importantes, des sites industriels stratégiques et une voie d'eau présentant un avantage environnemental significatif par rapport à la route. Pourtant, ce potentiel demeure sous-exploité, faute d'une organisation suffisamment intégrée des flux, du foncier et des investissements. L'axe Méditerranée-Rhône-Saône révèle ainsi les limites d'une politique portuaire pensée par infrastructure plutôt que par corridor. Pourtant, ainsi que le relève le rapport remis au Premier ministre par Augustin de Romanet à la suite d'une mission confiée par le Premier ministre en juin 2025 afin de proposer un schéma d'ensemble de gouvernance de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, « Cette mission intervient après dix années de diagnostics, de rapports, de constats convergents. Tous ont décrit avec précision les atouts et les blocages de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône. Tous ont souligné les mêmes obstacles : une gouvernance éclatée, une stratégie foncière fragmentée, une compétitivité logistique insuffisante. Et pourtant, malgré la lucidité des analyses successives, aucune transformation structurelle n'a vu le jour. (...) Il appartient désormais aux pouvoirs publics de donner l'impulsion, de fixer un cap, et de créer les conditions d'une mise en œuvre rapide. Car l'inaction aurait un coût considérable : celui d'un corridor qui se délite, d'opportunités industrielles perdues, et d'un risque réel de déclassement face aux ports concurrents. À l'inverse, une mobilisation immédiate peut transformer l'axe Méditerranée-Rhône-Saône en un véritable corridor stratégique, capable de relier durablement la mer, l'industrie et la nation. Ce rapport n'aura servi que s'il ouvre la voie à l'action. Il est désormais temps d'agir »¹⁵²⁰.

Il apparaît indispensable qu'une action résolue sur cet enjeu stratégique soit désormais mise en œuvre, par exemple en reconnaissant que les travaux réalisés au sein des domaines industrialo-portuaires des grands ports maritimes constituent des opérations d'intérêt national (OIN) au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme (la liste fixée à l'article R. 102-3 de ce code ne retient à ce stade que la zone de Fos-sur-Mer, Dunkerque et, partiellement, Le Havre et Bordeaux) ou que les liaisons permettant de relier les grands ports à l'*hinterland*, notamment les réseaux d'importance européenne, soient effectivement intégrés dans les SRADDET. La qualification d'OIN emporte en effet plusieurs adaptations utiles à la conduite d'opérations d'aménagement stratégiques. Elle permet notamment de confier à l'État la délivrance des autorisations d'urbanisme, sous réserve des exceptions prévues par les textes (article L. 102-13, 5° du code de l'urbanisme) ainsi que de déroger, pour les constructions et installations nécessaires à l'opération, au principe de constructibilité limitée hors des parties urbanisées des communes soumises au RNU (article L. 102-13 1°). Elle produit également des effets fonciers et procéduraux : encadrement de certains droits de préemption et du droit de priorité (article L. 102-13, 2°), possibilité de créer une zone d'aménagement différée dans le décret instituant l'OIN (article L. 102-15), recours au sursis à statuer (article L. 102-13, 6°), au permis d'innover (article L. 102-13, 7°), à la procédure intégrée d'adaptation des documents de planification (article L. 300-6-1), ainsi qu'à la participation du public par voie électronique pour certains projets ou évolutions de plans nécessaires à l'OIN (article L. 102-13, 11° du code de l'urbanisme).

¹⁵²⁰. Augustin de Romanet, La gouvernance de l'axe MeRS, rapport remis au Premier ministre, janvier 2026 – Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20260604_Rapport_MERS.pdf, p. 35.

Proposition n° 7 : décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur *hinterland*.

Il conviendrait de définir une stratégie portuaire par façade et par bassin, intégrée aux documents de planification maritime et articulée avec les politiques de transport, d'énergie, d'industrie et d'aménagement du territoire. Cette stratégie devrait identifier, pour chaque façade, les connexions ferroviaires, fluviales et routières prioritaires, les besoins de massification des flux, les investissements nécessaires dans les corridors de fret, ainsi que les complémentarités entre grands ports maritimes, ports décentralisés et ports intérieurs. L'objectif serait de donner, sur le temps long, une priorité claire à l'intégration des ports français avec leur arrière-pays, condition indispensable pour renforcer leur compétitivité face aux grands ports du range nord-européen et méditerranéen.

c) L'enjeu du passage à l'échelle des innovations maritimes

Dans le domaine maritime comme pour l'industrie en général, l'innovation constitue un levier essentiel. Dans ce domaine, on constate un bouillonnement de start-up, PME, laboratoires et entreprises technologiques qui développent des solutions dans des domaines variés : observation de l'océan, biotechnologies marines, décarbonation des navires, surveillance environnementale, réduction des pollutions, outils numériques ou adaptation des infrastructures littorales. Ces initiatives peuvent contribuer à faire émerger de nouvelles filières maritimes, à condition d'être mieux financées et mises en relation avec les besoins des politiques publiques. La France dispose d'un potentiel particulièrement intéressant dans ce domaine, compte tenu de la très grande diversité des entreprises innovantes dans le secteur maritime.

Plusieurs instruments pourraient être mobilisés afin de passer d'une logique de soutien ponctuel à une logique de structuration durable des filières maritimes innovantes. Le secteur maritime pourrait ainsi servir de laboratoire pour expérimenter de nouvelles pratiques afin de favoriser une pleine valorisation des innovations.

En premier lieu, dans certains domaines, il pourrait être préférable de recourir à des mécanismes de carnet de commandes plutôt qu'à des subventions classiques. La subvention permet d'amorcer un projet, mais elle ne garantit pas toujours l'existence d'un marché ni la pérennité du modèle économique. À l'inverse, une logique d'abonnement, de précommande ou d'achat public pluriannuel peut offrir aux entreprises une visibilité sur la demande, faciliter leur passage à l'échelle et sécuriser leurs investissements. Cette approche présenterait un intérêt tout particulier pour les technologies ou services dont l'utilité publique est avérée, mais dont le marché reste encore insuffisamment mature : données d'observation maritime, surveillance environnementale, suivi des pressions dans les aires marines protégées, outils de connaissance des fonds marins, solutions de dépollution ou services numériques d'aide à la décision. Une telle logique serait plus structurante qu'une simple aide à l'innovation, car elle permettrait de transformer une technologie prometteuse en service effectivement utilisé par les politiques publiques maritimes. Selon la Commission européenne, les marchés publics de l'Union européenne représentent plus de 14 % du PIB de l'Union et peuvent constituer un levier de création de marché pour les biens et

services innovants, mais, souligne-t-elle, ce potentiel est encore sous-utilisé¹⁵²¹. Elle met ainsi en avant les achats publics pré-commerciaux¹⁵²², qui permettent aux acheteurs publics de partager les risques de développement, de donner de premières références clients aux entreprises innovantes, de faciliter l'accès des PME et start-up à la commande publique et de créer les conditions d'une commercialisation plus large des résultats de R&D.

En deuxième lieu, la multiplication des dispositifs de financement nuit à la lisibilité de l'action publique. Les candidats doivent souvent identifier eux-mêmes le bon financeur, articuler des calendriers différents et répondre à des procédures hétérogènes. Cette complexité pénalise particulièrement les petites structures, les start-up, les laboratoires émergents de taille modeste qui ne disposent pas de moyens dédiés à la recherche de financement. La création d'un guichet unique permettrait de simplifier l'accès aux financements, d'orienter les porteurs de projets vers les dispositifs pertinents et de réduire les délais d'instruction. Ce guichet pourrait également assurer une fonction d'ingénierie de projet, en aidant les acteurs à combiner financements nationaux, régionaux, européens et privés. À défaut d'un guichet unique formel, une rationalisation du nombre d'opérateurs et une meilleure coordination entre Bpifrance, l'ADEME et l'ANR devraient être recherchées.

En troisième lieu, la création d'un fonds « Mer et Santé » pourrait permettre de soutenir les innovations issues du milieu marin présentant un intérêt pour la santé humaine. Situé à l'interface de la recherche océanographique, des biotechnologies marines et des industries de santé, ce fonds pourrait financer des projets permettant de déboucher sur de nouveaux traitements, dispositifs médicaux, produits de santé, solutions nutritionnelles ou procédés industriels plus durables. Une telle démarche devrait toutefois être assortie de garanties scientifiques, éthiques et environnementales.

Faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation

Proposition n° 8 : faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation afin de favoriser un effet d'entraînement dans le secteur de l'innovation marine, dans lequel la France a des atouts certains, tout en étant susceptible, le moment venu, d'une généralisation.

Le soutien au financement des innovations pourrait privilégier, autant que possible, une logique de carnet de commandes plutôt que de simples subventions, afin de favoriser la stabilité et l'attractivité des entreprises en développement porteuses d'innovation.

Simplifier l'accès aux financements par un guichet unique. Désigner, lorsque cela est pertinent un opérateur chef de file.

Envisager la création d'un fonds « Mer et Santé » pour favoriser l'innovation dans ce domaine clé.

1521. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/strategic-procurement/public-procurement-innovation_en

1522. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/pre-commercial-procurement_en

3.1.2.3. Le littoral, au cœur d'enjeux variés

Le littoral, lieu de connexion entre la mer et la terre, constitue un enjeu particulier, marqué par la multiplicité des contradictions, entre impératif de protection environnementale et développement économique, pressions nouvelles (recul du trait de côte, submersion) et habitudes anciennes.

La loi Littoral du 3 janvier 1986 poursuit une logique forte de protection des espaces côtiers contre l'urbanisation diffuse et la pression foncière qui s'exerce sur les littoraux (préservation des espaces remarquables du littoral, limitation de l'extension de l'urbanisation, continuité avec les agglomérations, interdiction de construire dans la bande des 100 mètres, etc.). Et le juge administratif a veillé, dans sa jurisprudence, à donner sa pleine portée aux dispositions protectrices issues de cette loi dans les nombreuses contestations dont il a été saisi, suscitant parfois des incompréhensions voire des critiques de la part de communes littorales préoccupées par le développement de leur potentiel économique et touristique.

L'application de la loi Littoral a néanmoins été progressivement complétée par plusieurs exceptions ou mécanismes d'adaptation, destinés à tenir compte de certaines contraintes propres aux territoires littoraux. Certaines dérogations étaient prévues dès l'origine, notamment pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. D'autres ont été introduites ultérieurement afin de répondre aux difficultés d'application rencontrées par les collectivités littorales. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a ainsi créé la notion de « secteurs déjà urbanisés », permettant, sous des conditions strictement encadrées, d'autoriser certaines constructions et installations dans des espaces bâtis qui ne pouvaient être regardés comme des agglomérations ou des villages au sens de la loi Littoral.

Mais, avec la pression accrue du changement climatique, dont les conséquences sont particulièrement sensibles dans les zones littorales (*cf. supra*), d'autres préoccupations se sont affirmées, que le législateur a progressivement prises en compte. Ainsi, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a-t-elle mis en place un nouveau dispositif spécifique à l'adaptation au recul du trait de côte et à ses conséquences¹⁵²³. Elle marque une inflexion importante dans l'appréhension des risques littoraux, en privilégiant une logique d'anticipation, d'adaptation et de recomposition des territoires plutôt qu'une logique exclusivement défensive fondée sur le maintien ou la construction d'ouvrages de protection. Cette évolution invite également à recourir davantage, lorsque les caractéristiques du territoire le permettent, aux solutions fondées sur la nature, telles que la restauration de dunes, de zones humides ou d'espaces naturels littoraux, afin de renforcer la résilience des territoires, de limiter l'artificialisation du trait de côte et de favoriser la renaturation des espaces exposés. Le législateur a ainsi

¹⁵²³. « Le produit "limite terre-mer" est une limite qui correspond à la hauteur du niveau de la mer, mesurée ou modélisée, lors des plus hautes mers astronomiques (PHMA), dans le cas d'une marée de coefficient 120 et dans des conditions météorologiques normales (pas de vent du large et pression atmosphérique moyenne de 1013 hPa); c'est la "Limite Haute du Rivage" »— <https://diffusion.shom.fr/limite-terre-mer.html>

fait le choix de confier une part importante de la gestion de ces risques aux collectivités territoriales compétentes en matière de planification et d'urbanisme, tout en maintenant un rôle d'accompagnement de l'État.

Ce dispositif repose d'abord sur l'inscription des communes littorales exposées sur une liste fixée par décret¹⁵²⁴, en application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement. Cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte et doit être révisée au moins tous les neuf ans. Cette liste comprend désormais 371 communes¹⁵²⁵. Cette progression témoigne d'une appropriation progressive du dispositif, mais elle révèle également ses limites : les communes qui refusent d'entrer dans la démarche ne peuvent pas mobiliser l'ensemble des outils prévus par la loi, ce qui peut retarder la maîtrise foncière et les opérations de recomposition spatiale. Les communes inscrites bénéficient en effet d'outils destinés à maîtriser l'urbanisation, anticiper la recomposition des territoires exposés et organiser l'adaptation au recul du littoral.

Le premier de ces outils est la carte locale d'exposition au recul du trait de côte. Dans les communes concernées, celle-ci est intégrée au document d'urbanisme afin de délimiter deux zones distinctes : la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans et la zone exposée à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Dans les zones exposées à l'horizon de 30 ans, les constructions nouvelles sont en principe interdites, sauf exceptions¹⁵²⁶ (article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme). Dans les zones exposées entre 30 et 100 ans, la construction peut demeurer possible, mais dans une logique non pérenne (article L. 121-22-5 du même code) : les constructions nouvelles et les extensions réalisées dans cette zone devront être démolies et les terrains remis en état lorsque le recul du trait de côte sera tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans. La mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme est alors subordonnée, en application des articles L. 121-22-5 et L. 425-16 du même code, à la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations d'une somme correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état.

Le dispositif comporte également des outils de planification locale. Lorsque des documents d'urbanisme intègrent les dispositions relatives au recul du trait de côte, l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement permet d'adapter les plans de prévention des risques naturels prévisibles qui comportent également des dispositions relatives au recul du trait de côte. Dans ce cas, le représentant de l'État dans le département modifie ces plans pour abroger les dispositions devenues redondantes ou les abroge lorsqu'ils ne portent que sur ce risque.

1524. Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

1525. Décret n° 2026-95 du 13 février 2026 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

1526. Dans les espaces urbanisés, seuls peuvent notamment être autorisés, sous réserve de ne pas augmenter la capacité d'habitation, les travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes, ainsi que certaines constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau et les extensions des constructions existantes, à condition qu'elles soient démontables.

Pour les territoires ultramarins, l'article L. 4433-7-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le schéma d'aménagement régional (SAR) comprend, dans les communes inscrites sur la liste de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, des orientations permettant d'adapter les territoires au recul du trait de côte et peut identifier des secteurs destinés à accueillir des installations ou constructions dans le cadre de projets de relocalisation.

La maîtrise foncière constitue un autre levier essentiel. Le droit de préemption, prévu aux articles L. 219-1 et suivants du code de l'urbanisme, permet aux collectivités d'acquérir en priorité des biens situés dans les zones exposées afin d'anticiper leur évolution et, le cas échéant, leur renaturation. L'article L. 219-1 institue ce droit dans les communes mentionnées à l'article L. 121-22-1, au bénéfice de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de carte communale. Il s'applique dans l'intégralité de la zone exposée à l'horizon de 30 ans et peut être instauré, par délibération, sur tout ou partie de la zone exposée entre 30 et 100 ans. Les acquisitions réalisées dans ce cadre sont destinées à prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens concernés. L'évaluation des biens exposés est encadrée par les articles L. 219-7 et suivants du code de l'urbanisme. Mais la mise en œuvre de ce dispositif soulève des interrogations, s'agissant de l'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte comme du devenir des biens préemptés¹⁵²⁷.

La loi « Climat et Résilience » a également considérablement renforcé le dispositif antérieur en ce qui concerne l'obligation d'information des acquéreurs et locataires pour l'ensemble du territoire français. L'état des risques doit désormais être remis au candidat acquéreur ou locataire dès la première visite du bien, et les annonces de vente ou de location doivent le mentionner (article L. 125-5 du code de l'environnement).

Dans le prolongement de la loi « Climat et Résilience », l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 a également permis de mobiliser des outils d'aménagement adaptés à la recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Les articles L. 312-8 à L. 312-10 du code de l'urbanisme prévoient ainsi que, lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) a pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes concernées par le recul du trait de côte, il peut délimiter des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte. Dans ces secteurs, l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme permet, sous conditions, de déroger à certaines dispositions de la loi Littoral afin de rendre possible la relocalisation de biens menacés. Ces outils juridiques sont complétés par un accompagnement financier de l'État, notamment à travers le Fonds vert. Le niveau d'accompagnement varie selon la nature des actions : les cartes locales peuvent être prises en charge jusqu'à 80 % de leur coût, tandis que les actions relevant d'un PPA sont, en principe, financées dans la limite de 50 % des dépenses éligibles¹⁵²⁸.

1527. J.-F. Struillou, « Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 », *Revue de droit immobilier. Urbanisme-construction*, n° 6, 2022, pp. 327-330.

1528. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, « Accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte », Cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs, Axe 2, éd. 2026, version 4.1, avril 2026, pp. 7 et 17.

Outre-mer, les outils relatifs au recul du trait de côte doivent s'articuler avec le régime spécifique de la zone des cinquante pas géométriques, définie à l'article L. 121-45 du code de l'urbanisme. Dans cette bande littorale, les possibilités d'urbanisation sont déjà encadrées, notamment en dehors des espaces urbanisés, où seuls certains équipements ou installations liés à l'usage de la mer peuvent être admis (article L. 121-46). Lorsque ces espaces sont en outre situés dans une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans, s'appliquent les restrictions propres à l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme, qui n'autorise notamment certaines constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau que si elles sont démontables.

La loi « Climat et Résilience » pose ainsi les bases d'un nouveau modèle de gestion du littoral, fondé sur l'intégration du recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées et l'organisation progressive de la recomposition des territoires. Elle s'inscrit dans le prolongement des stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte, prévues aux articles L. 321-13 A et L. 321-16 du code de l'environnement, qui contribuent à diffuser une approche plus globale du risque et peuvent servir d'appui aux collectivités dans leurs décisions d'aménagement, de relocalisation, de renaturation ou de gestion des ouvrages de défense contre la mer.

L'effectivité de ce nouveau cadre demeure toutefois incertaine. Le bilan parlementaire de 2026¹⁵²⁹ souligne que, cinq ans après la promulgation de la loi « Climat et Résilience », les outils qu'elle a institués restent encore peu mobilisés, voire, pour certains, inappliqués. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : le caractère encore largement volontaire du dispositif, la technicité des instruments fonciers et urbanistiques, les incertitudes liées à l'évaluation des biens exposés, l'insuffisante appropriation des connaissances disponibles par les élus, les professionnels et les particuliers ainsi que le coût élevé des opérations de recomposition spatiale. Si les connaissances progressent, notamment grâce aux travaux du Cerema, du BRGM et des observatoires du trait de côte, elles doivent encore être mieux diffusées et converties en outils directement mobilisables par les acteurs locaux.

Surtout, l'articulation entre la loi Littoral du 3 janvier 1986, qui repose sur une logique d'équilibre entre aménagement, protection et maîtrise de l'urbanisation, et la loi « Climat et Résilience », qui organise pour les territoires les plus exposés une logique d'anticipation du recul et de recomposition spatiale est délicate. La superposition de ces régimes peut rendre le droit difficilement lisible pour les collectivités, en particulier lorsque les impératifs de protection du littoral, de continuité de l'urbanisation, de relocalisation et de maintien de certaines activités doivent être conciliés. Les assouplissements introduits par la loi ELAN de 2018, notamment pour permettre l'aménagement des « dents creuses », ont ajouté une strate supplémentaire à un droit déjà complexe.

La principale difficulté demeure celle du passage à l'opérationnel. La recomposition des territoires littoraux implique des moyens importants : études et ingénierie (qui peuvent être difficiles à trouver, notamment pour les collectivités

1529. Assemblée nationale, « *Quelle bilan de la loi climat et résilience ? Quelles perspectives ?* », note de Mmes S. Panonacle, J. Laernoës et A. Stambach-Terrenoir sur le suivi de l'application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, partie IV, « Les dispositions relatives au recul du trait de côte », avril 2026, pp. 7-10.

plus petites), acquisitions foncières, démolitions, dépollution, renaturation, restauration de milieux naturels, relocalisations. Les financements existants demeurent dispersés entre crédits de l'État, Fonds vert, collectivités territoriales, agences de l'eau, fonds européens ou interventions de la Banque des territoires. Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, ne constitue pas, en l'état, un outil adapté au financement de la recomposition littorale liée au recul du trait de côte. La dimension la plus importante est sans doute celle de l'acquisition foncière : à cet égard, le rôle des EPF, qui couvrent largement le littoral et peuvent lever la taxe spéciale d'équipement, sont des outils majeurs.

Focus n° 48

La question du financement, un point de friction

L'érosion côtière ne relevant pas du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles régi par l'article L. 125-1 du code des assurances, qui subordonne cette indemnisation à l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises, les propriétaires exposés à ce phénomène ne peuvent bénéficier de la garantie correspondante. Le recours au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, qui finance traditionnellement les expropriations liées aux risques d'inondation ou de submersion¹⁵³⁰, n'est pas davantage ouvert pour indemniser les propriétaires exposés à l'érosion¹⁵³¹. L'État a fait le choix de mobiliser le Fonds Vert, relevant du budget général, pour cofinancer les cartographies d'exposition au recul du trait de côte, des actions de recomposition contractualisées avec l'État dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA), ainsi que des expérimentations d'adaptation voire de relocalisation de l'hôtellerie de plein air. Les élus locaux, représentés notamment par l'Association des maires de France et l'Association nationale des élus du littoral, contestent ce choix et réclament la création d'un fonds de solidarité nationale spécifique, susceptible d'être alimenté par une taxe foncière ou par la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Cette divergence de vues n'est pas encore résolue et laisse les collectivités dans une incertitude financière durable quant à leur capacité à financer les opérations de préemption et de recomposition.

Le régime assurantiel aggrave encore cette fragilité. Les assureurs privés refusent généralement de couvrir le risque d'érosion côtière au motif que celui-ci est certain et prévisible, ce qui exclut toute mutualisation par le marché et reporte sur les propriétaires, puis sur l'État, la pression d'une indemnisation publique dont le fondement juridique n'est pas encore stabilisé. Comme le souligne le rapport de décembre 2023 relatif à l'adaptation du système assurantiel français face à l'évolution des risques

1530. Article L. 561-3 du code de l'environnement.

1531. Cette particularité a valu d'importants problèmes aux élus locaux et communes pour assurer le financement des nécessaires relocalisations. Les deux phénomènes sont pourtant liés. Sophie Panonacle avait soumis le 8 février 2022 la création d'un Fonds érosion côtière sur le modèle du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

climatiques¹⁵³², les principes de liberté de souscription et de tarification en fonction de l'exposition au risque peuvent engendrer un phénomène de non-assurance affectant de nombreux ménages, collectivités et entreprises, ainsi qu'une instabilité de l'offre assurantielle.

Afin de donner aux collectivités littorales une visibilité financière suffisante, il pourrait être envisagé de prévoir, au sein du Fonds vert, une enveloppe pluriannuelle spécifiquement dédiée à l'adaptation au recul du trait de côte. Le Fonds vert finance déjà certaines actions de connaissance, de cartographie, d'élaboration de stratégies locales et de recomposition spatiale. Il pourrait toutefois être renforcé et stabilisé afin de mieux accompagner les collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle de ces stratégies, notamment lorsqu'elles impliquent des acquisitions foncières, des opérations de relocalisation, de démolition ou de renaturation. L'efficacité du dispositif dépendra surtout de la capacité à dépasser les limites du volontariat communal lorsqu'il devient un facteur de blocage, à stabiliser les outils fonciers et urbanistiques, à mieux informer les acteurs concernés, à intégrer plus systématiquement les solutions fondées sur la nature et à organiser un financement durable de la recomposition des territoires littoraux. La question est de savoir s'il s'agit désormais de passer d'une faculté à une obligation d'anticiper le réaménagement en rétro-littoral pour les communes concernées, lesquelles peuvent notamment contractualiser des « projets partenariaux d'aménagement » pour déroger à la loi Littoral sous le contrôle du préfet.

Il convient enfin de mentionner la question de la gestion des ouvrages de protection côtière, qui révèle une gestion à deux vitesses : si les systèmes d'endiguement protégeant des zones à enjeux importants relèvent des établissements publics de coopération intercommunale chargés de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (dite compétence GEMAPI) instaurée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014¹⁵³³, les ouvrages protégeant des zones à faibles enjeux, notamment les terres agricoles, demeurent à la charge de propriétaires privés regroupés en Associations Syndicales Autorisées. Cette situation entretient une gestion différenciée du littoral, selon que les ouvrages sont ou non repris dans une stratégie publique de prévention des inondations et de défense contre la mer, sans que le droit n'organise de manière pleinement harmonisée le devenir des ouvrages situés dans les secteurs où la protection collective n'est pas retenue¹⁵³⁴.

1532. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, *Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques*, par T. Langrenay ; G. Le Cozannet et M. Merad, avril 2024 – Cf. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/293621.pdf>.

1533. Article L. 566-12-1-II du code de l'environnement : « Une convention précise les modalités de la mise à disposition et de la maîtrise d'ouvrage des travaux ainsi que les responsabilités de la commune [elle est dessaisie depuis le 1^{er} janvier 2018 de la compétence GEMAPI] ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, du propriétaire et du gestionnaire dans l'exercice de leurs missions respectives. La responsabilité liée à la prévention des inondations et submersions est transférée à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent dès la mise à disposition, sans que le propriétaire ou le gestionnaire de l'ouvrage ne soient tenus de réaliser quelques travaux que ce soit en vue de permettre à l'ouvrage de remplir un rôle de prévention des inondations et submersions. La mise à disposition est gratuite. Toutefois, la convention prévoit, s'il y a lieu, une compensation financière au profit du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure à raison des frais spécifiques exposés par lui pour contribuer à la prévention des inondations et des submersions ».

1534. J.-P. Pancraco, *Droit du littoral*, Presses Universitaires de Rennes, 2024, p. 376.

Par ailleurs, le développement massif du tourisme littoral, sur la plage et au large, fait de ces espaces des lieux de tensions croissantes. La multiplication des usages récréatifs en mer favorise les incivilités et les atteintes aux milieux marins. Il conviendrait de renforcer les outils de contrôle et de sanction, notamment par le recours aux procès-verbaux électroniques, une meilleure coordination entre services de l'État, collectivités et gestionnaires d'espaces protégés, ainsi que par l'expérimentation de compétences élargies pour certaines polices municipales littorales. Dans les espaces les plus sensibles, les directeurs de parcs ou gestionnaires d'aires protégées pourraient se voir reconnaître des pouvoirs accrus pour réguler l'afflux touristique, encadrer les mouillages, limiter certaines pratiques et prévenir les atteintes répétées aux milieux naturels.

Mieux intégrer les problématiques propres au littoral

Proposition n° 9 : mieux mobiliser les outils juridiques de l'aménagement littoral à la problématique de l'accélération du recul du trait de côte.

La loi Climat et Résilience a créé plusieurs instruments d'adaptation au recul du trait de côte (cartographies locales, adaptation des documents d'urbanisme, droit de préemption, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dispositifs de relocalisation). Toutefois, ces outils demeurent encore peu mobilisés, en raison du caractère volontaire de la démarche communale, de leur technicité, des incertitudes liées à l'évaluation des biens exposés, du manque d'ingénierie locale et de l'absence de financement durable. L'enjeu n'est donc pas de créer de nouveaux outils mais d'utiliser davantage ceux qui existent, en renforçant l'accompagnement des collectivités, la diffusion des connaissances, la sécurité juridique des outils fonciers, l'information des acquéreurs et le financement de la recomposition littorale.

Au-delà, l'adaptation au recul du trait de côte peut conduire à revisiter la cohérence d'ensemble du droit applicable aux espaces littoraux, notamment entre la loi Littoral, qui poursuit un objectif de protection des espaces côtiers en ménageant un certain nombre d'exceptions, et la loi Climat et Résilience, qui privilégie une logique d'anticipation et de recomposition spatiale notamment vers la zone rétro-littorale. Une réflexion d'ensemble sur l'articulation entre ces différents outils apparaît souhaitable.

Proposition n° 10 : prévoir au sein du Fonds vert une enveloppe pluriannuelle dédiée à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, afin de financer, au-delà des études et des cartographies déjà soutenues, les premières opérations de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation.

Proposition n° 11 : mieux réguler les effets négatifs de la pression touristique et récréative sur les espaces maritimes et littoraux, notamment les plus sensibles.

De manière générale, la multiplication des usages récréatifs en mer (plaisance, mouillage, pêche de loisir, baignade, plongée ou sports nautiques) accroît les tensions entre usagers de l'espace littoral, notamment du fait des incivilités voire des comportements dangereux. Si des outils existent déjà,

leur effectivité demeure inégale. Il conviendrait donc de mieux encadrer ces usages dans les zones les plus sensibles, en combinant information du public, réglementation ciblée et contrôles effectifs.

S'agissant des espaces sensibles, les initiatives visant à réguler de façon plus drastique les activités nécessaires paraissent pertinentes, notamment dans les cœurs des parcs naturels. Cette perspective devrait être encouragée et une réflexion prospective pourrait être menée, en associant les acteurs concernés.

3.1.2.4. Préparer l'avenir de la filière de la pêche

La filière de la pêche joue un rôle bien supérieur à celui que l'on peut mesurer d'un simple point de vue économique. Elle contribue notamment à faire vivre les territoires littoraux et à assurer une présence en mer, ce qui fait d'elle une vigie potentielle des déséquilibres écologiques et un élément avancé de la souveraineté maritime. En outre, la dépendance française aux importations de produits de la mer est un encouragement supplémentaire à maintenir vivante la pêche française et européenne.

Or, l'avenir de la pêche française et même européenne est aujourd'hui en question. Alors que la France dispose d'un vaste espace maritime et d'une tradition halieutique ancienne, ses filières de pêche et d'aquaculture, y compris la conchyliculture, demeurent fragilisées. Le vieillissement de la flotte, les difficultés d'installation des jeunes générations, les contraintes pesant sur son renouvellement dans le cadre de la réglementation européenne, ainsi que la répartition complexe et parfois contestée des quotas, les problématiques d'accès au foncier pour l'aquaculture, illustrent le décalage entre le discours de puissance maritime et la situation concrète des filières de production. Ce déséquilibre est accentué par l'évolution de la demande. L'offre nationale demeure largement structurée autour du poisson frais alors que la consommation se porte de plus en plus vers des produits transformés, préparés ou congelés, que l'appareil productif français peine à fournir. S'y ajoute l'évolution des goûts des consommateurs, qui favorise certaines espèces importées au détriment d'une partie des productions nationales.

Cette situation interroge le modèle que la France entend défendre à moyen terme : maintien d'une pêche diversifiée et ancrée dans les territoires littoraux, évolution vers un modèle plus capitalistique et concentré, ou préservation d'un tissu plus artisanal, au risque d'une fragilisation économique durable. Le maintien d'une filière de pêche et d'aquaculture constitue un enjeu majeur de souveraineté alimentaire, d'aménagement des territoires littoraux et de présence maritime, y compris outre-mer.

À ce stade, le projet porté pour la filière pêche apparaît insuffisamment explicité. Les aides publiques mobilisables au titre du FEAMPA permettent d'accompagner la remotorisation, l'amélioration de l'efficacité énergétique, la sécurité à bord, les conditions de travail ou encore l'installation des jeunes pêcheurs. Mais le soutien au renouvellement de la flotte demeure encadré par l'interdiction d'augmenter la capacité de pêche. Il en résulte une tension entre, d'une part, la nécessité de moderniser l'outil productif, de réduire son empreinte environnementale et d'améliorer l'attractivité des métiers et, d'autre part,

les objectifs européens de préservation des ressources halieutiques. La question n'est donc pas seulement celle du financement de nouveaux navires, mais celle du modèle de pêche que la France entend défendre dans le cadre européen.

Les pouvoirs publics pourraient, à cet égard, s'appuyer plus fortement sur la communauté scientifique pour explorer les voies d'évolution de la politique commune de la pêche. Celle-ci demeure structurée autour du rendement maximal durable, défini comme le niveau maximal de captures pouvant être prélevé durablement sur un stock sans en compromettre le renouvellement. Ce référentiel a constitué un progrès dans la gestion des stocks, mais sa mise en œuvre suscite des critiques convergentes. Les scientifiques et les associations environnementales en soulignent les limites écologiques, tandis que les professionnels de la pêche contestent la rigidité de sa traduction en quotas annuels et ses effets économiques et sociaux.

a) Sur le rendement maximal durable

Depuis la réforme de la **politique commune de la pêche** (PCP) de 2013, le rendement maximal durable (RMD)¹⁵³⁵ constitue l'objectif central de gestion des stocks halieutiques dans les eaux européennes. Mais l'approche stock par stock ne permet pas de tenir compte des interactions biologiques entre espèces et des potentiels effets en cascade sur la chaîne alimentaire. Les travaux du CIEM démontrent ainsi que *« la valeur absolue des prises (mais aussi de la biomasse) estimée au RMD à partir de modèles mono-spécifiques n'est en général pas réaliste, dans la mesure où ces quantités "prédites" seront érodées par la prédation et par une croissance individuelle des poissons inférieure du fait de la densité dépendance. [...] Les modèles multi-spécifiques [lorsqu'ils ont pu être utilisés] indiquent que le RMD est atteint à des niveaux de mortalités par pêche différents de ceux estimés par des approches mono-spécifiques. En effet, les points de référence et la dynamique des stocks (considérés stock par stock) sont affectés par les interactions biologiques entre les espèces »*¹⁵³⁶.

La difficulté tient ainsi moins à l'absence d'une référence à l'approche écosystémique dans la PCP, expressément affirmée par le règlement de 2013, qu'à sa mise en œuvre opérationnelle, la gestion étant structurée par la fixation de niveaux de captures stock de poissons par stock de poissons qui conduit à sous-estimer les dimensions systémiques. Ainsi, maximiser la prise d'une espèce peut-elle conduire à la sous-exploitation ou à la surexploitation d'une autre espèce. Cette problématique est particulièrement observable dans le cas des pêcheries mixtes, comme les pêcheries européennes, reposant sur la capture simultanée de plusieurs espèces par les mêmes engins.

Devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du Sénat en 2014, Didier Gascuel, professeur à l'Institut Agro et ancien membre du Conseil scientifique des pêches de l'Union européenne, soulignait que *« La norme de gestion d'après le RMD, qui constitue incontestablement*

1535. Défini par l'article 4 du règlement PCP comme : *« le rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction »*.

1536. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ifremer, Plan d'action pour le milieu marin, Document d'accompagnement de l'arrêté relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines, DICO-M-DGALN/COU/12038-Décembre 2012, p. 68 – Cf. <https://www.dirm.memn.developpement-durable.gouv.fr/-a33.html>.

un progrès, est, sur le long terme, insuffisante. Elle ne permettra pas la reconstitution des stocks les plus dégradés, dont la productivité est très faible, pour lesquels des normes de gestion plus précautionneuses sont nécessaires. Cette norme ne suffira pas non plus d'un point de vue économique : la maximisation de la rente économique se situe à des niveaux de pression de pêche inférieurs au RMD. Pour optimiser la rentabilité économique des entreprises de pêche, il faut admettre une pression de pêche un peu inférieure à son niveau de RMD»¹⁵³⁷.

L'approche écosystémique des pêches est donc née de la prise de conscience que la gestion monospécifique, même au RMD, ne garantit pas nécessairement la durabilité des écosystèmes marins. Apparue dans le code de conduite pour une pêche responsable de la FAO dès 1995, cette approche vise à intégrer l'ensemble des interactions au sein des milieux marins. Elle suppose notamment :

- la prise en compte des chaînes trophiques et les relations de prédation entre espèces exploitées et non exploitées ;
- le maintien des populations d'espèces « fourrage » (anchois, sardine, hareng, sprat) à des niveaux suffisants pour soutenir l'ensemble de la chaîne alimentaire, y compris les grands prédateurs ;
- la prise en compte des effets de l'environnement (température, acidification, changement climatique) sur les dynamiques de populations ;
- la modulation des niveaux de capture en fonction de l'état global de l'écosystème, et pas seulement d'un stock isolé¹⁵³⁸.

Le rendement maximal économique (RME) désigne le niveau d'exploitation d'une pêcherie qui maximise le bénéfice économique net dégagé par l'activité de pêche. Formalisé dans le prolongement des travaux bioéconomiques des années 1950, il repose sur l'idée que l'optimum économique ne coïncide généralement pas avec l'optimum biologique que représente le rendement maximal durable. En effet, dès lors que l'effort de pêche augmente les coûts d'exploitation, le niveau de pression permettant de maximiser la rente économique se situe le plus souvent en deçà de celui permettant de maximiser les captures. Une gestion au RME peut ainsi conduire à un effort de pêche plus faible, à des coûts d'exploitation réduits, à une biomasse plus élevée et à des impacts environnementaux moindres qu'une gestion strictement fondée sur le RMD¹⁵³⁹. L'Australie est aujourd'hui citée comme un exemple de référence pour avoir adopté le RME comme objectif principal de gestion des pêches avec le *Fisheries Management Act 1991* qui intègre explicitement comme objectif la maximisation de l'efficacité économique¹⁵⁴⁰.

L'approche écosystémique des pêches vise à sortir d'une approche espèce par espèce au profit d'une vision large et intégrée de la durabilité à l'échelle

1537. OPECST, Intervention de M. D. Gascuel, professeur, Agrocampus Ouest : « Surexploitation des ressources ou gestion durable des pêcheries : où en sommes-nous ? », in *Pêches maritimes : comment concilier exploitation et préservation des ressources halieutiques ?*, rapport de M. M.-C. Cléach, Assemblée nationale n° 1920 et Sénat n° 495 (2013-2014), 5 mai 2014, pp. 22-30.

1538. D. Gascuel, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Pour*, 2009/3, n° 202-203, pp. 199-206.

1539. B. Diop, N. Sanz, Y. J. J. Duplan, E. H. M. Guene, F. Blanchard, J.-C. Pereau et L. Doyen, « Maximum Economic Yield Fishery Management in the Face of Global Warming », *Ecological Economics*, vol. 154, 2018, pp. 52-61, ISSN 0921-8009, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.07.027> ; R. Q. Grafton, T. Kompas, L. Chu et N. Che, « Maximum economic yield », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 54, 2010, pp. 273-280. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8489.2010.00492>.

1540. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/aus43733.pdf>

des écosystèmes. Dans cette perspective, Didier Gascuel imagine un scénario de réforme structurelle de la politique commune de la pêche conduisant progressivement à ce qu'il propose d'appeler, par analogie avec l'agroécologie, la « pêchéologie ». Ce scénario impliquerait par exemple un plan massif d'augmentation des maillages afin de laisser s'échapper les poissons les plus jeunes et de limiter les captures accidentelles à court terme, l'introduction de cibles de gestion plus précautionneuses (choisir une cible de capture légèrement plus faible, par exemple 90 % du maximum visé aujourd'hui, serait suffisant, selon Didier Gascuel, pour réduire de 30 % à 50 % la pression de pêche et les coûts d'exploitation), une gestion par flottille (une part significative des quotas de pêche serait distribuée au prorata des performances environnementales, mais aussi économiques et sociales, de chacune d'elles selon des critères et modalités d'attribution discutés et élaborés au sein de comités consultatifs participatifs, conduisant à l'élaboration de plans de gestion pluriannuels), le renforcement de la protection des AMP, notamment via l'interdiction des engins traînants les plus néfastes (chalutages et dragues notamment), la mise en place par l'Union européenne d'un éco-score des produits de la mer¹⁵⁴¹.

Au-delà de la dimension écosystémique, un récent rapport parlementaire propose ainsi d'intégrer une **approche socio-écosystémique**, tenant compte notamment des « *interactions entre les habitats, les espèces, les flottes et les territoires* » pour prendre en considération « *la vulnérabilité des communautés côtières, les dépendances alimentaires et socio-économiques, ainsi que les mécanismes de résilience (ou de bascule) liés au changement climatique* ». La demande de prise en compte des critères socio-économiques et de leurs conséquences sur les filières se justifie également au regard de l'article 17 de la PCP qui préconise des critères relatifs aux « *impacts de la pêche sur l'environnement* » mais également à « *la contribution à l'économie locale* »¹⁵⁴².

b) Sur la pluriannualité

L'une des critiques récurrentes adressées à la PCP réside dans le caractère annuel des totaux admissibles de captures (TAC), qui engendre deux difficultés : elle limite la visibilité économique des professionnels et expose chaque année la fixation des possibilités de pêche à une forte pression politique, notamment lorsque les TAC sont arrêtés à un niveau supérieur aux avis scientifiques.

Les plans de gestion pluriannuels constituent une première réponse à ces difficultés. Ils sont rattachés à des zones géographiques définies, et fixent des règles de contrôle des captures et des objectifs à moyen terme (généralement 5 à 10 ans). L'Union européenne a adopté des plans pluriannuels de gestion pour la mer Baltique concernant le cabillaud, le hareng et le sprat (2016)¹⁵⁴³, pour la mer du Nord (2018)¹⁵⁴⁴, pour la Méditerranée occidentale (2019)¹⁵⁴⁵,

1541. D. Gascuel. « La pêche et les écosystèmes marins : deux scénarios ». *Futuribles*, 2022, N° 447 (2), pp 51-63. 10.3917/futur.447.0051. hal-03601391.

1542. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, de M. D. Girard et Mme L. Tanguy, rapport d'information n° 2535, 25 février 2026, p. 60.

1543. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1139>

1544. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/18/north-sea-fisheries-council-adopts-multiannual-management-plan/>

1545. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/06/first-ever-multi-annual-management-plan-for-fisheries-in-the-western-mediterranean-becomes-reality/>

et pour les eaux occidentales (2019)¹⁵⁴⁶. Des espèces qui bénéficient de plans de gestion pluriannuels montrent ainsi une amélioration nette en termes de durabilité de leur exploitation.

L'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) préconisent ainsi de consolider le recours à des plans pluriannuels. Ceux-ci devraient notamment intégrer des mesures de gestion liées à l'exploitation durable des stocks et prenant en compte les pêcheries mixtes, tout en donnant plus de place à la régionalisation en ouvrant des possibilités d'adaptation. L'ensemble des plans pluriannuels devrait avoir vocation à devenir des plans pluriannuels de gestion¹⁵⁴⁷. Ils préconisent par ailleurs de favoriser la visibilité des professionnels en fixant pour certaines espèces les TAC sur une base pluriannuelle et proposent notamment de mener une étude scientifique afin de déterminer les stocks sensibles aux variations rapides (poissons à durée de vie courte comme l'anchois) et les poissons à durée de vie longue, moins sensibles aux variations annuelles, pour lesquels il serait donc possible de fixer des TAC sur une durée plus longue¹⁵⁴⁸.

c) Sur les critères de répartition des quotas

La répartition initiale des quotas au niveau européen se fait entre les États membres selon le principe de stabilité relative, fondé sur des clés historiques de répartition. En France, le quota national est ensuite réparti en sous-quotas, notamment entre les organisations de producteurs, en tenant compte des antériorités des producteurs, calculées en principe à partir des captures réalisées durant les années de référence 2001 à 2003. Les organisations de producteurs sont ensuite chargées de répartir les sous-quotas entre leurs adhérents.

La prise en compte des antériorités figées peut entraîner deux difficultés. Elle introduit d'abord une inégalité intergénérationnelle entre les producteurs détenant des navires à fort taux de captures durant les années de référence, et les navires plus récemment entrés sur le marché. Par ailleurs, *« elle entraîne une valorisation, implicite mais réelle, de ces antériorités, à l'occasion de la cession des navires. Les antériorités étant transférables, les pêcheurs vont préférer l'achat de navires anciens, mais bien dotés en antériorités, à l'investissement dans un bateau neuf, pourtant moins consommateur de pétrole et mieux adapté à l'évolution de la pêche. Ainsi, le système, pourtant gratuit dans son principe, favorise la création d'un marché des antériorités, crée une rente au profit des navires les plus anciens, et entraîne un vieillissement de la flotte »*¹⁵⁴⁹.

Une solution alternative de gestion consiste en la mise en place de quotas individuels transférables (QIT). L'Autorité de la concurrence en 2015 s'est prononcée en faveur de la mise en place d'un tel système, similaire à la gestion des quotas carbone. Ce système *« permettrait aux pêcheurs de se voir attribuer, à titre individuel, le droit de pêcher une quantité déterminée de poissons sur une*

1546. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/03/05/western-waters-fisheries-council-gives-go-ahead-to-multiannual-management-plan/>

1547. Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Rapport n° IGAM 2021-034 / CGAAER 21019, 20 octobre 2021, p. 35.

1548. *Ibid.*

1549. Autorité de la concurrence, Avis n° 15-A-19 du 16 décembre 2015 relatif aux effets sur la concurrence du mécanisme de répartition des quotas de pêche en France.

période donnée; les producteurs pourraient adapter leur outil de production à leurs droits et céder les quotas non utilisés à des concurrents et la mise en place des QIT entraînerait ainsi la disparition de la marchandisation opaque des antériorités et inciterait les producteurs à investir dans un outil de production moderne»¹⁵⁵⁰.

Un tel système n'est toutefois pas dépourvu de risques. Les QIT peuvent favoriser une concentration du capital par les grands opérateurs, au détriment de la pêche artisanale et des économies côtières qui en dépendent et donner lieu à des phénomènes de spéculation¹⁵⁵¹.

À défaut de mise en place de quotas individuels transférables, l'Autorité de la concurrence a proposé plusieurs mesures de gestion alternatives, notamment :

- une mutualisation des quotas entre les organisations de producteurs (OP) en incitant aux fusions de ces OP, de manière à ce qu'il en existe une par façade maritime, pour mettre fin aux inégalités, et favoriser une gestion pluri-espèces permettant notamment de mieux absorber les réductions de quotas;
- une adaptation progressive des années de référence, afin de substituer les années 2011-2013 aux années 2001-2003 pour tenir compte des évolutions de marché;
- un renforcement de la transparence des conditions d'accès aux OP pour les nouveaux entrants afin que des conditions d'accès objectives, transparentes et non discriminatoires leur soient garanties;
- enfin, un retour aux principes d'une gestion véritablement collective par les OP qui devraient progressivement renoncer à attribuer les limitations individuelles de pêche sur la base des antériorités figées¹⁵⁵².

La politique de la pêche soulève des questions nombreuses et importantes. Les autorités françaises devraient les traiter de manière ouverte et approfondie, en s'appuyant sur une expertise scientifique reconnue, afin de mettre à plat les difficultés qui se posent et préparer une réforme de la politique commune de la pêche que le commissaire européen compétent ainsi que le Parlement européen entendent promouvoir. La France devrait se mettre en position de jouer un rôle moteur.

Par ailleurs, sur certaines questions clés, notamment la répartition des quotas de pêche alloués à la France ainsi que sur l'organisation de la profession et sa représentation, les règles pertinentes sont fixées pour l'essentiel par le droit interne et sont donc à la main des autorités françaises. Le code rural et de la pêche maritime organise la répartition des quotas de captures et d'efforts de pêche en sous-quotas affectés aux organisations de producteurs, groupements de navires ou navires non adhérents. Sans remettre en cause le cadre européen de fixation des totaux admissibles de captures et des quotas, une réflexion pourrait être conduite sur les critères nationaux de répartition, afin de mieux prendre en compte l'exploitation effective depuis le territoire national, la contribution aux économies littorales et les pratiques de pêche les plus durables, d'autant que l'article 17 du règlement européen relatif à la PCP prévoit que les critères d'attribution peuvent inclure la contribution à l'économie locale.

1550. *Ibid.*

1551. *Ibid.*

1552. *Ibid.*

Alors que la consommation française de produits aquatiques demeure élevée et que la balance commerciale du secteur est déficitaire, l'aquaculture durable peut contribuer à réduire la dépendance alimentaire en produits maritimes et à la diversification des économies littorales. Le Plan Aquacultures d'avenir devrait être prolongé afin d'identifier les sites adaptés, de simplifier les procédures, de sécuriser l'accès au foncier littoral et maritime, de soutenir l'innovation et de mieux articuler les projets aquacoles avec les documents de planification maritime (cf. projet pilote de ferme aquacole dans un parc éolien).

Préparer l'avenir de la filière pêche

Proposition n° 12 : engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent de la compétence française, notamment la répartition et la gestion des droits de pêche et la représentation de la profession.

Une réflexion devrait être conduite sur les éléments qui relèvent de la compétence nationale. C'est le cas des critères de répartition des quotas attribués à la France au niveau européen qui font l'objet de nombreuses critiques, notamment en ce qu'ils ne favorisent pas la modernisation des pêches et ne prennent pas assez en compte la contribution à l'économie locale. C'est le cas également des structures de représentation de la profession, qui sont anciennes et complexes et pourraient faire l'objet d'une remise à plat.

Proposition n° 13 : préparer une réforme de la politique commune de la pêche en élaborant des propositions françaises.

La France devrait préparer l'évolution nécessaire de la politique commune de la pêche au niveau européen en lançant une réflexion sur les grands paramètres que sont le RMD et l'évolution vers une logique pluriannuelle en recherchant un nouvel équilibre entre modernisation de la flotte et installation de jeunes pêcheurs et meilleure intégration des objectifs environnementaux.

Proposition n° 14 : encourager le développement de l'aquaculture.

Faire de l'aquaculture durable (et de l'algoculture) un levier opérationnel de souveraineté alimentaire et d'économie bleue littorale.

3.2. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques

Les enjeux maritimes sont complexes et multifformes et la France peine à trouver une organisation qui permette, de manière durable, d'assurer leur prise en compte efficace dans les politiques publiques. Cela tient notamment à une structuration trop souvent fragile voire insuffisante de la gouvernance pour répondre aux enjeux maritimes, malgré de réels efforts. Ces insuffisances existent au niveau de l'État lui-même comme dans l'articulation entre l'État et les autres acteurs du maritime.

3.2.1. Au sein de l'État d'abord

La prise en compte des enjeux maritimes des politiques publiques est fragilisée au niveau de l'État par un portage ministériel à la fois fragmenté et instable, oscillant entre différentes configurations institutionnelles, tant au niveau central qu'au niveau territorial.

3.2.1.1. Au niveau de l'État central, une structuration ministérielle et administrative à stabiliser et une coordination interministérielle à conforter

Historiquement, la gouvernance des politiques publiques maritimes a connu des « *périodes de flux et de reflux* »¹⁵⁵³, qui s'expliquent notamment par leur caractère nécessairement multifforme. Cette réalité n'est pas nouvelle : le rapport de l'évaluation de la politique maritime réalisé par l'IGA, le CGEDD et l'IGAM en juin 2013¹⁵⁵⁴ relève ainsi que l'arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dénombre 45 missions relevant de 15 secteurs ministériels différents (défense, transports, budget, industrie, intérieur, santé, environnement, justice, agriculture, pêche, emploi, équipement, culture, affaires étrangères, outre-mer). Ce constat demeure d'actualité, d'autant que les enjeux maritimes se sont encore complexifiés et n'ont cessé de gagner en importance.

a) Une difficulté récurrente de l'État à organiser efficacement sa structuration ministérielle sur les enjeux maritimes

L'État présente une difficulté ancienne à s'organiser de manière pérenne et efficace face aux enjeux des politiques maritimes, malgré des tentatives récurrentes pour leur donner l'importance qu'ils méritent dans l'organisation du travail gouvernemental.

¹⁵⁵³. Conseil d'État, Intervention de Jean-Marc Sauvé, L'action de l'État en mer : perspectives historiques, décembre 2011.

¹⁵⁵⁴. Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime. Rapport opérationnel*, juin 2013, p. 16, Cf. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000179.pdf>.

L'État ne s'est véritablement intéressé qu'au milieu du ^{xvi}^e siècle aux enjeux maritimes, au moment des grandes découvertes et de leurs conséquences sur l'équilibre du monde, à laquelle la France ne participe qu'avec retard, malgré les efforts de François I^{er} et de navigateurs comme Jacques Cartier (1491-1557). Ce n'est qu'avec le cardinal de Richelieu (1585-1642) que l'État développe une politique maritime structurée, avec un véritable département ministériel consacré à la Marine et la création, en 1626, d'une marine royale, ancêtre de la Marine nationale. Cette tentative s'avère toutefois peu durable et il faut attendre Colbert (1619-1683) pour voir mener dans la durée une politique maritime ambitieuse, confortant la marine de guerre et son écosystème (cf. la forêt de Tronçais, les arsenaux), encourageant le développement d'une flotte océanique civile à vocation colonisatrice (création en 1664 des compagnies françaises des Indes orientales et occidentales) et modernisant les infrastructures (notamment les ports et les voies navigables : cf. l'achèvement en 1681 du canal du Midi grâce aux innovations techniques de Pierre-Paul Riquet). Malgré les vicissitudes des guerres continentales et les désastres de la guerre de Sept Ans (1756-1763), cette politique est poursuivie, rendant possibles les succès navals de la guerre d'indépendance américaine. Mais les difficultés financières comme les guerres de la Révolution puis de l'Empire et la suprématie navale britannique font passer les politiques maritimes au second plan.

Si le Consulat crée l'institution durable du préfet maritime, qui va structurer l'action de l'État en mer au ^{xix}^e et au ^{xx}^e siècles sur le terrain (cf. *supra*), au niveau central, les questions maritimes ne figurent pas parmi les priorités de l'État, malgré des tentatives notables mais éphémères sous le Second Empire (modernisation de la marine, importance donnée à la dimension portuaire, modernisation du port de Marseille devenu le premier d'Europe en 1870, politique maritime internationale avec notamment le percement du canal de Suez en 1869) : les enjeux maritimes sont le plus souvent relégués au second plan gouvernemental, dans un ministère de la Marine ou de la Marine marchande dont la place est rarement majeure. Seule la Marine nationale, portée par l'importance croissante accordée à la dimension coloniale, voit sa place s'affermir, au point d'être considérée comme la deuxième flotte européenne à la veille de la Seconde Guerre mondiale. La décolonisation et le développement du marché commun, qui réoriente l'économie française vers ses voisins européens, tendent à réduire à nouveau l'importance accordée aux enjeux maritimes, en dépit des efforts réalisés dans les années 1960 pour développer les grands ports de l'Hexagone autour du commerce d'hydrocarbures (cf. l'aménagement de Fos) ou pour valoriser le potentiel touristique des littoraux (cf. *supra*). De manière symptomatique, il n'existe plus de membre du Gouvernement consacré spécifiquement aux questions maritimes sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou.

Un tournant a lieu à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En 1978, le décret n° 78-815 du 2 août 1978 crée un Comité interministériel à la mer ainsi qu'une Mission interministérielle à la mer, placés sous l'autorité directe du Premier ministre, l'objectif affiché étant d'assurer la coordination des politiques maritimes qui, par nécessité, sont réparties entre de nombreuses administrations : quoique d'apparence modeste, l'innovation s'avère durable, la mission interministérielle devenant même un secrétariat général en 1995 (cf. *infra*). En 1981, une initiative plus spectaculaire est prise avec la nomination, pour la première fois sous la V^e République, d'un ministre de la mer de plein exercice, confié à Louis Le Pen. Toutefois, son départ du Gouvernement en mars 1983

met un terme à cette innovation, la mer étant confiée à un simple secrétaire d'État rattaché au ministre des transports. Depuis lors, aucun Gouvernement n'a connu un ministre de la mer de plein exercice à deux exceptions près (de mai à juin 1988 puis de 2020 à 2022), le titre étant confié tantôt à un secrétaire d'État, tantôt à un ministre délégué, tantôt à un ministre chargé par ailleurs d'autres attributions (essentiellement les transports jusqu'en 2007 puis l'écologie) voire disparaît complètement de la titulature ministérielle (de 1993 à 2002, de 2007 à 2009 et de 2017 à 2020). Aujourd'hui, la ministre déléguée à la mer et à la pêche est placée auprès de la ministre chargée de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Ces oscillations de la place des questions maritimes dans la structuration gouvernementale sont certes symptomatiques d'une attention fluctuante à ces enjeux mais elles doivent être relativisées quant à leur portée concrète. En tout état de cause, en effet, même pendant les quatre petites années pendant lesquelles un ministère de la mer de plein exercice a existé, sur les quatre décennies qui se sont écoulées depuis sa création en 1981, ce ministère n'a eu compétence que sur une partie des enjeux maritimes. Ainsi, en 1981, le ministre de la mer se voit chargé des « *attributions relatives à la marine marchande et aux ports maritimes précédemment dévolues au ministre des Transports* ». En 2020, le décret d'attribution est plus prolixe (le ministre « *élabore et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer sous ses divers aspects, nationaux et internationaux, notamment en matière d'économie maritime, de rayonnement et d'influence maritimes* ») mais la mise en œuvre de la tâche ambitieuse qui lui est confiée ne peut, dans la plupart des cas, être réalisée qu'avec les ministres sectoriellement compétents ce que le décret lui-même reconnaît expressément. Il prévoit ainsi que la ministre agit avec son collègue de l'agriculture pour la pêche et l'aquaculture, de l'économie pour les politiques économiques maritimes notamment la construction et la réparation navales, de la transition écologique pour la protection de l'environnement et des milieux marins, des transports pour les ports, les transports maritimes, la marine marchande, des affaires étrangères pour les projets d'actes internationaux et européens ayant une incidence sur la politique maritime, des sports pour le développement des sports maritimes, etc. Le décret lui-même prévoit qu'il n'est qu'« associé » à l'action de l'État en mer et reste muet quant aux dimensions militaire ou ultramarine. Et la réalité administrative plus encore que le texte du décret, relativise la capacité du ministre de la mer, fût-il de plein exercice, à conduire ou même seulement à « co-conduire » les politiques maritimes qui relèvent d'administrations placées sous l'autorité d'autres ministres, surtout si leur poids administratif et politique est dominant.

En réalité, la dimension très multiforme des enjeux et des politiques maritimes rend peu réaliste l'idée d'un grand ministère de la mer capable de réunir sous son égide la conduite de l'ensemble des actions publiques ayant une dimension maritime, cette dimension étant essentiellement interministérielle.

b) Des administrations centrales nombreuses sur les affaires maritimes

Outre les enjeux liés à l'organisation du Gouvernement lui-même, les enjeux maritimes tendent structurellement à être partagés entre de nombreuses administrations centrales, relevant de différents ministères.

Les administrations chargées de telle ou telle politique publique à dimension maritime ou ayant un impact sur le domaine maritime sont nombreuses et dispersées dans quasiment tous les ministères et il serait fastidieux de toutes les énumérer.

Focus n° 49

De nombreuses directions d'administration centrale traitent de sujets maritimes

De nombreuses directions centrales conservent des compétences en la matière, notamment, ainsi que cela a été dit, au sein même du ministère de la transition écologique, telles que la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (chargée de la protection du littoral, de la biodiversité marine, des espaces naturels marins et de l'urbanisme littoral), la direction générale de l'énergie et du climat (responsable du développement des énergies marines renouvelables et de la politique énergétique maritime) ou encore la direction générale de la prévention des risques (compétente en matière de prévention des risques naturels, y compris de submersion marine, ainsi que des risques technologiques et industriels susceptibles d'affecter les espaces littoraux et portuaires).

Plusieurs services ou directions relevant d'autres ministères ont également à traiter d'enjeux maritimes, notamment la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (compétente notamment en matière d'infrastructures portuaires et exerçant la tutelle des grands ports maritimes) au ministère des transports ; la direction générale des entreprises (concernée par les enjeux maritimes sous l'angle du développement industriel, de la compétitivité des filières, de l'innovation, du numérique et du soutien aux entreprises, notamment dans les secteurs de la construction navale ou des équipements maritimes), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (pour l'information du consommateur sur les produits de la mer) ou la direction générale des douanes et droits indirects (contrôle des marchandises dans les ports, lutte contre les trafics illicites notamment de stupéfiants, surveillance aéromaritime) au ministère chargé de l'économie ; la direction générale de la recherche et de l'innovation (pour l'organisation de la recherche océanographique) au ministère chargé de la recherche ; la direction générale de l'alimentation du ministère chargé de l'agriculture (contrôle sanitaire des produits de la mer) ; la direction générale des outre-mer (spécificités ultramarines) sous l'autorité du ministre chargé des outre-mer ; la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (prévention, préparation et gestion des crises susceptibles d'affecter les populations, les biens et l'environnement, notamment lorsque ces crises présentent une dimension littorale, climatique ou maritime), la direction générale des collectivités locales (enjeux maritimes touchant à l'organisation, aux compétences, au financement ou au régime juridique des collectivités territoriales, notamment littorales) au ministère de l'intérieur.

Le ministère chargé de l'Éducation nationale est ainsi concerné par la sensibilisation des élèves aux enjeux de la mer et du littoral, par certains contenus d'enseignement relatifs à l'environnement, au climat, à la biodiversité ou à la géographie des espaces maritimes, ainsi que par

l'apprentissage de la natation. Le ministère de la culture intervient, de son côté, à travers la politique muséale et patrimoniale, notamment les musées maritimes, ainsi qu'à travers le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM), chargé de l'inventaire, de la protection, de l'étude et de la valorisation du patrimoine archéologique immergé. De même la direction générale du travail (DGT) relevant du ministère du travail et des solidarités veille notamment à ce que les textes pris dans le champ de la mer et portant sur les conditions de travail par la DGAMPA soient cohérents avec le droit du travail. Les services de contrôle des affaires maritimes doivent articuler leur action avec celle de l'inspection du travail en matière de mise en œuvre du droit du travail des gens de mer. S'y ajoutent également les services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, dont l'action couvre la diplomatie maritime, les négociations internationales, le droit de la mer, la défense des intérêts français à l'étranger, la coopération régionale, notamment dans les bassins ultramarins, ainsi que la représentation de la France au sein des enceintes internationales, mais aussi le ministère de la justice, garant de l'effectivité du droit applicable en mer et sur le littoral.

La gendarmerie nationale, en particulier à travers la gendarmerie maritime, participe à l'exercice des missions de police administrative et judiciaire en mer, sur le domaine public maritime et sur le littoral. Elle contribue également à la sûreté maritime et portuaire, notamment par la surveillance et la sécurisation des zones portuaires civiles et militaires. La police nationale intervient également, dans un cadre administratif et judiciaire, en matière de sûreté et de contrôle des espaces frontaliers, notamment par l'action de la police aux frontières dans les ports ouverts au trafic international.

Enfin, le ministère des Armées et notamment la Marine nationale ont évidemment un rôle essentiel à jouer dans le domaine maritime.

➤ Une rationalisation pertinente : la création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

Un effort a toutefois été réalisé, en 2022, dans le prolongement du rétablissement d'un ministère de la mer de plein exercice (juillet 2020-mai 2022), pour doter l'administration d'une direction générale ayant une vocation spécifiquement maritime et regroupant deux administrations anciennes mais relevant de ministères différents : d'une part, la direction des affaires maritimes, lointaine héritière de l'inscription maritime mise en place sous Colbert pour recenser les marins susceptibles d'être mobilisés pour la flotte royale, qui était chargée de la sécurité maritime, de la formation et des conditions de travail des marins, de la sécurité de la navigation, et de la prévention et lutte contre les pollutions d'origine maritime et traditionnellement rattachée aux ministères chargés de la marine marchande, des transports puis de l'équipement; d'autre part, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture relevant du ministère de l'Agriculture, chargée de la gestion des pêches maritimes et de l'aquaculture, de la régulation des flottilles, ainsi que de la mise en œuvre en France de la politique commune de la pêche de l'Union européenne.

La création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) par le décret n° 2022-273 du 28 février 2022 a donc marqué une étape significative pour unifier dans une seule direction les

politiques civiles ayant la plus forte dimension maritime ainsi que les agents qui la servent. Dans la version issue du décret n° 2025-1254 du 19 décembre 2025, le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer lui fixe ainsi une mission ambitieuse :

- en propre, elle *«élabore et met en œuvre la politique de sécurité maritime, y compris de prévention de la pollution par les navires, et de sûreté du navire. Elle est chargée de coordonner les actions relatives à la planification maritime. Elle est chargée de la flotte de commerce, des pêches maritimes, de l'aquaculture et des produits de la mer, de la plaisance, de la navigation, de la transition écologique des navires, des capitaineries de port, de la formation maritime et de l'emploi des gens de mer»* ;
- en outre, elle participe *«à l'animation transversale de l'économie maritime et de l'emploi maritime et contribue à l'organisation du pilotage maritime», «contribue aux négociations communautaires et internationales dans ces domaines»* et *«soutient les politiques internationales maritimes de la France»* ;
- enfin, elle *«assure un appui transversal à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la mer et du littoral»* et coordonne l'action des directions de l'administration centrale du ministère *«dans les domaines relatifs à la mer et au littoral»* mais aussi *«accompagne et concourt à la régulation des activités maritimes dans une perspective de développement durable»* et *«participe à l'action interministérielle dans ce domaine.»*

Placée sous l'autorité du ministre chargé de la mer et, pour les matières relatives à la pêche et à l'aquaculture, mise à disposition du ministre chargé de l'agriculture, la DGAMPA est conçue comme une administration tournée vers le développement durable des activités maritimes civiles et du littoral, pour consolider les moyens affectés à la mer et pour renforcer la visibilité des enjeux maritimes au sein de l'État¹⁵⁵⁵. Elle assure, par ailleurs, le secrétariat du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) ainsi que la tutelle de l'Ifremer, de FranceAgriMer, de l'ENIM¹⁵⁵⁶, de l'ENSM et des lycées professionnels maritimes. Elle est structurée autour de trois services consacrés à la pêche maritime et l'aquaculture durables, aux flottes et marins et aux espaces maritimes et littoraux. Elle s'appuie sur près de 2 900 agents (dont environ 300 dans l'administration centrale) sur toutes les façades maritimes de l'Hexagone et des outre-mer.

La création de la DGAMPA est une avancée importante dans une plus grande structuration des questions maritimes. Même si, à l'échelle nationale, la DGAMPA est une administration de taille moyenne, elle est un élément structurant de l'action publique dans le domaine maritime qui mérite d'être reconnu et conforté. Son placement sous l'autorité du ministre chargé de l'écologie témoigne toutefois d'une tendance lourde à ne voir les enjeux maritimes que par le prisme de la seule dimension environnementale. Quelle que soit l'importance cruciale de cette dimension, comme souligné précédemment, compte tenu de l'ampleur des menaces écologiques qui pèsent sur le milieu marin, les enjeux maritimes ne s'y réduisent pas et les dimensions stratégique et économique (au sens large du terme) ne peuvent être méconnues, à plus forte raison dans un monde plus

1555. <https://www.mer.gouv.fr/direction-generale-des-affaires-maritimes-de-la-peche-et-de-laquaculture-dgampa>

1556. Établissement national des invalides de la marine, créé sous Louis XIV et aujourd'hui établissement public administratif depuis 2010, dont le siège est à Saint-Malo.

compétitif voire conflictuel notamment en mer. Si la dimension stratégique peut s'appuyer sur les ministères régaliens et notamment celui des Armées et des Outre-mer ainsi bien sûr que sur l'engagement de la Marine, la dimension économique paraît être devenue le parent pauvre des politiques maritimes publiques, notamment la politique de développement des ports, d'appui à l'industrie navale, à la recherche, etc.

➤ ***Une dimension économique des enjeux maritimes qui devrait être renforcée***

Depuis une vingtaine d'années, la question maritime est d'abord appréhendée sous l'angle environnemental, en témoigne le rattachement durable des politiques de la mer au ministère chargé de l'écologie. Cette évolution est cohérente avec l'importance des enjeux environnementaux précédemment décrits et de la densification des normes internationales, européennes et nationales relatives à la protection du milieu marin, la préservation de la biodiversité, la gestion durable des ressources, la décarbonation des activités maritimes ainsi que le développement de la planification des espaces maritimes qui ont profondément renouvelé les conditions d'élaboration des politiques maritimes. Celles-ci ne peuvent plus à l'évidence être conçues indépendamment des impératifs de préservation des milieux marins et de transition écologique. Le rattachement d'un grand nombre de compétences maritimes au ministère chargé de l'écologie a sans doute contribué à rendre plus visibles les enjeux de la mer et du littoral, tout en favorisant une meilleure intégration des exigences environnementales dans le développement des activités économiques maritimes.

Mais cette organisation n'a toutefois pas permis de mobiliser avec la même intensité les autres ministères dont dépend pourtant également la puissance maritime française, notamment ceux chargés de l'économie, de l'industrie, des transports et des ports, de la recherche, etc. Alors même que la mer constitue un espace de souveraineté, d'innovation, d'industrialisation et de projection internationale, son portage administratif par les services compétents, notamment des ministères chargés de l'économie et des transports, apparaît insuffisant, alors même que la dimension économique des enjeux maritimes, ainsi que cela a été précédemment souligné, constitue un déterminant essentiel de l'autonomie stratégique de la France. Elle conditionne en effet sa sécurité d'approvisionnement, à travers le maintien d'une flotte sous pavillon français, sa souveraineté industrielle, par la maîtrise de capacités navales et portuaires, ainsi que sa souveraineté énergétique et numérique, s'agissant notamment du développement des énergies marines renouvelables, des câbles sous-marins et des infrastructures critiques associées.

Cette exigence est renforcée par la concentration croissante de la construction navale mondiale en Asie, et en particulier en Chine, qui expose les États européens à un risque de dépendance pour le renouvellement des flottes maritimes civiles et pour la maîtrise des chaînes industrielles associées. Leur importance appelle donc une mobilisation forte et permanente des ministères concernés.

Les ports illustrent également cette exigence de pilotage économique interministériel. Au regard des enjeux de compétitivité, dans un contexte marqué par une forte concurrence internationale, la concentration des chaînes d'approvisionnement entre les mains de grands opérateurs, notamment chinois, les tensions géopolitiques et les exigences de transition écologique, le maintien d'un échelon central pleinement mobilisé apparaît indispensable. Il doit permettre

d'assurer la cohérence de l'action publique portuaire, en particulier pour garantir la bonne connexion des ports à leur *hinterland*, dans ses dimensions locale, nationale et européenne, et pour coordonner les sujets présentant une portée nationale, y compris lorsque les ports concernés relèvent d'une gouvernance décentralisée.

Les auditions ont en effet permis de constater un moindre engagement des ministères économiques sur les enjeux maritimes et un dimensionnement insuffisant des structures qui en ont la charge dans les ministères concernés. Si les acteurs de l'économie maritime, notamment du secteur privé s'efforcent de se mobiliser et de s'organiser, il ne semble pas en aller de même au niveau de l'État. La direction générale des entreprises n'a pas de structure clairement identifiée pour traiter les enjeux de « l'économie bleue » en général et notamment des enjeux de la construction navale et du commerce maritime en dépit de leur importance stratégique croissante. De la même manière, le traitement administratif des enjeux portuaires, en dépit de l'attention soutenue que leur ont portée ces dernières années les plus hautes autorités de l'État, est aujourd'hui marqué par une dispersion des responsabilités et par un niveau de pilotage qui ne paraît pas pleinement proportionné à leur importance économique et stratégique pour le pays, notamment au regard du rôle que les ports pourraient jouer dans la réindustrialisation du pays.

Or, le développement des ports français passe en effet par une politique volontariste et surtout mise en œuvre de manière suivie et capable d'agir sur les différents verrous qui en entravent encore trop souvent le développement. Cette politique, au demeurant, revêt une forte dimension interministérielle dans la mesure où elle implique la fixation de priorités et la mobilisation d'outils qui relèvent de plusieurs départements ministériels.

c) Une coordination interministérielle autour du secrétariat général de la mer à conforter

Au-delà de la structuration des ministères et des administrations centrales, les enjeux maritimes appellent une véritable coordination interministérielle. Cette coordination est en principe assurée par le Premier ministre, son cabinet et ses services mais, dans le domaine maritime, il existe un outil propre qui est le comité interministériel de la mer et le secrétariat général de la mer. La création du secrétariat général de la mer (SGMer) par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995¹⁵⁵⁷, qui prend la succession de la mission interministérielle de la mer (MISMER) instituée en 1978, marque ainsi une étape importante dans la gouvernance des politiques publiques maritimes en France.

Certes, le SGMer est un outil relativement modeste même si le secrétaire général, nommé par décret en Conseil des ministres, est placé sous l'autorité du Premier ministre et participe aux réunions du comité interministériel de la mer (CIMer), dont il est chargé de préparer les délibérations et de veiller à l'exécution des décisions¹⁵⁵⁸. Le SGMer « anime et coordonne les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime », proposant, à ce titre « les décisions qui en découlent » et s'assurant de leur mise en œuvre et exerçant, en outre « une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective

1557. Modifié par le décret n° 2025-450 du 23 mai 2025.

1558. Mais le secrétariat du CIMer est formellement confié au secrétariat général du Gouvernement.

en matière de politique maritime». Il est en outre associé à l'élaboration des politiques publiques concernant la mer et le littoral, participe aux travaux des instances et comités qui connaissent des problèmes maritimes (notamment aux travaux du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan qui intéressent les activités maritimes) et, en liaison avec les ministères intéressés, assure la coordination des études sur l'évolution de la politique maritime.

Reste que le secrétaire général dispose d'une équipe assez réduite, composée d'un secrétaire général adjoint, nommé par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la défense (qui est généralement un officier général de la Marine), et d'une vingtaine de collaborateurs. En pratique, son rôle est essentiellement organisé autour de l'action de l'État en mer, pour lequel il est l'interlocuteur permanent des préfets maritimes au nom du Premier ministre, faisant remonter au cabinet du Premier ministre ou à son état-major particulier les questions les plus délicates, notamment lorsqu'il est nécessaire d'avoir recours à la force en mer¹⁵⁵⁹. Son rôle a été plus en retrait et moins constant dans le temps s'agissant des autres dimensions de l'action maritime, notamment dans le domaine économique.

Le positionnement du SGMer fait ainsi régulièrement l'objet de critiques : on lui reproche généralement la contradiction entre sa vocation interministérielle affichée et la réalité de son positionnement et de ses pouvoirs. La Cour des comptes relevait ainsi, dès 2013, que, malgré son rôle interministériel de principe, le SGMer « ne dispose pas pour autant d'un pouvoir d'arbitrage entre les positions souvent divergentes des administrations intéressées par les politiques maritimes » et soulignait également les ambiguïtés de son positionnement en raison de sa proximité traditionnelle avec la Marine nationale¹⁵⁶⁰. De même, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des affaires maritimes¹⁵⁶¹ estimaient dans un rapport produit la même année que le profil des personnels mis à disposition du SGMer, en grande majorité issus du ministère de la défense, ne lui permettait pas de disposer d'expériences suffisamment variées, notamment en ingénierie ou en économie pour embrasser l'ensemble des politiques sectorielles maritimes, notamment leurs dimensions économique, sociale ou environnementale. Le rapport envisageait alors plusieurs scénarios d'évolution pour le SGMer, entre une limitation claire de son rôle à l'action de l'État en mer, pour laquelle sa légitimité était reconnue, et un élargissement plus assumé¹⁵⁶².

Il est vrai que tant l'origine des agents mis à sa disposition que la conception de leur rôle par la plupart des secrétaires généraux successifs ont conduit le SGMer à agir davantage comme référent de l'action de l'État en mer, projection régaliennne dans le domaine maritime, que comme animateur d'une politique maritime publique intégrée, couvrant l'ensemble des dimensions économique, environnementale, sociale et scientifique de la mer. Certes, ce tableau mérite d'être nuancé.

1559. Le SGDSN a également un rôle à jouer lorsque l'usage de la force présente une dimension de sécurité internationale plus large, comme dans le cas de l'arraisonnement de navires de la « flotte fantôme ».

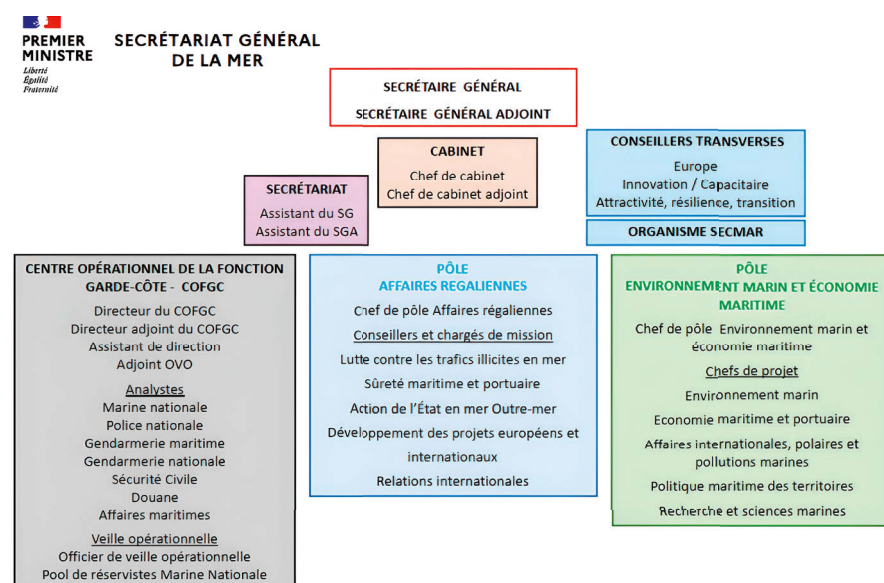
1560. Référé sur la place, le rôle et la gestion du secrétariat général de la mer, 16 juillet 2013.

1561. Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime. Rapport opérationnel*, juin 2013 – Cf. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000179.pdf>.

1562. *Ibid.*, pp. 32-34.

Le SGMer s'est utilement positionné comme « pôle de compétence » dans le domaine maritime, comme instance de veille stratégique, comme outil de représentation unifiée de la France dans les instances internationales sur les sujets interministériels et, dans la préparation des arbitrages interministériels, il s'est imposé comme un « tiers de confiance » pour démêler les questions complexes relevant de plusieurs ministères. De même, certains secrétaires généraux ont cherché à ouvrir davantage l'institution sur les sujets économiques et environnementaux en adaptant leur organisation administrative, ce dont témoigne son organigramme, mais ces efforts sont restés limités.

Organisation du secrétariat général de la mer au 9 juin 2025



Source : SGMer.

Paradoxalement, l'existence d'un ministre de la mer de plein exercice ou d'un ministre délégué voire d'un simple secrétaire d'État chargé de la mer auprès d'un ministre « plein » ne permet pas nécessairement de donner aux enjeux maritimes un plus grand poids interministériel, dans la mesure où l'articulation entre un tel membre du Gouvernement et le secrétaire général de la mer peut s'avérer problématique voire conflictuelle, même si, en théorie au moins, les deux fonctions ont des rôles différents (une dimension plus politique et une dimension plus administrative, la mise en œuvre d'une politique publique à forte dimension maritime et la coordination de plusieurs politiques publiques ayant une incidence maritime) et potentiellement complémentaires.

Il apparaît que si la place du secrétaire général de la mer est bien identifiée et stabilisée s'agissant de la coordination de l'action de l'État en mer, il n'en va pas de même sur les autres dimensions des enjeux maritimes des politiques publiques, notamment dans leurs dimensions économique et écologique. Dans ces domaines, il existe pourtant un besoin d'animation et de coordination des travaux interministériels. Il est vrai que le CIMer lui-même a un

champ de compétence très large qui s'étend à ces dimensions, d'autant, d'une part, qu'il est présidé par le Premier ministre et qu'il réunit les ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères, de la défense, de l'industrie, de l'environnement, de l'outre-mer, du budget, de l'équipement et des transports, des collectivités locales, de la pêche, du tourisme, de l'aménagement du territoire, de la recherche et, en tant que de besoin, les autres membres du Gouvernement et, d'autre part, qu'il fixe les orientations gouvernementales sur l'ensemble des activités maritimes, y compris, le cas échéant, les projets d'actes internationaux et communautaires ayant une incidence sur la politique maritime. Mais ses réunions ne sont pas fréquentes et le suivi de ses décisions pas toujours à la hauteur des attentes qu'il a pu faire naître.

Au total, la grande force du SGMer, dans le paysage institutionnel fluctuant et fragmenté des politiques maritimes publiques, a d'abord été sa longévité et sa capacité à s'affirmer progressivement, même modestement et discrètement, comme un pôle de référence et de compétences. En toute hypothèse, cet acquis ne doit pas être sous-estimé et encore moins remis en cause.

Il reste que des clarifications paraissent nécessaires. Le champ des attributions maritimes du ministre chargé de l'écologie s'est progressivement étendu à des politiques maritimes exercées conjointement avec d'autres ministres, notamment les politiques économiques maritimes et la planification de l'espace en mer, dont il assure la préparation et la mise en œuvre, instrument transversal au croisement des politiques environnementale, énergétique, économique, portuaire, de pêche, de transport maritime et de protection des espaces marins. Ce large périmètre confié au ministre chargé de l'écologie ne suffit pas à unifier l'action de l'État en matière maritime, dès lors qu'il ne peut dessaisir les autres ministères de leurs compétences propres. En réalité, la dimension très multiforme des enjeux maritimes, déjà soulignée, rend peu réaliste l'idée d'un grand ministère de la mer de plein exercice, capable de réunir sous son égide la conduite de l'ensemble des politiques publiques ayant une dimension maritime, cette dimension étant par nature interministérielle.

Il en résulte un besoin d'arbitrage interministériel renforcé, que le positionnement du SGMer auprès du Premier ministre devrait offrir mais que, dans sa configuration actuelle, il peine à assumer effectivement.

Un renforcement du SGMer apparaît donc souhaitable, notamment dans le champ économique, en le dotant d'un second secrétaire général adjoint, qui serait chargé de la coordination interministérielle des sujets économiques, écologiques, scientifiques et sociaux. Celui-ci serait nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du SGMer. Une telle évolution permettrait de mieux distinguer, au sein du secrétariat général, les fonctions relatives à l'action de l'État en mer et à la sécurité maritime, d'une part, et celles relatives au développement économique, à la transition écologique, à la recherche, à l'innovation et aux usages de la mer, d'autre part. Il pourrait également être doté d'un conseiller scientifique, compte tenu des enjeux en la matière et de la nécessité d'articuler davantage la production scientifique et la décision politique, notamment dans le domaine maritime.

Dans cette même logique, le SGMer pourrait se voir confier la responsabilité d'animer la stratégie portuaire française. À l'image de ce qui a été fait en matière de sécurité routière, cette fonction n'aurait pas vocation à se substituer aux administrations compétentes, mais à assurer une mission d'impulsion, de

coordination et de suivi interministériel sur un champ aujourd'hui particulièrement dispersé. Au titre de cette fonction de délégué interministériel à la stratégie portuaire, le SGMer pourrait se voir confier la tutelle des ports et être notamment chargé d'identifier les freins administratifs, fonciers, énergétiques et logistiques aux projets industriels dans les espaces portuaires, de coordonner les actions relatives à la réindustrialisation des zones industrialo-portuaires, à la construction et à la réparation navales, aux câbles sous-marins, aux services maritimes stratégiques et à la décarbonation des flottes. Il pourrait également préparer, en lien avec les acteurs concernés, les régions, les grands ports maritimes, les ports décentralisés et les acteurs économiques, les arbitrages soumis, le cas échéant, au cabinet du Premier ministre ou au CIMer.

Le secrétariat général pourrait être chargé d'assurer, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, le secrétariat du CIMer, à l'instar du secrétaire général aux affaires européennes s'agissant du secrétariat du comité interministériel sur l'Europe (cf. le d de l'article 2 du décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes). Le CIMer pourrait en outre gagner à se réunir sur un rythme semestriel afin de mieux cadencer l'avancement des sujets maritimes. De même, il pourrait être utile que, selon un rythme annuel, le Conseil des ministres lui-même puisse tenir un débat consacré aux enjeux maritimes, dans leur triple dimension écologique, stratégique et économique.

Une solution envisagée par certains pour conforter la capacité du SGMer à assumer une fonction d'arbitrage serait de s'inspirer de la pratique du secrétaire général des affaires européennes, qui cumule cette fonction avec celle de conseiller pour les affaires européennes du Premier ministre. Ce cumul ne résulte d'aucun texte mais d'une simple pratique, qui n'est pas seulement le fruit du respect des traditions et des habitudes mais d'une logique qui permet ainsi à la personne concernée de disposer d'une capacité d'arbitrage renforcée, ce que nécessite le caractère très transversal des affaires européennes comme le rythme des négociations européennes pouvant imposer de rendre des arbitrages rapidement. Une telle configuration ne se présente toutefois pas de la même manière dans le domaine maritime, puisqu'il n'existe ni l'habitude d'un cumul des fonctions ni la contrainte extérieure qu'impose le rythme de la négociation européenne.

d) Au-delà du renforcement des instances spécialisées, favoriser une meilleure intégration des enjeux maritimes

Au-delà du renforcement des outils dédiés aux enjeux maritimes, une meilleure appropriation de ces enjeux apparaît nécessaire d'un point de vue plus large compte tenu de leur importance structurante pour la France à beaucoup d'égards.

Ainsi, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan pourrait conduire un travail prospectif à échéances régulières sur les enjeux maritimes et les grandes options stratégiques qui se présentent, ce qui serait d'autant plus utile que ces enjeux s'inscrivent particulièrement dans une logique de temps long et de prospective.

De même, le Conseil économique, social et environnemental pourrait investir ces enjeux, à plus forte raison compte tenu de la diversité de sa composition et de ses attributions.

Enfin, le Parlement lui-même pourrait se saisir plus régulièrement de ces enjeux, par exemple en organisant à plusieurs reprises au cours d'une législature un débat sur ces enjeux.

Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes de l'État

Proposition n° 15 : conforter le SGMer pour en faire le véritable animateur interministériel des politiques maritimes de l'État sous l'autorité du Premier ministre.

Il paraît souhaitable de tirer toutes les conséquences de la dimension nécessairement interministérielle des affaires maritimes en renforçant le rôle du SGMer comme coordinateur, sous l'autorité du Premier ministre, de l'action de l'État dans le domaine maritime, y compris dans ses dimensions économique et écologique. À cette fin, le SGMer pourrait notamment se voir déléguer le secrétariat du CIMER et être doté d'une équipe renforcée, notamment par la création d'un second poste de secrétaire général adjoint, qui serait chargé de la coordination dans la sphère non régaliennne.

Compte tenu de la dispersion actuelle des responsabilités en matière portuaire et industrielle, il pourrait en outre lui être confié le rôle de délégué interministériel à la politique portuaire et à l'industrie maritime.

Proposition n° 16 : pour le reste, favoriser la stabilité des structures ministérielles et administratives actuelles chargées de la mer.

L'existence d'un ministère de la mer et de la pêche auprès du ministère chargé de la transition écologique permet de donner une impulsion à cette dimension des politiques maritimes publiques, ce qui est bienvenu. De même, le regroupement, au sein d'une direction générale unique, la DGAMPA, des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture s'est avéré utile et devrait être maintenu.

3.2.1.2. Mieux valoriser l'expertise scientifique

a) Mieux utiliser l'expertise scientifique au stade de la décision

Dans la continuation des recommandations visant à mieux articuler la décision publique et la science, formulées par le Conseil d'État dans son étude annuelle pour 2025 consacrée à une meilleure inscription de l'action publique dans le temps long, le secteur maritime appelle, à cet égard, un effort particulier.

➤ Un outil statistique à mieux organiser

Force est de constater l'insuffisance et la dispersion des données statistiques dans le domaine du maritime, qu'elles concernent l'état des milieux marins et littoraux, les activités maritimes ou les retombées de l'économie bleue en matière d'emploi et de valeur ajoutée. Ces données demeurent actuellement trop souvent dispersées, incomplètes et parfois difficilement lisibles compte tenu notamment de l'insuffisante harmonisation des périmètres temporels, géographiques et sectoriels retenus. Les « *Chiffres clés de la mer et du littoral* »

constituent aujourd'hui un socle utile de connaissance statistique. Ils offrent un panorama synthétique de l'état des milieux marins et littoraux, des usages de l'espace maritime, des activités maritimes et littorales ainsi que de certaines retombées économiques et sociales de l'économie bleue. Mais ce document ne suffit pas à répondre pleinement au besoin d'un dispositif intégré d'aide à la décision, car les données qu'il mobilise demeurent issues de sources multiples et reposent sur des périmètres temporels, géographiques ou sectoriels qui ne sont pas toujours homogènes. Il en résulte une difficulté à comparer les situations entre façades maritimes, entre l'Hexagone et les outre-mer, ou entre les différents secteurs de l'économie maritime.

Afin de mieux évaluer l'action publique et de mieux préparer et éclairer les arbitrages publics, il serait utile d'organiser la mise en place d'un système statistique des espaces maritimes, sous la coordination du SGMer et en lien avec la DGAMPA, le SDES, l'INSEE, les services statistiques ministériels concernés ainsi que les opérateurs publics, les organismes de recherche et les observatoires territoriaux existants. Il aurait pour vocation de permettre de suivre de manière plus harmonisée, aussi bien dans l'Hexagone qu'en outre-mer, l'état des milieux marins et littoraux, les activités qui s'y déploient ainsi que les retombées économiques, sociales et environnementales qui en résultent par la publication régulière d'un tableau de bord national de la mer et du littoral, présentant de manière facilement compréhensible, et permettant des comparaisons aisées, les principales données relatives à l'environnement marin, aux usages de l'espace maritime, aux activités économiques, aux infrastructures portuaires, à la sécurité maritime, à l'emploi, à la recherche ainsi qu'aux enjeux propres aux outre-mer.

➤ Une communauté scientifique encore insuffisamment mobilisée par les pouvoirs publics pour les besoins du développement d'une économie durable

La France, ainsi que cela a été rappelé, est riche d'organismes de recherche de premier plan dans le champ océanographique, qui se sont progressivement organisés notamment pour mieux éclairer la décision publique, y compris à travers des approches interdisciplinaires intégrant davantage les sciences humaines et sociales. En dépit d'une offre d'expertise de grande qualité, la capacité scientifique disponible apparaît encore insuffisamment mobilisée par les pouvoirs publics pour éclairer la décision publique. Or, l'articulation entre le développement des activités maritimes et la préservation du milieu marin donne aujourd'hui lieu à des débats de plus en plus polarisés, opposant souvent acteurs économiques, associations environnementales, scientifiques et pouvoirs publics autour de la définition même d'un usage durable de la mer. Ainsi que l'avait déjà souligné le Conseil d'État dans son étude sur le temps long (2025), l'action publique est plus forte, plus stable et mieux acceptée lorsqu'elle repose sur un diagnostic scientifique solide, partagé et accessible aux acteurs concernés. Il peut ainsi surprendre que les pouvoirs publics n'aient mandaté qu'en 2023 l'Ifremer et le CNRS pour évaluer l'impact de l'éolien *offshore* sur la biodiversité alors que les premiers appels à projets datent du début des années 2010 et que les objectifs affichés sont particulièrement ambitieux.

La question de la cohérence entre les objectifs portés par l'État et les axes de recherche portés par les organismes scientifiques se pose. De ce point de vue, les nombreux travaux conduits sur les enjeux maritimes et littoraux sont

apparus difficilement lisibles, donnant parfois le sentiment d'une expertise dispersée, insuffisamment hiérarchisée, voire redondante. Par ailleurs, pour contribuer pleinement à la décision publique, la recherche ne peut ignorer les contraintes propres à l'action administrative, notamment ses délais de décision, ses calendriers de mise en œuvre et la nécessité de produire des résultats susceptibles d'être traduits à court ou moyen terme en orientations d'action.

Un rapport de février 2026 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable sur la prise en compte de la recherche dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques du ministère chargé de l'écologie confirme ce point faible¹⁵⁶³. Si le ministère dispose d'un réseau scientifique et technique dense (un total d'une quarantaine d'acteurs aux statuts divers est recensé), cette richesse s'accompagne d'une dispersion des initiatives et d'une difficulté à articuler les productions de recherche avec les besoins opérationnels des directions de l'administration centrale. Il souligne que « *Pour que les productions scientifiques irriguent réellement l'action publique, des méthodologies favorisant leur appropriation par les administrations doivent être développées. Cela implique de travailler sur les formats, les temporalités et les interfaces entre chercheurs et porteurs de politique publique, afin de transformer les résultats de recherche en éléments mobilisables par ces derniers* »¹⁵⁶⁴. Le rapport préconise la création de « *policy Labs* » (dispositif collaboratif réunissant chercheurs, décideurs publics, et parfois acteurs privés) pour co-construire des solutions fondées sur la science afin d'éclairer ou améliorer les politiques publiques pour « *transformer des connaissances scientifiques en recommandations opérationnelles pour l'action publique, au travers d'une approche expérimentale pour tester des idées, des outils ou des méthodes avant leur déploiement à grande échelle, et en mobilisant des experts en sciences sociales, sciences de l'ingénieur, data science, etc.* »¹⁵⁶⁵

En outre, la mobilisation des organismes scientifiques au service des politiques publiques maritimes ne doit pas être conçue seulement comme un appui à l'évaluation, mais aussi comme une contribution active à l'identification et à la mise en œuvre de solutions. Cette capacité scientifique est encore trop rarement intégrée dans l'élaboration des réponses publiques. Or, à l'intersection des enjeux de recherche scientifique et de développement économique, la mer constitue un espace propice à la rencontre de ces deux mondes, souvent tenus éloignés par des intérêts divergents et par l'artificialité des séparations académiques. La science de la durabilité, qui englobe les recherches sur la durabilité mais aussi les recherches au service de politiques durables, constitue un terrain fécond pour fonder l'action publique sur la science, les enjeux maritimes étant à cet égard prometteurs. L'exemple du crabe bleu, espèce invasive responsable de nombreux dégâts en Méditerranée mais utilisé à des fins positives, grâce à une démarche joignant acteurs locaux, responsables administratifs et scientifiques, est intéressant à cet égard.

1563. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), *Prise en compte de la recherche dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques du pôle ministériel*, rapport n° 016247-01, février 2026.

1564. *Ibid.*, p. 7.

1565. *Ibid.*, p. 40.

Focus n° 50

Un exemple concret d'une démarche scientifique au soutien de l'action publique : le cas de l'invasion du crabe bleu en Méditerranée

L'action conduite autour du crabe bleu illustre une forme de recherche orientée vers l'action appliquée aux politiques maritimes. Portée notamment par Guillaume Marchessaux, chercheur à l'IRD au sein de l'Institut méditerranéen d'océanologie, elle ne se limite pas à documenter la progression d'une espèce invasive, mais vise à produire des outils de gestion directement mobilisables par les acteurs publics et les professionnels. Le crabe bleu américain (*Callinectes sapidus*) est une espèce invasive emblématique des bouleversements écologiques en Méditerranée. Originaire des côtes atlantiques américaines, il s'est progressivement installé dans les lagunes et zones côtières méditerranéennes : sa forte capacité d'adaptation aux variations de température, de salinité et de milieux favorise sa prolifération et sa voracité comme son comportement opportuniste perturbent les équilibres écologiques et posent un problème économique et social (il endommage les filets, dégrade les captures, accroît la pénibilité du travail et fragilise directement la pêche artisanale dans les lagunes touchées¹⁵⁶⁶).

Les réponses institutionnelles ont varié selon les pays concernés. *« L'Italie a débloqué plusieurs millions d'euros pour compenser les pertes des pêcheurs et intégrer le crabe à sa gastronomie. La Tunisie, l'un des premiers pays touchés, a rapidement développé une industrie d'exportation – mais peine encore à contrôler les populations sur son territoire. En France, un groupe de travail réunissant le ministère de la Transition écologique, les DREAL, les scientifiques, les gestionnaires, les pêcheurs et toutes les entités liées à la gestion des milieux côtiers tente de coordonner les actions et de partager les retours d'expérience pour tenter de s'adapter au mieux à l'invasion de ce crabe bleu »*¹⁵⁶⁷.

La démarche portée par l'IRD et ses chercheurs consiste ainsi à transformer un problème écologique en objet de gestion adaptative. Les travaux combinent plusieurs dimensions (suivi biologique des populations, analyse des conditions environnementales favorables à l'espèce, modélisation des zones à risque, évaluation des conséquences pour les pêcheurs). Cette connaissance scientifique est mobilisée pour fournir aux gestionnaires des outils d'aide à la décision : anticipation des zones à risque, organisation de captures ciblées, adaptation des pratiques et information des acteurs locaux. L'originalité de la démarche tient également à l'exploration d'une valorisation alimentaire de l'espèce dans un contexte où son éradication apparaît impossible à court terme. Les travaux du programme BlueConso ont ainsi montré un potentiel de consommation et de commercialisation, avec des prix estimés entre 6 et 15 euros le kilo en circuit court et entre 15 et 19 euros en restauration, ouvrant la voie à une transformation de cette contrainte écologique en ressource économique¹⁵⁶⁸.

1566. <https://lemag.ird.fr/fr/crabe-bleu-linvasion-qui-ravage-la-mediterranee>

1567. *Ibid.*

1568. <https://pole-lagunes.org/blueconso-doit-on-manger-le-crabe-bleu-callinectes-sapidus-pour-controler-ses-populations/>

L'action de la communauté scientifique ne s'est ainsi pas limitée au constat des dommages environnementaux et économiques, elle a également, dans le cadre d'une collaboration avec les pouvoirs publics et les acteurs locaux, contribué à tester des solutions de régulation, en articulant protection des écosystèmes, soutien aux pêcheurs et mobilisation des consommateurs.

b) Maintenir l'outil scientifique maritime français à niveau

Pour permettre à la science d'éclairer avec précision les pouvoirs publics aussi bien dans une phase de conception que de conduite des politiques publiques maritimes, encore faut-il que la recherche française, reconnue comme l'une des plus pointues au niveau international, dispose de moyens à la hauteur des enjeux. Cette exigence est d'autant plus forte que les espaces maritimes demeurent encore largement méconnus. Elle l'est également dans un contexte où certaines capacités internationales d'observation de l'océan, notamment celles liées au programme Argo, pourraient être fragilisées par le désengagement des États-Unis. La France, qui dispose du deuxième espace maritime mondial, porte à cet égard une responsabilité particulière. La position française en faveur d'une pause de précaution sur l'exploitation des grands fonds marins renforce également cette exigence : elle suppose que la communauté scientifique dispose des moyens nécessaires pour poursuivre l'exploration de ces milieux encore peu connus, en caractériser les écosystèmes et évaluer les effets potentiels des activités humaines.

Le maintien à niveau de la flotte océanographique et des infrastructures polaires apparaît dès lors indispensable. Il conditionne la capacité de la communauté scientifique à produire les connaissances nécessaires à l'action publique, qu'il s'agisse de la protection de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique ou de l'encadrement des nouveaux usages de la mer. Un plan en ce sens a été adopté récemment par les pouvoirs publics. Il paraît essentiel de s'y tenir malgré le contexte budgétaire difficile actuel : il s'agit en effet d'un investissement indispensable pour le futur dans un domaine clé pour l'avenir et dans lequel la France dispose d'atouts importants qu'il convient de valoriser.

I

Proposition n° 17 : doter l'État d'un tableau de bord statistique performant pour les espaces et activités maritimes, incluant les outre-mer.

Afin de mieux évaluer l'action publique et éclairer les arbitrages publics, pourrait être préparée la mise en place d'un système statistique des espaces maritimes permettant de suivre, selon des méthodes homogènes dans le temps et comparables entre les territoires, aussi bien dans l'Hexagone qu'en outre-mer, l'état des milieux marins et littoraux, les activités qui s'y déploient ainsi que les retombées économiques, sociales et environnementales qui en résultent par la publication régulière d'un tableau de bord national de la mer et du littoral, présentant de manière lisible et comparable les principales données relatives à l'environnement marin, aux usages de l'espace maritime, aux activités économiques, aux infrastructures portuaires, à la sécurité maritime, à l'emploi, à la recherche ainsi qu'aux enjeux propres aux outre-mer.

Cet outil pourrait être défini notamment en articulation avec le Parlement, qui pourrait fixer un certain nombre de paramètres utiles pour exercer son rôle de contrôle de la politique gouvernementale dans le domaine maritime.

Proposition n° 18 : mieux intégrer la recherche scientifique aussi bien dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes que dans la recherche de solutions.

La recherche scientifique, y compris dans ses dimensions liées aux sciences sociales, doit être davantage mobilisée en lien avec la décision publique. Sur beaucoup de sujets maritimes, son apport est indispensable pour assurer des décisions publiques pertinentes et donc pérennes car mieux acceptées. Ainsi, les conflits d'usage en mer peuvent-ils être mieux résolus, plutôt que par une opposition abstraite entre développement économique et protection de l'environnement, par des connaissances partagées, des outils d'aide à la décision, des démarches de co-construction associant chercheurs, administrations, professionnels, collectivités et société civile, en s'appuyant, lorsque cela est possible, sur des dispositifs d'expérimentation.

Du côté scientifique, un effort est également souhaitable pour favoriser cette articulation. La production scientifique française dans le domaine maritime est abondante et reconnue, mais elle reste encore trop souvent difficilement utilisable par les décideurs publics. Il convient donc de renforcer l'interface entre recherche et action publique, en identifiant les besoins prioritaires de connaissance associés aux politiques maritimes, en développant des formats exploitables sur le plan opérationnel et en structurant un dispositif permanent d'appui scientifique aux administrations. Dans le domaine spécifiquement maritime, le SGMer, appuyé par un conseiller scientifique, pourrait faciliter cette action afin de permettre aux pouvoirs publics de disposer d'une expertise lisible, actualisée et indépendante pour éclairer notamment la planification maritime, l'évaluation des aires marines protégées, l'encadrement des énergies marines renouvelables, la gestion des pêches, l'adaptation du littoral et la protection des grands fonds marins. Il pourrait ainsi revenir au SGMer de faire appel aux organismes de recherche et d'experts reconnus par leurs pairs pour mettre en place un dispositif d'appui scientifique pertinent.

Proposition n° 19 : Maintenir à niveau les infrastructures et équipements de la recherche océanographique, y compris dans le domaine polaire.

La connaissance de l'océan repose sur des infrastructures de haute technicité, dont le maintien à niveau et le renouvellement nécessitent une anticipation de long terme. La préservation des capacités d'observation, d'exploration et d'expérimentation, qu'il s'agisse de la Flotte océanographique, des équipements embarqués, des dispositifs d'observation autonomes ou des infrastructures polaires, conditionne la capacité de la France à connaître, surveiller et protéger son espace maritime, en particulier dans les outre-mer, mais aussi les grands fonds et les zones polaires. Il est donc nécessaire d'assumer une programmation pluriannuelle de renouvellement de ces équipements, afin de préserver la souveraineté scientifique française, la continuité des observations de long terme et la capacité d'éclairer les choix publics dans un contexte de transformation rapide des milieux marins.

3.2.2. Mieux articuler l'action de l'État et celle des autres acteurs des politiques maritimes

3.2.2.1. Une meilleure prise en compte de la dimension ultramarine

L'espace maritime français est d'abord, en termes de superficie et de richesses, un domaine ultramarin. Pourtant, cette dimension ultramarine demeure trop souvent méconnue voire ignorée, au-delà de phrases rituelles, malgré les efforts du ministère des outre-mer et de la direction générale des outre-mer (DGOM) et des collectivités et territoires ultramarins. Cette dimension est essentielle mais n'est pourtant qu'insuffisamment prise en compte dans la définition et la structuration des politiques maritimes, alors qu'elles ne peuvent, à l'évidence, être pensées sans elle. D'autant plus que les outre-mer concentrent l'ensemble des enjeux précédemment présentés : préservation de la souveraineté française testée voire ouvertement contestée sur certains territoires, développement d'une économie bleue durable en parallèle de filières de formation maritime dans un contexte où certains de ces territoires sont historiquement peu tournés vers la mer et caractérisés par une connectivité numérique et portuaire difficile, des menaces sécuritaires (narcotrafic, migrations clandestines, pêche INN, etc.), des enjeux de préservation de la biodiversité et d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Mais leur intégration à la réflexion sur les enjeux maritimes, comme d'ailleurs dans d'autres domaines, demeure insuffisante et plusieurs rapports parlementaires font ce constat. Un rapport sénatorial de 2022¹⁵⁶⁹ portant sur la place des outre-mer dans la stratégie maritime nationale constatait l'insuffisante intégration de ces territoires dans la vision stratégique française, qui nécessiterait une gouvernance plus territorialisée, des moyens de souveraineté renforcés, une meilleure insertion régionale et européenne des collectivités ultramarines, ainsi qu'une politique économique maritime plus opérationnelle autour des ports, des câbles, de la pêche et des filières bleues d'avenir. Un autre rapport sénatorial de 2025 sur l'action de l'État en outre-mer relève quant à lui que « *la politique de l'État dans les outre-mer est de plus en plus marquée par le sentiment d'une absence de vision à long terme et de continuité dans l'action* », relevant que « *La gestion des crises – politique, économique, sécuritaire, climatique, migratoire, social... –, qui se succèdent à un rythme accéléré et inquiétant, est devenue le seul horizon de l'État, qui ne parvient pas à reprendre pied pour arrêter des stratégies de long terme pour chaque territoire et les suivre* »¹⁵⁷⁰.

Les autorités publiques sont conscientes de cette situation, comme l'ont confirmé de nombreuses personnes auditionnées. Des initiatives ont été prises pour tenter d'y apporter une réponse, comme la circulaire n° 6456-SG du 10 juillet 2024 relative à la coordination de l'action du Gouvernement dans

1569. Sénat, *Les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*, rapport de M. P. Folliot, Mmes A. Petrus et M.-L. Phinera-Horth fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 546 (2021-2022), 24 février 2022.

1570. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, rapport de MM. P. Bas et V. Lurel fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 264 (2024-2025), 23 janvier 2025, pp. 169-171.

les outre-mer, qui appelle à « *un réflexe outre-mer* » dans l'ensemble de l'action gouvernementale, chaque ministère devant intégrer, dès la conception des politiques publiques, les spécificités géographiques, économiques, sociales, culturelles et institutionnelles des territoires ultramarins et envisager à cette fin la désignation au sein de chaque administration centrale d'un référent outre-mer, point de contact privilégié de la DGOM.

Pour autant, les politiques maritimes semblent toujours appréhendées d'abord du point de vue hexagonal. Cette faible visibilité dans les cadres nationaux de réflexion contribue à les maintenir à la marge de la stratégie maritime d'ensemble. Si une approche par bassin régional est indispensable pour tenir compte de leurs spécificités géographiques, économiques et environnementales, elle ne saurait se substituer à leur pleine intégration dans la réflexion stratégique nationale. Le SGMer pourrait également favoriser une meilleure intégration des collectivités ultramarines dans le travail de coordination interministérielle, en lien avec la DGOM.

Le conseil national de la mer et des littoraux pourrait, davantage qu'aujourd'hui, être un lieu privilégié d'intégration de cet enjeu. Certes, le Conseil comprend des représentants des outre-mer : un député et un sénateur, comme pour l'hexagone, ainsi que huit élus assurant une représentation équilibrée des collectivités territoriales ultramarines, dont au moins deux élus des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Mais cette représentation doit toutefois être mise en rapport avec celle des façades métropolitaines, qui disposent de douze élus, mais surtout de l'étendue des espaces maritimes ultramarins et de l'importance des enjeux environnementaux, économiques, géopolitiques et de souveraineté qu'ils concentrent. À cette aune, elle peut apparaître insuffisante.

Assurer une meilleure articulation avec la dimension ultramarine

Proposition n° 20 : mieux associer les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales.

Les territoires ultramarins devraient être mieux associés à la définition des politiques maritimes et à leur mise en œuvre, par exemple grâce à une meilleure articulation avec les travaux interministériels conduits sous l'égide du SGMer et par une meilleure prise en compte de cette dimension dans le CNML.

3.2.2.2. Une nécessaire rationalisation d'instances de concertation trop nombreuses

La complexité inévitable de la gouvernance des enjeux maritimes, compte tenu de leur diversité et du grand nombre d'acteurs qu'elle implique mécaniquement, rend indispensable l'existence d'instances d'échanges, de concertation, de coordination. Mais on ne peut que constater qu'elles ont eu tendance à se multiplier de manière foisonnante et peu lisible pour une efficacité parfois incertaine.

La gouvernance maritime française mobilise un tissu particulièrement dense d'acteurs économiques, professionnels, scientifiques, associatifs, territoriaux et institutionnels. Cette mobilisation constitue un atout puisqu'elle favorise l'expression de la diversité des usages, des intérêts et des expertises attachés à la mer et au littoral. Mais, à l'échelle nationale, les enceintes de coordination et de concertation prennent encore trop souvent la forme de grands rendez-vous utiles à l'expression des positions et à la mise en visibilité des enjeux mais sans véritablement constituer de véritables lieux d'élaboration stratégique, de priorisation et d'arbitrage.

a) Des instances de concertation foisonnantes

➤ Les instances nationales

La gouvernance maritime française s'appuie sur un ensemble particulièrement dense d'instances nationales de concertation. Celles-ci ont vocation à associer les acteurs publics, économiques, scientifiques, sociaux et associatifs à l'élaboration, au suivi ou à l'évaluation des politiques maritimes et littorales. Leur diversité met en évidence l'importance reconnue au dialogue dans un domaine marqué par la pluralité des usages et des intérêts.

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)¹⁵⁷¹, prévu par l'article L. 219-1-A du code de l'environnement, constitue l'instance nationale de référence en matière de concertation, de dialogue et de réflexion stratégique associant l'ensemble des acteurs concernés par les enjeux maritimes et littoraux, dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques publiques relatives à la mer et aux littoraux. Institué par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le CNML s'inscrit dans le prolongement des travaux du Grenelle de la mer, dont il a repris les missions de suivi en les fusionnant avec celles du Conseil national du littoral. Il est en principe étroitement associé à l'élaboration, au pilotage et à l'évaluation de la SNML. Le Premier ministre et le ministre chargé de la mer peuvent le saisir pour avis de toute question relative à la mer et aux littoraux, ainsi que de tout projet de texte législatif ou réglementaire ou de tout document d'orientation ayant une incidence dans ces domaines. Il peut faire toute proposition ou recommandation qu'il juge utile.

Focus n° 51

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)

Les attributions du CNML, sa composition et les modalités de son fonctionnement sont précisées par le décret n° 2011-637 du 9 juin 2011.

Présidé par le Premier ministre ou, en son absence, par le ministre chargé de la mer, il s'appuie sur six collègues représentant les principales catégories d'acteurs concernés par les politiques maritimes et littorales. Il comprend d'abord un collège d'élus de 26 membres. Celui-ci regroupe deux députés et deux sénateurs, dont un député et un sénateur d'outre-mer, ainsi qu'un député européen ; douze élus représentant de manière équilibrée les façades maritimes ; huit élus représentant de manière équilibrée les

1571. <https://www.mer.gouv.fr/conseil-national-de-la-mer-et-des-littoraux-cnml>

collectivités ultramarines, dont au moins deux élus des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie; enfin, le président de l'Association nationale des élus du littoral, membre de droit. Les autres collèges représentent les acteurs institutionnels, économiques, sociaux et associatifs de la mer et du littoral. Le CNML comprend ainsi cinq représentants des établissements publics intéressés, de leurs groupements et des organismes professionnels; six représentants des entreprises; cinq représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national; sept représentants d'associations et de fondations, dont cinq issus d'associations agréées de protection de l'environnement ou de fondations reconnues d'utilité publique intervenant principalement dans ce champ, et deux représentants des associations d'usagers de la mer et du littoral; enfin, trois personnalités qualifiées et membres de droit. À ces 52 membres s'ajoutent des membres associés : les présidents du Conseil supérieur de la marine marchande et du Conseil supérieur des gens de mer, les présidents des comités spécialisés du CNML, ainsi qu'un représentant des activités du nautisme et de la plaisance. Ils participent aux réunions plénières du Conseil.

Le CNML s'appuie sur cinq comités spécialisés : le Comité pour la recherche marine, maritime et littorale, le Comité national du trait de côte, le Comité stratégique et environnemental de la plaisance (instance d'échanges et de dialogue sur les enjeux environnementaux et stratégiques du nautisme et de la plaisance), le Comité spécialisé sur la pêche de loisir (améliorer la connaissance des pratiques de pêche de loisir maritime et la protection du milieu marin) et le Comité spécialisé sur l'économie bleue durable outre-mer (assurer le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route pour une économie bleue durable dans les outre-mer).

Le Comité pour la recherche marine, maritime et littorale (COMER)¹⁵⁷² est chargé de faire le lien entre la recherche scientifique et la gestion des espaces et activités marins et littoraux. Il constitue un espace de dialogue entre chercheurs, représentants de l'État, acteurs économiques, collectivités, syndicats et associations afin d'identifier les besoins de recherche et d'orienter les travaux scientifiques liés aux enjeux marins, maritimes, littoraux et portuaires. Le COMER peut être saisi par le CNML ou se saisir lui-même de toute question relative aux politiques de recherche dans ces domaines, notamment dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la mer et du littoral. Sa composition reflète cette volonté de concertation pluridisciplinaire : il réunit 23 membres, dont des représentants élus du CNML, des établissements publics, des entreprises, des syndicats, des associations environnementales et des usagers de la mer, ainsi que des scientifiques et experts issus d'organismes de recherche majeurs tels que le CNRS, l'Ifremer, l'IRD ou encore le Muséum national d'histoire naturelle.

Le Comité national du trait de côte (CNTC)¹⁵⁷³ est une instance de concertation destinée à accompagner les territoires littoraux confrontés au recul du trait de côte et à l'érosion côtière, phénomène naturel aggravé par le changement

1572. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/comite-recherche-marine-maritime-littorale>

1573. <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/berangere-couillard-lance-comite-national-du-trait-cote-definir-ladaptation-littoraux>

climatique. Réunissant élus, experts, acteurs économiques et associations environnementales, ce comité vise à élaborer une stratégie nationale de long terme pour anticiper et organiser la recomposition spatiale des zones littorales exposées. Dans le prolongement de la loi « Climat et Résilience » de 2021, qui a renforcé la prise en compte de l'érosion côtière dans les politiques publiques, le CNTC travaille notamment sur les outils juridiques, financiers et d'aménagement permettant d'adapter les territoires : droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, information des acquéreurs et locataires sur les risques, ou encore méthodes d'évaluation des biens menacés. Le comité a également pour mission de définir un modèle économique durable pour financer l'adaptation des collectivités littorales et accompagner les projets de relocalisation ou de transformation des espaces exposés à l'érosion marine.

La Commission nationale de la négociation collective maritime, de l'emploi et de la formation professionnelle, prévue par l'article L. 5543-1-1 du code des transports et dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par le décret n° 2015-918 du 27 juillet 2015, est l'instance nationale de dialogue social du secteur maritime. Elle associe l'administration et les partenaires sociaux afin d'examiner les questions relatives à la négociation collective, à l'emploi, à la formation professionnelle, aux conditions de travail et à l'évolution des métiers des gens de mer.

Le Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM), régi par le décret n° 2002-647 du 29 avril 2002, est une instance consultative tripartite réunissant représentants de l'État, organisations professionnelles, syndicats et personnalités qualifiées du secteur maritime et portuaire français. Chargé d'éclairer le Gouvernement sur les projets de lois et de règlements relatifs à la marine marchande et aux ports maritimes, il joue également un rôle de réflexion et de proposition sur les grandes orientations du secteur, notamment en matière de transport maritime, compétitivité portuaire, construction navale ou transition écologique. Le CSMM peut être saisi par les ministres compétents ou s'autosaisir de sujets stratégiques afin de formuler des recommandations et accompagner les politiques publiques maritimes. Ses travaux portent actuellement sur des enjeux majeurs tels que la lutte contre le *dumping* social, le développement des énergies marines renouvelables et la transition durable de la flotte marchande française.

Le Conseil supérieur des gens de mer est une instance consultative auprès du ministre chargé de la mer chargée de traiter les questions relatives à la santé, à la sécurité au travail, au bien-être et à la protection sociale des gens de mer. Issu de la fusion de plusieurs conseils consultatifs, il rassemble représentants de l'État, du Parlement, des entreprises, des gens de mer et des personnalités qualifiées afin de formuler des avis et recommandations sur les conditions de travail en mer et dans les ports. Il constitue un lieu de dialogue entre les différents acteurs du secteur maritime sur les enjeux sociaux et professionnels de la filière.

Le Comité France maritime (CFM)¹⁵⁷⁴ a été créé à l'initiative du Président de la République et officiellement lancé lors des Assises de l'économie de la mer à La Rochelle, le 8 novembre 2016. Il réunit les acteurs publics et les filières

1574. <https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-france-maritime>

de l'économie maritime (industries, secteur tertiaire, producteurs, recherche). Il est coprésidé par le SGMer et par le président du Cluster maritime français. Il vise à lever les obstacles au développement de l'économie maritime dans une perspective durable, à identifier et prioriser les actions à porter dans le cadre des politiques publiques afin de préparer le CIMer et à accompagner et mobiliser divers acteurs, privés comme publics. Ce comité s'est fixé comme objectif de doubler le PIB de l'économie maritime et le nombre d'emplois maritimes avant 2030.

Le Comité France océan (CFO)¹⁵⁷⁵, créé en 2018 à l'initiative du Premier ministre lors de la réunion du CIMer, est un espace de dialogue réunissant l'État, les établissements publics, les acteurs de la recherche ainsi que les ONG et fondations engagées pour la protection de l'environnement marin. Présidé par le ministère de la transition écologique et coanimé par le SGMer, la DEB et la Plateforme Océan et Climat, le CFO élabore des recommandations sur les grands enjeux maritimes et environnementaux à travers des groupes de travail collaboratifs. Depuis sa création, il a contribué à plusieurs stratégies nationales majeures, notamment la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) 2024-2030.

Le Conseil d'orientation pour la recherche et l'innovation des industriels de la mer (CORIMER)¹⁵⁷⁶, créé en 2018 dans le cadre du contrat stratégique de filière des industriels de la mer à la suite d'une décision du CIMer, est une instance de coordination destinée à soutenir l'innovation et la compétitivité des industries maritimes françaises. Succédant au CORICAN (Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales), il élargit son champ d'action au-delà de la seule industrie navale pour intégrer les secteurs de l'*offshore*, des équipements maritimes, des industries nautiques et des énergies marines renouvelables. Le CORIMER constitue une plateforme de dialogue entre l'État et la filière maritime, chargée d'orienter et de structurer le soutien public à la recherche et à l'innovation, notamment en facilitant l'accès des projets aux dispositifs de financement comme le Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) et France 2030. Rassemblant des représentants des différentes composantes de la filière industrielle maritime, des acteurs de la recherche et développement ainsi que les pouvoirs publics coordonnés par le SGMer, il joue un rôle de « tiers de confiance » en identifiant les priorités technologiques, en lançant des appels à manifestation d'intérêt et en accompagnant les porteurs de projets innovants.

Le Comité du nautisme et de la plaisance (CNP)¹⁵⁷⁷ rassemble les acteurs du nautisme dans une instance de dialogue public-privé. Il est présidé par le Secrétaire général de la mer et par le président de la Confédération du nautisme et de la plaisance. Il se réunit deux fois par an. Ce comité vise à alimenter la politique maritime conduite par le gouvernement afin de lever les freins qui bloquent le développement du nautisme et de la plaisance. Il se structure en 5 groupes de travail : mesurer les retombées économiques du nautisme ; développer les sports nautiques et de bords de mer dans leur diversité ; attractivité des ports

1575. <https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-france-ocean-0>

1576. <https://corimer.fr/>

1577. <https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-du-nautisme-et-de-la-plaisance>

de plaisance maritimes et fluviaux; modernisation, simplification et fiscalité et favoriser le développement harmonieux de la plaisance et de la pêche de loisirs en mer.

France Cyber Maritime¹⁵⁷⁸ est une association fédérant des acteurs publics (ANSSI, GIP ACYMA, Régions Bretagne, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Shom), des utilisateurs (ASN, Armateurs de France, Brittany Ferries, CMA-CGM, Cluster maritime, etc.) ainsi que des fournisseurs de solutions de cybersécurité (Bureau Veritas, Compuships...), afin de renforcer la résilience cyber du secteur maritime et portuaire. Elle mène des actions d'animation, de sensibilisation, de valorisation des savoir-faire et de promotion de l'excellence française en cybersécurité maritime, en France comme à l'international. Elle assure également une mission opérationnelle à travers le M-CERT (*Maritime Computer Emergency Response Team*), centre national basé à Brest, chargé d'anticiper et d'analyser les menaces cyber, de diffuser des alertes et informations d'intérêt pour le secteur, de centraliser les incidents et d'accompagner les opérateurs dans la coordination de la réponse aux incidents cyber.

➤ **Les instances de concertation au niveau territorial**

La concertation s'organise également à l'échelle des façades maritimes, des bassins ultramarins et des territoires littoraux, afin de tenir compte de la diversité des usages, des spécificités géographiques et des enjeux propres à chaque espace maritime. Si ces instances locales doivent permettre de rapprocher la décision publique des réalités territoriales, leur articulation avec les orientations nationales demeure cependant un enjeu central de cohérence de l'action publique maritime.

L'article L. 219-6-1 du code de l'environnement prévoit la création, pour chaque façade maritime métropolitaine, d'un conseil pour l'utilisation, l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer, dénommé **conseil maritime de façade (CMF)**. La composition de ces conseils et leur fonctionnement sont définis par un arrêté du 27 septembre 2011¹⁵⁷⁹. La présidence de l'instance est conjointement assurée par le préfet de région du siège de la DIRMer et par le préfet maritime territorialement compétent, lesquels procèdent également, par arrêté conjoint, à la nomination des membres du conseil. Les conseils maritimes de façade ont pour mission d'émettre des recommandations relatives à l'utilisation, à l'aménagement, à la protection et à la valorisation de la mer et des littoraux, ainsi qu'à l'identification des espaces naturels nécessitant une protection particulière et des secteurs favorables au développement des activités économiques maritimes. Ils rendent des avis sur l'ensemble de ces sujets, avis pris en considération par l'État dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de sa politique maritime. Les CMF sont également étroitement associés à l'élaboration du Document stratégique de façade (DSF). À ce titre, ils sont consultés sur la définition des objectifs, des orientations et des dispositions du document, notamment en

1578. <https://www.france-cyber-maritime.eu/fr/>

1579. Chaque conseil comprend au maximum 80 membres répartis en 5 collèges représentant respectivement l'État et de ses établissements publics, les collectivités territoriales, les professionnels du littoral et de la mer, les salariés d'entreprises ainsi que les associations d'usagers de la mer et du littoral et de protection de l'environnement. À cette représentation s'ajoutent des personnalités qualifiées issues de la société civile et du monde scientifique, afin de garantir une approche transversale et pluraliste des enjeux maritimes.

ce qui concerne le plan d'action pour le milieu marin, qui en constitue le volet environnemental¹⁵⁸⁰. En outre, si le Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) concerne un territoire littoral, il est également soumis à l'avis des conseils maritimes de façade concernés, conformément à l'article R. 212-39 du code de l'environnement.

En outre-mer, la concertation maritime repose sur **les conseils maritimes ultramarins**, prévus par l'article L. 219-6 du code de l'environnement et organisés aux articles R. 219-1-15 et suivants. Ils sont créés à l'échelle de quatre bassins maritimes ultramarins : Antilles, Guyane, Sud océan Indien ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur rôle est d'assurer une concertation territoriale sur les enjeux de la mer et du littoral, en tenant compte des spécificités géographiques, économiques, environnementales et statutaires propres à chaque bassin. Ces conseils¹⁵⁸¹ comportent en leur sein une commission, dite « du document stratégique de bassin maritime » chargée de l'élaboration de ce document et composée des membres des collèges représentants de l'État et ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les comités de bassin, institués par l'article L. 213-8 du code de l'environnement, constituent les principales instances de gouvernance de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques et jouent un rôle particulièrement stratégique dans les zones littorales. Fonctionnant selon un principe de représentation équilibrée des acteurs publics, privés et de la société civile, ils sont composés de quatre collèges dont un regroupant les usagers non économiques, associations environnementales, représentants des milieux marins et de la biodiversité ainsi que des personnalités qualifiées. Dans les bassins disposant d'une façade littorale, la composition du comité intègre explicitement les enjeux marins et côtiers. De même, l'article D. 213-19-3 garantit la participation des secteurs économiques maritimes tels que la pêche maritime, la conchyliculture, l'aquaculture, les industries portuaires ou encore le tourisme littoral. Les comités de bassin sont consultés sur les principales questions relatives à la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et marins, définissent les orientations de l'action des agences de l'eau, participent à l'élaboration de leurs décisions financières et assurent une cohérence entre politiques publiques, préservation des écosystèmes et usages économiques. En zone littorale, leur rôle est particulièrement important pour coordonner les politiques de gestion intégrée entre bassins versants et espaces marins, lutter contre les pollutions continentales ayant un impact sur le littoral, préserver les habitats côtiers et accompagner les activités économiques dépendantes de la qualité des eaux marines.

À côté des instances prévues par les textes, plusieurs régions ont mis en place des structures propres de dialogue, d'animation ou de mobilisation des acteurs maritimes, souvent désignées sous l'appellation de « **Parlements de la mer** ». Leur statut, leur composition et leur mode de fonctionnement varient selon les territoires, mais elles ont en commun de réunir, autour de la région, les collectivités littorales, les services de l'État, les établissements publics, les acteurs économiques, les organisations professionnelles, la communauté scientifique,

1580. <https://www.dirm.memn.developpement-durable.gouv.fr/reference-a1210.html>

1581. Qui comprennent eux aussi un maximum de 80 membres, répartis en 6 collèges : État et établissements publics, collectivités territoriales et groupements, entreprises liées à l'exploitation ou à l'usage de la mer ou du littoral, organisations syndicales de salariés, associations et fondations de protection de l'environnement ou d'usagers de la mer et du littoral et personnalités qualifiées.

les associations et, selon les cas, les citoyens ou usagers de la mer. Existents ainsi une Conférence régionale de la mer et du littoral en Bretagne¹⁵⁸², une Assemblée régionale Mer et Littoral dans les Pays de la Loire¹⁵⁸³. Un parlement de la Mer a également été institué en Occitanie en 2013¹⁵⁸⁴ et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur en 2022¹⁵⁸⁵.

Ces instances de concertation font l'objet d'une reconnaissance puisque le code de l'environnement les intègre au processus de concertation dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade. L'article R. 219-1-10 du code de l'environnement prévoit en effet que les projets de chacune des parties du document stratégique de façade sont transmis pour avis non seulement au Conseil maritime de façade et au Conseil national de la mer et des littoraux, mais également aux conférences régionales pour la mer et le littoral « *lorsqu'elles existent* ».

Certains dispositifs comme les **groupements d'intérêt public (GIP)** permettent de coordonner les acteurs à une échelle territoriale sur des enjeux spécifiques comme en matière d'érosion du trait de côte. Le GIP Littoral réunit ainsi l'État, la Région Nouvelle-Aquitaine, les départements littoraux et les intercommunalités côtières afin de coordonner les politiques publiques liées à l'aménagement, à la gestion et à la préservation du littoral régional¹⁵⁸⁶. Acteur central de la réflexion stratégique sur les enjeux littoraux, notamment le recul du trait de côte et l'adaptation au changement climatique, il produit des études prospectives, accompagne les projets territoriaux et favorise la concertation ainsi que le partage d'expériences entre ses membres.

b) Une remise à plat en vue d'une nécessaire rationalisation

Comme on peut le voir, la politique maritime française n'est pas dépourvue d'instances de dialogue et de concertation. Elle en compte au contraire un nombre important, à l'échelle nationale, à celle des façades maritimes et des bassins ultramarins, comme au sein de certains secteurs économiques. Si cette pluralité traduit la volonté d'associer largement les parties prenantes à l'élaboration des politiques maritimes, elle peut aussi nuire à la lisibilité du processus décisionnel, disperser les débats et affaiblir la capacité de hiérarchisation des priorités. Les contributions issues de ces instances nourrissent indéniablement la concertation, mais leur traduction effective dans les arbitrages interministériels et dans les documents stratégiques demeure souvent peu identifiable.

À cet égard, la place effective du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) pose question. Si sa composition lui donne *a priori* une vocation à être par excellence l'instance nationale de dialogue entre l'État, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les salariés de l'écosystème maritime, les associations environnementales, les usagers de la mer et la communauté scientifique, la pratique ne semble pas être pleinement à la hauteur de ces attentes. Ainsi, le CNML ne paraît pas s'être aujourd'hui pleinement imposé comme cette instance nationale de dialogue et de concertation sur les enjeux

1582. <https://assisesmerlittoral.bzh/?ConferenceRegionaleDeLaMerEtDuLittoral>

1583. <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/les-missions-regionales/energie-et-environnement/strategie-ambition-maritime-regionale/assemblee-regionale-mer-et-littoral>

1584. <https://www.laregion.fr/-parlement-de-la-mer>

1585. <https://www.maregionsud.fr/ma-region/cest-quoi-la-region/environnement/parlement-de-la-mer>

1586. <https://www.giplittoral.fr/membres>

maritimes, que plusieurs personnalités auditionnées appellent de leurs vœux comme s'il existait un manque. Le CNML apparaît ainsi sous-utilisé.

Cette situation existe depuis plusieurs années. Ainsi, lors de la préparation de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) 2024-2030, pour tenir compte des critiques émises à l'encontre de la SNML 2017-2023 tenant notamment à une insuffisante « *appropriation de la stratégie par les acteurs du monde maritime* »¹⁵⁸⁷, avait été retenue l'idée d'élaborer la SNML « *dans la plus large concertation avec les grands acteurs maritimes (fédérations nationales d'élus, filières, organisations syndicales de salariés, associations et ONG, conseils et structures informelles comme le cluster maritime français ou le comité France océan), et les territoires au travers des conseils maritimes de façade et des comités ultramarins, sous la houlette du Comité national mer et littoral (CNML), instance officielle de cette concertation* »¹⁵⁸⁸. Pourtant, la situation ne paraît pas avoir sensiblement évolué puisque la SNML 2024-2030 constate elle-même l'insuffisante place accordée à cette instance et fixe comme objectif de « *Renforcer les capacités de proposition de la gouvernance maritime nationale (CNML)* » en insistant notamment sur la nécessité de clarifier la gouvernance maritime nationale autour du CNML, en l'articulant avec les autres instances existantes¹⁵⁸⁹.

Il est vrai que la nature même des documents soumis à la consultation du CNML contribue sans doute à cette situation : lorsqu'ils demeurent très généraux, programmatiques ou faiblement prescriptifs, la concertation tend davantage à recueillir des positions qu'à organiser de véritables arbitrages stratégiques. C'est notamment le cas pour l'élaboration de la SNML, qui est un exercice complexe et progressif, qui implique d'engager très en amont les travaux préparatoires et les consultations, alors même que ce document reste faiblement structurant pour ordonner effectivement les priorités de l'action publique maritime et d'une faible portée prescriptive (cf. *supra*).

Le CNML ne devrait plus seulement être consulté ponctuellement sur des textes ou documents déjà élaborés ou sur des documents purement programmatiques, mais être mobilisé en amont sur les grands choix structurants : priorisation des usages, articulation entre protection de l'environnement et développement économique, place des outre-mer, éolien en mer, pêche, ports, sûreté maritime, recherche et innovation. Il pourrait ainsi formuler des observations plus en amont des décisions et donc à un stade plus directement utile. Il pourrait également assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la stratégie maritime, notamment si la SNML devient un véritable document de priorisation et d'action (cf. proposition n° 1).

D'autres instances ont fait l'objet de remarques des personnes auditionnées.

Ainsi, le rôle d'instances anciennes et plus techniques comme le Conseil supérieur de la marine marchande a été salué pour le cadre qu'il offre à des échanges très opérationnels entre acteurs du domaine, notamment les partenaires sociaux. À cet égard, il a été souligné la nécessité de prévoir des éléments permettant aux partenaires sociaux de mieux y jouer leur rôle, par exemple en donnant aux représentants syndicaux qui y siègent des garanties pertinentes afin de pouvoir assumer les charges que représente la participation à ses travaux.

1587. Stratégie nationale mer et littoral 2024-2030, janvier 2024, p. 5.

1588. *Ibid.*

1589. *Ibid.*, p. 30.

De même, le rôle très positif du comité stratégique de filière a été souligné, certaines personnes auditionnées souhaitant qu'il puisse être élargi aux ports et aux armateurs.

Au total, au-delà du cas emblématique du CNML et de suggestions ponctuelles d'amélioration, la multiplication des instances de concertation, nationales et territoriales, transversales et sectorielles, associant tantôt très largement les différents acteurs, tantôt des catégories plus circonscrites, ne peut qu'interroger. Une remise à plat apparaît souhaitable, sous l'égide du SGMer, pour parvenir à une simplification et une rationalisation d'une architecture excessivement compliquée qui nuit à l'efficacité de l'ensemble.

Favoriser une meilleure articulation entre les différents acteurs grâce à une rationalisation des instances de concertation

Proposition n° 21 : remettre à plat le panorama foisonnant des instances de concertation pour préparer une rationalisation.

Un effort de remise à plat et d'évaluation de la pertinence, du rôle et de l'articulation des différentes instances de concertation maritime doit être conduit, sans doute sous l'égide du SGMer, afin d'identifier une meilleure articulation et d'éliminer les redondances ou les instances ayant une faible valeur ajoutée pour proposer une rationalisation permettant une plus grande efficacité. Cette mission doit être conduite en y associant les représentants des acteurs concernés, notamment les représentants des professions intéressées.

Le Conseil national de la mer et des littoraux doit être davantage mobilisé sur les grands choix structurants (priorisation des usages, articulation entre protection de l'environnement et développement économique, place des outre-mer, éolien en mer, pêche, ports, sûreté maritime, recherche et innovation) afin de lui permettre de formuler des observations plus utiles et d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la stratégie maritime. À cette fin, il devrait pouvoir s'appuyer plus facilement, en tant que de besoin, sur l'expertise scientifique disponible.

3.3. Poursuivre une action française forte dans le cadre européen et au plan international

Ainsi que cela a été souligné, les enjeux maritimes ont une très forte dimension européenne et internationale et la France doit continuer à agir à ces niveaux de manière active et résolue. C'est dans son intérêt d'État disposant d'un important espace maritime et c'est conforme à son rôle moteur en Europe comme à son engagement constant en faveur du droit international et de la coopération à l'échelle de la planète.

3.3.1. Dans le cadre européen, favoriser l'évolution en cours vers une meilleure prise en compte des enjeux maritimes

3.3.1.1. *Les enjeux maritimes sont encore trop fragmentés et peu priorisés dans les institutions de l'Union européenne*

À l'instar du constat fait au niveau français, les enjeux maritimes souffrent, au niveau européen, d'une insuffisante visibilité et d'un manque de coordination entre les différents services concernés de la Commission européenne. Au niveau du Conseil européen, ils souffrent d'une inégale attention de la part des États membres, dont certains n'ont qu'une dimension maritime réduite, voire pas de façade maritime du tout (c'est le cas du Luxembourg ainsi que de l'Autriche, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie) et, comme sur beaucoup d'autres sujets, les 27 ont tendance à se concentrer sur la perception de leurs divergences d'intérêts davantage que sur leurs convergences, pourtant bien réelles dans une perspective plus large. Il reste que l'Europe, par les compétences qui sont les siennes et par le poids cumulé qu'elle représente dans les sujets maritimes, a le potentiel pour être un acteur essentiel dans le domaine maritime. La France doit continuer à assumer un rôle moteur pour que cette vocation puisse pleinement s'accomplir, comme elle le fait de manière constante pour une meilleure prise en compte des spécificités et de l'importance des régions ultrapériphériques (RUP) ainsi que des pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union (PTOM)¹⁵⁹⁰.

S'agissant de la Commission, elle a pendant longtemps perçu les enjeux maritimes sous l'angle principal de la pêche, compte tenu de l'importante compétence dont elle dispose en la matière, ainsi que cela a été souligné (cf. *supra*). La Commission compte ainsi un commissaire compétent pour la pêche depuis 1977 (depuis 2004, elle a toujours compté un commissaire spécifiquement pour la pêche) et, depuis plusieurs décennies, une direction générale consacrée à la politique de la pêche et à ses enjeux. Pour autant, ainsi que cela a été rappelé (cf. *supra*), l'Union européenne a développé des politiques ayant une forte dimension maritime : la politique de protection de l'environnement et notamment sa dimension marine, le développement des énergies renouvelables y compris en mer ainsi que la politique des transports, à la fois dans son volet normatif (pour mettre en œuvre, au niveau européen, les normes techniques issues de l'OMI voire pour les devancer ou les renforcer) et dans son volet encouragement aux infrastructures (notamment aux interconnexions ce qui, comme cela a été souligné, a un impact important sur l'organisation portuaire). Le cadre européen a également un effet sur les politiques maritimes, quoique de manière plus indirecte à travers les règles de concurrence, l'encadrement des aides d'État ainsi que la libre prestation de service et l'emploi de travailleurs détachés. Enfin, dans le cadre de la politique régionale mise en place à partir du milieu des années 1980, la Communauté puis

¹⁵⁹⁰. Outre les territoires ultramarins français, les RUP incluent les Açores et Madère (Portugal) ainsi que les îles Canaries (Espagne); les PTOM comprennent le Groenland (Danemark) ainsi que : Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius et Sint Maarten (Pays-Bas).

l'Union a développé une politique en faveur de ses RUP et, dans une moindre mesure ses PTOM, qui sont eux-mêmes fortement marqués par leur dimension maritime voire leur insularité.

Pour autant, malgré ces politiques de l'Union, ni la Commission ni les autres institutions européennes n'ont véritablement développé une approche intégrée des enjeux maritimes. L'Union européenne a pourtant des opportunités considérables à saisir, pour rester un acteur industriel de la construction navale, pour pallier le retrait américain dans le domaine scientifique, pour valoriser les points d'appui et de rayonnement que constituent ses RUP et ses PTOM, pour apporter une contribution décisive aux États membres dans la lutte contre les divers trafics.

3.3.1.2. Favoriser une approche plus cohérente et plus dynamique des enjeux maritimes par l'Union européenne

Les institutions de l'Union devraient s'efforcer de donner aux enjeux maritimes la place qu'ils méritent compte tenu de leur importance cruciale pour l'avenir en sortant d'une logique « en tuyaux d'orgue » et en favorisant une approche européenne plus cohérente et volontariste. Une évolution en ce sens semble se dessiner depuis quelques années.

a) Des initiatives bienvenues qui devraient être soutenues et poursuivies

Au cours de ces dernières années, les enjeux maritimes ont acquis une visibilité et une importance nouvelle au niveau de l'Union, ce qui a conduit les institutions européennes à développer dans ce domaine des actions inédites et dignes d'intérêt.

Au niveau de la Commission européenne, l'annonce par sa présidente au début de son second mandat, d'un Pacte européen pour l'océan, destiné à mieux intégrer les différentes dimensions de l'action européenne en mer et à mieux fixer les priorités européennes en la matière, témoigne d'une prise de conscience qui ouvre des perspectives encourageantes. Cette annonce, qui s'inscrit aux côtés de plusieurs initiatives visant à mettre en avant les enjeux maritimes au niveau européen (telles que les journées européennes de l'océan, organisées pour la première fois en mars 2024 et à nouveau en mars 2025 et mars 2026) a débouché sur la présentation, en juin 2025, d'un Pacte pour l'océan (*Ocean Pact*). Ce pacte a pour objectif de définir une stratégie européenne intégrée sur les questions maritimes visant « à mieux protéger les océans, à promouvoir une économie bleue prospère et à soutenir le bien-être des populations vivant dans les zones côtières » selon la Commission elle-même. Cette approche nouvelle des enjeux maritimes est encourageante dans la mesure où elle prend conscience de la tendance à apprécier de manière très cloisonnée les enjeux maritimes et cherche à y remédier. Le succès de cette démarche comme le contenu concret de ce pacte restent toutefois encore incertains à ce stade, les axes mis en avant lors de la présentation, qui déclinent les trois dimensions (environnement, économie, littoral) qu'il s'agit de rendre plus cohérentes, constituant davantage des orientations, au demeurant largement consensuelles dans leur principe, que des indications précises (« protéger et restaurer la santé des océans », « renforcer la compétitivité de l'économie bleue durable

de l'UE», «soutenir les régions côtières, insulaires et ultrapériphériques», «faire progresser la recherche, les connaissances, les compétences et l'innovation dans le domaine océanique», «renforcer la sécurité et la défense maritimes», «renforcer la diplomatie océanique de l'UE et la gouvernance internationale des océans»).

D'ores et déjà, plusieurs initiatives récentes prises au niveau européen dans le domaine maritime ouvrent des perspectives nouvelles. C'est le cas dans le domaine des câbles sous-marins, comme cela a déjà été présenté (cf. *supra*).

Dans le domaine portuaire, le Conseil a approuvé le 9 juin 2026 la stratégie portuaire de l'Union que lui avait proposée la Commission le 4 mars 2026. Cette stratégie souligne le rôle essentiel que jouent les ports dans le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union, notamment dans la sécurisation des chaînes d'approvisionnement critiques, dans l'accélération de la transition énergétique ainsi que dans le maintien de la place de l'Europe dans le domaine du transport maritime. La stratégie « *vise à relever les principaux défis auxquels sont confrontés les ports européens*». Le Conseil souligne que « *les ports deviennent de plus en plus des pôles industriels multifonctionnels*» et que, eu égard à « *la dimension mondiale du commerce maritime, les ports européens exercent leurs activités dans un environnement international hautement concurrentiel*» et qu'il est dès lors crucial « *de maintenir des conditions de concurrence équitables en s'attaquant (...) à la concurrence déloyale*». Il appelle également à « *veiller à préserver la sécurité économique et éviter le contrôle indu par des étrangers d'infrastructures et d'opérations portuaires critiques*» dans un contexte où les ports européens sont de plus en plus confrontés « *aux menaces liées au terrorisme, au sabotage, à la criminalité organisée, aux menaces hybrides*» et encourage des initiatives comme « *l'alliance des ports européens*» ainsi qu'une initiative européenne pour définir un cadre harmonisé sur la vérification des antécédents des travailleurs portuaires. De même, le Conseil souligne que les ports jouent un « *rôle essentiel dans la mobilité militaire et la préparation de l'Europe en matière de défense*» et qu'ils « *contribuent directement à la résilience et à la sécurité de l'Union*». La Commission fera, en tant que de besoin, des propositions de textes juridiques pour mettre en œuvre ces orientations.

Dans le domaine de l'industrie navale, le Conseil a également approuvé, le 8 juin 2026, la stratégie maritime industrielle de l'Union, que lui avait aussi présentée la Commission le 4 mars précédent. Il a souligné « *l'importance stratégique*» de l'industrie navale et du secteur européen du transport maritime « *pour la compétitivité, la résilience, la sécurité économique, la préparation de la défense, la prospérité et les objectifs de décarbonation de l'Union*», le secteur maritime constituant « *une pierre angulaire de la base industrielle européenne*». La stratégie développe un plan d'action qui vise à permettre le développement de la construction navale de « *haute technologie et les équipements portuaires de pointe*» face à « *l'intensification de la concurrence mondiale*» et aux « *dépendances stratégiques à l'égard de la production de pays tiers*». Pour cela, la stratégie fixe plusieurs priorités : constatant « *les distorsions de marché et les pratiques de subvention déloyale par des pays tiers*», le Conseil appelle à des mesures fortes « *y compris par l'utilisation efficace d'instruments de défense commerciale existants*» et à la mobilisation des investissements « *dans l'ensemble de l'écosystème maritime*», notamment dans les technologies innovantes de construction navale avec des initiatives telles que « *les chantiers navals du futur*». Il souligne « *la nécessité de renforcer la résilience, la préparation et les capacités de défense de l'Union, y compris la protection des infrastructures maritimes*».

critiques ». Il encourage le développement de la filière, dans un contexte où elle se trouve « *confrontée à d'importantes pénuries de main-d'œuvre* ». Là encore, la Commission fera, là où cela sera nécessaire, des propositions normatives.

Par ailleurs, par sa proposition, en mars 2026, d'un « *Industrial Accelerator Act* » se fixant pour objectif de favoriser le « *made in Europe* » de manière générale, la Commission s'engage, même si c'est encore trop timidement selon certains États membres, dans une logique visant à favoriser la réindustrialisation du continent, dont le secteur maritime a potentiellement vocation à profiter. Les négociations sur cette proposition sont en cours devant le Conseil et le Parlement.

Ces initiatives témoignent d'une prise de conscience salubre de l'importance des enjeux maritimes ainsi que d'une volonté d'agir au niveau européen de manière plus volontariste sur ces sujets, ce qui est pertinent face à l'ampleur des défis auxquels les Européens sont confrontés. De manière générale, ces initiatives, comme le Pacte pour l'océan et l'Acte qui doit suivre pour le mettre en œuvre, offrent une opportunité pour une action européenne beaucoup plus forte et cohérente dans le domaine maritime, dans le respect des compétences établies par les traités. Comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son étude annuelle pour 2024 consacrée à la souveraineté, les institutions de l'Union comme ses États membres devraient agir dans le respect de leurs compétences respectives tout en assurant une articulation efficace des politiques menées, ce que le Conseil d'État avait qualifié de « *méthode d'action coordonnée* », afin que chacun agisse conformément à ses compétences mais au service d'objectifs définis en commun lorsque leur réalisation appelle des actions venant de l'Union comme des États membres. La politique maritime, compte tenu de son caractère pluridimensionnel, appelle sans doute plus que d'autres enjeux une telle action coordonnée.

Il reste que, en pratique, beaucoup dépendra, d'une part, du contenu qui sera mis concrètement dans ces orientations mais aussi de leur capacité à s'articuler avec les autres politiques de l'Union qui ont un impact déterminant sur tel ou tel aspect des enjeux maritimes sans parler de la question du rythme de sa mise en œuvre dans un contexte international qui évolue très rapidement. Ainsi, par exemple, s'agissant de la question du maintien d'une construction navale en Europe, qui n'existe plus aujourd'hui que sur des « niches » très spécialisées et à haute valeur ajoutée mais potentiellement très exposées à une montée en puissance rapide de concurrents notamment chinois très soutenus par leurs autorités, la réponse dépendra essentiellement de la capacité des Européens à développer une approche coopérative impliquant une adaptation du cadre concurrentiel et de la réglementation des aides d'État ainsi qu'une utilisation des dispositifs commerciaux. D'autre part, beaucoup dépendra également de la capacité des institutions de l'Union et d'abord, compte tenu de son rôle moteur dans le système européen, de la Commission à ne plus se laisser enfermer dans une approche fragmentée et parcellaire des enjeux maritimes.

L'Acte sur l'océan (*Ocean Act*), annoncé comme suite opérationnelle du Pacte pour l'océan, apportera-t-il des réponses efficaces à ces différentes questions ? À ce stade, la Commission a lancé jusqu'en juillet 2026 une consultation publique afin de l'aider à préparer la proposition qu'elle devrait présenter avant la fin de l'année. L'acte annoncé devrait non seulement mettre en œuvre les six priorités identifiées mais également permettre de parvenir à une gouvernance plus efficace des sujets maritimes à l'échelle européenne, en réduisant les

lourdeurs administratives et en rendant les règles européennes plus effectives et en développant une approche intégrée de ces questions. L'Acte sur l'océan devrait également, d'après la Commission, moderniser la planification des espaces maritimes telle qu'elle résulte aujourd'hui du droit de l'Union notamment dans le cadre de la révision de la directive-cadre, et donner une base légale forte pour développer des actions européennes dans le domaine de la recherche et de l'observation de l'océan (notamment en faveur du projet *OceanEye* – cf. *infra*).

Ces initiatives, dont les suites sont donc encore incertaines, devraient être pleinement mises à profit par les acteurs français du maritime – idéalement en y associant autant que possible leurs partenaires européens – et d'abord, bien sûr, par les autorités françaises elles-mêmes pour promouvoir une approche cohérente des enjeux maritimes, souligner leur importance pour l'avenir des Européens et proposer des réponses concrètes, opérationnelles, réalistes et efficaces.

Ainsi, le pacte devrait-il comporter des éléments de nature à soutenir effectivement l'industrie navale européenne voire à lui permettre de se reconstituer sur des secteurs considérés comme stratégiques, par exemple avec des dispositifs encourageant l'achat de navires fabriqués en Europe ou y ayant au moins une part significative de leur production. De même, la question de la lutte contre la pratique du *dumping* social au sein de l'Union dans le secteur maritime pourrait-elle être abordée, par exemple en envisageant de réserver le cabotage au sein de l'UE aux pavillons européens.

Par ailleurs, le pacte est l'occasion de conforter l'Europe dans un rôle moteur au plan international sur la question des connaissances scientifiques de l'océan. L'initiative *OceanEye* annoncée par la Commission européenne en mars 2026 est intéressante à cet égard dès lors qu'elle s'appuie sur le jumeau numérique de l'océan réalisé par le programme d'origine française Mercator. L'accord adopté en 2025 à Nice en marge du sommet de l'Océan par douze États, dont la France et la Norvège ont pris l'initiative, gagnerait à être ratifié sans délai par la France (la Norvège a été le premier pays à le faire) afin de ne pas perdre le bénéfice des efforts réalisés sur ce sujet depuis plusieurs décennies. De même, le retrait des États-Unis du programme Argo, décidé par le président américain, met les Européens face à une nécessaire clarification : ce retrait, dont les conséquences sont potentiellement dévastatrices pour un programme dont l'importance pour la connaissance de l'océan est largement reconnue, pourrait être au moins en partie compensé par un renforcement de l'investissement européen, eu égard à l'intérêt scientifique de ce programme mais aussi à la nécessité d'éviter que le retrait américain ne conduise à une prise de contrôle de ce programme stratégique par d'autres pays comme la Chine, qui affiche d'importantes ambitions en la matière. Enfin, les flottes océanographiques des États membres constituent à l'évidence des outils scientifiques précieux auxquels l'Union européenne pourrait apporter un soutien renforcé dans un contexte difficile.

L'avenir de la pêche en Europe constitue par ailleurs un enjeu majeur. Le Parlement européen, qui dispose depuis longtemps d'une commission spécifiquement compétente pour la pêche, appelle depuis plusieurs années à une modernisation

de la politique commune de la pêche¹⁵⁹¹. Le commissaire compétent envisage également de proposer une réforme de cette politique commune. Il apparaît en effet indispensable d'engager des évolutions permettant le renouvellement et la modernisation de la flotte de pêche européenne afin de mettre fin à son vieillissement continu et aux conséquences négatives qu'il entraîne, pour les pêcheurs comme pour les enjeux écologiques et environnementaux et afin de favoriser le renouvellement des générations dans ce secteur. Un nouvel équilibre devrait en effet être recherché, comportant un encouragement au renouvellement de la flotte et à l'installation de nouveaux pêcheurs mais aussi la mise en place sur les navires d'instruments plus efficaces de contrôle des pêches afin d'éviter les captures interdites. Dans la même logique, une modernisation des concepts de référence sur lesquels repose la politique commune de la pêche, y compris pour favoriser le développement d'une logique pluriannuelle, paraît souhaitable. Des assises européennes de la pêche, par exemple, pourraient permettre de sortir des blocages stériles et de construire des solutions innovantes, ouvrant la voie à des compromis constructifs. La France pourrait appuyer les efforts du commissaire et les appels du Parlement européen afin de favoriser une évolution souhaitable.

Dans la même logique, l'Union européenne devrait poursuivre ses actions en faveur d'une lutte active contre la pêche INN, non seulement en poursuivant ses actions de coopération mais aussi en utilisant, lorsque c'est nécessaire, les outils de contraintes commerciales dont dispose l'Union pour amener les États tiers qui refuseraient de coopérer contre la pêche INN à faire évoluer leurs pratiques. En outre, il conviendrait de s'assurer plus activement que les produits de la mer importés en Europe répondent effectivement à ces exigences. Quant aux consommateurs, ils devraient pouvoir bénéficier d'une meilleure information sur l'origine des produits de la mer offerts à la vente sur le marché européen.

Par ailleurs, l'Union devrait intensifier ses actions pour lutter contre les réseaux criminels qui utilisent la mer comme cadre de leurs méfaits. Outre la lutte contre la pêche INN, on pense à un investissement plus important des acteurs européens, notamment Frontex, dans la lutte contre le trafic de drogue, notamment pour perturber la route Amérique latine – Europe à travers l'Atlantique, en confortant, y compris par un soutien financier voire opérationnel, les actions conduites dans ce domaine, notamment par la Marine nationale.

Enfin, la contribution européenne à la lutte contre les réseaux de passeurs, qui se livrent à un véritable trafic en exploitant la misère humaine et utilisent largement les voies maritimes pour leurs actions criminelles devrait être renforcée, tout en veillant au respect des droits humains, y compris des associations qui aident au sauvetage en mer et qui peuvent voir leurs membres menacés voire pris à partie par les garde-côtes de pays bénéficiant de fonds de l'Union, notamment la Libye.

1591. Cf. par exemple sa résolution du 18 janvier 2024 sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et les perspectives d'avenir (A9-0357/2023).

b) Sur le plan de l'organisation institutionnelle

La nécessité de favoriser une approche intégrée des enjeux maritimes et de sortir de la traditionnelle approche en « tuyaux d'orgue » constitue également une condition du succès d'une politique maritime européenne à la hauteur des enjeux en cause. La Commission, tout au moins sa présidente, semble en être consciente si l'on en croit les annonces faites à cet égard lors de la présentation du Pacte. Le fait que ces questions aient été confiées à une personne membre du cabinet de la présidente de la Commission paraît à cet égard encourageant : de même que, en France, ces questions appellent par construction une coordination interministérielle en lien avec le cabinet du Premier ministre, au niveau de la Commission, la coordination entre les commissaires et entre les directions générales concernées par ces questions appelle une implication de la présidente et de son cabinet.

Au-delà de la Commission, il serait souhaitable que, compte tenu de son rôle fondamental d'impulsion et d'arbitrage des grands enjeux européens, le Conseil européen lui-même se saisisse de ces enjeux et puisse en débattre de manière régulière, par exemple une fois par an, pour assurer un pilotage régulier de la politique maritime de l'Union et puisse lorsque c'est nécessaire, intervenir pour surmonter les éventuels blocages. Son président, issu d'un État membre ayant l'une des plus anciennes et constantes traditions maritimes, pourrait y veiller. Le Service européen d'action extérieure, de son côté, pourrait préparer une stratégie maritime européenne, notamment pour permettre une réflexion commune sur les conséquences à tirer des crises à répétition qu'a connues le monde maritime ces dernières années, ces derniers mois et même ces dernières semaines.

En outre, l'Union européenne gagnerait à mieux intégrer ses régions ultrapériphériques (RUP) et ses pays et territoires d'outre-mer (PTOM) comme des atouts maritimes précieux et des acteurs de projection de l'Europe, de ses intérêts et de ses valeurs, sur tous les continents et océans. C'est parfois insuffisamment le cas, s'agissant par exemple du programme *Global Gateway*, qui tend à favoriser, pour bénéficier de ses financements notamment pour la modernisation des infrastructures maritimes et portuaires, les États tiers par rapport aux RUP et aux PTOM, ce qui n'est guère compréhensible.

Au niveau européen, agir pour favoriser une prise en compte plus volontaire et plus cohérente des enjeux maritimes par l'Union

Proposition n° 22 : pour la France, jouer un rôle moteur pour une politique européenne plus volontaire et plus cohérente sur les enjeux maritimes.

La France pourrait appuyer les initiatives prises ces dernières années par les institutions européennes, qui, dans le nécessaire respect des compétences de l'Union, vont dans le sens d'une action européenne mettant davantage en valeur les enjeux maritimes des politiques de l'Union afin de mieux faire face aux défis internationaux et jouer un rôle moteur à cette fin.

Proposition n° 23 : faire en sorte que l'Union européenne prenne pleinement la mesure des enjeux de la puissance maritime pour développer, dans ses domaines de compétence, des politiques cohérentes avec cette dimension.

Dans cette logique, l'Union européenne devrait notamment apporter un soutien plus résolu à son industrie navale et à ses ports ainsi qu'à ses marins (notamment s'agissant du *dumping* social), agir davantage comme un leader dans le domaine de la connaissance scientifique de l'océan et lancer une réforme de la politique commune de la pêche permettant un meilleur équilibre entre protection des enjeux écologiques et renouvellement de la flotte ainsi qu'encouragement à l'installation de jeunes pêcheurs.

Proposition n° 24 : mettre en place une meilleure gouvernance des politiques maritimes de l'UE.

Les sujets maritimes devraient être abordés durablement dans leur transversalité afin de sortir de la logique des silos qui a trop souvent tendance à prévaloir, au niveau de la Commission mais aussi par un investissement plus marqué des autres institutions européennes sur ce sujet (notamment le Service européen d'action extérieure, voire le Conseil européen lui-même).

3.3.2. Au niveau mondial, favoriser un cadre international coopératif

La présente étude l'a abondamment souligné, les enjeux maritimes sont d'abord des enjeux mondiaux, ce qui correspond à la dimension globale de la mer, comme l'illustrent les enjeux environnementaux, la dimension stratégique ou l'importance du commerce maritime international. La France a intérêt à poursuivre son engagement actif en faveur d'un cadre international coopératif, tout en veillant à assurer une présence française pertinente dans les institutions internationales clés.

3.3.2.1. Poursuivre l'engagement français au plan international sur les enjeux maritimes

La France, deuxième domaine maritime au monde, membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, membre fondateur de l'Union européenne, soutien traditionnel du droit international en général et notamment du droit de la mer ainsi que de la coopération internationale, a un rôle éminent à jouer pour favoriser le maintien d'un cadre international aussi solide que possible, malgré les difficultés, les tensions et même les remises en cause qui se multiplient. L'action en faveur de la signature puis de l'entrée en vigueur du traité BBNJ comme la pause de précaution sur l'exploitation des grands fonds marins en sont des illustrations actuelles. De même, grâce à la puissance et à l'efficacité de la Marine nationale, la France joue un rôle actif pour assurer un respect effectif des règles internationales, notamment par les mesures opérationnelles prises contre des navires de la « flotte fantôme » russe.

Pour cela, la France devrait continuer à s'engager activement à l'échelle internationale sur ces sujets, y compris en mobilisant l'Union européenne ainsi que ses États membres, pour défendre et promouvoir une vision exigeante du droit

de la mer, assurant une protection effective des océans comme un respect mutuel des souverainetés en mer ainsi qu'une liberté de navigation respectueuse de règles communes. Comme le Conseil d'État le soulignait déjà dans son étude sur la souveraineté (2024), il s'agit finalement de favoriser, sur les enjeux maritimes et dans l'espace océanique, une approche coopérative des souverainetés (cf. proposition n° 10 de l'étude sur la souveraineté). Dans cette logique, la France devrait poursuivre son action en faveur du respect effectif du droit de la mer ainsi que son engagement en faveur du renforcement de la gouvernance commune des océans. À cet égard, dans un contexte de fragilisation d'un droit de la mer dont elle bénéficie largement puisqu'elle en tire le deuxième domaine maritime mondial, la France a intérêt à poursuivre une logique coopérative plutôt qu'une logique de confrontation, afin de conforter autant que possible la solidité d'un droit international qui est conforme à ses valeurs comme à ses intérêts, notamment dans le domaine maritime. Faire des différends territoriaux des occasions de coopération, comme par exemple dans le cas du différend avec l'Île Maurice, peut s'avérer très fécond lorsque le partenaire est prêt à s'engager dans cette logique.

La France doit par ailleurs être en mesure de participer effectivement aux instances maritimes internationales et régionales dont elle est membre, à un niveau suffisant du point de vue de la représentation politique, mais aussi en apportant une expertise technique, notamment sur les questions scientifiques, qui soit à la hauteur des enjeux comme des ambitions françaises et du niveau d'engagement de nos partenaires, souvent élevé voire plus élevé que le nôtre. L'engagement extérieur constitue à cet égard une dimension importante de l'action du ministre chargé de la mer, compte tenu de l'importance politique de ces échanges pour nombre de nos partenaires. Sur le plan technique et scientifique, un effort plus systématique pour s'assurer que l'engagement français est toujours à la hauteur des enjeux et de nos ambitions paraît souhaitable. Le SGMer pourrait y veiller.

S'agissant des grands fonds marins, la question de leur exploitation possible se pose avec une acuité croissante. La France devrait poursuivre, d'une part, son effort de pédagogie diplomatique pour élargir le soutien à la prudence qu'elle promeut sur cette question mais aussi, d'autre part, son engagement technique dans les discussions complexes qui se déroulent sous l'égide de l'Autorité internationale des fonds marins en vue de l'élaboration d'un code minier international. Cet équilibre n'est pas sans ambiguïté, l'éventuel aboutissement du second paraît en effet en contradiction potentielle avec le premier. Il reste que parier sur l'enlisement durable voire le blocage des discussions sur l'élaboration d'un code minier international risquerait de conduire à un basculement des plus impatients vers une exploitation « sauvage », hors cadre international. Ce risque est d'autant plus sensible au regard de l'attitude récemment adoptée par l'administration américaine en faveur d'une voie nationale d'autorisation de l'exploitation des grands fonds, mais aussi de l'ouverture des premiers contentieux portés devant la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM par des contractants de l'Autorité internationale des fonds marins. La poursuite sérieuse et crédible des discussions sur le code minier international paraît donc la moins mauvaise solution, d'autant qu'elle devrait permettre d'assortir toute éventuelle exploitation de garanties renforcées.

Dans la même logique, la France devrait poursuivre son engagement en faveur de l'Accord BBNJ, pour encourager davantage d'États à le ratifier, pour favoriser la mise en place des organes qu'il prévoit et pour engager autant que possible sa mise en œuvre concrète notamment par la mise en place d'aires protégées dans les eaux internationales. De la même manière, l'effort engagé en faveur d'un traité visant à lutter contre la pollution des mers par les matières plastiques doit être poursuivi.

Par ailleurs, la France devrait porter une attention particulière au rôle croissant des acteurs privés internationaux dans la définition et la mise en œuvre des politiques maritimes, en particulier lorsqu'ils interviennent auprès d'États fragiles ou dans des espaces où les capacités d'expertise, de négociation et de contrôle sont limitées. Cette vigilance s'impose tout particulièrement s'agissant des grands fonds marins. Le régime conventionnel de la Zone peut être fragilisé par le développement de « patronages de complaisance »¹⁵⁹², lorsque des entreprises privées s'appuient sur le patronage d'États vulnérables pour faire avancer des projets d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales, alors même que ces États ne disposent pas toujours des moyens juridiques, administratifs ou techniques permettant d'exercer un contrôle effectif. Ces situations révèlent le risque d'une captation de la décision maritime par des acteurs disposant de moyens financiers, techniques ou contentieux très supérieurs à ceux des États auprès desquels ils interviennent.

Ce risque ne se limite pas aux projets d'exploitation : certaines ONG ou fondations internationales peuvent contribuer à structurer des politiques de protection marine très ambitieuses, sans que les conditions de leur articulation avec les usages locaux, les priorités nationales et les capacités administratives des États concernés soient toujours suffisamment explicites. Sans remettre en cause l'apport que ces acteurs peuvent représenter, notamment en matière d'expertise, de financement ou de mobilisation internationale, il importe de garantir une transparence accrue sur leurs financements, leurs liens d'intérêts et leur rôle effectif dans la gouvernance des espaces maritimes. La France pourrait, à cette fin, renforcer le suivi de ces interventions dans ses propres espaces maritimes, notamment en outre-mer, et proposer aux États qui le souhaitent une coopération juridique, scientifique et administrative leur permettant d'exercer pleinement leurs choix souverains en matière de protection comme d'exploitation durable des ressources marines.

Par ailleurs, il apparaît plus que jamais nécessaire de poursuivre les efforts réalisés dans le cadre de l'OMI, notamment en concertation étroite avec nos partenaires de l'Union européenne, afin d'aboutir à des engagements s'agissant de la décarbonation du secteur du transport maritime. Il s'agit en effet d'un enjeu important du point de vue de la lutte contre le changement climatique mais qui doit être traité dans un cadre global afin de ne pas mettre en difficulté les acteurs européens du transport maritime, dont la force est un élément important pour l'Europe en général et pour la France en particulier dans un contexte de fortes tensions internationales et de compétition exacerbée.

1592. N. Ros, « Les défis juridiques de l'exploitation des fonds marins », *Le Droit maritime français*, n° 889, 1^{er} avril 2026, pp. 362-371.

La France pourrait en outre développer son action en faveur d'un renforcement du cadre juridique pour favoriser une lutte aussi efficace que possible contre le narcotrafic, notamment en favorisant l'action du pays du port ainsi que les conditions d'arraisonnement en haute mer, afin d'être davantage en mesure de perturber la route transatlantique qu'empruntent ces réseaux criminels, à défaut d'être en mesure de la couper.

De même, la poursuite des efforts en faveur du renforcement des éléments qui permettent de lutter contre les abus de la liberté de navigation, notamment par la flotte fantôme, paraît souhaitable, dans le prolongement des actions nécessaires pour intercepter de tels navires lorsqu'ils passent dans nos eaux. Ce renforcement pourrait passer par une obligation accrue de diffusion à la communauté internationale des irrégularités constatées lors de contrôle de navires à l'occasion des audits de l'OMI, une coopération facilitée entre États pour agir plus rapidement dans les cas de fausses immatriculations, etc.

Enfin, la France pourrait prendre l'initiative de porter les enjeux maritimes à l'Organisation internationale de la francophonie, afin de favoriser une prise de conscience aussi large que possible sur ces sujets comme un renforcement de la coopération bilatérale ou multilatérale.

3.3.2.2. Veiller au maintien d'une présence française dans les espaces marins et les organisations internationales maritimes

a) La souveraineté maritime française par une présence affirmée mais aussi une entente et une coopération

La France doit garder un rôle moteur en faveur du droit international et en particulier du droit de la mer, notamment en restant attentive à son évolution, y compris sur des sujets en apparence technique mais dont les conséquences peuvent être importantes (comme la définition des îles, îlots, rochers, etc.).

L'ambition maritime française ne peut être pensée indépendamment des moyens nécessaires à sa protection. L'essor des activités économiques, énergétiques et scientifiques en mer, ainsi que le renforcement des politiques de protection du milieu marin, accroissent les besoins de surveillance, de contrôle et d'intervention de l'État. Dans un contexte marqué par la progression des trafics illicites, de la pêche illégale, des cybermenaces, des atteintes aux infrastructures critiques, des contestations de souveraineté et des risques pesant sur la liberté de navigation, la sécurité maritime doit être regardée comme une condition de possibilité de toute politique maritime. Il ne peut y avoir de puissance maritime durable sans capacité effective à protéger les espaces, les flux, les ressources et les intérêts qui la fondent.

La France a traditionnellement développé une action diplomatique vigilante pour veiller à une présence française dans les organismes internationaux, y compris de nature technique compte tenu du rôle important qu'ils peuvent tenir. Ainsi paraît-il souhaitable de maintenir la présence d'experts français dans les organes subsidiaires du Conseil de l'AIFM (la commission juridique et technique et la commission des finances).

Par ailleurs, la France pourrait agir pour favoriser un renforcement des moyens juridiques, techniques et opérationnels permettant d'intercepter les navires suspects, de traiter les cargaisons saisies et de sanctionner les personnes

impliquées. Des dispositifs complémentaires pourraient être étudiés, tels que le développement des capacités d'arraisonnement en haute mer, l'installation d'incinérateurs embarqués pour certaines saisies, ou encore l'interdiction d'exercer dans le domaine portuaire pour les personnes définitivement condamnées pour des faits liés au narcotrafic. Cette approche devrait également intégrer la cybersécurité des ports, des navires et des chaînes logistiques.

La difficile question des migrations irrégulières en mer impose de concilier protection des frontières, respect du droit international et impératif de sauvetage des vies humaines. La France devrait promouvoir une mutualisation accrue des moyens européens de surveillance, d'intervention et de traitement des situations de crise, notamment dans les espaces ultramarins exposés à des pressions migratoires spécifiques. Il conviendrait également de mieux sécuriser le statut juridique des agents participant aux opérations de sauvetage ou d'interception en mer (cf. *supra*). À l'échelle européenne, des réponses diplomatiques et juridiques devraient pouvoir être envisagées face aux États qui instrumentalisent les migrations irrégulières comme moyen de pression.

b) La présence française dans les organisations maritimes internationales doit également être un point de vigilance

La question de la présence française mais aussi de la présence de la langue française dans ces institutions internationales ne doit pas être sous-estimée. L'amélioration de la situation actuelle passe toutefois par une action complexe et de longue haleine, afin de repérer et de promouvoir des candidatures françaises reconnues par leurs pairs. Cet objectif implique également de soutenir les filières académiques et doctrinales qui permettent l'émergence de telles candidatures. En droit de la mer, la France dispose encore d'une expertise reconnue, mais celle-ci gagnerait à être mieux valorisée. Sa visibilité peut aujourd'hui être freinée par plusieurs facteurs, tenant notamment aux contraintes qui pèsent sur certaines formations universitaires spécialisées et à la diminution voire à la disparition des revues juridiques francophones sur ces sujets. Une attention renouvelée devrait y être portée, par les ministères intéressés en lien avec le SGMer.

Dans la même logique et compte tenu à la fois de l'importance du droit international sur ces sujets et du recours fréquent, dans les différends entre acteurs privés notamment, à l'arbitrage, une attention particulière devrait être apportée au développement du rôle de la chambre arbitrale maritime de Paris.

Favoriser un cadre international coopératif sur les enjeux maritimes

Proposition n° 25 : poursuivre l'engagement français en faveur du cadre international sur les enjeux maritimes.

La France doit continuer à jouer le rôle actif qui est le sien au plan international en faveur du droit de la mer, de son renforcement et de son développement sur les différents enjeux en cause (fonds marins, haute mer, décarbonation, lutte contre la flotte fantôme ou les trafics criminels utilisant l'espace maritime, etc.), y compris en mobilisant l'Union européenne et ses États membres, dans une logique d'exercice coopératif des souverainetés.

La France doit également poursuivre la défense et la promotion, dans les enceintes européennes et internationales, du respect du droit international de la mer, en particulier des règles garantissant la liberté de navigation et le libre passage dans les détroits internationaux. Dans le domaine de l'environnement, la France devrait maintenir son action résolue, avec ses partenaires européens, pour développer un cadre international permettant de faire face aux enjeux les plus cruciaux, notamment pour prolonger l'élan obtenu par la conclusion et l'entrée en vigueur de l'Accord BBNJ et pour faire aboutir le traité contre la pollution plastique. De même, de façon générale, la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale doit être poursuivie avec constance.

La France devrait veiller avec attention à la transparence des acteurs privés participant au financement, aux conseils de gestion ou aux dispositifs partenariaux liés à une AMP lorsqu'elle se trouve sur son territoire et offrir son assistance à cet égard aux pays qui le souhaitent.

Proposition n° 26 : conforter la souveraineté maritime française en s'appuyant sur la présence, l'entente et la coopération.

La souveraineté maritime française suppose, en particulier là où elle est contestée, une présence effective, une capacité de surveillance et une stratégie de coopération avec les États riverains et les organisations régionales. Cette approche pourrait être fondée sur un triptyque : présence sur le terrain, entente avec les partenaires et coopération bilatérale et internationale. Elle permettrait de protéger la biodiversité, de lutter contre la pollution, la surpêche et la pêche illégale, tout en évitant que les espaces maritimes contestés ou insuffisamment surveillés ne deviennent des zones de prédation environnementale ou d'influence concurrente.

Cette présence s'appuie d'abord sur les moyens de la Marine nationale, qui doit combiner moyens conventionnels, surveillance satellitaire, drones et exploitation des données maritimes. La mise en œuvre de la loi de programmation militaire doit ainsi garantir que les moyens navals, aériens et de surveillance de la Marine nationale continuent de contribuer pleinement, aux côtés des autres administrations concernées, à l'action de l'État en mer et à la protection des intérêts maritimes français.

Proposition n° 27 : mieux lutter contre les criminalités en mer, notamment en favorisant une coopération plus efficace aux échelles bilatérale et internationale.

Il conviendrait de renforcer les moyens juridiques, techniques et opérationnels permettant d'intercepter les navires suspects, de traiter les cargaisons saisies et de sanctionner les personnes impliquées, notamment pour lutter contre le narcotrafic. Sur la lutte contre les migrations irrégulières en mer, la France pourrait promouvoir une mutualisation accrue des moyens européens de surveillance, d'intervention et de traitement des situations de crise.

Par ailleurs, il conviendrait de mieux sécuriser le statut juridique des agents participant aux opérations de sauvetage ou d'interception en mer. Une mission spécifique devrait être conduite, associant les ministères et les acteurs intéressés sous l'égide du SGMer.

Proposition n° 28 : veiller à la présence française dans les organismes internationaux maritimes.

Le maintien d'une présence française, y compris de la langue française, dans les organismes maritimes internationaux, paraît souhaitable. Elle passe notamment par des efforts en amont, pour maintenir une filière française sur ces sujets, notamment sur le plan juridique.



Conclusion

Le Conseil d'État, comme lors de ses précédentes études, est allé à la rencontre de la société pour élaborer son étude 2026 sur la mer et les politiques publiques. Près de trois cents acteurs, scientifiques et chercheurs, chefs d'entreprises et artisans, fonctionnaires, militaires et diplomates, responsables associatifs, élus dont ceux des outre-mer, soit sont venus à notre rencontre, soit ont accepté de nous recevoir sur leurs lieux de travail ou de recherche. Nous avons pu bénéficier de leurs analyses et recherches, de leurs expériences et leurs vécus. Cette étude, forte aussi de la connaissance du cadre juridique et des politiques publiques des membres du Conseil d'État, leur doit beaucoup si ce n'est l'essentiel.

Le Conseil d'État a tenu à dresser d'abord l'état du droit applicable aux espaces maritimes. Le paradoxe est total. La mer est le symbole de la liberté pour l'homme mais elle est sans doute l'un des univers les plus réglementés qui soit. Cet état des lieux souligne le rôle essentiel que joue le droit international, dont les grandes conventions, notamment celle des Nations Unies sur le droit de la mer, ainsi que les règles coutumières demeurent les piliers, mais aussi un droit international sectoriel très développé et en évolution permanente. Le droit international de la mer irrigue le régime juridique des espaces maritimes français, marqué par une forte décentralisation, en particulier outre-mer, mais aussi le droit de l'Union, depuis la politique commune de la pêche jusqu'à la sécurité du transport maritime en passant par la protection des environnements marins, etc.

La France et l'Europe sont confrontées à un enjeu majeur, fondamental. La vie sur Terre est née de la mer et son avenir en dépend absolument. Les politiques publiques se doivent de prendre en compte les enjeux fondamentaux que constituent aujourd'hui et à l'avenir les océans.

Les enjeux de la mer sont d'abord environnementaux. L'océan est un régulateur essentiel de notre planète, menacée par le réchauffement climatique, les pollutions venues des terres et notamment plastiques, la montée quasi inexorable des eaux et les bouleversements qui en découlent. Les milieux marins souffrent et sont menacés. L'homme porte atteinte à la mer qu'il réduit trop souvent à un immense réservoir de richesses alimentaires mais aussi énergétiques, minérales, scientifiques. Ses richesses sont exploitées depuis longtemps mais elles sont de plus en plus convoitées voire pillées alors qu'elles devraient être mieux protégées, dans un univers marin où 90 % des espèces vivantes nous sont encore inconnues.

Les enjeux de la mer portent aussi sur la souveraineté des États. Elle n'est pas seulement un lieu d'échanges à l'échelle globale – 80 % du commerce mondial et 99 % des liaisons internet passent par elle – mais aussi de confrontation voire d'appropriation par les puissances mais aussi par de grands acteurs privés. La souveraineté, ce sont également les enjeux portuaires. Aujourd'hui, sur les trente principaux ports dans le monde, vingt-trois sont asiatiques dont dix chinois,

l'Europe n'ayant péniblement que trois ports dans ce classement (dont aucun port français). La souveraineté c'est encore pouvoir conserver une capacité industrielle pour construire des navires, des câbles, des équipements producteurs d'énergie, ou pour pouvoir exploiter les innovations liées à la richesse des océans.

Les enjeux de la mer touchent aussi à l'ordre public, pour lutter contre le pillage des ressources qui fait si mal aux populations côtières et à la diversité biologique ; pour lutter contre l'usage criminel de l'espace maritime au profit des trafics de drogues en pleine expansion mais aussi d'êtres humains et aux drames qu'ils génèrent.

Ces enjeux de la mer, par leur ampleur et leur diversité, appellent une prise de conscience de l'ensemble de notre pays afin de tourner les esprits vers les problématiques maritimes pour orienter nos politiques publiques et mobiliser les ressources.

L'étude le souligne : il appartient aux pouvoirs publics, face à ces enjeux majeurs, de définir clairement l'intérêt général maritime. Nous sommes confrontés à des tensions, entre les impératifs environnementaux et les exigences de développement économique et de soutien aux activités humaines ; entre les activités humaines elles-mêmes, les usages pouvant rivaliser sur un même espace. Il s'agit d'organiser ces tensions, légitimes et naturelles, et de fixer des priorités.

L'étude part du constat de ce qui marche dans notre pays et se propose de renforcer les atouts dont nous disposons : une marine nationale parmi les rares de niveau mondial, une structuration de l'action en mer autour du secrétariat général de la mer et des préfets maritimes, une recherche scientifique de niveau mondial avec des organismes de recherche internationalement reconnus, des entreprises leaders mondiaux dans leurs domaines d'activité, un tissu associatif dynamique, une géographie favorable avec notamment les outre-mer qui constituent l'essentiel de notre zone économique exclusive. L'étude ne propose pas de grand soir administratif mais un renforcement de l'action interministérielle du secrétariat général de la mer, notamment sur le volet environnemental et économique, car les enjeux maritimes ne sauraient relever d'un seul département ministériel et appellent donc un effort accru de coordination. Elle se propose de simplifier les organes de concertation et de réflexion stratégique.

Elle souligne l'importance des enjeux de la protection des océans. Elle souligne aussi celle des outre-mer, notamment s'agissant du développement des ports, de la pêche locale et des énergies marines. L'étude envisage des réflexions nouvelles sur les aires marines protégées, axées sur la science, entre zones d'exclusion totale et zones d'accueil d'activités. Elle insiste sur les enjeux industriels et portuaires, sur la nécessité de relier au mieux ces ports et les grands axes de circulation. Elle propose de mieux définir le modèle de pêche que notre pays devrait soutenir au sein de l'Union européenne avec l'impératif du renouvellement d'une flotte de pêche vieillissante. Elle souligne l'importance de l'action de notre pays au sein de l'Union européenne et dans les instances internationales où le droit de la mer se forme.

Il n'appartient évidemment pas au Conseil d'État de définir les priorités de l'action publique qui relèvent de la responsabilité éminente des autorités politiques. C'est pourquoi l'étude souligne qu'il est crucial que les enjeux maritimes ne restent pas entre les mains des spécialistes mais, compte tenu

de leur importance, soient davantage appréhendés par le peuple français tout entier et ses élus. Il est en revanche de la mission que le législateur a confiée au Conseil d'État, dans son activité d'étude et de prospective, de formuler des propositions pour que les politiques publiques qui mettent en œuvre ces choix soient plus cohérentes, mieux intégrées, plus efficaces, y compris à l'échelle européenne mais aussi internationale, où la France a un rôle moteur à jouer.

C'est l'ambition de cette étude, comme de chaque étude annuelle du Conseil d'État : dresser un constat objectif, formuler des propositions qui visent à améliorer l'action publique dans le domaine concerné, les soumettre aux décideurs publics et, plus largement, à tous les citoyens intéressés. C'est finalement aux autorités politiques, investies de la légitimité démocratique, qu'il appartiendra d'en apprécier l'intérêt et la pertinence et, nous l'espérons, de s'en inspirer.



Propositions

Axe n° 1 : élaborer une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées

Proposition n° 1 : définir l'intérêt général maritime poursuivi et le décliner dans une véritable stratégie maritime intégrée.

Proposition n° 2 : intégrer pleinement les outre-mer dans la stratégie maritime nationale et valoriser leur potentiel.

Proposition n° 3 : diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration et dans la société française en général.

Axe n° 2 : mieux asseoir la logique des aires marines protégées

Proposition n° 4 : mieux asseoir la logique des aires marines protégées pratiquées en France en la faisant davantage reposer sur une évaluation scientifique de leurs effets écologiques et socio-économiques tout en renforçant leur gouvernance locale.

Axe n° 3 : faire des parcs éoliens en mer et de la pêche un exemple de partage de l'espace maritime

Proposition n° 5 : favoriser la coactivité entre parc éolien en mer et pêche/aquaculture et faire des parcs éoliens en mer des points d'observation de la biodiversité marine.

Axe n° 4 : concilier les procédures environnementales aux enjeux industriels maritimes

Proposition n° 6 : concevoir des outils de mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) en mer et mieux valoriser les capacités foncières existantes.

Proposition n° 7 : décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur *hinterland*.

Axe n° 5 : faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation

Proposition n° 8 : faire du secteur maritime un laboratoire d'un soutien plus efficace à l'innovation afin de favoriser un effet d'entraînement dans le secteur de l'innovation marine.

Axe n° 6 : mieux intégrer les problématiques propres au littoral

Proposition n° 9 : mieux mobiliser les outils juridiques de l'aménagement littoral à la problématique de l'accélération du recul du trait de côte.

Proposition n° 10 : prévoir au sein du Fonds vert une enveloppe pluriannuelle dédiée à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, afin de financer, au-delà des études et des cartographies déjà soutenues, les premières opérations de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation.

Proposition n° 11 : mieux réguler les effets négatifs de la pression touristique et récréative sur les espaces maritimes et littoraux, notamment les plus sensibles.

Axe n° 7 : préparer l'avenir de la filière pêche

Proposition n° 12 : engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent de la compétence française, notamment la répartition et la gestion des droits de pêche et la représentation de la profession.

Proposition n° 13 : préparer une réforme de la politique commune de la pêche en élaborant des propositions françaises.

Proposition n° 14 : encourager le développement de l'aquaculture.

Axe n° 8 : mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes de l'État

Proposition n° 15 : conforter le SGMer pour en faire le véritable animateur interministériel des politiques maritimes de l'État sous l'autorité du Premier ministre.

Proposition n° 16 : pour le reste, favoriser la stabilité des structures ministérielles et administratives actuelles chargées de la Mer.

Axe n° 9 : conforter la place de la science dans les politiques maritimes

Proposition n° 17 : doter l'État d'un tableau de bord statistique performant pour les espaces et activités maritimes, incluant les outre-mer.

Proposition n° 18 : mieux intégrer la recherche scientifique aussi bien dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes que dans la recherche de solutions.

Proposition n° 19 : maintenir à niveau les infrastructures et équipements de la recherche océanographique, y compris dans le domaine polaire.

Axe n° 10 : assurer une meilleure articulation avec la dimension ultramarine

Proposition n° 20 : mieux associer les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales.

Axe n° 11 : favoriser une meilleure articulation entre les différents acteurs grâce à une rationalisation des instances de concertation

Proposition n° 21 : remettre à plat le panorama foisonnant des instances de concertation pour préparer une rationalisation.

Axe n° 12 : au niveau européen, agir pour favoriser une prise en compte plus volontaire et plus cohérente des enjeux maritimes par l'Union

Proposition n° 22 : pour la France, jouer un rôle moteur pour une politique européenne plus volontaire et plus cohérente sur les enjeux maritimes.

Proposition n° 23 : faire en sorte que l'Union européenne prenne pleinement la mesure des enjeux de la puissance maritime pour développer, dans ses domaines de compétence, des politiques cohérentes avec cette dimension.

Proposition n° 24 : mettre en place une meilleure gouvernance des politiques maritimes de l'UE.

Axe n° 13 : favoriser un cadre international coopératif sur les enjeux maritimes

Proposition n° 25 : poursuivre l'engagement français en faveur du cadre international sur les enjeux maritimes.

Proposition n° 26 : conforter la souveraineté maritime française en s'appuyant sur la présence, l'entente et la coopération.

Proposition n° 27 : mieux lutter contre les criminalités en mer, notamment en favorisant une coopération plus efficace aux échelles bilatérale et internationale.

Proposition n° 28 : veiller à la présence française dans les organismes internationaux maritimes.

Liste des « Focus »

Focus n° 1 : Le droit de passage inoffensif.....	50
Focus n° 2 : Le pavillon d'un navire : un élément essentiel	55
Focus n° 3 : La convention SOLAS.....	60
Focus n° 4 : La convention SAR.....	60
Focus n° 5 : La convention STCW	62
Focus n° 6 : La convention MLC 2006.....	63
Focus n° 7 : La convention MARPOL 73/78.....	64
Focus n° 8 : Les accords régionaux de coopération opérationnelle contre le trafic de stupéfiants.....	68
Focus n° 9 : Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international.....	113
Focus n° 10 : EXTRAPLAC, le programme français d'extension du plateau continental.....	121
Focus n° 11 : L'autorisation des câbles et des pipelines sous-marins	125
Focus n° 12 : La politique commune de la pêche (PCP)	154
Focus n° 13 : Le volet extérieur de la PCP.....	159
Focus n° 14 : Les dimensions financières de la PCP.....	164
Focus n° 15 : La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ».....	169
Focus n° 16 : Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, ou SEQUE-UE/EU ETS.....	173
Focus n° 17 : Les ressources minérales des grands fonds marins	190
Focus n° 18 : Le programme Argo	193
Focus n° 19 : La pollution plastique dans les territoires ultramarins	203
Focus n° 20 : La riche biodiversité des espaces maritimes français.....	227
Focus n° 21 : Les origines historiques de la recherche océanographique française	230
Focus n° 22 : La flotte océanographique française	241
Focus n° 23 : Quel régime juridique pour le détroit d'Ormuz ?	254
Focus n° 24 : Les opérations menées par la France contre des navires de la flotte fantôme russe	258
Focus n° 25 : Le plan d'action de l'Union européenne sur les câbles sous-marins.....	268

Focus n° 26 : Les porte-avions	285
Focus n° 27 : L'articulation entre les préfets maritimes et les préfets « terrestres »	296
Focus n° 28 : Le sauvetage en mer.....	298
Focus n° 29 : L'économie bleue, une notion aux contours incertains.....	303
Focus n° 30 : Pavillon de complaisance.....	310
Focus n° 31 : Pavillon et droit français	313
Focus n° 32 : Quelques tensions significatives à des passages stratégiques	319
Focus n° 33 : Les risques de déstabilisation sociale du transport transmanche	324
Focus n° 34 : Les écoles maritimes françaises, des centres d'excellence.....	331
Focus n° 35 : Les plans de développement de l'industrie maritime dans quelques États.....	335
Focus n° 36 : L'algoculture, une filière en devenir	378
Focus n° 37 : Les quotas de capture du maquereau	381
Focus n° 38 : Pêche artisanale contre pêche industrielle ?	386
Focus n° 39 : La représentation professionnelle des filières de pêche et de l'aquaculture en France	388
Focus n° 40 : Un cadre européen ambitieux.....	405
Focus n° 41 : Un régime juridique de l'éolien en mer complexe mais aménagé.....	411
Focus n° 42 : Déploiement de l'éolien maritime dans les ports hexagonaux par façade maritime	415
Focus n° 43 : La réglementation des activités nautiques de loisir	424
Focus n° 44 : Les concessions de plage	426
Focus n° 45 : Saint-Martin : un territoire stratégique pour le yachting dans les Caraïbes.....	432
Focus n° 46 : La feuille de route pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030	460
Focus n° 47 : L'exemple de la loi d'orientation maritime japonaise.....	462
Focus n° 48 : La question du financement, un point de friction.....	486
Focus n° 49 : De nombreuses directions d'administration centrale traitent de sujets maritimes.....	499
Focus n° 50 : Un exemple concret d'une démarche scientifique au soutien de l'action publique : le cas de l'invasion du crabe bleu en Méditerranée	511
Focus n° 51 : Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)	516



Annexes

Annexe n° 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe n° 2 – Groupe de contact et comité d'orientation

Annexe n° 3 – Cycle de conférences du Conseil d'État sur La mer et les politiques publiques

Annexe n° 4 – Liste des abréviations et acronymes

Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées

Audition (Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de l'audition)

Niki Aloupi, professeure de droit international public et membre de la Commission juridique et technique de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) – Université Paris Panthéon Assas

Floran Augagneur, vice-président de la Commission nationale du débat public, en charge du débat sur la planification maritime et l'éolien en mer avr. 2023 – déc. 2024

Isabelle Autissier, navigatrice, présidente d'honneur de WWF

Cécile Avezard, directrice générale de Voies navigables de France accompagnée de **Lionel Rouillon**, directeur de la direction du développement – VNF

Pierre Bahurel, directeur général de Mercator Ocean International

Olivier Bancel, directeur général clients et exploitation accompagné de **Paul Mazataud**, responsable du pôle fret de SNCF Réseau

Éric Banel, directeur général des affaires maritimes de la pêche et de l'aquaculture

Nathalie Bazire, secrétaire confédérale de la Confédération générale du travail – CGT

Pascal Berteaud, directeur général du Cerema

Philippe Berterottière, président-directeur général du groupe de Gaztransport et Technigaz GTT, président du Comité stratégique de la filière des Industriels de la Mer

Hervé Berville, ancien secrétaire d'État à la mer et à la biodiversité, député des Côtes d'Armor accompagné de **Pétronille Silva**, collaboratrice parlementaire

Jacques Billant, haut-commissaire de la République de Nouvelle-Calédonie, ancien préfet du Pas-de-Calais, de La Réunion et de la Guadeloupe accompagné de **Anaïs Ait Mansour**, directrice de cabinet et de **Amaury de Coudenhove**, élève fonctionnaire de l'Institut national du service public – INSP

Alain Biston, président-directeur général d'Alcatel Submarine Networks accompagné de **Raoul Jacquand**, VP Alliances Stratégiques et Affaires Externes et **Jérémy Maillet**, VP Opérations Marines

Alain Blanchard, délégué général de l'association nationale des élus littoraux (ANEL) accompagné de **Thomas Guyot**, chargé de mission affaires juridiques et parlementaires de l'association – ANEL

Régis Blanchard, général de division, commandant la gendarmerie maritime

Gilles Bloch, président du Muséum national d'histoire naturelle accompagné de **Frédérique Chlous**, directrice générale déléguée à la recherche, l'expertise, la valorisation, l'enseignement et professeure d'anthropologie – MNHN

Fabien Boileau, directeur des aires protégées et enjeux marins au sein de l'Office français de la biodiversité – OFB

Ronan Boillot, directeur national des garde-côtes des douanes – DNGCD

Fanette Bon, rédactrice en chef du journal *Le Marin* (Ouest France) accompagnée de **Thibaud Teillard**, expert des questions maritimes

Corinne Borel, cheffe du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'Espace accompagnée de **Florence Plessix**, cheffe du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche et de **Marjolaine Chiriaco**, cheffe du département environnement, planète-univers, espace

Moetai Brotherson, président de la Polynésie française, accompagné de **Heimana Ah-Min**, directrice de cabinet du ministre du secteur primaire et de la recherche et de **Valérie Sigaud**, directrice de cabinet du ministre des travaux et des transports maritimes et de Dircab du ministre des ressources primaires.

Christian Buchet, professeur, auteur, conférencier géo-politologue, spécialiste de la mer

Pierre-Yves Cadalen, député du Finistère accompagné de **Marie Beurrier**, collaboratrice parlementaire

Olivier Carmes, directeur général du port de Sète Sud de France

Marine de Carné de Trécesson de Coëtlogon, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Organisation maritime internationale accompagnée de ses collaborateurs

Laurent Castaing, directeur général des Chantiers de l'Atlantique

Etienne Castillo, secrétaire général adjoint en charge des secteurs maritime et portuaire – FO FEETS

Catherine Chabaud, ministre déléguée chargée de la Mer et de la Pêche

François Chartier, chargé de campagne océan – Greenpeace France

Valérie Chavagnac, directrice de recherche au CNRS, co-pilote du PEPR-Grands Fonds Marins accompagnée de **Violette Larrieu**, chargée de mission SHS PEPR Grands Fonds Marins

Anne Choquet, enseignante chercheuse, vice-présidente du Comité Bretagne Occidentale de l'Institut Français de la Mer – IFM

Joachim Claudet, conseiller océan du CNRS

Diégo Colas, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, accompagné de **Sandrine Barbier**, directrice-adjointe

Roland Coutas, président de la Fondation de la Mer, accompagné de **Alexandre Iaschine**, directeur général

Annie Cudennec, professeure agrégée émérite de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale (droit de l'Union européenne et droit de la mer) et **Gaëlle Guéguen-Hallouët**, professeure de droit public, directrice de l'UMR AMURE 63 08 et co-directrice de la chaire Transitions portuaires et maritimes

François Cuillandre, ancien maire de Brest

Frédéric Cuvillier, ancien secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, maire de Boulogne-sur-Mer

Philippe Delebecque, professeur de droit à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Anne-Marie Descotes, secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères accompagnée de **Catherine Calothy**, directrice adjointe des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement – MEAE

Thierry Devimeux, préfet de Guadeloupe, accompagné d'**Édouard Weber**, directeur de la mer de la Guadeloupe

Didier Dillard, directeur général d'Orange Marine

Sylvain Domergue, professeur agrégé et docteur en géographie à Sciences Po

Xavier Ducept, secrétaire général de la mer, accompagné de **Sidonie Folco**, conseillère attractivité et résilience

Julien Dujardin, président du directoire du grand port autonome de La Réunion

Lamy Essemlali, présidente de l'association Sea Shepherd France, accompagnée de **Janelle Gothié-Klein**, assistante exécutive

Vincent Faujour, président du groupe Piriou, accompagné de **Jean-Baptiste Chancerelle**, responsable stratégie et communication du groupe Piriou

Béatrice Favarel, présidente de la section droit maritime de la Société de législation comparée

Frédéric Flaus, président de la société Éoliennes en Mer îles d'Yeu et de Noirmoutier (EMYN), accompagné de **Marc Hirt**, directeur général d'Ocean Winds France et de **Yannick Raymond**, directeur de l'action territoriale et environnementale Les Éoliennes en Mer Services

Françoise Gaill, directrice de recherche émérite au CNRS, biologiste et océanographe

Didier Gascuel, professeur émérite, en écologie marine et sciences halieutiques – Institut Agro, Rennes

Thierry Gausseron, directeur du musée national de la Marine

Annick Girardin, ancienne ministre des outre-mer et ancienne ministre de la mer, sénatrice de Saint-Pierre-et-Miquelon accompagnée d'**Alexis Galinié**, collaborateur parlementaire

Vanessa Giraud, responsable des fonds impact environnement et directrice Stratégie et Développement à la Direction Capital Développement de Bpifrance, accompagnée de **Sophie Rémont**, directrice de l'expertise à la Direction de l'Innovation, **Xavier Gelot**, directeur du Fonds de Renforcement des PME (FRPME) et **Pierre Cejka**, chargé de relations institutionnelles et médias

Yan Giron, analyste maritime

Sandrine Gourlet, présidente du directoire du grand port maritime de La Rochelle

Bernard Gresser, président de la Fédération des clubs de plage

Benoit de Guibert, vice-amiral d'escadre, préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord

Olivier Guyonvarch, vice-amiral d'escadre, ambassadeur de France en Jamaïque, représentant permanent auprès de l'AIFM

Caroline Hilliet Le Branchu, présidente-directrice générale de la société La Belle-Iloise accompagnée de **Julien Jolly**, directeur Industrie et Supply Chain et de **Christophe Lachenays**, directeur Achats à La Belle-Iloise

François Houllier, président-directeur général de l'Ifremer

Olivier Jacob, directeur général des outre-mer

Florence Jeanblanc-Risler, préfète, administratrice supérieure des Terres australes et antarctiques françaises

Mathilde Jounot, journaliste et réalisatrice

Didier Lallement, ancien préfet, ancien secrétaire général de la mer

François Lallier, professeur de biologie à Sorbonne Université, vice-président de l'European Marine Board

Pierre-Marie Lamellière, vice-président de l'ASA « Vivre avec la mer » (Normandie) accompagné de **Jean-François Stordeur**, président

Patrice Latron, préfet de La Réunion, accompagné de **Vassili Czorny**, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales, du capitaine de vaisseau **Jérôme Larraz**, commandant de la zone maritime et de **Nicolas Le Bianic**, directeur de la mer Sud océan Indien

Olivier de La Laurencie, directeur de projets Énergies Marines Renouvelables chez EDF Renouvelables

Jean-Frédéric Laurent, délégué général de l'Union des ports de France

Célia de Lavergne, directrice de l'eau et de la biodiversité à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature accompagnée de **Vincent Szleper**, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (DGALN)

Alan Le Bout-Ayassami, chef de projet « Économie bleue » du Conseil territorial de Saint-Martin

Yann Le Bris, procureur de la République de Fort-de-France

Didier Le Gac, député du Finistère

Philippe Le Gal, président du Comité national de la conchyliculture et du Comité régional conchylicole de Bretagne Sud accompagné de **Stéphane Claireaux**, responsable de la Communication et des Affaires publiques du CNC et d'**Anne-Laure Prego-Cauchet**, directrice générale du Comité régional conchylicole

Amine Lehna, président de Deep Blue Fondation accompagné de **Lorenzo Specty**, vice-président, de **Miali Naja**, secrétaire générale et de **Maylis Real**, secrétaire générale chargée des relations diplomatiques

Hans Leijten, directeur exécutif de FRONTEX accompagné de **Brice Caldairou**, chef du secteur des garde-côtes

Felix Leinemann, chef d'unité MARE.A.2, secteur de l'économie bleue, aquaculture et planification de l'espace maritime, direction générale des affaires maritimes et de la pêche, DG MARE, Commission européenne, accompagné d'**Andreea Strachinescu**, chef d'unité de recherche, innovation et investissement

et de **Christos Economou**, directeur adjoint et chef d'unité Stratégies relatives aux bassins maritimes, coopération maritime régionale et Sûreté maritime de la DG MARE

Olivier Le Nezet, président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, accompagné de **Philippe de Lambert des Granges**, directeur général – CNPMM

Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances, présidente du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), accompagnée de **Sacha Cohen**, inspecteur des finances -IGF

David Le Quintrec, président de l'Union française des pêcheurs artisans et de l'alliance européenne des pêcheurs artisans accompagné de **Jean-Vincent Chantreau**, secrétaire général

Marina Lévy, océanographe, directrice de recherche au CNRS, directrice de l'Institut de l'Océan de l'Alliance Sorbonne université

Stéphanie Limouzin, présidente de Collecte Localisation Satellites – CLS

Édouard Louis-Dreyfus, président d'Armateurs de France, président de Louis Dreyfus Armateurs, accompagné de **Laurent Martens**, délégué général d'Armateurs de France et de **Agathe Rinaudo**, responsable communication et relations institutionnelles

Olivier Lozachmeur, docteur en droit public, juriste au sein du cabinet d'avocats LGP à Brest

Yves Lyon-Caen, président de la Confédération du nautisme et de la plaisance, accompagné de **Solweig de Lantivy**, secrétaire générale

Youna Lyons, présidente de l'ONG ACOPS

Florian Manet, colonel de gendarmerie, chercheur associé à la chaire « Mer, Maritimité et Maritimisation du monde » de Sciences Po Rennes

Jean-François de Manheulle, préfet, administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna

Bruno Margollé, président de la Fédération des Organisations de Producteurs de la Pêche Artisanale, accompagné de **Jérémie Souben**, secrétaire général – FEDOPA

Julien Marion, directeur général de la Sécurité civile et de la gestion des crises accompagné de **Félix Bouchard**, chargé de mission de Loïc Chapelon, capitaine de frégate et de **Julien Berrivin**, capitaine de corvette à la DGSCGC

Hervé Martel, président du directoire du grand port maritime de Marseille

Laurent Mayet, inspecteur général de l'Éducation, du Sport et de la Recherche, cofondateur du think tank le Cercle Polaire

Arnaud Mentré, ambassadeur chargé de la coopération régionale dans la zone Atlantique

Nathalie Mercier-Perrin, présidente exécutive du Cluster Maritime Français

Philippe Metzger, ancien officier de la Marine nationale, économiste, docteur en géographie

Frédéric Moncany de Saint-Aignan, président du conseil d'administration de l'École nationale supérieure maritime accompagné de **François Lambert**, directeur général – ENSM

Alexis Morel, administrateur en chef de 1^{re} classe des affaires maritimes, directeur du CROSS Atlantique Étel

Sophie Murlon, directrice générale de l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

Bruno Nicolas, président de l'association Expédition 7^e Continent

Claire Nouvian, fondatrice et directrice de l'association Bloom, accompagnée de **Frédéric Lemanach**, directeur scientifique, de **Swann Bommier**, directeur du plaidoyer, de **Aymeric Thillaye du Boullay**, directeur des affaires juridiques et de **Léna Fréjaville**, responsable du programme transitions de l'association Bloom

Emmanuel de Oliveira, président de la SNSM – Les sauveteurs en Mer

Antoine Ollivier, greffier adjoint du Tribunal international du droit de la mer

Fabrizio d'Ortenzio, directeur du groupe de recherche – OMER (Océan et Mers) du CNRS

Adam Oubuih, directeur général d'Atout France accompagné de **Philippe Maud'hui**, directeur Observation, Qualité et Développement durable d'Atout France

Karim Ouni, directeur du port autonome de la Nouvelle-Calédonie

Sophie Panonacle, députée de la Gironde, présidente du Bureau du Conseil national de la mer et des littoraux, présidente du Comité national du trait de côte

Valérie Petat, directrice de projets transports/industrie du futur à la Direction générale des entreprises, accompagnée de **Lucie Sadoun**, cheffe de projet industrie de la mer – DGE

Xavier Piechaczyk, président du directoire de RTE, accompagné de **Séverine Larere**, secrétaire générale et **Régis Boigegrain**, membre du directoire, directeur général du pôle Gestion de l'Infrastructure

Cyril Piquemal, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'UE, accompagné de **Etienne Le Marchand**, conseiller politique maritime intégrée

Cyrille Poirier-Coutansais, directeur de recherches au Centre d'Études Stratégiques de la Marine – CESM

Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur en charge des pôles et des enjeux maritimes

Pierre-Éric Pommellet, président-directeur général de Naval Group, accompagné de **Guillaume Rochard**, directeur stratégique

Christophe Prazuck, ancien directeur de l'institut de l'Océan de l'Alliance Sorbonne Université, ancien chef d'état-major de la Marine (2016-2020)

Pierre Romain, directeur général du travail accompagné de Steve Billaud, sous-directeur de l'animation territoriale du système de l'inspection du travail

David Renault, directeur de l'Institut polaire français Paul-Émile Victor, accompagné de **Marc Eleaume**, chercheur et maître de conférences du Muséum national d'Histoire naturelle

Eudes Riblier, ancien président de l'Institut français de la mer accompagné de **Patrick Baraona**, président d'Armateurs de France et de **Jean-Louis Fillon**, commissaire général de la Marine, président de la section Droit et économie de l'Académie de marine

Davy Rimane, député de Guyane, président de la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, accompagné de **Jeanne Belanyi**, collaboratrice parlementaire, directrice de l'Observatoire de l'Outre-mer de la Fondation Jean-Jaurès

Robert Rézenthel, spécialiste du droit portuaire

Denis Robin, ancien secrétaire général de la mer, directeur général de l'ARS Île-de-France

Alexandre Rochatte, haut-commissaire de la République en Polynésie française, ancien préfet de la région Guadeloupe et représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin

Nicolas Roche, secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, accompagné de **Philippe Naudet**, capitaine de vaisseau pour les affaires de défense

Benoît Rochet, directeur général de HAROPA PORT

Julien Rochette, directeur du programme Océan de l'Institut du développement durable et des relations internationales

Véronique Roger-Lacan, ambassadrice de la France pour le Pacifique, représentante permanente de la France auprès de la Communauté du Pacifique et secrétaire permanente pour le Pacifique

Augustin de Romanet, président d'honneur d'Aéroports de Paris, auteur d'un rapport sur le schéma de gouvernance d'ensemble de l'Axe Méditerranée Rhône Saône

Nathalie Ros, professeure à l'Université de Tours, vice-présidente et secrétaire générale de l'Association internationale du droit de la mer – AssIDMer

Jean-Marc Roué, président de Brittany Ferries, accompagné de **Christophe Mathieu**, président-directeur général

Jean-Emmanuel Sauvée, président de l'Académie de marine

Charlotte Schoelinck, co-fondatrice de Lisaqua

Guillaume Sellier, inspecteur général des affaires maritimes

Florian Soisson, directeur général de la compagnie des pêches à Saint-Malo, président de l'ANOP et vice-président du Comité national des pêches, accompagné de **Julien Lamothe**, secrétaire général de l'ANOP

Jean-Marc Sornin, président d'Abyssia

Yanis Souami, directeur général de la société Sinay

Jean-François Struillou, directeur de recherches au CNRS, chargé d'enseignement à l'Université de Nantes

François Thomas, président de SOS Méditerranée, accompagné de **Sophie Beau**, directrice générale de SOS Méditerranée et **Marie Lajus**, membre du conseil d'administration

Jean-Paul Thomas, responsable du département transports accompagné d'**Anne-Sophie Roussel-Truffy**, responsable du département Habitation, Outre-mer, Événement de grande ampleur et agricole, France assureurs

Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports accompagnée de **Stéphanie Cubier**, sous-directrice à la sous-direction des ports et de **Daphné Boret-Camguilhem**, adjointe à la DGITM

Frédéric Toulliou, directeur général du groupe Sofish, président de l'Union du mareyage Français, président de France Filière Pêche

Paul Turret, directeur de l'Institut Supérieur d'Économie Maritime – ISEMAR

Carine Tramier, présidente du Conseil d'Orientation pour la Recherche et l'Innovation des Industriels de la Mer accompagnée de **Timothée Moulinier**, délégué recherche, développement, innovation et numérique – GICAN

Stéphane Traver, député de la Manche, ancien ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Romain Troublé, directeur exécutif de la Fondation Tara Ocean

Guillaume Turquet de Beauregard, directeur de l'École du service public de la mer (ESPMER), accompagné d'**Yves Damay**, directeur adjoint – ESPMER

Clara Ulrich, coordinatrice des expertises halieutiques à l'Ifremer

Francis Vallat, membre de l'Académie de marine, président d'honneur du cluster maritime français, du cluster maritime européen, de l'institut français de la mer et de SOS Méditerranée

Philippe Van de Maele, directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Pierre Vandier, amiral, commandant suprême allié Transformation de l'OTAN, ancien chef d'état-major de la Marine et ancien commandant du porte-avions Charles de Gaulle

Nicolas Vaujour, amiral, chef d'état-major de la Marine accompagné du capitaine de vaisseau **Louis Proux de la Rivière**

Valérie Verdier, présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement

Alain Vidalies, député des Landes, ancien secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche

Pierre-Antoine Villanova, directeur général de Corsica Linea

Stéphanie Yon-Courtin, députée européenne, vice-présidente de la commission de la Pêche, conseillère régionale de Normandie accompagnée de **Clément Chaillou**, assistant parlementaire

Franck Zal, biologiste marin, ancien chercheur au CNRS, co-fondateur de la société Hemarina (Morlaix)

Déplacements

Brest

21 janvier 2026

François Houllier, président-directeur général de l'Ifremer

Olivier Lefort, directeur de la Flotte Océanographique Française

Philippe Moal, directeur de centre Ifremer Bretagne

Géraldine Guillevic, directrice de la communication et des relations institutionnelles

Nabil Sultan, directeur du département Ressources physiques et Écosystèmes de fond de mer

Olivier Le Pivert, coordinateur de l'expertise en appui aux politiques publiques

Diane Vaschalde, coordinatrice pour le Comité des Parties Prenantes

Steven Foubert, responsable du Pôle contrôles et audits

Stephan Jorry, directeur scientifique adjoint

22 janvier 2026

Serge Chiaravano, directeur du Cross Corsen

Gauthier Dupire, capitaine de vaisseau, officier de la Marine nationale, directeur du centre d'expertise pratique de lutte antipollution (CEPPOL)

Ismaël Hifdi, commandant de la base navale de Brest

Jean-François Quérat, vice-amiral d'escadre, préfet maritime de l'Atlantique – CECLANT

Visite BSAM Garonne, du MICA Center et du Cross Corsen

23 janvier 2026

Christophe Chabert, président du directoire de BrestPort, accompagné de **Richard Szuflak**, directeur général adjoint de BrestPort

François Cuillandre, maire de Brest

Michel Gourtay, vice-président Brest métropole en charge de l'économie, de l'innovation, du numérique et des ports

Ronan Floch, directeur de la criée de Brest

Visite du navire océanographique « Pourquoi Pas ? »

Bruxelles

23 et 24 mars 2026

Clemens Ladenburger, directeur général adjoint du service juridique de la Commission européenne

Jan Ceysens, directeur adjoint du cabinet de **Jessika Roswall**, Commissaire européenne à l'Environnement

Kestutis Sadauskas, directeur général adjoint de la Direction Générale MARE de la Commission européenne

Ioannis Hajjiannis, directeur général du cabinet de **Costas Kadis**, Commissaire européen à la mer et à la pêche

Cyril Piquemal, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne et **Sylvain Humbert**, Conseiller juridique

Barbara Seiller, directrice de la direction générale MOVE -DG MOVE

Ruth Reichstein, conseillère Environnement et Eau du cabinet d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne

Marseille

7 et 8 avril 2026

Fabrice Coquio, président-directeur général France de Digital Realty

Ramon Fernandez, directeur financier du groupe CMA-CGM et **Christine Cabau-Woehrel**, vice-présidente exécutive chargée des actifs et des opérations

Arnaud Schaumasse, directeur du département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM)

Valérie Verdier, présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement, accompagnée de **Nejma André**, directrice de cabinet, **Philippe Charvis**, directeur délégué à la science, **Gilles Kleitz**, directeur délégué adjoint à la science et chargé des sciences à la durabilité, **Sophie Lanco**, directrice adjointe du département Océan, **Marc Leopold**, chercheur spécialisé en ressources halieutiques, **Guillaume Marchessaux**, chercheur en écologie marine, **Lilou Sciortino-Monaco**, conseillère affaires internationales au cabinet, **Gilles Pecassou**, directeur général délégué et chargé de la diplomatie et **François Tavernier**, secrétaire général

Jacques Witkowski, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet de la zone de défense de sécurité Sud et préfet des Bouches-du-Rhône accompagné d'**Isabelle Epailard**, préfète déléguée pour l'égalité des chances et de **Corinne Simon**, préfète déléguée auprès du préfet de police des Bouches-du-Rhône de **Didier Mamis**, secrétaire général pour les affaires régionales et de **Nicolas Hauptmann**, directeur de cabinet

Annexe n° 2 : Groupe de contact et comité d'orientation

Groupe de contact

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2026 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section des études de la prospective et de la coopération avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l'étude annuelle.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

- **Niki Aloupi**, professeure de droit international public et membre de la Commission juridique et technique de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) – Université Paris Panthéon Assas
- **Pierre Bahurel**, directeur général de Mercator Ocean International
- **Philippe Berterottière**, président-directeur général du groupe de Gaztransport et Technigaz GTT, président du Comité stratégique de la filière des Industriels de la Mer
- **Diego Colas**, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- **Sylvain Domergue**, professeur agrégé et docteur en géographie à Sciences Po
- **Julien Dujardin**, président du Directoire du grand port autonome de La Réunion
- **Thierry Gausseron**, directeur du musée national de la Marine
- **Sandrine Gourlet**, présidente du Directoire du Grand Port Maritime de La Rochelle
- **Édouard Guillaud**, amiral, ancien chef de l'état-major des armées, ancien chef d'état-major particulier du président de la République, ancien commandant du Charles de Gaulle
- **Cyrille Poirier-Coutansais**, directeur de recherches au Centre d'Études Stratégiques de la Marine (CESM)
- **Nathalie Ros**, professeure à l'Université de Tours, vice-présidente et secrétaire générale de l'Association internationale du droit de la mer (AssIDMer)
- **Guillaume Sellier**, inspecteur général des affaires maritimes
- **Clara Ulrich**, coordinatrice des expertises halieutiques à l'Ifremer

Comité d'orientation

Un « comité d'orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2026 du Conseil d'État. Composé de membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section des études de la prospective et de la coopération avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et de la préfiguration des propositions.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

- **Pierre Boussaroque**, rapporteur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux
- **Jean-Baptiste Butlen**, rapporteur à la 6^e chambre de la section du contentieux et à la section des travaux publics
- **Laurent Cabrera**, rapporteur à la section de l'administration
- **Raphael Chambon**, assesseur à la 4^e chambre de la section du contentieux
- **Olivier Couvert-Castera**, président de la cour administrative d'appel de Bordeaux
- **Bertrand Dacosta**, président à la 10^e chambre de la section du contentieux
- **Frédéric Gueudar-Delahaye**, assesseur à la 7^e chambre de la section du contentieux
- **Stéphane Hoynck**, assesseur à la 6^e chambre de la section du contentieux
- **Jean-Luc Matt**, rapporteur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux et à la section de l'intérieur
- **Terry Olson**, juge des référés à la section du contentieux et rapporteur à la section des travaux publics
- **Catherine Pignon**, rapporteure à la section de l'intérieur
- **Didier Ribes**, rapporteur à la section de l'intérieur
- **Maud Vialettes**, présidente adjointe à la section sociale
- **Réda Wadjiny-Green**, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques
- **François-Xavier Le Pelletier de Woillemont**, rapporteur à la section de l'administration

Annexe n° 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur La mer et les politiques publiques

*Les fonctions mentionnées sont celles occupées
à la date de la conférence*

15 octobre 2025 : Conférence inaugurale – La mer, un enjeu de souveraineté à penser sur le temps long au service des citoyens

Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Introduction et modération : Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

- **Christian Buchet**, membre de l'Académie de marine, ancien secrétaire général du Grenelle de la mer, directeur scientifique du programme Océanides et directeur du centre d'études de la mer de l'institut catholique de Paris
- **Sylvie Dufour**, directrice de recherche émérite CNRS, chargée de mission mer au Muséum national d'histoire naturelle
- **Erik Orsenna**, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française
- **Amiral Nicolas Vaujour**, chef d'État-major de la Marine

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-etude-annuelle-2026>

14 janvier 2026 : Enjeux écologiques et économiques

Introduction et modération : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Intervenants :

- **Isabelle Autissier**, navigatrice – présidente d'Honneur du WWF France
- **Françoise Gaill**, directrice de recherche émérite du CNRS, océanographe et biologiste, spécialiste des écosystèmes marins profonds et de l'adaptation aux milieux extrêmes, vice-présidente de la Plateforme Océan et Climat
- **Nathalie Mercier-Perrin**, présidente exécutive du Cluster maritime français et vice-présidente de l'European network of maritime clusters (ENMC)
- **Teva Rohfritsch**, sénateur de la Polynésie française

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-enjeux-ecologiques-et-economiques-etude-annuelle2026-2-5>

18 mars 2026 : Les enjeux de défense et sécurité

Introduction et modération : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Intervenants :

- **Xavier Ducept**, général, secrétaire général de la mer
- **Édouard Guillaud**, amiral (2s), chef d'état-major des armées de 2010 à 2014
- **Bertrand Monnet**, professeur à l'EDHEC Business School
- **Estelle Youssouffa**, députée de Mayotte

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-les-enjeux-de-defense-et-de-securite-etude-annuelle-2026-3-5>

8 avril 2026 : La mer et le littoral – À Marseille

Mot d'accueil :

- **Rémy Schwartz**, président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État
- **Marie-Dominique Poinso-Pourtal**, bâtonnière de l'Ordre des avocats du barreau de Marseille

Modération : Jean-Christophe Duchon-Doris, président de la Cour administrative d'appel de Marseille

Intervenants :

- **Philippe Berterottière**, président du groupe GTT, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer
- **Hervé Martel**, président du directoire du grand port maritime de Marseille
- **Sophie Panonacle**, députée de la Gironde, présidente du Bureau du Conseil national de la mer et des littoraux, présidente du Comité national du trait de côte
- **Samuel Robert**, géographe, directeur de recherche au CNRS, directeur-adjoint du laboratoire ESPACE et directeur-adjoint de l'Observatoire Hommes-Milieus Littoral méditerranéen

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-la-mer-et-le-littoral-etude-annuelle-2026-4-5>

6 mai 2026 : Regards croisés sur les politiques maritimes internationales

Introduction et modération : Christine Maugüé, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Intervenants :

- **Niki Aloupi**, professeure de droit public à l'université Paris 2 Panthéon Assas, directrice de l'Institut des hautes études internationales (IHEI), membre de la commission juridique et technique de l'Autorité internationale des fonds marins
- **Ramon Fernandez**, directeur financier du groupe CMA-CGM

- **Olivier Poivre d'Arvor**, envoyé spécial du Président de la République pour la Conférence des Nations Unies sur l'Océan, ambassadeur pour les pôles et les océans pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- **Julia Tasse**, directrice de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/06-05-regards-croises-sur-les-politiques-maritimes-internationales-etude-annuelle-2026-la-mer-et-les-politiques-publiques-5-5>

Annexe n° 4 : Liste des abréviations et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFIR	<i>Alternative Fuels Infrastructure Regulation</i>
AFNOR	Association française de normalisation
AFS	Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIFM	Autorité internationale des fonds marins
AIS	Système d'identification automatique
AJDA	L'actualité juridique droit administratif
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMP	Aire marine protégée
AMURE	Aménagement des usages des ressources et des espaces maritimes et littoraux
ANOP	Association nationale des organisations de producteurs
ANR	Agence nationale de la recherche
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APER	Association pour la plaisance éco-responsable
ASAP	Accélération et simplification de l'action publique
ASN	<i>Alcatel Submarine Networks</i>
BBNJ	<i>Biodiversity Beyond National Jurisdiction</i> Accord relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale
BIMCO	<i>Baltic and International Maritime Council</i>
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP	Bâtiment et travaux publics
BTS	Brevet de technicien supérieur
BWM	Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires
CALDOVREP	Système obligatoire de comptes rendus de navires transitant dans le détroit du Pas-de-Calais
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CBI	Commission baleinière internationale
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique
CCAS	<i>Convention for the Conservation of Antarctic Seals</i>
CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du Sud
CE	Conseil d'État
CEA	Commissariat à l'énergie atomique