

N° 492
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à mieux protéger les écosystèmes marins,

PRÉSENTÉE

Par Mme Mathilde OLLIVIER, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Mme Antoinette GUHL, M. Yannick JADOT, Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mme Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE, Anne SOUYRIS et Mélanie VOGEL,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

*« Homme libre, toujours tu chériras la mer !
La mer est ton miroir ; tu contemples ton âme
Dans le déroulement infini de sa lame,
Et ton esprit n'est pas un gouffre moins amer. (...) »*
Charles Baudelaire - *Les Fleurs du Mal*

Mesdames, Messieurs,

L'océan fascine autant qu'il impressionne.

Berceau de la biodiversité, nourrissant notre imaginaire et notre culture, il reste depuis toujours une source d'inspiration inépuisable. Ce bien commun couvre plus de 70 % de la surface de notre planète et joue un rôle fondamental dans l'équilibre de la vie sur Terre.

Bien que vital pour l'Homme, l'océan subit de plein fouet une multitude de pressions.

Alors que la mer n'a pas encore révélé l'ensemble de ses secrets, elle fait face depuis des décennies à une intensification des activités humaines et industrielles.

L'océan pâtit, à l'instar de tous les autres milieux, des effets du dérèglement climatique. L'augmentation des températures et les canicules sous-marines sont de plus en plus fréquentes. De fait, l'océan a absorbé plus de 70 % de l'excès de chaleur lié au réchauffement climatique.

Les milieux marins souffrent également d'une pression provenant de la terre : activités humaines, industrielles, agricoles et domestiques. La pollution plastique, notamment, est une des problématiques les plus impactantes sur les océans. En effet, le septième continent n'est plus une fable de science-fiction mais une triste réalité. La faune marine, des tortues aux poissons en passant par les mammifères marins, étouffe en raison de l'ingestion croissante de déchets plastiques. Une étude¹ réalisée par le Forum

¹ https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf

économique mondial et la fondation Ellen McArthur prévoit même qu'en 2050, on comptera plus de morceaux de plastiques que de poissons dans l'océan.

Enfin, la surpêche décime la faune marine et certaines techniques détruisent durablement les fonds marins et les habitats. Le professeur de biologie marine Didier Gascuel affirme ainsi que le stock de poissons a été divisé par trois depuis les débuts de la pêche industrielle. Depuis le « pic de production » atteint en 1996, les compagnies affrètent de plus en plus de bateaux industriels avec des techniques toujours plus agressives, pour finalement prélever autant voire moins de tonnes de poissons. L'utilisation d'engins de pêche colossaux, peu sélectifs et destructeurs des fonds marins, tels que les méga-chalutiers, représente un danger croissant pour les écosystèmes marins et les populations en dépendant.

La réalité scientifique nous rattrape inlassablement. L'activité humaine fait peser des pressions insoutenables sur les océans. Et ces effets néfastes s'aggraveront avec le temps si rien ne change, si nous n'agissons pas. À l'heure où le climatoscepticisme et les attaques obscurantistes contre la recherche s'accroissent, notre devoir est de rappeler le rôle indispensable du savoir et de la science dans nos sociétés démocratiques. Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son Rapport spécial sur l'océan et la cryosphère, alerte : « *le réchauffement, l'acidification de l'océan et la poursuite des politiques actuelles de gestion des pêches placent 60 % des pêches mondiales face à un très haut risque* ». La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) le souligne également : la pêche est la cause première du déclin de la biodiversité océanique. En quelques décennies, notamment entre 1950 et 1990, les populations de poissons et de crustacés se sont effondrées. L'Office français de la biodiversité alerte sur la perte de biodiversité marine : 94 % des habitats marins et côtiers d'intérêt communautaire évalués en métropole sont en mauvais état, 27 % des poissons de la pêche française sont issus de stocks surpêchés et 6 poissons migrateurs sur 11 sont menacés dans les eaux douces et marines². Les impacts toujours plus importants de la surexploitation des ressources rendent la biodiversité marine et les secteurs professionnels associés de plus en plus vulnérables.

L'océan est et restera l'un de nos meilleurs alliés dans la limitation de la crise climatique. La bonne santé du monde océanique conditionne l'équilibre entier de la planète. Il joue notamment le rôle de régulateur climatique. Les océans absorbent une grande partie du dioxyde de

² <https://www.ofb.gouv.fr/le-milieu-marin>

carbone (CO₂) émis par les activités humaines et produisent environ 50 % de l'oxygène que nous respirons grâce au phytoplancton³. Des récifs coralliens aux abysses, les océans abritent une biodiversité extraordinaire. Cette richesse naturelle est centrale pour garantir la stabilité et la résilience des écosystèmes, face à des pressions croissantes. Au-delà de l'aspect écologique, protéger cette biodiversité c'est préserver l'équilibre économique et social de la pêche et de ses acteurs, dont notre alimentation dépend, et c'est protéger les littoraux face à l'érosion et à la montée des eaux.

Face à ce constat, des ruptures sont à opérer, un tournant est à imaginer. La question qui se pose maintenant est celle de comment transformer cette réalité scientifique en pratique politique.

La France a ici une responsabilité immense, mais elle n'est pas à la hauteur.

Présente sur l'ensemble des océans de la planète, la France se situe au carrefour de toutes les merveilles et de toutes les perturbations du monde. Avec 10 193 037 km² de zone économique exclusive (ZEE), la France possède le deuxième domaine maritime mondial. Elle joue ainsi un rôle majeur dans la protection des océans et la gestion durable des activités s'y exerçant.

L'accueil du sommet des Nations unies sur les océans à Nice en juin prochain est une occasion rare et précieuse. Le traité sur la haute mer et la biodiversité marine, plus connu sous son acronyme anglais BBNJ (*Biological diversity of areas Beyond National Jurisdiction*), sera au cœur des discussions. Cet accord porte sur la protection de l'océan situé en dehors des zones économiques exclusives (ZEE) et du plateau continental des États côtiers. Il fournit avant tout des réponses opérationnelles, à commencer par la possibilité de créer des aires marines protégées au large de tous les continents. Ce texte marque même un tournant décisif et historique en venant compléter le cadre juridique établi en 1982 par la convention des Nations unies sur le droit de la mer en Jamaïque. La France en a été l'un des premiers signataires dès septembre 2023, avec l'adoption définitive du projet de loi autorisant la ratification de l'accord BBNJ au Sénat le 5 novembre dernier. Alors que tous les regards seront tournés vers Nice, la France doit transformer ses grands discours en actes. Il est venu le temps d'une diplomatie écologiste à la hauteur des enjeux de notre siècle.

Depuis les années 2010, la France multiplie ses engagements en matière de protection des milieux marins. L'article L. 110-4 du code de

³ <https://ocean-climate.org/sensibilisation/locean-origine-de-la-vie/>

l'environnement⁴ fixe la stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir 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 ». Récemment, à l'issue du One Ocean Summit en 2022, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé que la France avait atteint l'objectif de protection de 30 % de ses eaux.

Pourtant, la réalité est bien différente. Aujourd'hui, l'efficacité de la protection des aires marines dans les eaux territoriales françaises fait l'objet de vives critiques.

Plutôt que de s'aligner sur les standards internationaux, la France a adopté sa propre définition d'une aire marine protégée. Le régime actuel correspondant aux 33 % d'aires marines protégées est complexe avec 18 statuts de protection différents, dont certains apportent peu, voire aucune réglementation.

Dans cette logique solitaire, la France a fait le choix d'une définition souple des 10 %, rebaptisée « protection forte », à rebours de la protection stricte définie par l'Union européenne et préconisée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Tout en restant relativement vague, un décret paru le 12 avril 2022 au Journal officiel dispose se fonder sur une « protection forte » dans laquelle « les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées », ce qui laisse un espace juridique de nature à amoindrir le régime. Ce non-alignement avec les normes internationales n'est pas compréhensible. Alors, inéluctablement, cette redéfinition des aires marines à la française ne permet pas, là non plus, de répondre à des objectifs de protection efficaces. Aussi, nos aires marines protégées sont très inégalement réparties, avec des niveaux qui varient considérablement selon les territoires.

À Nice, le gouvernement français souhaite continuer de porter une voix diplomatique forte. Celle-ci ne peut être entendue si elle ne s'accompagne pas d'une politique volontariste et cohérente de mise en œuvre d'une véritable protection dans les eaux territoriales françaises. Actuellement, avec « des aires marines de papier »⁵, notre crédibilité n'est pas assurée.

Portons une ambition française pour une véritable protection des écosystèmes marins.

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043966053/

⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X23000982>

Dans ce contexte national et international où l'océan sera au cœur de l'actualité, le Sénat se doit d'être force de proposition afin de respecter nos engagements européens et internationaux. Au-delà des oppositions, parfois très marquées sur le sujet, nous devons agir et faire avancer la législation. Ces prochains mois, en amont de la Conférence des Nations unies sur l'océan (UNOC), les écologistes et le groupe écologie, solidarité et territoires prendront toute leur part au débat.

Notre proposition de loi se veut être une première pierre à un édifice bien plus grand : celui de la protection de la biodiversité marine, de la préservation d'une pêche artisanale et d'une dynamique économique et sociale vertueuse sur nos littoraux.

L'un des outils les plus efficaces que nous avons aujourd'hui pour lutter contre l'effondrement de la biodiversité marine est la création de véritables aires protégées. Une aire marine protégée (AMP) est définie par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) comme « *un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long-terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées* ». Parallèlement, l'UICN a développé une catégorisation des AMP sur 6 niveaux, allant du plus strict au plus permissif. Plus précisément, la catégorie I ne tolère que la recherche non extractive et les initiatives de restauration alors que la catégorie VI autorise les activités compatibles avec les objectifs des aires marines protégées. Les rejets de déchets, l'extraction minière et pétrolière ainsi que toute activité industrielle ne sont compatibles avec aucune catégorie UICN.

Une aire marine, selon ces différents degrés de protection, permet de répondre à deux enjeux :

- **La protection de la biodiversité marine** : les réserves marines « hautement protégées »⁶ entraînent une augmentation moyenne de 28 % de la taille individuelle des organismes, de 21 % du nombre d'espèces observées, de 166 % de la densité et de près de 450 % de la biomasse par rapport aux zones non protégées⁷. Il a également été observé que les zones de récifs coralliens sous protection forte sont en moyenne six fois plus résistantes au blanchissement et à d'autres perturbations que les zones non protégées⁸.

- **La justice sociale** par les apports en ressource pour la pêche artisanale et les retombées économiques et sociales sur l'ensemble du tissu

⁶ https://uicn.fr/wp-content/uploads/2021/09/rapport_final_zpf-070921.pdf

⁷ <https://www.int-res.com/abstracts/meps/v384/p33-46/>

⁸ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960982213004284>

côtier. Aux abords d'une aire marine sous protection stricte, la régénération de la biomasse bénéficiera à la petite pêche côtière. Comme le souligne la Commission européenne, l'existence d'une « zone tampon » autour des zones sous protection stricte, où le chalutage serait interdit, permettra aux pêcheurs artisans d'avoir le monopole d'une zone où les captures seront plus abondantes.

Pour répondre à ces enjeux indissociables, nous portons l'ambition d'une véritable protection des écosystèmes marins par le respect des objectifs de 30 % des aires marines protégées, dont 10 % sous protection « stricte », en concordance avec les standards internationaux, et non une protection « forte » sans effet comme le porte la France actuellement.

Ces zones sous protection stricte doivent être protégées intégralement : aucune activité extractive ou destructrice n'est autorisée. Cette dimension est essentielle pour réduire la pression sur les milieux et pour favoriser l'abondance de poissons. Joachim Claudet, directeur de recherche et conseiller pour l'océan au CNRS, l'affirme : « *pour qu'il y ait des bénéfices pour la pêche en termes de capture ou de revenus, il faut de la protection intégrale, des zones de non-pêche, pour que la pêche en bénéficie* »⁹. C'est le cœur de notre combat. Cette politique demandera nécessairement un renforcement des moyens afin de définir ces zones en concertation avec les acteurs du territoire et de s'assurer de modalités de contrôle indispensables à une mise en œuvre effective.

Sur les 20 % restants d'aires marines protégées, les activités à impact sur les ressources doivent être limitées. L'existence des zones tampons permettra l'interdiction des activités industrielles, du chalutage et de la pêche récréative.

Réduire la pression sur les ressources et l'habitat, c'est penser la transition des flottilles en France. La technique du chalut de fond est particulièrement destructrice sur les fonds marins et les habitats. La filière, moins créatrice d'emplois et avec des conditions de travail parfois très difficiles, est également de moins en moins rentable du fait de sa dépendance aux énergies fossiles, dont les prix se sont envolés, accroissant la dépendance de la filière aux subventions publiques. Le chalut de fond engloutit 2 à 6 fois plus de carburant par tonne pêchée que les autres méthodes¹⁰.

D'ici le sommet des Nations unies à Nice, le président de la République et le Gouvernement doivent prendre leurs responsabilités en visant une

⁹ <https://www.geo.fr/environnement/des-aires-protgees-ou-tout-est-autorise-l-ironie-de-la-protection-marine-francaise-222500>

¹⁰ <https://www.nature.com/articles/s41597-022-01478-0>

transition progressive du chalutage dans les aires marines protégées et la reconversion des pêcheurs de ces chalutiers vers d'autres techniques de pêche. Cette sortie du chalut de fond, inéluctable, doit être accompagnée et anticipée, plutôt que subie et imposée par les contraintes écologiques, économiques et géopolitiques. Cet objectif ne peut s'envisager sans une stratégie ambitieuse de déchalutisation de la pêche française. Nous ne pouvons pas abandonner les pêcheurs, nous devons leur assurer une transition anticipée et juste. Et au-delà, c'est l'ensemble du tissu économique et social de nos littoraux qui pourra en bénéficier.

Enfin, l'interdiction des méga-chalutiers apparaît comme une évidence. Ces « colosses des mers » incarnent cette pêche industrielle qui a des conséquences directes, graves et permanentes. Ces navires gigantesques, dont certains dépassent 100 mètres de long, peuvent capturer jusqu'à 250 tonnes de poisson par jour, exerçant ainsi une pression considérable sur les ressources halieutiques et mettant en péril la pêche artisanale. Leur mode d'exploitation conduit à une surexploitation des stocks, à la destruction des écosystèmes marins et à d'importantes captures accessoires.

Au-delà des conséquences environnementales, ces navires pratiquent souvent une optimisation fiscale agressive, enregistrés sous pavillons de complaisance pour échapper aux réglementations les plus strictes. L'exemple du Margiris, l'un des plus grands chalutiers du monde avec ses 143 mètres de long, est particulièrement symptomatique. Ce bateau, exploité par une société néerlandaise, a été au cœur de nombreuses polémiques, notamment lors de son passage en France. À la criée de Dunkerque par exemple, sa présence a suscité la colère des pêcheurs locaux, qui dénoncent une concurrence déloyale et une menace pour leurs activités artisanales. Nous avons une situation injuste où des géants méga-chalutiers monopolisent les ressources au détriment des pêcheurs côtiers.

Pour les océans, pour la pêche artisanale, la concertation est le maître mot.

Rien ne peut se faire sans la pêche et les pêcheurs, rien ne peut se faire sans les organismes publics, rien ne peut se faire sans les collectivités territoriales, rien ne peut se faire sans les associations et les habitants de nos littoraux.

Le message est clair : la préservation de la biodiversité et de la pêche est un combat commun.

Nous devons le mener ensemble, à l'écoute de toutes les situations et de tous les enjeux. Les pouvoirs publics doivent garantir une mise en œuvre concertée à l'échelle nationale comme locale des aires marines protégées

entre pouvoirs publics, scientifiques et pêcheurs. Les études scientifiques et les analyses « risque pêche » de l'Office français de la biodiversité (OFB) doivent ainsi permettre d'objectiver et de cibler au mieux les zones où les objectifs de conservation des habitats et des espèces seront les plus sensibles.

Avec le sommet des Nations unies sur les océans à Nice, l'occasion est historique, la France doit être sur le pont. Comme le souligne Didier Gascuel, « *garder la pêche et minimiser l'impact* », telle est notre boussole. L'année de la Mer ne peut être un mirage.

Nous proposons dans **l'article 1^{er}** de redéfinir la « protection forte » en « protection stricte », en phase avec les standards européens et internationaux. Nous rappelons les objectifs d'au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française couverts par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, et au moins 10 % placés sous protection stricte d'ici au 1^{er} janvier 2030. Nous précisons que ces aires placées sous protection stricte atteignent un niveau d'au moins 10 % de chaque façade maritime et de chaque bassin maritime ultramarin.

Dans cet article, nous proposons une définition précise d'une aire marine protégée sous protection stricte, pour revenir sur la latitude des termes « évitées, supprimées ou fortement limitées » du décret du 12 avril 2022, qui permet aux activités destructrices de continuer à prospérer dans la zone. Cette définition permettra une protection réellement stricte de conservation et de restauration de la biodiversité, où ne sont autorisées que les activités de gestion et les activités limitées et bien contrôlées qui n'interfèrent pas avec les processus naturels.

Nous inscrivons également une zone tampon périphérique, dont l'étendue et le cadre seront à définir par voie réglementaire, où sont interdits le chalutage et les activités industrielles afin d'en réserver les bénéfices à la pêche professionnelle artisanale. Ainsi, l'abondance de poissons, rendue possible par la protection stricte, sera proprement réservée aux pêcheurs artisans. Une compensation sera prévue pour les pêcheurs dont les zones de pêche sont impactées par les zones en protection stricte.

Enfin, **l'article 2** de la présente proposition de loi permet la mise en place d'une stratégie de transition des flottilles de pêche au chalut de fond. Face à la dépendance de la filière aux énergies fossiles, la sortie progressive et concertée du chalut de fond est inéluctable. Avec cet article, nous réclamons une transition préparée, juste et durable. Nous devons entamer un changement des pratiques les plus destructrices, tout en assurant aux

pêcheurs des dispositions compensatoires et des propositions d'accompagnement.

L'article prévoit également l'interdiction des méga-chalutiers de plus de 25 mètres à moins de douze milles marins des lignes de base. Nous devons interdire la présence de ces « colosses des mers », qui détruisent nos fonds marins, surexploitent les ressources halieutiques et mettent en difficulté les pêcheurs artisans.

L'article 3 constitue le gage financier de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à mieux protéger les écosystèmes marins

Article 1^{er}

- ① Le I de l'article L. 110-4 du code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « D'ici au 1^{er} janvier 2030, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française sont couverts par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, et au moins 10 % sont placés sous protection stricte. En mer, les aires placées sous protection stricte atteignent un niveau d'au moins 10 % de chaque façade maritime et de chaque bassin maritime ultramarin. Afin de parvenir à cet objectif, l'État élabore et met en œuvre, sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées. » ;
- ④ 2° Au troisième alinéa, le mot : « forte » est remplacé par le mot : « stricte » ;
- ⑤ 3° Le dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Les zones placées sous protection stricte mentionnées au premier alinéa du présent I sont délimitées afin de conserver, ou de restaurer, l'intégrité, la structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels de soutien d'espaces naturels riches en biodiversité. Les processus naturels sont préservés des pressions humaines et des menaces qui pèsent sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée. Ne sont autorisées que les activités de gestion nécessaires à la restauration ou à la conservation des habitats et des espèces pour la protection desquels la zone a été désignée ainsi que les activités limitées et bien contrôlées qui n'interfèrent pas avec les processus naturels ou les améliorent. Un décret précise les modalités de mise en œuvre de la protection stricte, notamment en ce qui concerne les règles de protection foncière et les procédures de contrôle.
- ⑦ « Une zone tampon, où sont interdits le chalutage, les activités industrielles et la pêche récréative dont les impacts périphériques sont de nature à contrevenir à l'avant-dernier alinéa, est établie autour des zones placées sous protection stricte. Un décret précise les modalités de mise en œuvre ainsi que les procédures de contrôle et de sanction en cas de violation des interdictions. »

Article 2

- ① I. – Le livre IX du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre I^{er} du titre I^{er} est complété par un article L. 911-5 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 911-5. – I. – L'État définit et met en œuvre une stratégie nationale de transition des flottilles de pêche au chalut de fond. Cette stratégie est révisée tous les trois ans. Elle vise à réduire la dépendance de la filière de la pêche française à la consommation d'énergies fossiles, à protéger les écosystèmes marins et à assurer une gestion durable des ressources halieutiques.*
- ④ « La stratégie nationale précise les objectifs et les mesures permettant la transition des navires de pêche au chalut de fond vers d'autres pratiques de pêche, y compris par l'expérimentation et l'incitation. Elle fixe notamment les mesures relatives à l'attribution des permis de mise en exploitation des navires de pêche professionnelle ainsi qu'aux critères et à la répartition des quotas qui contribuent à l'atteinte de ces objectifs. Elle comporte les dispositions compensatoires et d'accompagnement économique et social garantissant une transition juste et durable.
- ⑤ « II. – L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie nationale définie au I dans leurs documents de planification et de programmation maritimes. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 921-8 est ainsi rétabli :
- ⑦ « *Art. L. 921-8. – L'usage des navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égale à vingt-cinq mètres est interdit à moins de douze milles nautiques de la laisse de basse mer des côtes.* »
- ⑧ II. – Le 2° du I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.