

SNML2 : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique

RAPPORTEURES

Catherine Guerniou et Élodie Martinie-Cousty

2023-015
NOR : CESL1100015X
Mercredi 24 mai 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 24 mai 2023

SNML2 : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission Environnement

Rapporteuses :
Catherine Guerniou
Élodie Martinie-Cousty

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 6 février 2023 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.
Le bureau a confié à la commission Environnement, la préparation d'un avis *SNML2 : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique.*
La commission Environnement présidée par M. Sylvain Boucherand, a désigné Mmes Catherine Guerniou et Élodie Martinie-Cousty comme rapporteure.

Sommaire

Synthèse	4
PARTIE 01 - ÉLÉMENTS DE CONTEXTE :	7
1. SNML1 2017-2022 : Un bilan médiocre particulièrement pour l'atteinte du Bon Etat Ecologique	10
2. Atteindre le Bon État Écologique : condition d'une stratégie nationale systémique et efficace	11
3. La sobriété des usages : un véritable levier pour atteindre le bon état écologique	12
PARTIE 02 - ASSURER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR ATTEINDRE LE BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE ET DES TERRITOIRES LITTORAUX RÉSILIENTS	15
1. Politiques d'aménagement littorales et notion de capacité d'accueil	15
2. Risques climatiques, biodiversité et résilience des territoires littoraux	17
3. Gouvernance et compétences requises en matière d'administration et d'approche écosystémique de la mer	18
4. Eau douce, eau de mer : mêmes enjeux	19
PARTIE 03 - COMMENT ENVISAGER ET APPLIQUER LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION ?	23
1. Se doter de moyens de connaissance et de programmes scientifiques sur le long terme	23
PARTIE 04 - GOUVERNANCE, PARTAGE ET DIFFUSION D'INFORMATIONS, ENJEUX DE PLANIFICATION SNML ET DÉBATS PUBLICS DANS LES FAÇADES	26
1. Un CNML qui peine à jouer son rôle de conseil	26
2. Gouvernance des élus du littoral et des activités maritimes	27
3. Diffusion de la SNML	28
4. Des connaissances à valoriser et diffuser plus largement	29
5. FOCUS sur les OUTRE-MERS	31
Conclusion	34
Déclarations des groupes	36
Scrutin	50
Scrutin	52
Annexes	54

Synthèse

L'espace maritime français deuxième du monde après les Etats-Unis, couvre 9 % de toutes les zones économiques exclusives (ZEE). Situé à 97 % dans les Outre-mer, il s'étend sur quatre océans et la mer Méditerranée, porteur d'opportunités de développement et de responsabilités. Au niveau métropolitain, 75 % de l'état de nos mers et habitats côtiers sont dégradés. La situation est encore plus aiguë dans les Outre-mer. Les changements climatiques et les effets directs des activités humaines aggravent la situation. 80 % des pressions sur nos mers et océans viennent de la terre.

La France s'est dotée en 2017 d'une Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML 1). A partir d'un bilan fait par le CEREMA, le CESE constate que le bilan de cette SNML 1 est médiocre : elle n'a pas permis d'atteindre le bon état écologique des eaux, principal objectif européen et national, qui aurait dû être atteint en 2020. Des progrès majeurs sont indispensables, d'autant que le développement de l'éolien en mer, nécessaire pour décarboner l'énergie, et dont le déploiement doit impérativement s'accélérer, augmentera les pressions.

La sobriété des usages est un levier pour atteindre le bon état écologique et préserver les océans et la biodiversité maritime, qui fournissent à l'humanité des services vitaux. En parallèle, les programmes de surveillance et de mesures français et le Plan d'action de la directive cadre stratégie pour le milieu marin nécessaires à l'atteinte du bon état écologique restent très peu financés et encore moins partagés et valorisés.

Alors que le Gouvernement travaille en lien avec le Conseil national de la mer et des littoraux à écrire la SNML2 en vue d'une consultation publique à l'été, le CESE entend contribuer à sensibiliser le grand public et les décideurs et, via ses préconisations, à nourrir ce débat et la Stratégie pour que la France se dote d'une SNML à la hauteur des ambitions et engagements qu'elle porte sur la scène internationale, afin de conforter sa crédibilité lors de la Conférence des Nations Unies (UNOC) qu'elle organisera à Nice en 2025.

Le CESE détaille 5 préconisations.

PRÉCONISATION #1

Réduire au maximum les pressions et impacts existants, sur terre et en mer

PRÉCONISATION #2

Assurer une cohérence des politiques sectorielles pour reconquérir le milieu marin et assurer un avenir aux activités maritimes primaires littorales et à l'économie bleue

RECOMMANDATION #3

Appliquer le principe de précaution en mer et créer des zones de protection stricte, en donnant les moyens pour des programmes scientifiques, des études d'impact efficaces, partagés auprès des acteurs, avec une harmonisation et une simplification des zones de protection forte entre le niveau français, le niveau européen, le niveau international UICN (Union internationale de la Conservation de la Nature, tout en sachant que les zones de protection fortes sont nécessaires.

PRÉCONISATION #4

Faire évoluer la gouvernance et investir dans les moyens humains et financiers de la SNML

PRÉCONISATION #5

Rétablissement un équilibre au sein de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) par une SNML dédiée aux Outre-mer

La construction de la SNML2, est préparée par agrégation d'avis des acteurs économiques, sociaux, environnementaux et élus du monde maritime et littoral, en remontant du terrain, comme cela avait été fait lors de la première SNML. Le bilan de celle-ci a montré qu'il fallait aller bien au-delà du monde maritime pour engager l'ensemble de nos concitoyens et décideurs terrestres sur l'importance que doit avoir l'ambition de la France vu la taille de son territoire maritime.

Le CESE s'est donc autosaisi pour contribuer à cette SNML2 au moment où les enjeux du Climat, de la reconquête de la Biodiversité, parallèlement aux enjeux du fort développement des énergies renouvelables en mer, sont essentiels. Mais aussi de nouveaux modes de vie vers la sobriété doivent être plus visibles pour l'ensemble des Françaises et des Français.

PARTIE 01

Éléments de contexte :

Le deuxième espace maritime du monde :

L'espace maritime français couvre une superficie d'environ 12 millions de km², dont 97 % se trouvent en Outre-mer. Deuxième espace maritime mondial, il s'étend sur quatre océans et la mer Méditerranée. La zone économique exclusive (ZEE) française couvre environ 9 % de la surface de toutes les ZEE du monde, tandis que la République française ne représente que 0,45 % de la superficie terrestre mondiale.

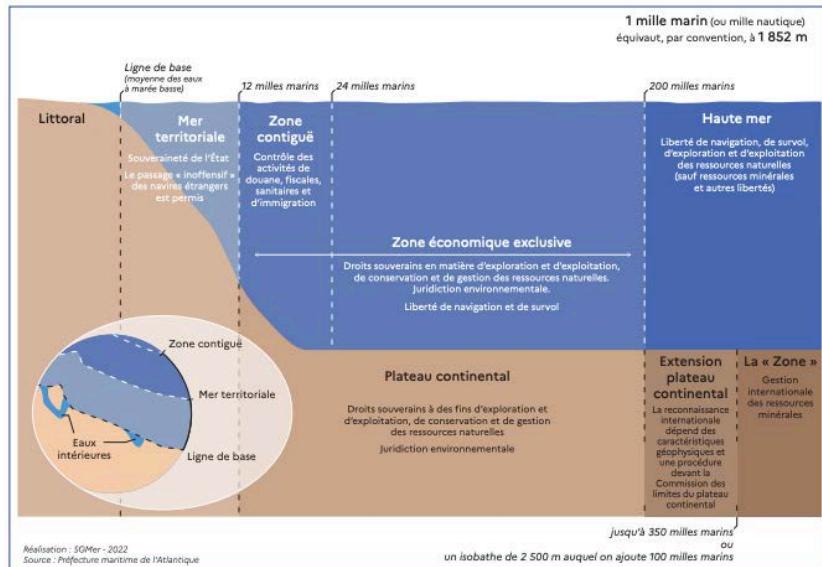
Cet espace maritime gigantesque offre certes à la France des possibilités de développement, mais aussi des responsabilités importantes au regard des enjeux nationaux, européens et internationaux, puisque notre ZEE borde 32 autres états.

La France est reconnue pour porter une ambition maritime à l'international avec, en soutien du président de la République, un ambassadeur des enjeux maritimes qui, s'appuyant sur un réseau d'experts diplomatiques et d'ONG, a permis :

→ que le traité BBNJ (Biodiversity beyond National Jurisdiction) soit enfin adopté à l'ONU le 4 mars 2023 , après 15 ans de négociations, sur la protection de la biodiversité en Haute Mer. La France s'est félicitée de l'adoption de ce traité, qu'il reste cependant à ratifier par un certain nombre de pays pour qu'il soit effectif ;

→ au président de la République, d'engager la France à mener une coalition d'acteurs à la COP27, pour stopper, en l'état des connaissances des écosystèmes de grands fonds dans « la Zone » (Zone Internationale du fond de la mer, qui n'est pas une procédure de demande d'extension du plateau continental par un Etat voir croquis ci-dessous) , toute autorisation d'extraction par l'AIFM (Autorité Internationale des fonds marins), sous l'égide de l'ONU¹. Au moment où cet avis est écrit, la France a réussi à coaliser au moins 16 pays pour un moratoire contre l'extraction des grands fonds marins. La course contre la montre est lancée jusqu'au 9 juillet 2023, date où, si un code minier est adopté par l'AIFM, plus rien ne pourra freiner l'extraction des grands fonds marins qui sont pourtant nos principaux puits de carbone océanique.

¹ <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2023/04/10-l-economie-bleue-en-france-2022-grands-fonds-marins.pdf>



Pour la France, les ressources minières identifiées sont surtout situées dans la ZEE de nos outremer. Ces collectivités ultramarines détiennent la compétence sur l'extraction au sein de la ZEE les bordant (La Polynésie française a ainsi son propre code minier).

Des littoraux toujours attractifs et soumis aux risques du changement climatiques

Les 17 569 km de côtes qui constituent les littoraux français correspondent à 975 communes littorales, dont 90 en Outre-mer. C'est aussi sur ces littoraux que l'urbanisation s'est développée quatre fois plus vite que sur tout autre territoire français, faisant de la France la championne d'Europe des résidences secondaires.

Nos littoraux de métropole et d'Outre-mer restent des destinations touristiques très prisées et sources de revenus et de milliers d'emplois pour les collectivités. Aujourd'hui, les trois quarts de ces communes sont soumises à des risques côtiers à court et moyen terme : tempêtes, ouragans, érosion, submersions, inondations, liés et aggravés par le changement climatique. Or ce littoral attire toujours et les projections font état de 4,5 millions d'habitantes et habitants supplémentaires d'ici 2040.

Des habitats marins et eaux côtières très dégradés²

Au niveau métropolitain, 75% de l'état de nos mers et de nos habitats côtiers restent dégradés, renforçant les impératifs de reconquête de la biodiversité, de protection renforcée et de réduction des pressions de l'ensemble des activités terrestres et marines. Cet impératif est encore accentué par la prise en compte des effets du réchauffement climatique et de la nécessaire adaptation à construire. La situation est encore plus aiguë dans les Outre-mer, dont la quasi-totalité est située en zone intertropicale, très sensible aux phénomènes climatiques extrêmes. Les récifs coralliens y connaissent des périodes accrues de blanchissement et l'acidification des océans empêche la calcification des organismes marins dotés de coquilles. C'est vrai aussi des pollutions chimiques, plastiques et organiques, des ruissellements non contrôlés et non récupérés dans nos mers et lagons. Enfin, les effets de nos activités terrestres, même lointaines, comme la déforestation de la forêt équatoriale pour ces bois magnifiques, et de la forêt amazonienne pour la culture du soja qui nourrit notamment notre bétail, se voient jusque sur les plages de Guadeloupe et de Martinique où s'entassent les tonnes d'algues sargasses issues de la photosynthèse des nutriments déversés en mer et poussées là par des courants marins.

L'océan, où la vie est née il y a trois milliards d'années, est aujourd'hui menacé par deux types de pression :

- Avec les effets du changement climatique, l'océan se réchauffe, s'acidifie, perd son oxygène, des dérèglements apparaissent : développement des espèces exotiques invasives, qui, elles-mêmes, détruisent la biodiversité endémique, et provoquent des dégradations, voire la disparition d'habitats (coraux par exemple).
- L'océan subit également les effets directs des activités humaines, terrestres et maritimes : capture d'espèces menacées, surpêche, dérangement de la flore et de la faune (bruit, lumière), destruction ou fragmentation des habitats, pollution (plastiques, métaux lourds, molécules chimiques), etc.

Un rapport d'information de septembre 2021 de l'Assemblée nationale³ recense toutes les sources de pollutions de nos mers et océans.

Enfin, et de façon très peu connue par nos concitoyennes et concitoyens, les océans et la biodiversité marine fournissent à l'humanité de nombreux services vitaux gratuits :

- La régulation du climat par l'absorption de 93 % de la chaleur maintenue dans l'atmosphère produite par les gaz à effet de serre,
- le stockage du CO₂,

² Au sens de la directive européenne 2008/89/CE définissant les critères de Bon Etat Ecologique (BEE), qui n'exclut pas les activités humaines respectueuses de l'environnement. Par ailleurs, en dehors des zones sous juridiction, aucun critère environnemental partagé n'est encore établi. Cela nécessite une protection renforcée des milieux.

³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b4505_rapport-information

- la production d'oxygène,
- des ressources alimentaires, pharmaceutiques, minérales et énergétiques,
- des voies de transports,
- des bio ressources utiles à la fabrication de médicaments et de cosmétiques,
- des espaces de loisirs et bien-être...

En outre, la mer fait directement vivre des communautés littorales de pêcheurs, d'ostréiculteurs, d'entreprises de nautisme, de service à la plaisance, de grands ports maritimes comme de petits ports de pêche et une industrie navale de pointe. Les câbles sous-marins nous ont permis de communiquer avec le monde entier depuis 1850 et 90 % des échanges mondiaux de marchandises se font par la mer. En France, le cluster maritime estime que les activités maritimes représentent directement 400 000 emplois et 90 milliards d'euros de production annuelle.

1. SNML1 2017-2022 : Un bilan médiocre particulièrement pour l'atteinte du Bon Etat Ecologique

À partir d'un bilan partiel rassemblé par le CEREMA, le CESE constate qu'aucune évaluation réelle du cycle précédent appuyée sur une méthode fiable hiérarchisant les enjeux n'a été faite (Forces Faiblesses Opportunités Menaces par exemple). Ainsi, lors des auditions des principaux organismes publics de recherche de la mer, des écosystèmes marins et littoraux, le

CESE remarque que la principale direction au sein du secrétariat à la Mer, en charge de la construction de cette SNML2, n'aborde cette stratégie - qui sera adoptée par décret - que sous l'angle d'une « conjugaison des demandes des acteurs ». Pourtant, cette Stratégie nationale Mer et Littoral est le phare qui doit éclairer l'ambition maritime et définit le cap que choisit la France. Elle doit poser les axes stratégiques d'une feuille de route pour une période de six ans renouvelables en accord avec nos engagements européens et internationaux, ancrer une vision et des objectifs à atteindre en 2030 et en 2050, et doit identifier les meilleurs leviers pour arriver à une transition juste.

Car le constat est sans appel pour la perte de biodiversité :

Dans l'hexagone⁴ :

- 94 % des habitats marins et côtiers d'intérêt communautaire évalués en métropole sont en mauvais état (ONB 2013-2018). C'est le cas des herbiers de posidonies, des estuaires... Les écosystèmes marins, côtiers et aquatiques figurent parmi les écosystèmes d'intérêt patrimonial les plus menacés,
- C'est particulièrement entre 2006 et 2012 que l'artificialisation des sols a progressé deux fois plus sur le littoral qu'à l'intérieur des terres⁵,
- Plus de 56 % des eaux de surface littorales sont considérés en mauvais état en 2015.

4 Source chiffres : OFB <https://www.ofb.gouv.fr/le-milieu-marin>

5 <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/parution-des-donnees-dartificialisation-2009-2018>

- 27 % des poissons de la pêche française sont issus de stocks surpêchés (cabillaud en mer du Nord et en mer Celtique, ou encore le bar),
- 6 poissons migrateurs sur 11⁶ sont menacés dans les eaux douces et marines de métropole.

Dans les Outre-mer :

- Perte de 29 % des coraux à travers les Outre-mer français.
- 29 % des oiseaux des terres australes sont menacés.
- Une importante artificialisation des sols dans les Départements d'Outre-mer⁷ (612 ha en 2016-2017, 956 ha en 2017-2018).

2. Atteindre le Bon État Écologique : condition d'une stratégie nationale systémique et efficace

La SNML est le reflet de l'ambition maritime de la France déclinée à l'international, au niveau européen et au niveau national jusqu'à dans les façades maritimes de la métropole et des Outre-mer. Le principal objectif européen et national à atteindre est celui du Bon État Écologique, qui aurait d'ailleurs dû être atteint en 2020. Les autres objectifs sont les engagements pris dans la loi Biodiversité de 2016, la Stratégie Biodiversité de l'Union européenne et les engagements internationaux de la COP 15 biodiversité..., et comme les Conventions de mers régionales nous y invitent : la Convention de Londres (1972), entrée en vigueur en 2006, et les conventions de mers régionales que sont OSPAR et Barcelone, et celle de Carthagène pour le bassin Antilles Guyane. La SNML est codifiée dans le code de l'environnement, intégrant de fait

les enjeux économiques et sociaux car il en propose une approche écosystémique. Cette approche écosystémique nécessite de partir de l'état du milieu naturel, des activités économiques existantes, de leurs impacts et effets cumulés, dont les impacts sociaux, de la terre vers la mer et inversement dans une approche intégrée. De ce fait, le Bon État Écologique, qui aurait dû être atteint en 2020, est indispensable et vital pour toute stratégie. Elle doit aussi conjuguer deux modes de gouvernance : celle régaliennes de l'État en mer, mais aussi à terre et sur la bordure littorale, celles des acteurs régionaux et locaux sur les façades et bassins maritimes ultramarins.

Or le risque décrit par le bilan de la SNML, serait d'avoir une approche principalement « économique d'acteurs essentiellement maritimes ». En effet, comment, sans appui argumenté sur la connaissance et le partage d'un diagnostic des défaillances à combler, tout autant que le partage des principales connaissances scientifiques de l'état du milieu marin, déterminer les bons leviers et solutions permettant d'atteindre le Bon État Écologique, base de la plupart des activités primaires et touristiques du littoral et support des emplois de qualité en mer et sur le littoral ? Les associations de protection de la nature et les principaux syndicats de salariés, acteurs de la SNML (aux côtés des collectivités et du monde économique) au sein des Conseils maritimes de façade ont relevé la nécessité que tout emploi maritime de qualité et le cadre de vie marin et littoral devaient être basés sur un océan et des mers productives en bonne santé.

6 <https://ofb.gouv.fr/actualites/declin-inquietant-des-poissons-migrateurs>

7 <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/parution-des-donnees-dartificialisation-2009-2018>

3. La sobriété des usages : un véritable levier pour atteindre le bon état écologique

L'avis récemment produit par le CESE sur la sobriété⁸ rappelle la définition de la sobriété comme « *un ensemble de mesures, d'organisations collectives et de pratiques au quotidien qui évitent et réduisent la demande en énergie, matériaux, sol et eau tout en assurant le bien être pour tous dans les limites planétaires* ».

Les questions du CESE sur la sobriété des usages, ainsi que sur la cohérence des politiques publiques prennent alors tout leur sens puisque les auditions ont mis en évidence un réel besoin urgent d'accompagnement des différents ministères concernés pour financer en priorité les activités réduisant les pressions exercées sur le milieu marin, et principalement celles de la terre et de la mer. Si les enjeux de décarbonation du transport maritime sont identifiés par de nouveaux financements publics récents, et le Fonds d'Intervention Maritime (FIM) étant axé sur le développement d'activité dites durables⁹, ce fonds devrait prioritairement encourager la réduction des pressions et impacts existants.

En parallèle, les programmes de surveillance et de mesures français et le Plan d'action de la directive Cadre Stratégie pour le Milieu marin restent très peu financés au point que nous pouvons nous interroger

sur l'ambition véritable d'atteindre un jour le Bon État Écologique. Depuis mars 2017, ces programmes ne donnent plus lieu aux échanges bi-annuels qui permettaient pourtant aux acteurs du maritime et aux décideurs élus des grandes régions côtières d'en connaître les progrès, les retards et la comparaison avec les autres pays européens.

Sans résultats à partager avec acteurs économiques, syndicats et autres acteurs de la société civile, les enjeux de protection et de restauration du milieu marin restent théoriques et pourraient laisser croire encore aujourd'hui, alors que le 6ème rapport du GIEC¹⁰ et son résumé de 4 pages¹¹ viennent d'être publiés, que l'on peut encore poursuivre les pratiques usitées en mer et sur les littoraux.

Depuis presque 20 ans pourtant, les principales sources de pressions directes sur le milieu marin sont parfaitement identifiées, connues et reconnues :

- pêche aux arts traînants, extractions de granulats, dragages portuaires, clapages, pollutions plastiques, rejets d'eaux grises et noires du transport maritime et de la plaisance, aménagements et infrastructures maritimes ...

- autant que les pressions indirectes : Changement climatique, émissions de gaz à effet de serre, fluides aquatiques pollués, eaux résiduelles urbaines, pollutions agricoles et chimiques, sédiments, pressions touristiques.

⁸ Avis du CESE Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? janvier 2023.

⁹ <https://www.mer.gouv.fr/fonds-d-intervention-maritime>

¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/publication-du-6e-rapport-synthese-du-giec>

¹¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20250_4pages-GIEC-2.pdf

Enfin, les risques littoraux de submersion, d'érosion et d'inondations vont s'intensifier avec le changement climatique.

Le rapport spécial du GIEC Océan et Cryosphère de 2019¹² validait malheureusement l'urgence d'agir pour nos décideurs mais aussi l'urgence de partager la connaissance pour que nos communautés littorales soient préparées. Il est donc prioritaire pour les collectivités de réduire principalement les pressions sur la bande côtière sur-fréquentée (1 km de part et d'autre de la limite des plus hautes eaux) et de se mettre en capacité d'afficher des pourcentages réguliers et en augmentation de la réduction des pressions et impacts.

Si la première SNML ne répondait pas à ces questions, la seconde a l'obligation d'en faire ses priorités, d'être chiffrée et d'être construite pour être évaluable.

PRÉCONISATION #1

Réduire au maximum les pressions et impacts existants

Le CESE recommande que la sobriété des usages terrestres, littoraux et maritimes sources des principales pressions sur le milieu marin soit la priorité de la SNML2, accompagnée d'une recherche structurée au sein de l'OFB et de sa délégation Mer, ainsi que des Agences de l'eau. En effet, ces établissements publics à gouvernance partagée entre acteurs économiques, scientifiques, élus et associations de protection de la nature sont à même de contrôler :

→ La réduction des principales pollutions agricoles et chimiques, telles qu'identifiées par les descripteurs

de la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu marin DCSMM, et de la directive EAU (DCE) et les Objectifs Environnementaux (OE) des documents stratégiques de façades¹³,

- La réduction des pressions marines par activité et par façade métropolitaine et ultramarine, et notamment celles des pressions de la pêche professionnelle dans les zones Natura 2000 par l'analyse de risque pêche (ARP) et pour la pêche de loisir, par des évaluations d'incidences,
- De surveiller les activités à risque et d'être en capacité de réduire l'offre et de la rendre plus qualitative pour compenser le manque à gagner,
- De faire évoluer les indicateurs de pressions si ceux-ci ne sont pas assez contraignants,
- D'intégrer des valeurs seuils de réduction de pressions DCSMM/ DCE dans les schémas territoriaux et régionaux : SCOTs, SRADDET, SAR et PADDUC, pour assurer une cohérence avec les objectifs à atteindre par les onze descripteurs de la DCSMM et l'objectif de la DCE directive cadre sur l'eau, cette dernière s'applique pleinement en métropole et dans les départements d'Outre-mer.

Et, particulièrement pour le transport maritime, qui est au cœur de 90 % des échanges mondiaux :

- D'accroître le nombre de zones à émissions contrôlées (ECA) sur l'exemple de la zone SECA en Méditerranée qui sera effective en 2025,

¹² <https://www.unep.org/fr/resources/rapport/rapport-special-du-giec-sur-les-oceans-et-la-cryosphere-dans-le-contexte-du>
¹³ <https://www.milieumarinfrance.fr/Nos-rubriques/Cadre-reglementaire/Directive-Cadre-strategie-pour-le-milieu-marin>

- D'accroître la lutte contre les pollutions par rejets accidentels et volontaires et d'harmoniser les sanctions au niveau européen,
- De renforcer la réglementation sur la surveillance et la localisation des conteneurs perdus en mer et la traçabilité des marchandises dangereuses,
- D'accélérer le développement d'une filière française de démantèlement des navires de commerce et de défense,

Par ailleurs, si le CESE se félicite de l'adoption d'un texte de loi récent contre le dumping social dans les liaisons transmanche, garantissant un salaire et un temps de repos minimum, la création d'une harmonisation des droits sociaux au niveau européen permettrait une transition plus juste et réduirait la concurrence déloyale au sein même de l'Europe.

PARTIE 02

Assurer la cohérence des politiques publiques pour atteindre le Bon état écologique et des territoires littoraux résilients

Les approches sectorielles de certains plans, programmes comme l'exemple du PSN français de la Politique agricole Commune ou celui du règlement de la Politique commune des pêches du développement de la plaisance, de la croisière ou des énergies marines renouvelables, devraient tous concourir à l'atteinte du Bon Etat Ecologique, ainsi que les politiques de logement et d'aménagement du littoral (Loi Littoral, Loi Elan).

1. Politiques d'aménagement littoriales et notion de capacité d'accueil

Le Secrétariat à la Planification Ecologique placé auprès de la Première ministre a commencé à travailler sur les enjeux de l'eau afin de mettre en cohérence les actions, plans et mesures déjà décidées pour arriver à un plan qui devrait nous permettre d'être résilients face aux pénuries. Le président de la République a donc présenté un Plan Eau le 30 mars 2023, mais il ne suffira sans doute pas pour que de nombreuses communes littorales aient assez d'eau dès cet été, du fait de la pression foncière et immobilière ainsi que des capacités d'accueil et d'offres touristiques. En effet,

leurs capacités naturelles et besoins en eau et assainissement n'ont été ni réfléchis, ni anticipés au sein des SCOTs : les schémas de cohérence territoriaux. Or c'est au sein de ces schémas que doit se construire la capacité d'accueil possible en fonction des qualités physiologiques naturelles du territoire à supporter des pressions : nombre d'habitants, résidents ou touristes, réseaux services, activités portuaires, nautiques, agricoles, aquacoles ... cet article L121- 21 (ci-dessous) est pourtant codifié dans le code de l'urbanisme depuis 1986 et la Loi littoral

Article L121-21 « Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- 1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ;**
- 2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;**
- 3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.**

Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes. »

La loi Littoral a été fortement amendée au fil des années et dernièrement dans la loi ELAN (Nov2018), où une énième dérogation a encore permis aux territoires littoraux -grâce à une révision simplifiée jusqu'au 31 décembre 2021 - d'augmenter le nombre des constructions et l'artificialisation des sols... sans pour autant s'assurer prioritairement des conditions d'hébergement des personnes qui y travaillent, notamment les saisonniers.

L'ordonnance du 7 juin 2020 portant révision générale des SCOTs intégrait pourtant une forme de cohérence à respecter entre les différents enjeux des territoires à peine deux ans plus tard...et avant que la plupart des révisions simplifiées des SCOTs littoraux soient engagées ...

« L'ensemble du Document d'orientation et d'objectifs repose sur la **complémentarité** entre les orientations liées aux principaux lieux de vie (activités, logements, équipements et services, mobilité) et «les **transitions écologique et énergétique**, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers» ;

Le DOO (Document d'Orientation et d'Objectifs) détermine, entre autres, «les orientations qui contribuent à favoriser la **transition énergétique et climatique**, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels» ;

Les orientations du DOO en matière de développement économique et d'activités intègrent les enjeux d'**économie circulaire** ;

Les orientations du DOO en matière de préservation et développement de l'activité agricole sont prévues en «respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des **besoins alimentaires**» ;

*Les prescriptions spécifiques au territoires littoraux en passant d'un chapitre spécifique du DOO valant schéma de mise en valeur de la mer à des prescriptions intégrées directement au reste du DOO, mettent davantage en lumière les **enjeux environnementaux du littoral**, notamment climatiques, de prévention des risques, de développement des énergies renouvelables, de gestion des milieux aquatiques... »*

2. Risques climatiques, biodiversité et résilience des territoires littoraux

En août 2021, la loi « Climat et résilience » prenait comme principale mesure le « Zéro artificialisation nette » (ZAN) à atteindre en 2050, avec d'ici 2030 un rythme à diviser par deux et des dispositions concernant le trait de côte et la relocalisation de certains biens. Elle ouvrait néanmoins encore une dérogation à la loi littoral « sous conditions » pour des relocalisations dites « durables » sous l'égide du préfet... Pourtant, toutes les études scientifiques montrent que sur nos littoraux, nos sols, zones humides, herbiers et mangroves sont les principaux puits de carbone dont il faut absolument conserver les capacités.

Depuis le Grenelle de la Mer en 2009, 864 communes littorales sont repérées comme étant exposées aux risques de submersions marines concernant ainsi 1,4 millions d'habitants et 850 000 emplois (pour un coût annuel moyen des dommages causés atteignant 520 millions d'euros)¹⁴, le quart de notre trait de côte métropolitain est en érosion et le risque de tsunamis ainsi que les événements climatiques extrêmes sont déjà présents en Outre-mer.

Parallèlement la loi sur la reconquête de la biodiversité et des paysages de 2016 renforçait le principe Éviter, Réduire, Compenser (ERC) pour assurer Zéro perte nette de biodiversité dans tous les plans, programmes et projets. La Stratégie Nationale Biodiversité 3, la Stratégie Nationale Bas Carbone et enfin la Stratégie Aires Protégées de 2021 sont autant de textes qui devaient faciliter la compréhension et l'adhésion des acteurs vers une meilleure prise en compte de la nécessité de résilience de nos territoires, dont les littoraux. Enfin, le dernier texte législatif sur l'accélération des ENR, voté en mars 2023, introduit encore plusieurs dérogations à la loi littoral pour y installer des panneaux photovoltaïques au sol ou des postes électriques de transformation liés au développement à l'échelle industrielle des éoliennes en mer et n'interdit pas le développement de ces infrastructures dans les aires marines dites « protégées », sauf au sein des Parcs Nationaux ayant une partie maritime (à ce jour Port Cros et Les Calanques). Pourtant, en avril 2019, le président de la République, et les ministres concernés déclaraient : « *A horizon 2022, 30 % des écosystèmes terrestres et marins français seront classés en aires protégées, dont 10% sous protection forte là où nous n'en comptions qu'1,8 % aujourd'hui* ». Bavards, trop nombreux, se contredisant pour la plupart à quelques mois d'intervalle, ces textes de loi sont peu appliqués, encore moins financés dans leur mise en œuvre avec les acteurs locaux. Il n'existe à ce jour pas d'harmonisation et de cohérence pour un réel équilibre entre enjeux du Climat, enjeux de Biodiversité et enjeux sociaux dans toutes nos politiques publiques comme le réclament de plus en plus

¹⁴ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/EPRI-Principaux-resultats_120712.pdf Sources :

de scientifiques au travers de leurs prises de paroles et de leurs travaux¹⁵, et même ceux entrés en rébellion face à l'inaction des décideurs au regard de ces deux risques majeurs¹⁶.

Il manque donc une cohérence d'ensemble, que le CESE appelle de ses vœux. Le Secrétariat à la planification écologique n'a pourtant pas démarré ses travaux sur la mer bien qu'annoncés en janvier, alors que les services de l'État travaillent depuis un an à l'interministériel à produire une liste de mesures inscrites ou à inscrire dans cette SNML2, issues des CIMER (Comités Interministériels de la Mer) précédents et des promesses faites aux acteurs économiques.

3. Gouvernance et compétences requises en matière d'administration et d'approche écosystémique de la mer

Tous les services et directions au sein des ministères sont censés travailler ensemble de façon transversale. Dans la réalité, pourtant, l'énergie est totalement déconnectée de la biodiversité, elle-même déconnectée de la pêche et de l'aquaculture, cette dernière sous la direction de la DGAMPA pourtant chargée de la Planification de tous les usages de la mer mais principalement des activités dont elle est responsable.

La répartition des compétences a été totalement redécoupée en silos depuis l'installation et le remaniement ministériel de

juillet 2020. Alors que la SNML et les instances de gouvernance nationale et en façade sont issues de la loi littoral de 1986 et de son article 43, et du Grenelle de la Mer (2009), suite auquel l'Article L219-6-1 de la loi du 27 Juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche précisait le rôle et les compétences des Conseils maritimes de façades, cette articulation entre instances permettait que les thématiques soient traitées de façon réellement transversale, car alors elles étaient réfléchies au sein d'un ministère d'État du Développement Durable, qui avait le mérite d'avoir cette approche globale et intégrée.

Le CESE note de grands absents au sein de ce Conseil National de la Mer et des Littoraux :

- le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
- le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, en charge de la biodiversité
- le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
- et bien sur le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

En outre, le CESE s'interroge sur les modalités de gouvernance qui permettent au seul ministre de l'Agriculture « au nom de la souveraineté alimentaire », de prendre des décisions à impacts avérés pour l'eau douce et le milieu marin, alors que s'écrivent

¹⁵ <https://www.inee.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/les-scientifiques-lancent-la-lerte-propos-de-l-impact-du-dereglement-climatique-sur-les>

¹⁶ <https://scientifiquesenrebellion.fr/#::text=Scientifiques%20en%20%C3%A9bellion%20est%20un,l'effondrement%20de%20la%20biodiversit%C3%A9>

parallèlement le Plan EAU et la nouvelle SNML2 : l'utilisation jusqu'à fin 2024 des stocks du S-métolachlore polluant avéré et interdit par l'ANSES. Celle-ci avait annoncé le 15 février 2023 engager une procédure de retrait «des principaux usages des produits phytopharmaceutiques» contenant la substance active S-métolachlore, l'une des « substances actives herbicides les plus utilisées en France ». Elle motivait cette annonce par la présence de métabolites (ou produits de dégradation) à des concentrations dépassant les normes de qualité dans les eaux destinées à la consommation humaine. L'agence européenne des produits chimiques (Echa) a classé le S-métolachlore en tant que « cancérogène suspecté » en juin 2022¹⁷.

4. Eau douce, eau de mer : mêmes enjeux

Le ministère de la Transition écologique a publié le 18 avril 2023 l'état des lieux des ventes et des achats de produits phytosanitaires en 2021¹⁸. Si le CESE peut se féliciter que les substances les plus préoccupantes (cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques) aient vu leur part divisée par plus de deux (de 29,2 à 11,3 % des ventes) c'est malheureusement dans des départements littoraux (Charente-Maritime et Somme) ou aux confluents de deux bassins versants (celui de la Seine et celui de la Loire pour l'Eure-et-Loir) que ces produits sont les plus achetés. La quantité totale de substances actives vendues en France a d'ailleurs augmenté de 16 % entre 2009-2010 et 2020-2021¹⁹ et ce alors que la surface agricole utilisée restait stable (-0,8 %). Il faut aussi prendre en compte les intrants

17 Ce paragraphe a fait l'objet d'un amendement déposé par le groupe Agriculture. Il visait à remplacer le texte suivant : « En outre, le CESE s'interroge sur les modalités de gouvernance (...) a classé le S-métolachlore en tant que « cancérogène suspecté » en juin 2022. » par la rédaction suivante : « Le CESE s'interroge par ailleurs sur les modalités de gouvernance des décisions à impacts avérés pour l'eau et le milieu marin. L'articulation entre les ministères compétents et les institutions publiques et agences gouvernementales mérite d'être améliorée. Ainsi, par exemple, d'un côté, en février 2023, l'ANSES annonce le retrait des autorisations d'herbicides à base de S-métolachlore au nom de la protection des milieux aquatiques quand de l'autre, au même moment, le ministère de l'Agriculture déclare souhaiter prolonger son usage au nom de la souveraineté alimentaire. » Cet amendement a été rejeté par 73 voix contre 47 et 9 abstentions. Le résultat complet du scrutin est publié en annexe.

18 https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/datalab_essentiel_304_ventes_achats_phytosanitaires_2021_avril2023.pdf

19 Dans la répartition, les herbicides représentent 44 % des ventes — suivis par les fongicides (41 %) et les insecticides (11 %) — et parmi eux, le glyphosate reste l'herbicide le plus vendu en France, représentant 12 % du total annuel des ventes sur la période 2016-2021 et 7 900 tonnes vendues en 2021 (après 8 600 tonnes en 2020, 6 100 tonnes en 2019 et 9 700 tonnes en 2018). L'Eure-et-Loir, la Somme et la Marne sont sur le podium des départements totalisant la plus grande quantité de produits herbicides achetée.

Ces nouvelles données confirment que les objectifs des plans Écophyto successifs sont donc loin d'être atteints. Pour rappel, en 2008, le premier prévoyait de diviser par deux la consommation des pesticides en dix ans. La dernière version, le plan Écophyto II+, adopté en 2018, prévoit la réduction des usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici à 2025 et de sortir du glyphosate d'ici à la fin 2020 pour les principaux usages et au plus tard d'ici à 2022 pour l'ensemble des usages. Si le CESE se félicite de l'existence de ces plans, il s'interroge, comme la Cour des Comptes en 2019 et auparavant, en 2014, la mission parlementaire menée par Dominique Potier, sur le montant des budgets engagés au regard des résultats obtenus. Depuis 2009, l'effort financier minimum de 1,2 milliard d'euros a été dépensé en vain puisque l'usage des phytosanitaires a augmenté de 15%. Sources : <https://www.occomptes.fr/system/files/2020-01/20202024-refere-S2019-2659-bilan-plans-ecophyto.pdf> ; [https://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-affaires-economiques/secretriat-a-la-une/audition-de-dominique-potier-sur-son-rapport-concernant-les-phytosanitaires](https://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-affaires-economiques/secretrariat-a-la-une/audition-de-dominique-potier-sur-son-rapport-concernant-les-phytosanitaires) ; <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/l-enquete-des-matins-du-samedi/plan-anti-pesticides-800-millions-d-euros-depenses-pour-rien-5795963>

issus de produits naturels, tels que le cuivre et le soufre, toujours employés en agriculture biologique.

Le CESE souhaite que les sources des pollutions marines soient mieux prises en considération dans leur ensemble. Toutes les activités humaines ont un impact sur les milieux aquatiques. L'ensemble des rejets (industrie, structures hospitalières, rejets médicamenteux, agriculture, collectivités, particuliers...) doivent faire l'objet d'une attention soutenue pour éviter toute dégradation des écosystèmes marins et de la santé des populations.

Tous les secteurs économiques doivent être mis à contribution et les particuliers sensibilisés sur la fragilité des milieux marins.»

Pour le CESE, il est fondamental que le Plan Phyto2030, qui est à l'écriture et succédera aux deux premiers à l'été 2023, tienne enfin ses promesses, centrées, comme le demandait la Cour des Comptes, sur l'évolution nécessaire vers de nouveaux modes de productions agricoles et notamment le développement de l'agroécologie et le soutien aux productions biologiques. Sans cela, notre capacité à reconquérir des habitats fonctionnels aussi bien terrestres que marins sera gravement mise en danger autant que notre souveraineté alimentaire de produits diversifiés à court et moyen terme.

Il ne peut pas y avoir de développement de l'Economie bleue viable dans un milieu marin en mauvaise santé, c'est l'enjeu du Pacte Vert européen, comme l'a rappelé M. Frans **Timmermans**, vice-président exécutif chargé du « pacte vert », « *La santé des océans est une condition préalable à une économie bleue florissante. La pollution, la surpêche et la destruction des habitats, conjuguées aux effets de la crise climatique, sont autant de menaces pour la richesse de la biodiversité marine dont dépend l'économie bleue. Nous devons changer de cap et développer une économie bleue durable dans laquelle la protection de l'environnement et les activités économiques vont de pair.* »²⁰

PRÉCONISATION #2

Assurer une cohérence des politiques sectorielles pour reconquérir le milieu marin et assurer un avenir aux activités maritimes primaires littorales et à l'économie bleue :

Les Documents stratégiques de façades (DSF) étant opposables juridiquement, leur assise devra se baser sur la réduction effective des pressions.

Les objectifs Environnementaux des DSF (DCSMM) et seuils à ne pas dépasser doivent s'imposer aux SRADDET, et par la suite aux PCAET et SCOTs. Il faut renverser la hiérarchie actuelle :

- en incluant la charge de la preuve de toutes les activités terrestres à impact avec des

20 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2341

indicateurs²¹, (exemple du Label Ocean approved pour les entreprises, du label Greenmarine UE pour les bateaux de commerce, du label MSC pour la pêche et ASC pour l'aquaculture), avec avis conforme des préfets maritimes, seuls garants et responsables de la qualité de l'environnement en mer ainsi que avis conforme des Parcs Naturels marins et notamment pour l'autorisation de mise sur le marché de produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture et ayant un impact démontré sur les masses d'eaux douces et côtières et baisse de productions algales , herbicide notamment,

- En incluant les indicateurs de pourcentages de protection forte par habitat et Aire marine faiblement protégée actuellement, devront être intégrés aux futurs DSF révisés en 2024 et aux DSBUM.

Pour que cela soit effectif dans toute la chaîne de décision, le CESE recommande que :

- Tous les ministères et services de l'État et des collectivités territoriales délivrant des autorisations d'activités terrestres, littorales et marines aient intégré la méthode ERC (Eviter, Réduire et Compenser) et l'appliquent en privilégiant le E et le R grâce à un effort intensif et accéléré de formation à cette approche inscrite dans la loi depuis 1976,
- En complément de ce qui est proposé par les acteurs existants, le CESE recommande que les associations de protection de la nature agréées environnement soient identifiées d'ici mi-juillet 2023, pour être éligibles

au financement de la formation des acteurs à la séquence ERC en mer par le MTECT, le SECMER et le ministère des Outremer et par les régions, et mises à contribution pour la délivrance de ces formations auprès de tous les acteurs le demandant, aux côtés des bureaux d'études spécialisés dans les études d'impact sur le milieu marin,

- déployer un guichet unique pour toute activité pouvant avoir un impact sur le milieu marin au sein des Directions Interrégionales de la mer (DIRM)²² outil indispensable afin de tout centraliser, éviter les pertes d'informations bloquantes, ainsi que des autorisations délivrées qui mettraient en danger la reconquête de nos habitats marins et côtiers ainsi que de nos espaces littoraux, les DIRM aux côtés du préfet maritime de la qualité de l'Environnement marin ainsi que de l'administration de la mer.

Pour le CESE, la planification des usages de la mer avec l'accélération des Énergies marines renouvelables doit se faire selon une approche écosystémique et planifiée. L'État, en seul acteur régional, doit se mettre en capacité de « critériser » ses choix, selon le principe ERC, dès les documents de maîtrise d'ouvrage qui seront soumis aux débats publics sur la planification par façade fin 2023, et dans la restitution des décisions qui seront prises, et non de la façon arbitraire dont les premiers sites de développement éolien ont été choisis.

- Le CESE insiste sur l'importance d'une planification pour toutes les autres activités maritimes existantes afin d'intégrer au plus vite dans leur politique de développement ou de

²¹ Exemple aujourd'hui un élevage ICPE dont les rejets peuvent avoir des conséquences sur la qualité du milieu marin, le préfet maritime ou un PNM donnera un avis conforme sur son extension. Cela devrait être le cas pour d'autres activités qui ont des impacts : doublement de voies et de trafic routier

maintien l'ensemble des enjeux et objectifs à tenir pour enfin répondre aux ambitions portées par la SNML2. Cette exigence de planification doit notamment viser le secteur de la pêche, qui doit repenser son modèle économique en le reconstruisant sur la base d'un souci de préservation de la ressource, de maintien des emplois comme le préconisait déjà le CESE dans son avis « *Quelle pêche durable au regard du Changement climatique ?* » de 2021.

- Le CESE insiste sur l'accélération de la désartificialisation des littoraux²² respectant la « loi Climat et résilience » et s'inspirant de l'action conjuguée du Conservatoire du littoral et des départements dans leurs acquisition d'espaces naturels sensibles qui devra être amplifiée par de nouveaux moyens et notamment le versement intégral de 100 % du montant de la taxe déjà affectée du TAEMUP (ex DAFN) et de la moitié des 50% de la taxe éolienne dévolue aux collectivités en co-visibilité permettant de les rendre plus résiliences,
- Pour le CESE, l'ensemble des Scots littoraux doivent travailler sur leur capacité d'accueil, les faire viser par l'autorité environnementale et adosser ceux-ci aux DSF avant que ceux-ci ne soient validés fin 2024,

→ Le CESE encourage l'accélération de la décarbonation des navires à passagers et de commerces, et l'atteinte à 100 % de leur labellisation UE Greenmarine d'ici 2030. Pour le CESE, la cohérence des politiques sectorielles doit également rechercher une meilleure coordination des différents modes de transport. La décarbonation du transport maritime est une opportunité pour le développement du cabotage maritime, en évitant ainsi une sur-utilisation des transports par la route plus impactants pour l'environnement

Le CESE insiste sur le renforcement des protections littorales et marines au sein des 17 statuts actuels d'Aires dites « protégées » qui devra atteindre 10 % de protection intégrale ou stricte (catégorie UICN 1 et 2) en 2025 et ces aires de protection fortes devront être complètement gérées par façade d'ici 2030 comme s'y est engagé le président de la République en 2019, et réaffirmé par la France et l'Union européenne à la COP15 de Montréal en 2022.

Enfin, le CESE vient de voter à l'unanimité l'avis sur le « traité Plastique : enjeux, options et positions de négociation » et souhaite rappeler que la SNML2 doit engager des moyens de lutte contre toutes les pollutions plastiques terrestres et marines et notamment celles de la pêche et de l'aquaculture générant 4 600 tonnes /an.

²² Voir projet et réalisation ADAPTO du Conservatoire du littoral <https://www.lifeadapt.eu/>

La désartificialisation consiste également à enlever les routes qui suivent le littoral tout au long pour faire des accès en peigne, ce qui permet une moindre érosion.

PARTIE 03

Comment envisager et appliquer le principe de précaution ?

La Charte de l'environnement consacre le principe de précaution (art. 5), le traité de l'Union Européenne aussi (article 11 paragraphe 2). Lorsqu'un dommage est susceptible d'affecter l'environnement, les autorités publiques doivent mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et adopter des mesures provisoires pour éviter la réalisation de ce dommage.

1. Se doter de moyens de connaissance et de programmes scientifiques sur le long terme

La France manque encore de connaissances, sur le milieu marin, et notamment sur certains volets : grands fonds, émissions acoustiques sous-marines, capacité de la mer à capter le carbone par sa biomasse algale et notamment phytoplanctonique. Enfin, on estime à ce jour que seules 20% des espèces marines sont connues.

Le programme France 2030 a permis d'allouer 300 millions d'euros aux programmes de connaissances des écosystèmes de grands fonds, alors que, parallèlement, la France devrait mieux maîtriser la capacité de la mer à capter le carbone, et notamment le carbone bleu, en vue de la prochaine Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC).

Il y a en effet un manque de connaissances sur la manière de qualifier et de mesurer de manière rigoureuse et quantitative ou qualitative l'état écologique et attester d'une dégradation avérée de cet état au regard d'impacts cumulés pour les habitats marins et les populations d'espèces marines (cf. indicateur d'état). Dans ce sens, la recherche sur cette thématique doit être renforcée, notamment à travers une meilleure communication entre les ministères en charge de l'Écologie et celui en charge de la Recherche, et surtout par un renforcement des financements. Pour autant, le manque de connaissances sur l'évaluation de l'état écologique ne saurait être un argument pour limiter la prise de mesures de protection, et ce, surtout au regard du déséquilibre important entre le temps d'acquisition de connaissances (sur ces indicateurs d'état) et la vitesse de dégradation de l'environnement marin à laquelle s'ajoute de nouvelles pressions avec le dérèglement climatique.

Ainsi, une approche et une gestion par le risque de dégradation des enjeux à protéger doivent être privilégiées et doivent monter en puissance (cf. indicateur de risque). Cette approche permet de qualifier scientifiquement la sensibilité d'une espèce ou d'un habitat à une pression et qualifie un risque de dégradation dès lors que cet habitat/espèce est exposé à cette même

pression et inclut des règles d'agrégation pour qualifier le risque d'impacts cumulés.

Si l'on considère la séquence Éviter Réduire Compenser (ERC) et les Zones de protection forte (ZPF), nous sommes très loin du principe de précaution qui devrait prévaloir dans ces deux dispositifs. En effet, le « E » de la séquence ERC est très rarement pris en compte, et le « R » et le « C » peu considérés (principalement via des mesures d'accompagnement, pas de respect du zéro artificialisation, etc.) : pour exemple le plus représentatif, l'implantation privilégiée d'Énergies Marines Renouvelables (EMR) dans les Aires Marines Protégées (AMP). Quant aux Zones de Protection Forte (ZPF) la non prise en compte du principe de précaution dans la définition même de celle-ci dans le décret du 12 avril 2022²³ est plutôt le reflet d'un mode de gestion « réactive » de type Natura 2000, mais malheureusement loin des standards européens et notamment de la « protection stricte européenne ». Les moyens de recherche sur la mer sont déjà éclatés, alors que le Premier ministre Jean Castex décide de la création d'un observatoire de l'Éolien en janvier 2022, pour 5 ans, aux mains de la Direction générale de l'Energie et du Climat (DGEC) pendant que les autres services d'appui de l'État sont « déshabillés », notamment l'Office français de la biodiversité et sa délégation Mer, pourtant censée être le coordinateur de toutes les connaissances et pilote des programmes de recherche. Sans une coordination solide dotée

de moyens humains sur le long terme et en gestion d'Aires marines protégées fortes, l'office ne peut assurer ses principales missions : mission d'appui et d'expertise aux politiques publiques, police de l'environnement, gestion et restauration d'aires protégées.... Enfin, l'Office français de la biodiversité est le seul établissement public d'appui à l'agriculture et à la pêche et pourrait donc de façon cohérente être une bonne interface entre les deux. L'implication de la société civile dans un comité d'orientation dédié devrait gérer cette interface terre/mer de façon plus opérationnelle.

En revanche, grâce aux projets industriels de parcs éoliens des premiers appels d'offres, la montée en compétence et en connaissance du milieu marin a fait un bond, qu'il convient maintenant de capitaliser à l'image de ce qui est fait en Belgique par le Museum Royal. Ces retours d'expériences doivent permettre aussi de mieux appliquer la séquence ERC qui a bénéficié des avis du Conseil de Protection de la Nature et de l'appui des associations de protection de l'environnement aux énergéticiens, qui leur a permis de monter en compétence.

Pour l'instant, le principe de précaution en mer concerne uniquement la position de la France sur les extractions de minerais de grands fonds à l'international. C'est le seul exemple où des dizaines d'ONG, et d'autres décideurs dont des grandes entreprises ont convaincu le Président de la république de l'appliquer.

23 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045551000>

RECOMMANDATION #3

Appliquer le principe de précaution en mer c'est possible

Le CESE recommande :

- D'intégrer dans la SNML, les cas pour lesquels le principe de précaution doit s'imposer à l'image des extractions de grands fonds marins sur les ressources minérales,
- De partager avec tous les acteurs du maritime et au sein des CMF les études d'impacts, ou les analyses « risque pêche » dans les zones N2000 afin d'améliorer les échanges sur les bonnes pratiques et avancées des mesures d'Évitement et de Réduction notamment de la part des régions et grandes métropoles, et de compenser les impacts de la pêche par des sites naturels de compensation où il faudra restaurer les habitats,
- Faute d'informations et de connaissances fines dans les effets et impacts du déploiement industriel des énergies marines renouvelables pourtant urgentes et pertinentes pour réduire nos émissions de GES, de créer des nouvelles aires marines protégées intégrales ou strictes sur le côtière et au large pour compenser- à priori- les impacts de ces parcs créés et de leur raccordement à terre, et d'utiliser l'OFB mer et l'observatoire de l'éolien en mer pour capitaliser sur les retours d'expériences par parcs et sur les chaînes de parcs par façade,
- D'accoûler et de pérenniser les efforts sur les moyens de connaissance du milieu marin, de garantir à l'OFB mer son rôle de pilote des programmes de recherches en appui à la décision publique et de les partager régulièrement auprès des acteurs notamment dans les CMF, et plus largement auprès des grandes régions et décideurs, ainsi que des acteurs du tourisme et des entreprises. Il est donc important pour le CESE de doter rapidement l'OFB Mer en effectifs et en moyens nécessaires pour qu'il puisse assurer ses missions, et qu'il continue à s'appuyer sur le CNRS, l'IFREMER et autres organismes de recherche publics eux aussi bien dotés,
- De proposer une harmonisation et une simplification des Zones de Protection Fortes entre le niveau français, le niveau européen et le niveau International UICN (Union Internationale de la Conservation de la Nature).

PARTIE 04

Gouvernance, partage et diffusion d'informations, enjeux de planification SNML et débats publics dans les façades

Dans son organisation politique et sa répartition des compétences, la France compte au moins dix ministères ou secrétariats d'État dont les décisions ont un impact sur la mer, même si leur périmètre de compétence peut s'en trouver éloigné :

- Le secrétariat d'État à la mer, le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministère des Transports, le secrétariat d'État à la Biodiversité, le ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, le ministère de la Transition énergétique, le ministère de l'Économie, le Quai d'Orsay ou ministère des Affaires étrangères, et le ministère des outremer (et de l'intérieur), et celui de la Défense.
- Créé par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995, le secrétariat général de la mer (SG Mer), rapportant directement à la Première ministre, a la responsabilité de l'Action de l'État en Mer (AEM). Sa mission

est d'animer et de coordonner les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime, de proposer les décisions qui en découlent et de s'assurer de la mise en œuvre de la politique arrêtée. Son domaine d'intervention recouvrant domaine du régional, il intègre les questions environnementales à travers ce prisme : lutte contre la pêche illégale, lutte contre les pollutions, et autres infractions en mer. Ses moyens sont cependant trop limités pour assurer une coordination plus large des enjeux liés à la mer.

1. Un CNML qui peine à jouer son rôle de conseil

Le Conseil National de la Mer et des Littoraux, dont la présidence est dévolue à la Première ministre, et réinstallé le 5 décembre 2022, en vue de produire la SNML2, est principalement à la main du secrétaire d'État à la Mer, sans que, ses méthodes de travail et composition n'aient été réinterrogées, notamment au regard

de la mise en silo des autres thématiques traitées. Le CESE s'interroge sur la vision d'un Gouvernement qui essaye de réduire le nombre des comités et conseils plutôt que d'en améliorer le fonctionnement. Aucun texte n'est soumis au CNML pour avis obligatoire, sauf la SNML qu'il aura pourtant contribué à écrire... Par exemple, la Loi sur l'accélération des ENR ne lui a même pas été soumise pour avis. Le CNML ne rend pas d'autre avis sauf s'il s'autosaisit, il ne se réunit pas très souvent (au minimum une fois par an) et n'a aucun moyen indépendant véritablement dédié pour travailler, à part un secrétariat au sein du secrétariat d'État à la mer.

En son sein est créé un Comité National du trait de Côte sous la tutelle de la secrétaire d'État à la biodiversité, qui compte plus de 56 membres, dont peu de représentants des collectivités d'Outre-mer, pourtant très représentatifs des territoires les plus exposés aux risques côtiers. Pour le CESE, le CNML devrait pourtant être cet espace essentiel de discussions et de recherche des équilibres pour une vision sociétale des projets intégrant économie, environnement et social entre tous les acteurs. Le CNML doit être le catalyseur de l'ensemble des travaux, réflexions, avis menés dans les instances maritimes (CSMM-CSGM-CFM-CFO-etc...) et au-delà. L'objectif étant de décloisonner et de porter des propositions vers le Gouvernement en amont du CIMER annuel, en déclinaison et évaluation plus concrète des objectifs de la SNML.

Tous les ans, un CIMER ou comité interministériel de la mer se réunit sous l'égide du Premier ministre pour décider de mesures concernant le maritime. Après cinq années de mandat, aucun ministre ou service interministériel n'a fait l'inventaire régulier de l'effectivité des mesures et de leur mise en œuvre ainsi que de leurs résultats, pas plus que

de ce qu'elles ont coûté en termes de budget, ni ne les a classifiées en mesures plutôt « grises » ou plutôt « vertes et bleues ». Le secrétaire général à la Mer, qui dépend lui aussi directement de la Première ministre, devrait en être chargé puisque sa coordination interministérielle sur le régaliens est totale.

En résumé, le CESE remarque après ses auditions et celles de la délégation outremer que, la gouvernance de la mer n'associe pas assez les territoires d'Outre-mer au niveau national avec une sous-représentation des départements d'Outre-mer au CNML.

La gouvernance de la mer n'associe pas non plus assez les représentants des grandes métropoles et régions plus continentales d'où partent une grande partie des pressions.

2. Gouvernance des élus du littoral et des activités maritimes

L'ensemble des communes littorales françaises n'adhèrent pas forcément à l'Association Nationale des Elus du littoral (ANEL : 400 adhérents dont des très petites communes jusqu'aux métropoles) pourtant association la plus représentative des élus du littoral, dont les journées d'études traitent de beaucoup d'enjeux qui concernent pourtant tous les élus locaux.

De même, la majorité des pêcheurs côtiers et artisiaux ne sont pas forcément représentés au sein du Comité National des Pêches et des Elevages marins (CNPEM). Le CESE s'interroge sur le manque de représentativité effective de ces deux instances qui devraient jouer un rôle plus important pour l'acculturation et le débat entre les différents acteurs.

Les acteurs historiques de la mer se parlent entre eux, mais certains ne sont pas représentatifs des petits métiers littoraux (exemple de la petite pêche

qui pourtant représente les 12% de la pêche écologique) et des petits acteurs de la plaisance ou du tourisme.

Certaines auditions ont bien fait ressortir le manque de plate-forme d'échange entre la pêche et les associations de protection de la nature et les scientifiques. Le CESE regrette que le dialogue ne soit pas plus construit et équilibré entre les chambres d'agriculture et les pêcheurs. Le CNPEM nous a pourtant bien confirmé de son côté, que, faute d'écoute et d'une représentation équilibrée dans les chambres d'agriculture, les pêcheurs pratiquaient la politique de la chaise vide. Cette constatation fut déjà faite aussi pour les aquaculteurs et ostréiculteurs dans le cadre de l'avis du CESE sur l'aquaculture de juin 2017²⁴. Mais depuis, rien n'a changé pour améliorer la représentativité des métiers régis par le même Code rural et de la pêche maritime. Le CESE appelle à une amélioration rapide de cette représentativité, notamment au sein des instances consulaires à mission de service public.

3. Diffusion de la SNML

Lors des auditions, nos interlocuteurs ont souligné l'importance que le projet de SNML2 s'adresse non seulement à un large public, avec une promotion importante à en faire, avant la consultation publique du début de l'été 2023, et cette stratégie doit s'adresser en priorité aux grands acteurs politiques des régions et

des grandes métropoles qui sont à l'origine des principales pressions sur le milieu marin.

La société française a aussi besoin de mieux comprendre comment ces différents ministères se coordonnent entre eux et pas simplement concernant les moyens à la mer gérés en coordination avec le Secrétariat général à la Mer.

Quand la politique maritime de la France est visible à l'international lorsque le Président de la République se rend dans les instances internationales ou organise des événements sur la scène internationale, comme le prochain UNOC2025 à Nice, c'est pourtant à l'occasion de la SNML et des débats à venir en façade, que son action et celles de ses ministres au sein de nos territoires devraient être visibles et bénéficier de moyens et d'une gouvernance réellement adaptée. Ces sujets, oh combien transversaux, doivent impérativement être traités de façon intégrée et globale.

Les Conseils maritimes de façades sur les quatre façades métropolitaines et sur les bassins ultramarins n'avancent pas à la même vitesse. Ceux d'Outre-mer ne bénéficient pas de tout l'appui scientifique dont ils auraient besoin, ni de l'appui administratif et pédagogique pour fonctionner et amplifier l'action auprès de/avec la société civile et les associations de protection de la nature et de la mer mais aussi et surtout avec celles qui sont de bons relais auprès du grand public.

²⁴ <https://www.lecese.fr/presse/communiques/le-cese-adopte-l-avis-farmes-aquacoles-marines-et-continentales-enjeux-et-conditions-d-un-developpement-durable>

4. Des connaissances à valoriser et diffuser plus largement

Si nous avons de grands établissements publics scientifiques et d'appui à la recherche et à la connaissance marine, nous avons encore des efforts colossaux à faire en termes de financement de cette recherche sur le long terme et pour mieux diffuser celles qui existent plus largement. À cet égard, la création de l'Institut de l'Océan par un ensemble d'universités et centres de recherche, comme la Sorbonne et le Museum d'histoires naturelles est une initiative permettant de donner de la visibilité aux études liées à l'Océan qui manquent d'attractivité. Les bourses accordées aux étudiants doctorants sont également des sources de financement indispensables pour conserver ces jeunes en France, où les montants alloués sont cependant insuffisants au vu des besoins, et beaucoup de post-doctorants poursuivent leurs travaux à l'étranger.

Les organismes et unités de recherche des façades comme les grandes universités ne sont pas associées à et financées pour mesurer l'état du milieu marin en permanence...et surtout à le restituer à l'ensemble de la société. Idem sur les risques côtiers où de nombreux travaux existent depuis plus de 20 ans au sein d'unités de recherche à destination des décideurs et élus, comme le programme Cocrisco, mais ceux-ci ne sont pas mis à la disposition du grand public sur les littoraux et, de façon plus générale, dans les programmes scolaires et autres vecteurs de diffusion de l'information²⁵.

Les arrêtés concernant la création de comités scientifiques des préfets maritimes et préfets coordonnateurs de bassin associés aux CMF sont une bonne idée, mais ils ont deux défauts :

- leurs travaux ne sont pas financés comme le disent des membres de celui de la façade méditerranéenne, installé depuis plusieurs mois,
- et surtout, ils sont principalement dédiés à l'Éolien, alors que les énergéticiens financent déjà par leur contribution à l'État les moyens de recherche en mer et dépensent sur leurs propres programmes de R&D, qu'ils sont censés partager pour part au sein de l'observatoire de l'Éolien après avoir gagné les appels d'offres.

3. La planification écologique de la mer n'a toujours pas démarré malgré les documents stratégiques de façade (DSF) de 2019

Les premiers DSF ont été adoptés en 2019 sans intégrer la nécessaire évaluation Environnementale stratégique des activités entre elles et du lien terre/mer.

Cette planification écologique que nous attendons encore devrait permettre une baisse des pressions sur la mer grâce à un portage transversal des enjeux de reconquête du milieu marin. Le Secrétariat Général à la Planification écologique n'a manifestement pas démarré ses travaux en ce sens. Le CESE regrette qu'à ce stade il ne soit pas associé à la co-construction de la SNML2.

²⁵ <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/centre-ressources/projets-recherche-onerc/cocorisco-connaissance-comprehension-et-gestion-des>

Par ailleurs, dans son bilan de la SNML1, le CEREMA note que les moyens pour la mer n'ont pas baissé, avec un budget de 2,2 milliards (dont 800 Millions représentent les salaires et retraites des gens de mer et fonctionnaires), mais ces moyens sont toutefois dérisoires comparativement aux enjeux décrits, et aux services écosystémiques associés que nous rend l'Océan. Pourtant le DPT politique maritime de 2023 englobe beaucoup plus de financements, comme le décrit le document du PLF 2023²⁶.

Pour le CESE le montant de la ligne d'investissement dans la protection, la connaissance ainsi que le déploiement des formations nécessaires devrait au minimum être le double des subventions directement néfastes à la biodiversité comptabilisées à 12 milliards d'Euros²⁷. Surtout, il faut activer au plus vite la réorientation de celles-ci. Dans le Document Public transversal dédié à la mer au sein du MTECT en 2022, la part du budget de protection du milieu marin ne représente que 0,3 % d'un budget de 2,2 milliards €. Enfin, les moyens de coordination du SGMer, quant à eux, dépendent des besoins de chaque ministère qui « mettent au pot » selon leurs demandes.

Un autre axe sorti des entretiens de la délégation Outre-mer et qui revient régulièrement tant notre ZEE est grande est la nécessité de disposer des moyens de surveillance et d'intervention en mer sur l'ensemble de la ZEE française

de presque 12 millions de Km². Ces moyens ne sont jamais décrits finement par nos responsables préfets maritimes de Zones ou de Bassin alors que nos concitoyens aimeraient avoir ces informations. À ce stade, nous ne le savons pas non plus, mais nous espérons que dans la prochaine loi de programmation militaire, les moyens à la mer seront particulièrement renforcés.

PRÉCONISATION #4

Évolution dans la gouvernance, moyens humains et financiers

→ Le CESE recommande une réforme de la composition du CNML avec une forte intégration des collectivités d'Outre-mer, des grandes métropoles ou des représentants des Régions en tête de bassin et un CNML qui soit sous la tutelle conjointe des ministères de la biodiversité, de l'énergie, de la mer et de l'outremer, avec un secrétariat dédié de l'OFB qui puisse s'appuyer sur la connaissance scientifique coordonnée...

→ Le CESE recommande que les enjeux de la mer et des activités maritimes se retrouvent mieux traités dans leur ensemble au sein d'un grand ministère d'État du Développement Durable, comme en 2009 au moment du Grenelle de la Mer, seule période où ces enjeux ont permis une réelle acculturation de façon transversale et incluant l'alimentation et la souveraineté.

²⁶ <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2023/documents-de-politique-transversale-2023>

²⁷ DGFIP en audition Commission Environnement 2022 sur Budget Vert.

Les Directions Interrégionales de la Mer ne sont pas assez fonctionnelles non plus pour assurer les échanges nécessaires avec le monde de la recherche et celui des acteurs, leur pilotage est néanmoins nécessaires mais très vertical et des questions restent sans réponse par exemple concernant des enjeux de pollutions et de bombes à retardement en mer visant les dépôts de munitions chimiques immergés et l'action nécessaire qu'il faudrait urgentement mettre en place pour les récupérer, ainsi que les déchets nucléaires et radioactifs qui jalonnent nos côtes du Cotentin comme de la façade Manche Est Mer du Nord...

- Le CESE recommande que Les DIRM bénéficient d'expertises et de compétences plus transversales avec les DDTM, et les DREAL pour organiser des débats avec le monde des DRAAF et les CCI, ainsi que les exécutifs régionaux et départementaux.
- Le CESE recommande de créer une SNML spécifique pour l'Outre-mer et par bassin du fait de leurs spécificités
- Le CESE préconise que le SECMER puisse financer des plates formes d'échanges entre scientifiques, pêcheurs et associations de protection de la nature sur des fonds FEAMPA ou dédiés.
- Le CESE préconise que les établissements consulaires réservent une plus grande place aux producteurs de la mer et des rivières en leur sein dès les prochaines élections, et de le préparer dès maintenant.

La SNML²⁸ doit être financée par axe et levier de façon transparente et partagée :

- Pour que l'ensemble des acteurs des principales pressions sur le milieu marin soit en mesure de comprendre les pressions qu'ils exercent, et de les réduire, ils doivent se faire accompagner dans des formations ERC dédiées et financées par la taxe carbone,
- Pour que les organismes experts de l'Etat soient en capacité d'accompagner les acteurs dans leur transformation avec des évaluations régulières et partagées au sein du CNML, grâce à leur nécessaire mobilisation en diffusion du GT Ecume sur les impacts cumulés,
- Le CESE recommande aussi que la SNML s'adresse en priorité aux acteurs et décideurs terrestres, jusqu'aux citoyennes et citoyens : elle devrait faire l'objet d'une campagne de communication avec une diffusion importante sur la vision de la France et ses ambitions maritimes et préparée avec tous les membres du CNML.

5. FOCUS sur les OUTRE-MERS

La délégation à l'Outre-mer a apporté sa contribution²⁸ à cet avant-projet d'avis qui donne lieu à un focus particulier, même si la SNML ne concerne que les départements d'Outre-mer que sont la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, St Barthélémy, la Guyane pour l'Atlantique et la Réunion et Mayotte pour l'Océan Indien.

La délégation rappelle que les Outre-mer représentent 97 % du domaine maritime français. Cette réalité est non seulement méconnue de nos concitoyennes et concitoyens mais aussi souvent oubliée de nos institutions.

28 La contribution de la délégation Outre-mer figure en annexe de ce projet d'avis

La SNML2 doit intégrer les spécificités de l'Outre-mer dans ses processus et son calendrier : il s'agit à présent d'ancrer davantage les politiques de la mer dans des documents stratégiques de bassin maritime qui soient concertées et élaborées localement afin de refléter les priorités pertinentes de chaque territoire, dont les priorités de développement économique et de décarbonation et de réduction des pressions. Les stratégies et plans d'action opérationnels doivent mobiliser davantage les différents acteurs sur les territoires, avec des objectifs mesurables pour suivre la mise en œuvre.

L'exercice de déclinaison stratégique de la SNML a été menée de façon décalée dans le temps en Outre-mer, la concertation ayant commencé **plus tardivement**.

Les quatre grands objectifs stratégiques de la SNML1 ont été transposés dans les documents stratégiques de bassin maritime DSBUM de façon tardive, avec une adoption dans l'Océan Indien fin 2020 et aux Antilles en 2021. L'élaboration reste en cours en Guyane. Un bilan par bassin maritime de l'avancée des objectifs de la SNML1 doit être réalisé **par les Directions de la Mer de chaque** région ultramarine concernée, alors même que les travaux sur la SNML2 sont déjà **bien** avancés et que tous les DSBUM ne sont pas finalisés.

Pour le CESE, les orientations fixées par la SNML2 devront être déclinées en objectifs, coconstruits par les acteurs sur les territoires, en fixant des responsables et des indicateurs de suivi. Cette déclinaison territoriale devra être largement ouverte aux élus et à la société civile.

Pour la délégation, une stratégie maritime doit également être élaborée dans le Pacifique alors que ces territoires ne sont, de par leur statut, pas concernés par la SNML. Si des documents cadres existent notamment en Polynésie et en Nouvelle Calédonie, une vision d'ensemble pour cet espace serait pertinente. Cette méthode de concertation autour d'objectifs et de leur mise en œuvre devra être partagée afin de permettre le croisement des expériences entre les différents territoires mais également au niveau national.

Pour le CESE, la SNML a beaucoup à apprendre de l'expérience des Outre-mer et un temps de partage des expériences des différents territoires devra être prévu dans l'élaboration de cette nouvelle stratégie.

La surveillance doit également être renforcée afin de lutter contre le pillage des ressources. La pêche illégale, non déclarée, non réglementée est un fléau qui touche presque tous les territoires ultramarins, mettant en danger la préservation et l'exploitation durable des stocks halieutiques. Des moyens modernes de la Marine nationale doivent être déployés notamment en Guyane et dans le Pacifique, à Clipperton comme dans l'ouest de cet océan.

L'arrivée progressive de patrouilleurs Outre-mer est une bonne nouvelle, mais leur nombre reste insuffisant pour intervenir efficacement sur un espace maritime gigantesque. Les moyens de surveillance satellitaires qui ont fait leurs preuves dans les TAAF (terres australes et antarctiques françaises) pour la lutte contre la pêche illégale à la

légine, doivent être renforcés, tout en améliorant les capacités numériques de ces territoires isolés, reliés par des câbles aux débits inférieurs de ceux de la métropole. Les écosystèmes fragiles tels que les mangroves, les herbiers ou les récifs coralliens doivent être mieux protégés et restaurés alors qu'ils subissent des pressions anthropiques. Les pollutions telluriques liées au Chlordécone aux Antilles ou à l'utilisation de mercure en Guyane devront être particulièrement contrôlées par la police de l'environnement.

L'impact des activités humaines sur l'environnement marin et les interactions terre-mer doivent être mieux maîtrisés. La mise aux normes de l'assainissement et du traitement des eaux usées, particulièrement défaillants en Outre-mer, doit être une priorité des collectivités territoriales eu égard à leur impact sur les coraux et la vie marine²⁹. Ces pollutions devront être davantage maîtrisées ainsi que les impacts de la désalinisation qui est une ressource importante d'eau potable à St Martin, mais va le devenir à Mayotte, et à Saint-Barthélemy dans les décennies à venir.

PRÉCONISATION #5

Le CESE demande de rétablir un équilibre au sein de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) par une SNML dédiée, et de se donner les moyens de protéger et valoriser cet espace maritime immense en Outre-mer par un investissement en recherche continue et plus important notamment lors de la décennie des sciences de l'Océan 2021-2030.

Au sein de la SNML2 nationale, la SNML Outre-mer devra aussi être financée et évaluée par axe et leviers

Enfin le CESE recommande que les Outre-mer concernés par la SNML soient dotés :

- d'un plan de développement économique et d'économie bleue, d'autonomie alimentaire et de tourisme durable respectant la séquence ERC (cf. avis tourisme durable CESE)
- d'un plan de décarbonation mais aussi d'études prospectives quant au capacités réelles et techniques à développer par territoire en énergies renouvelables,
- enfin, disposer d'un plan de sobriété des usages reflétant la capacité d'accueil de chacun des départements.

²⁹ Voir l'avis du CESE de Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, octobre 2022.

conclusion

Le CESE souhaite que la parole de la France à l'international soit en cohérence avec l'ambition de cette nouvelle SNML et les actions qu'elle conduira au sein de ses propres territoires littoraux et ZEE concernée, afin de ne pas se décrédibiliser lors de l'UNOC 2025 à Nice.

La France doit tout mettre en œuvre pour respecter le pacte Vert européen et transformer son économie, en cohérence avec une économie bleue durable dont les emplois seront préservés ou transformés en emplois qualitatifs concourant à la décarbonation et à la préservation de la biodiversité. Cette SNML 2023 est l'occasion d'ancrer ces défis pour donner de la visibilité à toutes les catégories d'acteurs au sein de la Planification Stratégique de 2024.

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale et Outre-mer

Grâce aux Outre-mer, la France est la deuxième puissance maritime mondiale. Une fois de plus, nous constatons que ces territoires offrent à la France une richesse incommensurable, un rayonnement international et un positionnement géostratégique.

Pourtant, nous constatons que les effets d'annonce ne sont, une fois de plus, pas suivis des faits.

La Stratégie Nationale Mer et Littoral pour la période 2017-2022 était censée permettre de « libérer le potentiel français » en priorisant trois secteurs que sont l'économie, la protection des écosystèmes marins et du littoral ainsi que la connaissance.

En dépit des ambitions qui figurent dans ce cadre de référence des politiques publiques concernant la mer et le littoral, les résultats restent en deçà des quatre objectifs fixés en matière :

- De transition écologique ;
- De développement d'une véritable filière d'économie bleue ;
- De préservation des littoraux et des milieux marins ;
- De rayonnement de la France.

Pire, comme l'a récemment rappelé le Sénat et notre Délégation aux Outre-mer dans sa contribution, si la première version de la SNML fait référence aux Outre-mer, son pilotage et sa mise en œuvre sont exclusivement confiés au ministère de la transition écologique.

Malgré les précisions de la place à part qu'occupe les Outre-mer dans la stratégie de la France avec ses 97 % d'espace maritime, ces territoires attendent toujours cinq ans après, les déclinaisons territoriales.

L'ancienne ministre des Outre-mer puis de la mer, Annick GIRARDIN a même reconnu, qu'« il est difficile de dresser un bilan du déploiement de la stratégie maritime nationale en outre-mer, puisqu'elle n'a pas été mise en place dans tous les territoires ».

Comment alors préparer une SNML 2 lorsque les ministères en charge sont incapables d'évaluer l'existant notamment en recensant les territoires qui disposent d'un document de bassin. Comment, encore envisager de nouveaux objectifs et de nouvelles orientations stratégiques lorsque les premières ne sont toujours pas déployer ? Devons-nous une fois de plus, nous nourrir et nous satisfaire de déclarations de bonnes intentions ?

Se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique suppose de co-construire en amont avec les élus des Outre-mer à l'élaboration de la prochaine stratégie maritime nationale en lançant des consultations dans chacun de nos territoires. L'autre axe stratégique réside à la fois dans le pilotage et la gouvernance ainsi que dans les moyens budgétaires alloués.

En dépit des insuffisances de la SNML 1 et de nos réserves sur la future stratégie, nos deux groupes ont voté cet avis.

Agriculture

L'immense espace maritime français est un atout économique, social, environnemental et géopolitique majeur pour notre pays. Il mérite une stratégie nationale ambitieuse et des acteurs résolus à s'y engager sur la durée, notamment sur les aspects environnementaux, sujet de cet avis. Nous partageons ce constat et la majorité des préconisations de cet avis.

Le groupe regrette toutefois la responsabilité que l'on fait porter presque exclusivement par le secteur agricole sur l'état écologique des écosystèmes maritimes. Une fois de plus, l'agriculture se retrouve au banc des accusés.

Le groupe avait proposé un amendement qui visait à nuancer la rédaction et à rappeler que toutes les activités humaines ont chacune leur part de responsabilité dans l'état de l'environnement des espaces littoraux. Cet amendement a été rejeté par l'assemblée.

Le groupe estime qu'il n'a pas été convenablement associé à l'élaboration de cet avis et a décidé de ne pas participer au vote.

Le groupe n'a pas pris part au vote.

Pour cela, il est nécessaire, comme le souligne l'avis, d'harmoniser et de mettre en cohérence toutes les politiques publiques de lutte contre les pollutions et le réchauffement climatique, ainsi que celles visant à la préservation de la biodiversité et au renforcement des droits sociaux au niveau européen. Nous soutenons donc la préconisation qui demande une meilleure coordination et planification de l'action et de la gestion publique par le Secrétariat à la planification écologique.

L'avenir du secteur de la pêche, qui doit repenser son modèle économique en le reconstruisant sur la base de la préservation de la ressource et le maintien de l'emploi, va en dépendre très largement.

Nous saluons également la préconisation qui demande un renforcement en effectifs et en moyens de l'Office Français de la Biodiversité Mer pour qu'il puisse assumer ses missions et s'appuyer sur le CNRS, l'Ifremer et les autres organismes de recherche publics.

Nous considérons également qu'il est nécessaire de d'améliorer la représentativité des métiers au sein des instances consulaires à mission de service public et particulièrement au sein des Chambres d'Agriculture.

Enfin et c'est sans doute la préconisation la plus importante de cet avis, nous appelons aussi de nos vœux la création d'une SNML spécifique pour l'Outre-Mer et par bassin, puisque l'Outre-mer représente 97 % du territoire maritime français et que sa spécificité a été jusqu'à présent largement injustement ignorée et sous-estimée.

Alternatives sociales et écologiques

Cet avis s'inscrit pleinement dans la lignée des avis d'alertes votés récemment par notre assemblée sur la pollution plastique et sur la gestion durable de l'eau. A chaque fois nous faisons le même constat : l'état écologique de la planète est extrêmement dégradé et devient aujourd'hui une menace pour le vivant. Nous devons sortir de l'état d'inconscience ou d'irresponsabilité qui a trop prévalu jusqu'aujourd'hui.

Nous tenons à remercier l'administration et les membres de la Commission Environnement et tout particulièrement les rapporteuses pour la qualité du travail effectué. En plein accord avec le contenu de l'avis et ses préconisations, l'ensemble des membres de notre Groupe le votera.

Artisanat et professions libérales

Les impacts du changement climatique et des activités humaines sont une réalité qui affecte toute notre planète, y compris le milieu marin. A cet égard, le bilan de la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral, dressé par l'Avis, montre que d'importantes marges de progrès restent à accomplir.

Alors que doit être préparée la prochaine étape de cette stratégie, il est essentiel de faire un point sur les évolutions à conduire pour rendre cette feuille de route réellement efficiente.

Parmi les préconisations de l'avis, outre le besoin de sobriété, le groupe Artisanat et Professions Libérales retient en particulier les axes suivants.

D'une part, la nécessité de mieux articuler les diverses politiques sectorielles susceptibles d'impacter le milieu marin et les littoraux, qu'il s'agisse de la pêche, de l'agriculture, mais aussi de l'économie, de l'énergie, de l'aménagement des territoires et de l'écologie.

Il faut rechercher plus de transversalité et de cohérence, mais aussi faire évoluer la gouvernance autour des enjeux maritimes et littoraux, à l'échelle nationale comme

au sein même des territoires.

Il est notamment nécessaire de revoir la composition du Conseil National de la Mer et des Littoraux en y intégrant les représentants des collectivités d'Outre-mer, des grandes métropoles et des Régions en tête de bassin.

De même, il faut trouver un meilleur équilibre dans la représentation des acteurs de l'espace maritime mais aussi des littoraux.

Par ailleurs, le groupe retient l'objectif de mieux suivre les activités marines comme terrestres, au regard de leurs effets potentiels sur le milieu marin, et de privilégier l'évitement ou la réduction des pressions liées à ces activités, avec un accompagnement en ce sens.

C'est notamment à ces conditions que seront assurés la préservation des nombreuses zones du littoral français, comme le maintien de leur attractivité touristique avec ses nombreux apports au bénéfice de l'économie locale.

Les artisans, professionnels libéraux et commerçants alimentaires de détail, installés sur ces territoires, sont pleinement parties prenantes à ces enjeux et donc sensibles à de nombreuses préoccupations portées par l'Avis.

Plus largement, le groupe est convaincu de la nécessité de rechercher une articulation harmonieuse et durable entre les objectifs économiques et environnementaux, avec une application plus effective et mesurable sur le milieu marin et les zones littorales.

Le groupe Artisanat et Professions Libérales a voté l'Avis.

Associations, Environnement et nature et Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Les mers et les littoraux participent à la régulation du climat, sont source de vie, de molécules et de ressources génétiques qui nous soignent et nous nourrissent. L'oxygène que l'on respire provient, pour moitié, de la mer.

C'est un patrimoine commun exceptionnel, condition de notre santé et de l'habitabilité de la planète, qu'il convient de préserver.

Si nous perdons ces fonctionnalités parce que nous aurons fait de nos mers et de nos littoraux des zones mortes, alors notre avenir sera plus compromis que jamais.

Il faut donc permettre à ces milieux de se régénérer, ce que notre développement ne prend pas en compte à ce jour.

Cette deuxième mouture de la Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML) doit rectifier le tir, car le bilan de la mise en œuvre de la précédente est médiocre et préoccupant.

La première SNML a donné aux enjeux économiques un rôle prépondérant.

Le développement de l'économie bleue et du tourisme côtier ont contribué à l'accelération de la dégradation et de la destruction des habitats.

Aujourd'hui, cette économie n'a de bleu que le nom puisqu'au moins 75% de nos habitats marins et côtiers sont en très mauvais état de conservation, 20% étant inconnus faute de moyens de recherche.

En outre-mer, la situation est encore plus critique.

Les effets du changement climatique et l'augmentation des pressions liées aux activités humaines se sont conjugués, au détriment des milieux vivants, de leur biodiversité et de leur résilience.

La mobilisation pour la reconquête de la biodiversité et du bon état écologique des écosystèmes, comme nous y enjoignent nos engagements internationaux, européens et nos lois, est donc nécessaire et vitale. Elle est la condition d'une stratégie systémique à construire.

4 leviers principaux ont été identifiés dès la note de cadrage :

→ 1/ La connaissance des milieux, des habitats, de leur évolution et de leurs fonctionnalités, pour définir des états écologiques de référence et permettre de réellement les prendre en compte. Cela demande un renforcement des moyens publics de recherche et d'expertise indépendante pour cela. Ces connaissances, couplées à celles des principales pressions terrestres et marines connues, engagent à une profonde transformation de nos activités sur la terre et en mer. En particulier le développement industrielo-portuaire devrait être davantage encadré, en prenant en compte l'ensemble des enjeux ;

→ 2/ La cohérence des politiques publiques sectorielles doit être restaurée à toutes les échelles pour retrouver de la transversalité jusque dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme. La préconisation 2 est cruciale sur ce point : inverser la charge de la preuve entre hiérarchie des usages et impacts grandissants sur le milieu marin ;

- 3/ Le respect du principe de précaution doit être effectif, pour faire émerger des solutions innovantes, des solutions fondées sur la nature et arrimer les acteurs à la séquence « éviter, réduire, compenser », en s'assurant que le déploiement des énergies marines renouvelables, n'aille pas à l'encontre des enjeux de biodiversité ;
- 4/ Enfin, une planification, une hiérarchisation ferme des enjeux appuyé d'un cadrage réglementaire, une mobilisation générale pour la formation des acteurs et décideurs, une acculturation à ces enjeux, des moyens dédiés pour la recherche et une amélioration de la gouvernance actuelle.

Par ailleurs la préservation des paysages, de la nature, de la faune et de la flore doit être pensée aussi comme un legs fait aux générations futures, qui se prépare dès à présent.

Appréhender ces enjeux passe aussi par l'expérience ; c'est pourquoi les organisations que nous représentons défendent le tourisme social, vecteur grâce à l'éducation populaire de découvertes, de connaissances et de valeurs, qui doit se faire dans un cadre respectueux de ces espaces précieux et irremplaçables, à l'opposé des pratiques du tourisme de masse. Ces dernières ont participé à l'artificialisation trop importante des zones côtières, que nous devons immédiatement stopper et sur laquelle nous devons revenir. Non il n'est pas nécessaire d'avoir du bâti en bord de mer pour y vaquer une semaine tous les deux ans. Et il n'est pas possible de concilier ce désir d'un autre temps et de

feindre l'effroi face aux catastrophes naturelles liées aux dérèglements climatiques que ces pratiques engendrent en partie.

Tirer les leçons de la SNML 1 et réussir la SNML 2 est un impératif.

Il y a urgence !

Le groupe des Associations, le groupe Environnement et nature, ainsi que le groupe des Organisations étudiantes et Mouvements de jeunesse ont voté en faveur de ce texte. Ils invitent chacune et chacun à prendre part à la consultation que le gouvernement proposera cet été, puis aux débats publics en façades organisés fin 2023 et début 2024.

CFDT

La France, par son patrimoine maritime et littoral, a des devoirs pour la préservation de ces milieux, attaqués par les répercussions des pressions anthropiques en mer et sur terre, et par les impacts du changement climatique. Les constats dressés sont sans appel et les menaces nombreuses.

Des actions de grande ampleur sont nécessaires : lutter contre les émissions de gaz carbonique en suivant une trajectoire plus volontariste ; respecter la mer et les océans en n'extrayant de ses richesses que le nécessaire et en empêchant les pollutions de toute sorte.

L'avis rappelle que la mer et les littoraux font vivre de nombreuses populations sur des activités diverses, notamment la pêche. L'équilibre à trouver entre l'économie et la préservation des milieux marins et côtiers passe par la sobriété.

Si l'avis mentionne les travaux du CESE sur la sobriété, les plastiques, il aurait pu s'appuyer également sur les constats et les préconisations des avis sur l'eau et l'assainissement dans les Outre-mer ou celui très récent sur la gestion durable de l'eau. La recommandation sur le principe de précaution doit aboutir sur une co-construction entre les parties prenantes, notamment le monde scientifique. Le focus sur les zones ultra-marines est fondamental, ce sont autant de réserves de biodiversité qui nous obligent.

Cet avis de spécialistes n'est pas un avis sur la SNML mais sur l'enjeu d'un bon état écologique, un objectif que nous partageons. Il aurait gagné à être élargi à la question des moyens nécessaires pour y parvenir et à la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, qui est incontournable. La CFDT a voté l'avis.

CFTC

L'avis sur lequel la commission Environnement nous demande de nous prononcer cet après-midi vient utilement compléter celui de ce matin sur la biomasse. En effet, comme le souligne le texte, les océans et la biodiversité qu'ils hébergent fournissent à l'humanité de nombreux services vitaux comme par exemple, la production d'oxygène, des ressources alimentaires et pharmaceutiques, des voies de transports, la captation de CO₂ ou encore des espaces de loisir... Ils peuvent également être source d'énergie via l'éolien en mer. Et ce dans un contexte qui voit le littoral de plus en plus impacté par le réchauffement climatique, ainsi que des habitats marins et des eaux côtières très dégradés.

D'où l'importance de cette autosaisine qui vise à donner le point de vue des acteurs de la société civile dans la perspective de l'élaboration de la seconde mouture de la Stratégie nationale mer et littoral, appelé SNML 2, alors que la 1ère affiche un bilan médiocre dans l'Hexagone comme dans les Outre-Mer.

La CFTC apprécie que l'avis fixe à cette SNML 2 un objectif réaliste : atteindre le bon état écologique des eaux marines afin qu'elles « conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs. Et que l'utilisation du milieu marin soit durable », sauvegardant ainsi son potentiel « aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir » (comme le précise le code de l'environnement).

Elle soutient également les préconisations avancées pour que la SNML 2 soit couronnée de succès – parmi lesquelles la sobriété des usages, la cohérence des politiques publiques, une meilleure connaissance du milieu marin, l'évolution de la gouvernance et des moyens humains et financiers.

Enfin, la CFTC estime approprié le focus mis sur les territoires ultra-marins qui contribuent à faire de la France, le deuxième territoire maritime du monde.

Pour toutes ces raisons, la CFTC a voté en faveur de l'avis.

CFE-CGC

Dans son Evaluation de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral de 2017, présenté en octobre 2022, le CEREMA a indiqué que les orientations ont été majoritairement mises en œuvre (Développement des territoires maritimes et littoraux durables et résilients, soutien et valorisation des initiatives et promotion de la vision française au sein de l'Union européenne et dans les négociations internationales), grâce au soutien de l'Etat, des collectivités territoriales et des acteurs économiques et sociaux. A noter cependant que les objectifs stratégiques restent perfectibles en matière de transition écologique pour la mer et le littoral, pour le développement d'un économie bleue durable, pour la préservation du bon état écologique du milieu marin et d'un littoral attractif.

En termes de transition énergétique des navires et pollutions, notre groupe a appelé en commissions à l'accroissement du nombre de zones à émissions contrôlées (ECA) dans la suite de la nouvelle zone en Méditerranée, à la transition vers des navires au gaz, à la fin progressive de l'usage du fioul lourd dans le maritime, ainsi qu'au développement de projets de branchements électriques de navires à quai. Cela passera naturellement par une réflexion autour d'un cadre incitatif voire obligatoire pour les constructions neuves et le soutien au développement des infrastructures nécessaires à terre.

Il sera également essentiel d'accroître la lutte contre les pollutions par rejets accidentels et volontaires et d'harmoniser les sanctions, de renforcer la réglementation sur la localisation des conteneurs et la traçabilité des marchandises dangereuses et de maintenir le rôle moteur de la France sur la question du démantèlement des navires comme elle l'a fait au niveau Européen ces dernières années.

Notre groupe se reconnaît dans les préconisations proposées dans cet avis, notamment la préconisation 3 relative au principe de précaution en mer et la préconisation 4 sur la nécessaire évolution de la gouvernance ainsi que des moyens humains et financiers dédiés. Notre groupe apporte également son soutien à la contribution de la délégation Outre-mer et notamment la création d'un lycée de la mer.

Nous regrettons tout de même que l'avis présenté ne mette pas suffisamment en avant les conclusions du Groupe de Travail du Conseil Supérieur des Gens de Mer sur le dumping social et sur la mise en place d'un espace maritime socialement et économiquement protecteur. En effet, nous aurions souhaité qu'une attention particulière puisse être donnée à la création d'un espace européen avec des règles sociales harmonisées pour lutter contre les situations de concurrence déloyale au sein de l'Union européenne, associé à une politique de contrôle ambitieuse et de formation accrue pour les ressortissants communautaires pour les métiers embarqués.

Malgré cette réserve, le groupe CFE-CGC votera cet avis.

CGT

La protection de la mer et du littoral répond à des enjeux de biodiversité, de préservation de lieux de vie et de qualité de vie, et touche près de 450 000 emplois. Les risques climatiques menacent une partie des activités économiques, alors qu'existe aussi un potentiel de développement à concrétiser.

L'élaboration de la SNML 2 aura à prendre en compte le bilan mitigé de la SNML 2017. Il est sans appel sur l'échec du retour au bon état écologique des écosystèmes. Il justifie que l'avis en ait fait une priorité en l'articulant avec une politique de sobriété.

Nous partageons les préconisations portant sur le rôle de la recherche, le renforcement des contrôles, des réglementations contraignantes, la nécessité d'un service public avec des effectifs renforcés, une gouvernance nationale et locale déclinant et appliquant en cohérence les politiques publiques.

Les activités à impacts négatifs sur les écosystèmes - pêches, extractions, transports, pollutions agricoles et chimiques ... - doivent appliquer la séquence Eviter – Réduire – Compenser en réorientant et transformant leurs procédés et en adaptant les matériels. Le principe pollueur-payeur doit s'appliquer. Les aides publiques doivent être conditionnées et traçables.

Les points suivants doivent maintenant être impérativement traités :

- La situation des 108 établissements SEVESO concernés par l'aléa de submersion marine et des 5 concernés par l'érosion côtière en y intégrant la dimension sociale liée à l'emploi.

- La situation du 1,5 M de personnes concernée par ces mêmes risques alors qu'elles sont plus touchées par la précarité que la moyenne nationale.
- La diminution du nombre d'élèves en formation maritime initiale alors que la SNML prévoyait son doublement.
- Nos capacités de contrôles de sécurité alors que la flotte de commerce immatriculée sous pavillon français recule de la 1ere à la 30eme place du mémorandum de paris.
- Les questions sociales liées aux conditions de travail et d'emploi des marins.
- L'exigence d'une politique visant à réduire le dumping social au sein de l'Europe.

La CGT a voté favorablement cet avis.

CGT-FO

L'attractivité pour l'espace côtier ne date pas d'aujourd'hui. Beaucoup de civilisations se sont développées autour des mers et océans car ils présentent des avantages en termes de commerces de transports et de facilités d'accès à d'autres espaces. Cette attractivité s'est renforcée au fil du temps. Partout les bandes côtières sont convoitées et leur densification pose de plus en plus de problèmes avec les dégradations environnementales qu'elle occasionne. Il faut une action publique forte pour gérer le littoral et rétablir un équilibre écologique qui permet de sauver ces espaces d'une destruction à long terme. Cet avis part du constat d'échec de la SNML1 et propose de ne pas répéter les mêmes erreurs avec la nouvelle stratégie nationale mer littoral (SNML2).

Le texte préconise ainsi d'agir sur plusieurs fronts pour d'abord réduire les impacts actuels afin de stopper les dégradations en cours et inverser la tendance. Il faut par exemple diminuer les polluants agricoles et chimiques, limiter les pêches professionnelles dans certaines zones, pour permettre un meilleur fonctionnement des écosystèmes, aider à la reconstitution des stocks et au développement d'une biodiversité marine. Le groupe FO salut en particulier la préconisation sur la nécessité d'aider au développement d'une filière française de démantèlement des navires. En plus de ses retombées économiques et sociales, un tel choix aiderait à mettre en place une filière respectueuses des conditions de travail et protectrice de l'environnement, ce qui est loin d'être le cas dans les pays à bas coûts où sont envoyés nos bateaux en fin de vie.

L'avis insiste sur la nécessité de repenser l'organisation des différents intervenants dans la politique du littoral pour trouver une meilleure coordination entre les acteurs et mettre en place une politique d'aménagement en cohérence avec les objectifs de préservation du littoral. La question de la planification est mise en avant car il faut arriver à trouver le bon équilibre entre les différents enjeux qui permettent la préservation du littoral. Pour le groupe FO la recherche de cet équilibre est particulièrement importante car aucune politique de préservation du littoral ne peut réussir si elle ne tient pas compte des enjeux économiques et sociaux. Les bandes côtières son des lieux de vie et il

est important qu'ils puissent aussi continuer à préserver leurs activités économiques, créer de l'emploi et permettre à toutes les couches sociales d'y vivre. Pour le groupe FO, il est important de préserver ces espaces, arrêter de les détériorer et réparer toutes les dégradations qu'ils subissent depuis longtemps. Un tel projet est aussi une opportunité pour mettre en place un nouveau modèle économique respectueux de l'environnement et des équilibres de la nature mais aussi créateurs d'emploi durables et socialement juste. Agir contre la dégradation du littoral nécessite également que l'Etat mettent les moyens financiers et humains pour permettre aux différentes structures de préservation du littoral d'effectuer leur travail dans de meilleures conditions. Il faut aider la recherche à se développer pour mieux alimenter les solutions à mettre en place et mobiliser les progrès scientifiques et la connaissance dans cette lutte pour une meilleure santé de nos littoraux. Même si le groupe FO regrette que les questions économiques et sociales ne soient pas suffisamment abordées, il a voté en faveur de cet avis.

Coopération

En 2017, la France s'est dotée d'une Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) dans l'objectif de fixer son ambition maritime sur le long terme.

Cette Stratégie donne ainsi un cadre de référence à tous les acteurs de l'économie bleue.

Six ans plus tard, la seconde version de la SNML est en co-construction pour la période 2023-2029.

C'est dans ce contexte de travail qu'intervient l'Avis.

Nous en sommes tous d'accord, l'océan, la mer et nos littoraux sont des ressources vitales et les différents Rapports du GIEC soulignent que ces derniers sont confrontés aux effets conjugués du changement climatique et de l'affondrement de la biodiversité en raison de nos activités et usages.

Dès lors, de quelle manière une certaine sobriété est-elle nécessaire pour contribuer à améliorer l'atteinte du bon état écologique des habitats marins de notre pays ?

Comment rendre cohérentes entre elles les différentes politiques sectorielles exerçant une influence sur nos écosystèmes et usages marins ?

En réponse, l'Avis invite à ce que la sobriété des usages terrestres, littoraux et maritimes, sources des principales pressions sur le milieu marin, soit la priorité de la SNML2 et nous le soutenons.

Par ailleurs, au regard de l'organisation politique et de la répartition des compétences dans notre pays sur ces sujets, l'Avis invite au déploiement d'un guichet unique pour toute activité pouvant avoir un impact sur le milieu marin au sein des Directions Interrégionales de la mer. Nous le soutenons également.

Et alors que les Outre-mer représentent 97 % du domaine maritime français, nous ne pouvons enfin que soutenir la recommandation qui vise à ce que la SNML2 intègre les spécificités ultramarines dans ses processus et son calendrier.

Notre Groupe a voté favorablement l'Avis.

Entreprises

Les données de l'économie maritime et littorale sont estimées à 460 000 emplois et à environ 1,5 % du PIB de la France. Le secteur est en croissance, et c'est une bonne nouvelle. Le développement de l'économie bleue, source de valeur ajoutée et d'emplois, permet d'assurer l'approvisionnement en matières premières, l'énergie, le transport et la communication. La croissance bleue valorise le potentiel en matière d'innovation et de croissance qu'offrent les mers et l'océan, les ressources naturelles et le développement du tourisme. Elle promeut le transport et les services maritimes et la compétitivité des ports de commerce. Elle s'attache au développement de l'industrie de la construction et de la réparation navale, des équipements maritimes en privilégiant l'attractivité de nos ports, ainsi que l'innovation technologique et la performance environnementale, notamment dans les secteurs de pointe. Enfin, le développement des activités basées sur la protection du littoral est à souligner.

Le groupe Entreprises est favorable à ce que l'État renforce son action pour favoriser la conciliation entre les objectifs de protection de l'environnement et l'évolution de l'activité économique maritime. Des mesures sont déjà prises pour favoriser la transition écologique de la marine commerce, comme la création du dispositif de suramortissement pour le verdissement de la flotte. En effet, il faut concilier la protection de l'environnement et le dynamisme du secteur maritime en encourageant la certification « Ports propres », gage d'excellence en matière de gestion environnementale. Ou encore en encourageant pour le marché de la croisière des améliorations techniques sur les navires telles que le branchement à quai ou encore le recours au GNL.

L'avis le souligne : la SNML reste insuffisamment ambitieuse. Le groupe Entreprises est particulièrement sensible aux préconisations encourageant au développement de filières françaises ou encore à celles visant à assurer une meilleure cohérence des politiques sectorielles en déployant un guichet unique. Toutefois si le groupe Entreprises est favorable au principe de précaution et à la création d'aires marines protégées, il ne peut soutenir le principe de la compensation a priori pour les justifier.

Malgré cette réserve, et en remerciant les rapporteurs pour leurs travaux, le groupe Entreprises vote favorablement cet avis.

Familles

Grâce à ses départements et territoires d'outre-mer, la France dispose d'un espace maritime de plus de 11 millions de km², sur tous les océans, qui la place au second rang des nations. La mer joue un rôle essentiel pour notre planète, et représente par ses immenses ressources un formidable potentiel pour l'humanité, sans méconnaître la fragilité de son écosystème. La France est donc en situation de jouer un rôle primordial dans les décennies à venir, à condition de traduire son atout géographique en une ambition majeure. C'est l'objet de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral.

L'attractivité démographique et économique des littoraux s'accompagne d'un risque de perturbation des équilibres économiques, sociaux et environnementaux, risque auquel le groupe Familles est particulièrement sensible. En effet le renchérissement du foncier et de l'immobilier en zone littorale, rend souvent difficile le maintien des populations locales et l'installation de familles des classes moyennes, des actifs, retraités, personnels saisonniers fréquemment contraints de s'installer dans l'arrière-pays.

Le présent avis appelle également à la cohérence des politiques publiques visant un état écologique satisfaisant pour des territoires littoraux résilients. A l'échelle de chaque façade maritime en métropole les documents stratégiques de façade (DSF) constituent la déclinaison opérationnelle de la SNML. Il nous apparaît indispensable de prévoir des DSF pour les outre-mers.

Enfin, le groupe Familles souhaite mettre l'accent sur l'investissement dans la recherche concernant le milieu marin. Les moyens qui y sont consacrés aujourd'hui doivent être renforcés mais aussi mis en synergie dans le cadre de la SNML afin d'éviter dilution et saupoudrage qui ne riment pas forcément avec efficience.

Le groupe Familles a voté l'avis.

Santé et citoyenneté

La France dispose du 2ème espace maritime du monde. Cette situation offre à la fois des opportunités économiques mais aussi des responsabilités sociale et environnementale, en particulier en matière de biodiversité.

Notre avis s'inscrit dans une démarche globale, qui partant d'un constat d'échec de la stratégie nationale pour la mer et le littoral 1, cherche à trouver, dans la prochaine SNML, des réponses pour atteindre "le bon état écologique".

Le groupe Santé & Citoyenneté rappelle les liens entre santé et environnement qui se manifestent ici à travers des interactions entre la dégradation des mers et du littoral, la biodiversité et la santé humaine. Améliorer la santé de nos mers et de nos littoraux reste une condition de la viabilité de notre planète.

Notre groupe insiste sur le nécessaire renforcement des moyens accordés à la recherche scientifique pour accroître les connaissances du milieu marin, notamment au sein du Réseau des universités marines qui réunit les établissements français fortement impliqués en recherche, formation et observation dans tous domaines des sciences et technologies de la mer et du littoral. L'observation permettra de mieux surveiller pour mieux coordonner les actions.

L'importance du dialogue entre la communauté scientifique et les pouvoirs publics, doit également s'accompagner d'une sensibilisation et d'un dialogue permanent avec les citoyens sur ces enjeux, et en particulier sur la question de la sobriété des usages, question que le CESE a déjà abordée dans plusieurs avis.

L'acélération des risques liés au changement climatique, érosions ou submersion, accroît la vulnérabilité des territoires, des personnes et a des conséquences socio-économiques. L'urgence d'agir doit s'inscrire dans une gouvernance renouvelée qui intègre bien tous les acteurs et qui permet de répondre au triptyque ERC.

Enfin, notre groupe salue la contribution, en annexe, de la délégation des OM. Ces derniers, qui représentent 97 % du domaine maritime français, doivent être impérativement mieux intégrés dans la prochaine SNML. Le Groupe Santé & Citoyenneté a voté cet avis.

UNSA

Début mars 2023, les Nations Unis ont adopté un traité sur la protection de la biodiversité marine en haute mer, espace qui correspond aux zones ne relevant pas des juridictions nationales et qui représente 60% des océans de la planète et près de 90% de la biomasse de l'océan. Cet accord, historique de par la longueur des négociations multilatérales qu'il a nécessité – près de deux décennies –, l'est aussi par le cadre réglementaire et juridique contraignant qu'il met en place.

La nouvelle stratégie nationale de la France pour la mer et le littoral (SNML2) pour la période 2023-2029 doit s'inscrire dans cet élan et dans cette ambition. Faire véritablement de la SNML2 le cadre de référence et l'outil stratégique de planification des politiques publiques maritimes et littorales, c'est en ce sens que le CESE a travaillé à travers cet avis. Celui-ci souligne à ce titre le rôle et la responsabilité spécifique qui incombe à la France en tant que deuxième espace maritime mondial de par l'ampleur de sa ZEE.

Face aux constats des pressions et des dégradations imputables directement et indirectement à l'homme, l'avis met en exergue des discordances entre les ambitions française et les réalités de leur mise en application.

Ces discordances, notamment les exceptions au cadre réglementaire général en termes d'aménagement du territoire et d'artificialisation des sols dans les zones littorales, le retard dans l'atteinte du Bon Etat écologique, le bilan médiocre de la première SNML, le manque de cohérence et d'harmonisation entre échelle locale, nationale et européenne, constituent autant de leviers à activer au service d'une véritable ambition que devra porter la SNML2.

Cette intégration des différents acteurs autant les acteurs littoraux et maritimes que les acteurs terrestres, devra permettre, comme le souligne la préconisation 2, une cohérence dans les politiques sectorielles, au service d'une vision globale. La question de la gouvernance est ainsi centrale et l'UNSA y attache une importance particulière.

Enfin, les objectifs et ambition de la SNML doivent être clairs et s'inscrire dans un objectif de sobriété et de réduction des pressions, notamment par l'application de la méthode ERC et par l'application du principe de précaution.

L'UNSA souscrit à ces orientations et à ce titre votera cet avis.

Scrutin

Scrutin sur l'amendement n° 1.

Nombre de votantes et de votants : 122

Pour : 47

Contre : 73

Abstentions : 2

Ont voté pour : 47

GROUPE	COMPOSITION
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Durand, Férey, Gangneron, Mmes Lion, Vial.
Artisanat et Professions libérales	M. Chassang, Mme Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
CGT-FO	MM. André, Busiris, Cambou, Mme Clicq, MM. Quillet, Sabot, Mme Veitl.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.
Entreprises	MM. Blachier, Brunet, Cavagné, Mmes Couderc, Dubrac, MM. Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, MM. Kling, Moisselin, Mmes Pauzat, Ruin, Tome-Gertheinrichs, Ullern.
Non-inscrits	Mme Beauflis, MM. Breton, Joseph, Pouget.
Outre-mer	Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, M. Leung, Mmes Mouhoussoune, Sirder, M. Yan.

Ont voté contre : 73

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	M. El Jarroudi, Mme Roux de Bezieux.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Associations	MM. Bobel, Boivin, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thierry, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
CGT	Mmes Barth, Bordenave, Chay, M. Dru, Mmes Gallet, Garreta, MM. Meyer, Rabhi, Mme Tatot.
Environnement et nature	MM. Beauvais, Boucherand, Mme Claveirole, M. Gatet, Mme Journé, M. Lesaffre, Mmes Marsaud, Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Ratze, Van Den Broeck.
Familles	Mmes Balducci, Blanc, Gariel, M. Marmier.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	Marie-Joseph.
Santé et Citoyenneté	M. Boroy, Mme Joseph.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Se sont abstenu.e.s : 2

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Tutenuit.
Entreprises	M. Vidor.

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 115**

Pour : 114

Contre : 0

Abstention : 1

Ont voté pour : 114

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Mmes Roux de Bezieux, Tutenuit.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	M. Chassang, Mme Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
Associations	MM. Bobel, Boivin, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihénéuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
CGT	Mmes Barth, Bordenave, Chay, M. Dru, Mmes Gallet, Garreta, MM. Meyer, Rabhi, Mme Tatot.

CGT-FO	MM. André, Busiris, Cambou, Mme Clicq, MM. Quillet, Sabot, Mme Veitl.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.
Entreprises	MM. Blachier, Brunet, Cavagné, Mmes Couderc, Dubrac, MM. Gardinal, Goguet, Mme Hafidou, MM. Kling, Moisselin, Mmes Pauzat, Ruin, Tome-Gertheinrichs, Ullern, M. Vidor.
Environnement et nature	MM. Beauvais, Boucherand, Mme Claveirole, M. Gatet, Mme Journé, M. Lesaffre, Mmes Marsaud, Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Rattez, Van Den Broeck.
Familles	Mmes Balducci, Blanc, Gariel, M. Marmier.
Non-inscrits	Mme Beaufils, MM. Breton, Joseph, Pouget.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	"Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, MM. Leung, Marie-Joseph, Mmes Mouhoussoune, M. Yan."
Santé et Citoyenneté	M. Boroy, Mme Joseph.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

S'est abstenu.e : 1

GROUPE	COMPOSITION
Outre-mer	Mme Sirder.

Annexes

1

Composition de la commission Environnement à la date du vote

Président

Sylvain BOUCHERAND

CFTC

Eric HEITZ

Familles

Marie-Josée BALDUCCHI

Vices-Présidents

Evanne JEANNE-ROSE
Gilles VERMOT DESROCHES

CGT

Claire BORDENAVE
Fabienne TATOT

Non Inscrits

Corine BEAUFILS

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

CGT-FO

Béatrice CLICQ
Hervé QUILLET

Evanne JEANNE-ROSE

Agriculture

Antoine AMÉCOURT (d')
Thierry COUË
Alain DURAND
Pascal FEREY

Entreprises

Pierre GOGUET
Catherine GUERNIOU
Nadine HAFIDOU
Gilles VERMOT DESROCHES

Outre-mer

Ghislaine ARLIE
Hélène SIRDER

Alternatives sociales et écologiques

Serge LE QUEAU

Associations

Martin BOBEL
Jean-Pascal THOMASSET

UNSA

Fanny ARAV

Artisanat et professions libérales

Aminata NIAKATÉ

Environnement et nature

Sylvain BOUCHERAND
Julie MARSAUD
Élodie MARTINIE-COUSTY
Nicolas RICHARD

CFDT

Soraya DUBOC
Pascal GUIHÉNEUF
Marie-Hélène MEYLING
Albert RITZENTHALER

2

Listes des personnes auditionnées ou reçues en entretien

Alice Belin

DG environnement Commission européenne

Thibault de Bettignies

Muséum national d'histoire naturelle - MNHN

Thierry Doll

Président Fédération nationale des entreprises des activités physiques de loisirs - FNEAPL

Rémy Castéras et Florence Simonet

France Énergie éolienne - FEE

Joachim Claudet

Centre national de la recherche scientifique - CNRS

Philippe De Lambert Desgranges

Directeur général du Comité national des pêches

Sophie-Dorothée Duron

Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture - DGAMPA

Didier Grosdemange

Président de Cinov Territoire et Environnement

Pierre Edouard Guillain

Direction de l'eau et de la biodiversité

Frédéric Herpers et Jean-François Sys

UICN

Jérôme Lafon

Préfecture de la Réunion - Directeur adjoint de la Direction de la Mer Sud Océan Indien - DMSOI

Anne-Sophie Leclerc

Déléguée générale de l'Association Nationale des Elus du Littoral - ANEL

Gilles Le Gall

Élu de Guyane

Denez L'Hostis

Bretagne Vivante

Frédéric Moncany de Saint Aignan

Cluster maritime Français

Michel Peltier

Office français de la biodiversité - OFB

Jérémy Simon

Syndicat des énergies renouvelables - SER

Romain Troublé

Président Plateforme Océan Climat

Agnès Vince

Présidente Conservatoire du littoral

3

Table des sigles

DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
BBNJ (traité)	"Biodiversity Beyond National Jurisdiction", traité concernant les zones situées au-delà des juridictions nationales
OOS	"One Ocean Summit" Sommet international sur l'océan
Cocorisco	« COnnaissance, COnpréhension et gestion des RISques Côtiers » projet concernant les risques côtiers liés à la mobilité du trait de côte et à ses conséquences en termes d'érosion et de submersion
AMP	Aires marines protégées
ANEL	Association Nationale des Elus du Littoral
APNE	association pour la protection de la nature et de l'environnement
AIFM	Autorité Internationale des fonds marins sous égide ONU
BEE	Bon état écologique
CIMer	Comité interministériel de la mer
CMF	Comité maritime de façade
CNC	Comité National de la Conchyliculture
CONNAPED	Comité national de la pêche professionnelle en eau douce
CNPEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
UNOC	Conférence des Nations Unies pour l'Océan
CNML	Conseil national de la mer et des littoraux
DML	Délégation à la mer et au littoral
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DIRM	Directions Interrégionales de la mer
DCSMM	Directive-cadre "Stratégie pour le milieu marin"
DCPEM	Directive-cadre pour la planification de l'espace maritime
DCE	Directive-cadre sur l'eau, Elle établit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau. C'est l'élément majeur de la réglementation européenne concernant la protection des ressources en eaux de surface : cours d'eau, plans d'eau, eaux de transition et eaux côtières ou souterraines
DSBUM	Document stratégique de bassin maritime
DSF	Document stratégique de façade
EMR	Énergies marines renouvelables

CEREMA	Établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.
FFOM	Forces, faiblesses, opportunités et menaces =SWOT
GT Ecume	Groupe de travail sur les Effets Cumulés des projets d'énergies Marines renouvelables sur l'Environnement marin
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
OSPAR	La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est ou Convention OSPAR définit les modalités de la coopération internationale pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est. Elle est entrée en vigueur le 25 mars 1998
TAEMUP	La taxe annuelle sur les engins maritimes de plaisance
MTECT	Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
OFB	Office français de la biodiversité
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PSN	plan santé nutrition
PAC	Politique agricole commune
PCP	Politique commune de la pêche (adaptation de la politique agricole commune au secteur halieutique)
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SECMER	Secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la Mer
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SGMer	Secrétariat général de la mer : le secrétariat général de la Mer est un organisme interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre français. Il est chargé de coordonner les actions de l'État en mer, ce qui concerne une quinzaine de départements différents
ERC	Séquence éviter-réduire-compenser
SWOT	<i>Strengths, weaknesses, opportunities et threats</i> L'analyse SWOT, matrice SWOT ou synthèse SWOT est un outil de stratégie d'entreprise permettant de déterminer les options offertes dans un domaine d'activité stratégique
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZPF	Zone de protection forte
ZEE	Zone économique exclusive

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

cecese.fr

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230015-000523 - Dépôt légal : mai 2023 • Crédit photo : Dicom

g
é
s
e
c
c
c

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



Direction de l'information
légale et administrative

Liberté
Égalité
Fraternité



N° 41123-0015
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167387-8

