

CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2026

La mer et les politiques publiques

CONSEIL D'ÉTAT

La Documentation française

CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2026

La mer et les politiques publiques

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Reproduit d'après documents fournis

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2026.
ISBN : 978-2-11-174477-6

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Marc GUILLAUME, vice-président du Conseil d'État.

Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT, Francis LAMY, Philippe JOSSE, Christine MAUGÜÉ, Rémy SCHWARTZ, présidents de section.

Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État.

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).

Comité de rédaction

Directeur de la publication : Rémy SCHWARTZ, président de la SEPCO.

Rédacteurs :

– Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la SEPCO.

– Stéphanie VERA, rapporteure générale adjointe de la SEPCO.

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la SEPCO.

Cette étude annuelle a été délibérée en assemblée générale le 2 juillet 2026.

Publications du Conseil d'État

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (études annuelles)

- Le sport : quelle politique publique ?, n° 70, 2019
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, n° 71, 2020
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, n° 72, 2021
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique, n° 73, 2022
- L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique, n° 74, 2023
- La souveraineté, n° 75, 2024
- Inscrire l'action publique dans le temps long, n° 76, 2025

Collection « Les études du Conseil d'État » (études à la demande du Premier ministre)

- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022

Collection « Droits et débats » (actes des colloques)

- Les grands investissements publics, n° 28, 2019
- Santé et protection des données, n° 29, 2019
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020
- Vers un nouveau droit du travail ? – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023
- La simplification normative, n° 39, 2023
- La transition énergétique, n° 40, 2024
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et sociale, n° 41, 2024
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024
- La norme frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024

– État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025
– Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46, 2025
– La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47, 2025

Collection « Histoire et mémoire » (actes des colloques)

– Conférences « Vincent Wright » – volume 3, n° 7, 2019
– Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? Passé et avenir, n° 8, 2022
– Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », n° 9, 2022
– Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, n° 10, 2023
– Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », n° 10, 2024
– Les 70 ans des tribunaux administratifs, n° 11, 2025

Collection « Jurisprudences »
(Le « Petit Combarnous » sur le site internet du CE)

– Jurisprudence du Conseil d'État 2020
– Jurisprudence du Conseil d'État 2021
– Jurisprudence du Conseil d'État 2022
– Jurisprudence du Conseil d'État 2023
– Jurisprudence du Conseil d'État 2024

Table des matières

Remerciements 15

Avant-Propos 17

Synthèse 23

Introduction 41

PREMIÈRE PARTIE
La mer, espace de droit en construction ancienne et permanente 45

1.1. Les espaces maritimes sont régis par une construction juridique ancienne et complexe mais très structurante 46

1.1.1. Le droit de la mer : une construction ancienne et complexe 47

1.1.1.1. Des origines très anciennes 47

1.1.1.2. Les premières codifications internationales 49

1.1.1.3. Les codifications contemporaines 52

1.1.1.4. L'émergence complémentaire d'un droit sectoriel et de cadres régionaux 55

a) Les conventions sectorielles 59

➢ Les conventions relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer 59

➢ Les conventions de droit social maritime 61

➢ Les conventions de protection et de préservation de l'environnement marin 63

➢ Les conventions de gestion des ressources biologiques de la mer 66

b) Les cadres régionaux 66

c) Les conventions de lutte contre la criminalité : instruments universels et cadres régionaux 67

d) Les autres conventions 72

1.1.1.5. La coutume : pilier toujours vivant du droit de la mer 73

1.1.2. Le droit de la mer, véritable charte commune des espaces maritimes 76

1.1.2.1. Les espaces maritimes sous la souveraineté des États 77

a) Les eaux intérieures 77

b) Les eaux archipélagiques 79

c) La mer territoriale 80

1.1.2.2. Les espaces maritimes sous droits souverains et juridiction 81

a) La zone contigüe 81

b) La zone économique exclusive (ZEE) 81

c) Le plateau continental 83

1.1.2.3. Les espaces internationaux ... 87
a) La haute mer ... 87
b) La Zone ... 89
1.1.2.4. Les zones particulières ... 90
a) Les détroits internationaux ... 90
b) Les régions polaires ... 93
1.1.3. Les mécanismes de gouvernance et de règlement des différends ... 95
1.1.3.1. Une gouvernance foisonnante ... 95
a) Les organisations maritimes ... 95
➢ L'Organisation maritime internationale : la gouvernance par la norme technique ... 95
➢ L'AIFM et la CPLC : la gouvernance des fonds marins ... 97
➢ Les autres organisations maritimes ... 98
b) Les organisations dont le mandat n'est pas purement maritime mais qui jouent un rôle notable dans la gouvernance de la mer ... 101
➢ L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la pêche et l'aquaculture ... 101
➢ L'OIT et le droit des gens de mer ... 102
➢ Les autres organisations internationales ayant un impact spécifique dans le domaine maritime ... 103
1.1.3.2. Des mécanismes de règlements des différends développés ... 105
a) Le règlement des différends organisé par la CNUDM ... 105
b) Le règlement des différends organisé en-dehors de la CNUDM ... 114
1.1.3.3. Un système qui reste fragile et contesté ... 116
1.2. La France met en œuvre le droit de la mer dans le respect de la décentralisation en particulier outre-mer et en articulation avec le cadre européen ... 117
1.2.1. La mise en œuvre du droit de la mer dans le cadre juridique français ... 118
1.2.1.1. L'ordonnance de 2016 met en œuvre le droit international dans les espaces maritimes français ... 118
a) La détermination des espaces maritimes français ... 118
b) L'encadrement de certains usages ... 124
1.2.1.2. Le domaine public maritime ... 126
1.2.2. La forte décentralisation des compétences maritimes outre-mer ... 129
1.2.2.1. Le cadre général de répartition des compétences maritimes et littorales ... 130
a) Le rôle de l'État dans les compétences maritimes régaliennes et structurantes ... 130
b) Les compétences de droit commun des collectivités territoriales en matière maritime et littorale ... 134
1.2.2.2. Le rôle majeur des collectivités ultramarines sur les sujets maritimes et littoraux ... 137
a) L'ordonnance de 2016 établit un régime spécifique outre-mer ... 137
b) Le domaine public maritime en outre-mer ... 138
c) Les compétences maritimes et littorales dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution ... 141
d) Les compétences maritimes et littorales à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna ... 142
e) Les compétences maritimes et littorales en Polynésie française ... 143

f) Les compétences maritimes et littorales en Nouvelle-Calédonie 145
g) Les spécificités des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton 146

1.2.3. L'articulation avec le cadre européen, dimension structurante des politiques maritimes françaises 148

1.2.3.1. L'Union européenne et les enjeux maritimes 148

a) Le rôle de l'Union européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de la mer 148

b) Une dimension maritime mondiale grâce aux espaces maritimes des États membres 151

1.2.3.2. Les politiques maritimes de l'Union européenne 153

a) La politique commune de la pêche (PCP) 153

b) Les autres politiques européennes portant sur les enjeux maritimes 167

c) Des compétences d'appui ou de coordination exercées dans des domaines connexes 178

d) Le soutien de l'UE aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) 180

DEUXIÈME PARTIE

2. La mer, des enjeux devenus vitaux 183

2.1. La mer et l'environnement : un enjeu vital 183

2.1.1. La mer : pilier de la vie sur Terre, réservoir de richesses convoitées, champ de recherches scientifiques 183

2.1.1.1. Pilier de la vie sur Terre 183

a) La richesse de la biodiversité océanique 184

b) Un rôle clé de régulateur thermique de la planète 186

2.1.1.2. Un immense espace aux richesses convoitées 188

a) Un réservoir de nutriments au cœur du système alimentaire mondial 188

b) Un potentiel de ressources énergétiques et minérales stratégique 189

2.1.1.3. Un champ considérable de recherches scientifiques et d'innovation 192

a) Un immense champ de recherches scientifiques 192

b) Un remarquable potentiel d'innovations 195

2.1.2. La mer, un milieu fragilisé 196

2.1.2.1. L'impact des activités terrestres sur la pollution des mers 196

a) Les pollutions chimiques et les contaminations 196

b) Les pollutions par déchets, en particulier plastiques 201

c) Les autres pollutions 208

2.1.2.2. Les effets du changement climatique 209

a) Réchauffement et acidification des eaux 209

b) Élévation du niveau des eaux 212

➢ Des effets directs sur les littoraux : submersion, érosion et salinisation 213

➢ Une exposition humaine et territoriale croissante 214

➢ Des conséquences écologiques et économiques majeures 217

➢ Des effets sur les voies maritimes aux répercussions majeures 219

2.1.2.3. Des ressources halieutiques sous pression : surexploitation et dérèglement climatique 220

2.1.2.4. La mer et les émissions de gaz à effet de serre (GES) 220

2.1.2.5. Les perspectives d'exploitation des fonds marins : réalités et menaces 223

2.1.3. Face aux enjeux environnementaux, des atouts français uniques 227
2.1.3.1. La France, réservoir de biodiversité marine 227
2.1.3.2. Une recherche française active et foisonnante 230
a) Une recherche océanographique française ancienne et reconnue 230
b) Un paysage institutionnel diversifié voire foisonnant 234
➢ L'Ifremer 234
➢ Le Centre national de la recherche scientifique 237
➢ L'Institut de recherche pour le développement 238
➢ Le Muséum national d'histoire naturelle 240
➢ La Flotte océanographique française 241
➢ Les universités occupant une place structurante dans la recherche océanographique 242
➢ Les grands programmes de recherches maritimes français 246
➢ Le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines 247
➢ D'autres acteurs publics jouent également un rôle notable 247
c) La France porte des outils scientifiques à destination des décideurs publics, des usagers de la mer et du grand public 248

2.2. Les enjeux géopolitiques et de sûreté 250
2.2.1. Les espaces maritimes, théâtre et enjeux des rivalités entre puissances 251
2.2.1.1. La mer, théâtre des rivalités entre puissances 251
a) L'importance de la puissance navale 251
b) Le cas particulier des détroits, points névralgiques des rivalités de puissance 252
c) Le développement des flottes fantômes 256
2.2.1.2. L'espace maritime comme enjeu d'appropriation 259
a) L'espace maritime, objet d'appropriations rivales par les États 259
b) La mer, espace d'appropriation par des acteurs privés 262
➢ L'action d'acteurs privés au nom de la protection de l'environnement marin 262
➢ Les câbles sous-marins : un domaine stratégique de plus en plus dominé par des acteurs privés 264
2.2.2. Les espaces maritimes utilisés par les criminalités transnationales 269
2.2.2.1. La mer, espace de pillages criminels 269
a) La pêche illégale, pillage des ressources halieutiques de la mer 269
b) La piraterie : pillage de l'économie maritime 271
c) Le pillage des vestiges sous-marins 275
2.2.2.2. La mer comme vecteur de trafics criminels 276
a) Le narcotrafic passe par la mer 276
b) Les voies maritimes de l'immigration clandestine 279
2.2.3. Les atouts maritimes stratégiques de la France 284
2.2.3.1. La Marine nationale, pilier de la protection des intérêts français en mer, face au défi de l'immensité 284
a) Une marine de premier plan au niveau mondial 284
b) Mais un immense espace maritime à protéger 287
c) La flotte stratégique de commerce, outil de résilience et défi opérationnel 290
2.2.3.2. L'action de l'État en mer, une spécificité française 293
a) Une organisation ancienne fondée sur la coordination des moyens 293
b) Une organisation juridictionnelle spécifique 300

2.3. Les enjeux économiques : la mer, à la croisée de la mondialisation, de l'exploitation des richesses naturelles et de l'expansion du tourisme 303

2.3.1. La puissance méconnue de « l'économie bleue » 303

2.3.1.1. Une « économie bleue » à l'échelle mondiale 305

2.3.1.2. En Europe, une « économie bleue » très concentrée 307

2.3.2. Le monde du transport maritime, pilier et enjeu de la globalisation 308

2.3.2.1. Le transport maritime, support essentiel des échanges mondiaux 308

a) Un secteur stratégique et très concentré 308

➢ Un secteur organisé autour de quelques grands acteurs privés 316

b) La vulnérabilité des routes commerciales maritimes 318

c) Le transport maritime de passagers : un domaine sensible 321

d) Les fragilités sociales d'un secteur très globalisé 323

e) Les grands enjeux du transport maritime 325

➢ L'enjeu de la décarbonation 325

➢ L'enjeu de la numérisation 328

➢ L'enjeu du recrutement et de la formation 330

2.3.2.2. L'industrie navale : une industrie stratégique dominée par la Chine, mais marquée par des niches d'excellence européennes et françaises 333

a) Une industrie mondiale dominée par la Chine 333

b) En Europe et notamment en France, une industrie spécialisée à haute valeur ajoutée, ancrée dans les territoires 339

➢ Des positions fortes dans des segments spécialisés 339

➢ Une filière ancrée dans les territoires 341

c) Les enjeux de l'industrie navale 344

2.3.2.3. Les ports, acteurs stratégiques 345

a) Au niveau mondial, la place centrale de la Chine dans le système portuaire 346

➢ Les principaux ports sont aujourd'hui en Chine 346

➢ Les ports européens conservent des positions solides 347

b) L'évolution du secteur portuaire 351

➢ La montée en puissance des grands opérateurs privés dans la gestion des terminaux portuaires 352

➢ Une présence très affirmée des acteurs chinois dans l'économie portuaire mondiale 353

➢ La réponse européenne 356

c) Les ports, acteurs clés du développement économique 359

➢ Les ports, sources de richesse et d'emplois pour les territoires 359

➢ Les ports, acteurs de la transition énergétique et numérique 361

d) Les enjeux de la résilience portuaire 362

➢ Les ports face aux nouvelles vulnérabilités du commerce maritime 362

➢ Les ports face aux impératifs de transition écologique 364

➢ Les ports face à la pollution 366

e) Le système portuaire français : un potentiel insuffisamment valorisé 368

➢ Les principaux ports français 368

➢ Un effort de modernisation du régime juridique 369

➢ Des ports français qui souffrent d'une connexion insuffisante avec l'économie nationale et européenne 371

➢ La poursuite de l'effort de modernisation 374

2.3.3. L'exploitation des richesses de la mer au défi de la soutenabilité 376

2.3.3.1. La pêche et l'aquaculture, entre dépendances et durabilité 376

a) Un enjeu économique et de développement au Sud 377

b) Pour l'Union européenne, un secteur fragilisé et une dépendance alimentaire persistante 380
➢ La pêche et l'aquaculture en Europe 380
➢ Une flotte de pêche européenne vieillissante 383
➢ La consommation de produits marins au sein de l'UE qui reste forte 383
➢ Une dépendance européenne aux importations très marquée 384
c) En France, une filière en difficulté 385
➢ La France, un contributeur important au secteur de la pêche et de l'aquaculture 385
➢ L'avenir de la pêche française : les questions autour du renouvellement 389
➢ Les défis de l'aquaculture 394
➢ La dépendance française aux importations 396
2.3.3.2. La production de gaz et de pétrole en mer : enjeux économiques, stratégiques, écologiques 398
2.3.3.3. Les autres valorisations des produits issus de la mer : quelles perspectives ? 400
a) Les extractions de minéraux des mers, richesse ancienne 400
b) L'eau de mer, nouvelle richesse ? 401
2.3.3.4. Produire de l'énergie renouvelable en mer : perspectives et réalités 403
a) Les éoliennes en mer, un secteur dynamique mais qui reste encore limité malgré des objectifs ambitieux 403
➢ Des objectifs européens ambitieux mais confrontés à des difficultés de déploiement 405
b) En France, le lent développement des éoliennes en mer 407
➢ Une lente montée en puissance 407
➢ Des procédures longues et en décalage avec les ambitions affichées 408
➢ L'impact des projets éoliens sur l'environnement 416
c) Les perspectives offertes en France par les autres énergies marines renouvelables 417
➢ Dans l'Hexagone, des développements encore circonscrits 417
➢ Outre-mer, un réel potentiel de déploiement 418
2.3.4. La mer et le littoral, entre richesse économique et fragilité environnementale 420
2.3.4.1. Le littoral, attractivité touristique et moteur économique 420
a) Le tourisme littoral, pilier de « l'économie bleue » française 420
b) La plage, au croisement des loisirs, de la consommation mais aussi de la police et de la réglementation 423
2.3.4.2. Une maritimisation des loisirs 428
a) Les croisières 429
b) La plaisance 431
➢ L'impact des grandes courses nautiques 437
c) La dimension culturelle 437

TROISIÈME PARTIE
La mer, une stratégie et une gouvernance à repenser 441

3.1. Définir l'intérêt général maritime et le mettre en œuvre par une stratégie maritime plus cohérente et intégrée 441
3.1.1. Remplacer une juxtaposition d'objectifs concurrents en définissant l'intérêt général maritime poursuivi mis en œuvre par une véritable stratégie intégrée et hiérarchisée 442

3.1.1.1. Une pluralité d'objectifs maritimes insuffisamment ordonnée 442
a) Il n'existe pas aujourd'hui de véritable stratégie nationale maritime intégrée 442
➢ Une multiplication de stratégies sectorielles qui fragilise la lisibilité de l'action publique maritime 442
➢ La stratégie nationale pour la mer et le littoral n'apporte pas de réelle clarification 444
b) La gestion concrète des contradictions est trop souvent renvoyée au niveau local 446
➢ Faute de priorités nationales, les DSF ne peuvent jouer pleinement leur rôle 446
➢ La sortie des contradictions renvoyée aux acteurs territoriaux : l'exemple de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest 451
3.1.1.2. Définir l'intérêt général poursuivi et le décliner dans une stratégie maritime plus intégrée 456
a) Développer la « maritimité » française 459
b) Une prise en compte spécifique des outre-mer 460
c) S'inspirer d'exemples réussis : le cas japonais 462
3.1.2. Sortir d'une concurrence voire d'une confrontation des objectifs et des usages pour favoriser leur conciliation 466
3.1.2.1. Les enjeux de l'utilisation de l'espace maritime 466
a) La place des aires marines protégées dans la planification de l'espace maritime 466
➢ L'approche française de la notion de protection forte 469
➢ Une approche française en question 471
b) Parcs éoliens et pêche : favoriser la coactivité 472
3.1.2.2. Enjeux industriels et portuaires et enjeux écologiques : une nécessaire conciliation 474
a) L'enjeu d'une adaptation des démarches environnementales aux particularités de la dimension maritime 475
b) L'enjeu spécifique d'une meilleure connexion des ports français à leur *hinterland* 478
c) L'enjeu du passage à l'échelle des innovations maritimes 480
3.1.2.3. Le littoral, au cœur d'enjeux variés 482
3.1.2.4. Préparer l'avenir de la filière de la pêche 489
a) Sur le rendement maximal durable 490
b) Sur la pluriannualité 492
c) Sur les critères de répartition des quotas 493
3.2. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques .. 496
3.2.1. Au sein de l'État d'abord 496
3.2.1.1. Au niveau de l'État central, une structuration ministérielle et administrative à stabiliser et une coordination interministérielle à conforter 496
a) Une difficulté récurrente de l'État à organiser efficacement sa structuration ministérielle sur les enjeux maritimes 496
b) Des administrations centrales nombreuses sur les affaires maritimes 498
➢ Une rationalisation pertinente : la création de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture 500
➢ Une dimension économique des enjeux maritimes qui devrait être renforcée 502
c) Une coordination interministérielle autour du secrétariat général de la mer à conforter 503
d) Au-delà du renforcement des instances spécialisées, favoriser une meilleure intégration des enjeux maritimes 507

3.2.1.2. Mieux valoriser l'expertise scientifique 508
a) Mieux utiliser l'expertise scientifique au stade de la décision 508
➢ Un outil statistique à mieux organiser 508
➢ Une communauté scientifique encore insuffisamment mobilisée par les pouvoirs publics pour les besoins du développement d'une économie durable 509
b) Maintenir l'outil scientifique maritime français à niveau 512

3.2.2. Mieux articuler l'action de l'État et celle des autres acteurs des politiques maritimes 514

3.2.2.1. Une meilleure prise en compte de la dimension ultramarine 514

3.2.2.2. Une nécessaire rationalisation d'instances de concertation trop nombreuses 515
a) Des instances de concertation foisonnantes 516
➢ Les instances nationales 516
➢ Les instances de concertation au niveau territorial 520
b) Une remise à plat en vue d'une nécessaire rationalisation 522

3.3. Poursuivre une action française forte dans le cadre européen et au plan international 525

3.3.1. Dans le cadre européen, favoriser l'évolution en cours vers une meilleure prise en compte des enjeux maritimes 525

3.3.1.1. Les enjeux maritimes sont encore trop fragmentés et peu priorisés dans les institutions de l'Union européenne 525

3.3.1.2. Favoriser une approche plus cohérente et plus dynamique des enjeux maritimes par l'Union européenne 526
a) Des initiatives bienvenues qui devraient être soutenues et poursuivies 526
b) Sur le plan de l'organisation institutionnelle 531

3.3.2. Au niveau mondial, favoriser un cadre international coopératif 532

3.3.2.1. Poursuivre l'engagement français au plan international sur les enjeux maritimes 532

3.3.2.2. Veiller au maintien d'une présence française dans les espaces marins et les organisations internationales maritimes 535
a) La souveraineté maritime française par une présence affirmée mais aussi une entente et une coopération 535
b) La présence française dans les organisations maritimes internationales doit également être un point de vigilance 536

Conclusion 539

Propositions 543

Liste des « Focus » 547

Annexes 549

Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées 551

Annexe n° 2 : Groupe de contact et comité d'orientation 561

Annexe n° 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur *La mer et les politiques publiques* 563

Annexe n° 4 : Liste des abréviations et acronymes 567

Remerciements

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle de *La mer et les politiques publiques,* que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (*cf.* listes des membres en annexe n° 2), du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État et de Julia Flot, auditrice au Conseil d'État.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SEPCO, Alexandre Agache, Sylvain Arnal, Gabriel Beatrix, Noa Birien, Naomi Brun, Jules Dervaux, Estel Gallet, Maha Safsaf, Pierre Senez et Anaïs Yolka ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

L'ensemble de l'équipe du secrétariat de la SEPCO, et notamment Fanny Stoilkovski, ont également été d'un grand appui dans la préparation et la relecture de la présente étude.

Avant-Propos

Marc Guillaume[1]**,**

Vice-président du Conseil d'État

Nos trois dernières études annuelles ont été consacrées aux grandes problématiques de l'action publique que sont la capacité à atteindre effectivement les usagers[2], la capacité à exercer sa souveraineté dans un monde interdépendant mais conflictuel[3], et la capacité à s'inscrire dans le temps long[4], formant finalement un triptyque de défis auxquels la puissance publique est confrontée aujourd'hui. Pour son étude 2026, le Conseil d'État a choisi un thème concret, précis, majeur pour notre pays : la mer et les politiques publiques.

Le Conseil d'État a déjà fait porter sa réflexion sur la problématique essentielle de l'eau. Deux publications en quinze ans lui ont été consacrées : l'étude annuelle de 2010 portant sur « *L'eau et son droit*[5] » a été suivie des Entretiens du droit public économique consacrés, en 2024, à « *La politique publique de l'Eau* ». L'objet de l'étude annuelle s'est décentré cette fois-ci de l'eau douce à la mer.

La mer et les océans représentent plus de 70 % de la surface du globe. Ils constituent un enjeu crucial tant au plan scientifique et écologique que stratégique et économique. Ce choix s'était imposé avec d'autant plus d'évidence que l'année 2025 avait été proclamée « *année de la mer* »[6], marquée par la tenue à Nice de la Conférence des Nations Unies pour l'Océan[7].

La présente étude commence tout naturellement par dresser un état du cadre juridique de la mer, avant d'en présenter les enjeux.

1. Texte écrit avec la collaboration de Kashâya Martin, magistrate administrative, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.
2. Conseil d'État, *Étude annuelle 2023*, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Les rapports du Conseil d'État, n° 74, La Documentation française, 2023.
3. Conseil d'État, *Étude annuelle 2024*, *La Souveraineté*, Les rapports du Conseil d'État, n° 75, La Documentation française, 2024.
4. Conseil d'État, *Étude annuelle 2025*, *Inscrire l'action publique dans le temps long*, Les rapports publics du Conseil d'État, n° 76, La Documentation française, 2025.
5. Conseil d'État, *Étude annuelle 2010, L'eau et son droit*, Études et documents, n° 61, La Documentation française, 2010.
6. Communiqué de presse de Fabrice Loher, ministre délégué chargé de la Mer et de la Pêche, le 8 octobre 2024.
7. 3e Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC 3), Nice, du 9 au 13 juin 2025.

Le droit de la mer a des origines anciennes. Sa construction a d'abord été marquée profondément par le droit coutumier. Aujourd'hui, la convention de Montego Bay conclue le 10 décembre 1982[8] établit, sans être exclusive, un cadre général qui dessine une échelle des souverainetés allant des eaux intérieures à la haute mer en passant par la mer territoriale et la zone économique exclusive. Sa gouvernance est foisonnante et comprend des organisations dont l'objet propre est la mer, telle que l'Organisation maritime internationale, mais également certaines qui, bien que n'ayant pas un objet purement maritime, n'en jouent pas moins un rôle notable, telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Le droit de la mer se caractérise également par le développement de mécanismes de règlements des différends propres.

Quant à la mise en œuvre de ce droit de la mer, elle s'inscrit dans un contexte national marqué par une forte décentralisation des compétences maritimes outre-mer – la France ayant, rappelons-le, le deuxième domaine maritime mondial en raison de ses territoires d'outre-mer –, et un cadre européen qui s'est rapidement imposé comme un échelon structurant – en témoigne la politique commune des pêches.

La mer se caractérise avant tout par un ensemble dense de règles dont l'étude souligne la complexité et l'importance tout en interrogeant notre capacité collective à répondre à l'évolution rapide des enjeux et des menaces.

Les enjeux de la mer sont nombreux et majeurs. Ils ont été abordés au cours de cinq conférences organisées entre l'automne 2025 et le printemps 2026, et constituent le cœur de l'étude.

L'environnement tout d'abord. Pilier de la vie sur terre en raison de la richesse de la biodiversité océanique et du rôle clé dans la régulation thermique de la planète, la mer constitue également un immense espace aux richesses nutritives, énergétiques et minérales, convoitées, autant qu'un espace de recherches scientifiques et d'innovation. L'étude souligne à cet égard l'atout français que constituent les acteurs nationaux dans ce domaine, de l'Ifremer au Centre national de la recherche scientifique en passant par l'Institut de recherche pour le développement ainsi qu'un important réseau d'universités spécialisées dans ces sujets.

La mer est toutefois un milieu fragilisé par le réchauffement climatique et la pression croissante sur les écosystèmes marins – surexploitation des ressources, pollutions, acidification, exploitation des fonds marins.

La géopolitique et la sûreté ensuite. La mer a toujours été et demeure un espace de compétitions voire d'affrontements, ce que la mondialisation de notre économie n'a fait qu'accentuer. L'actualité de ce début d'année autour du détroit d'Ormuz l'illustre à nouveau. Ainsi, après avoir étudié les espaces maritimes comme théâtre de rivalités de puissances puis comme espace propice aux criminalités transnationales, l'étude souligne les atouts maritimes stratégiques de la France.

D'une part, la Marine nationale, présente sur trois océans avec une effective capacité d'action, est le pilier de la protection des intérêts français en mer. D'autre part, l'action de l'État en mer qui, bien que son histoire se caractérise

8. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), Montego Bay, 10 décembre 1982.

par des « *périodes de flux et de reflux* »[9], est aujourd'hui stabilisée autour de l'institution du préfet maritime, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et la coordination du secrétaire général de la mer, et d'une organisation juridictionnelle spécifique autour des juridictions du littoral spécialisées.

L'économie, enfin. Cette « économie bleue » recouvre l'ensemble des activités économiques liées à la mer et au littoral, depuis la pêche jusqu'au commerce maritime en passant par l'innovation. Au cœur de la globalisation se trouvent le transport maritime, l'industrie navale et les acteurs clés que constituent les ports. Notre pays dispose, en ces domaines, d'atouts importants mais souffre aussi de faiblesses.

La France a des ambitions élevées pour répondre aux urgences écologiques, aux enjeux stratégiques et économiques. L'étude souligne toutefois la difficulté à les mobiliser en raison d'une structuration institutionnelle et administrative insuffisante, traduisant un manque de cohérence et de constance. Pour pallier cette fragilité, le Conseil d'État formule 28 propositions ordonnées qui pourraient se résumer ainsi : définir l'intérêt général propre à la mer, et mieux le prendre en compte tant dans l'organisation administrative que par des dispositifs de fond.

En premier lieu, définir l'intérêt général maritime

Pour faire face à la juxtaposition d'objectifs concurrents, il est essentiel de définir ce que devrait être l'intérêt général en matière maritime. Pour ce faire, l'étude préconise l'élaboration d'une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées et de moyens réalistes. Cette doctrine pourrait prendre la forme d'un « livre tricolore » définissant une véritable stratégie intégrée et hiérarchisée en tenant compte des particularités des territoires ultramarins afin que le potentiel stratégique ultramarin soit davantage valorisé, y compris les ports des outre-mer. L'étude propose également de diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration de l'État d'une part, mais également dans l'ensemble de la société pour faire de la mer un objet de culture populaire, non réservé aux spécialistes.

Pour définir cet intérêt général et sortir d'une concurrence voire d'une confrontation des objectifs et des usagers et favoriser leur conciliation, l'étude dresse des propositions propres à certains secteurs.

Concernant les enjeux de l'utilisation de l'espace maritime, l'étude relève que la logique des aires marines protégées pourrait être mieux assise, notamment par une évaluation indépendante ou encore par un renforcement de la gouvernance locale. Les parcs éoliens en mer et la pêche pourraient constituer un exemple de partage de l'espace maritime, les parcs éoliens en mer pouvant être utilisés comme observatoires de la biodiversité marine.

Concernant la conciliation entre les enjeux portuaires et industriels avec les enjeux écologiques, le Conseil d'État suggère de faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation, en structurant le financement des innovations, en simplifiant l'accès aux financements.

Pour mieux intégrer les problématiques propres au littoral, notamment celle relative à l'accélération du recul du trait de côte, l'étude ne propose pas de

9. J.-M. Sauvé, « L'action de l'État en mer : perspectives historiques », Colloque de l'Institut français des sciences administratives sur *La coordination de l'action de l'État en mer : permanence et évolution*, 2 décembre 2011.

créer de nouveaux dispositifs, la loi Climat et Résilience ayant créé plusieurs instruments en la matière, mais de les rendre opérationnels en renforçant l'accompagnement des collectivités, en diffusant les connaissances, l'information des acquéreurs et le financement de la recomposition littorale. Elle souligne toutefois qu'il conviendrait de renforcer les outils de contrôle et de sanction pour lutter contre les incivilités en mer et réguler la pression touristique littorale.

La filière pêche fait également l'objet de plusieurs propositions pour essayer de concilier les différents intérêts en présence. Il est notamment suggéré d'engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent du droit national, telles que la répartition et la gestion des droits de pêche, mais également celles qui relèvent de la politique commune de pêche pour trouver un nouvel équilibre.

En deuxième lieu, mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques

Les enjeux maritimes concernant nécessairement un grand nombre de ministères, il faudrait que la structuration interministérielle assure l'édiction et le respect de l'intérêt général maritime. Ainsi, l'étude appelle au renforcement de la coordination interministérielle autour du secrétariat général de la mer sous l'autorité du Premier ministre chargé de l'action de l'État dans le domaine maritime, y compris dans sa dimension économique et écologique. D'une part, il pourrait se voir déléguer le secrétariat du comité interministériel de la mer (CIMer) et être doté d'une équipe renforcée notamment par la création d'un secrétaire général adjoint chargé de la coordination dans la sphère non régalienne. D'autre part, il pourrait être confié au secrétariat général de la mer le rôle de délégué interministériel à la politique portuaire et à l'industrie maritime. Pour le reste, l'État devrait surtout stabiliser la structure ministérielle et administrative existante dans le domaine maritime.

Une meilleure gouvernance suppose également une valorisation de l'expertise scientifique. Par ailleurs, l'étude souligne l'intérêt qu'il y aurait, d'une part, à doter l'État d'un tableau de bord statistique national de la mer et du littoral lui permettant de mieux évaluer l'action publique, éclairer les arbitrages publics et, d'autre part, à mieux s'appuyer sur la recherche scientifique dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes ainsi que dans la recherche de solutions. À cet égard, une programmation pluriannuelle de renouvellement des infrastructures et équipements de la recherche océanographique permettrait de préserver notre outil scientifique.

La dimension ultramarine devrait aussi être mieux prise en compte, en associant davantage les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales. Enfin, pourrait également être rationalisé le nombre d'instances de concertation tout en mobilisant davantage le Conseil national de la mer et des littoraux sur les grands choix structurants.

En troisième lieu, poursuivre une action forte dans le cadre européen et au plan international

L'étude insiste ici sur le rôle moteur et actif que la France pourrait jouer.

D'une part, le Conseil d'État propose que la France veille à ce que l'Union européenne prenne mieux en compte les enjeux de la puissance maritime en développant à cette fin, conformément à ses compétences en la matière, des politiques plus ambitieuses et plus cohérentes mais aussi en mettant en place une gouvernance mieux intégrée de ces politiques.

D'autre part, au niveau plus global, elle appelle à poursuivre l'engagement français en faveur du droit de la mer et à conforter la souveraineté maritime française sur un triptyque « *présence, entente et coopération* », qui s'appuierait notamment sur les moyens de la Marine nationale mais aussi sur l'expertise scientifique et une présence accrue dans les organes internationaux.

***

La présente étude prend appui sur l'ensemble des auditions et des échanges pour dresser un état des lieux aussi complet que possible de la législation, de la réglementation et de la jurisprudence applicables aux espaces maritimes et analyser l'adaptation des politiques publiques à ce nouveau contexte maritime. Elle souligne leurs forces, leurs limites et les évolutions nécessaires pour répondre durablement aux défis de la mer. Elle formule des recommandations à l'intention du Gouvernement, du Parlement et des acteurs concernés.

Le Conseil d'État a la conviction que la mer n'est pas une question parmi d'autres : elle est une question transversale, qui engage à la fois la capacité de notre pays à se projeter dans le monde, à protéger ses ressources naturelles, à garantir la sécurité de ses ressortissants et à assurer la compétitivité de son économie.

Synthèse

L'article L. 112-3 du code de justice administrative confie au Conseil d'État la mission d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les réformes qui lui paraissent conformes à l'intérêt général. À cette fin, la section des études, de la prospective et de la coopération élabore chaque année une étude de politique publique sur un thème choisi par l'assemblée générale du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a ainsi choisi de consacrer son étude annuelle pour 2026 à « *La mer et les politiques publiques* ».

La mer est en effet au cœur de défis essentiels, qu'ils soient environnementaux, économiques ou stratégiques. Forte du deuxième domaine maritime au monde, la France dispose d'atouts considérables mais fait également face à d'importantes vulnérabilités. Les questions de la cohérence des politiques publiques conduites pour répondre à ces enjeux, de leur suivi dans le temps, de l'équilibre entre les différents objectifs poursuivis se posent notamment avec acuité.

Afin d'éclairer ses travaux, la section des études, de la prospective et de la coopération a organisé un cycle de cinq conférences publiques, dont une à Marseille – première conférence du Conseil d'État tenue hors du Palais-Royal –, ainsi que plus de 200 auditions de personnalités issues d'horizons divers, françaises mais aussi européennes. Le fruit de ces travaux a ensuite été soumis à l'assemblée générale plénière du Conseil d'État, qui a adopté l'étude.

L'étude se divise en trois parties.

1re partie – La mer, espace de droit en construction ancienne et permanente

Le régime juridique des espaces maritimes se caractérise par une grande complexité. Il est notamment structuré par le droit de la mer, un volet important du droit international public.

1. Les espaces maritimes sont régis par une construction juridique ancienne et complexe mais très structurante

Le droit de la mer se définit comme l'ensemble des règles de droit international relatives à la délimitation et au statut des espaces maritimes.

Depuis le XVIIe siècle, deux conceptions théoriques majeures s'opposent : celle de la liberté des mers (*Mare Liberum*), défendue par Hugo Grotius, et celle de l'appropriation des espaces maritimes (*Mare Clausum*), soutenue par John Selden. Au XXe siècle, le droit de la mer connaît une institutionnalisation progressive. En 1958, les conventions de Genève constituent une étape décisive dans la codification moderne du droit international de la mer. La Convention des

Nations Unies sur le droit de la mer, signée en 1982 à Montego Bay (Jamaïque) et entrée en vigueur en 1994, constitue aujourd'hui la pierre angulaire de l'architecture juridique contemporaine du droit de la mer, même si certains États (notamment les États-Unis) n'en sont pas parties.

Le droit de la mer se caractérise également par le développement d'un droit sectoriel plus technique ainsi que par la multiplication de cadres régionaux spécialisés. Parmi les nombreuses conventions internationales en matière maritime peuvent notamment être mentionnées la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974, la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes de 1979, la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille de 1978 ainsi que la convention du travail maritime de 2006, la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, ou encore la convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. De même la gestion des pêches, la protection de l'environnement marin ou la lutte contre la criminalité maritime s'organisent largement à l'échelle régionale, voire dans un cadre bilatéral.

En outre, la coutume internationale conserve une place centrale dans le droit de la mer, notamment issue de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, mais aussi de celle du Tribunal international du droit de la mer et des juridictions arbitrales.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer conclue en 1982 (CNUDM) constitue la charte fondamentale des espaces maritimes contemporains. Elle organise ces espaces selon une logique de souveraineté graduée, les droits de l'État côtier décroissant à mesure que l'on s'éloigne du territoire terrestre.

Les espaces maritimes peuvent être divisés selon qu'ils relèvent de la souveraineté de l'État côtier (eaux intérieures et mer territoriale) ou que cet État y exerce seulement des droits souverains de portée plus circonscrite (zone contiguë, zone économique exclusive et plateau continental).

Les eaux intérieures, qui sont situées à l'intérieur des lignes de base et regroupent notamment les ports, les rades, les havres, les estuaires et certaines baies, sont juridiquement assimilées au territoire terrestre, l'État côtier y exerçant une souveraineté complète sur les eaux, les fonds marins, le sous-sol et l'espace aérien surjacent. La mer territoriale, qui s'étend jusqu'à douze milles marins à partir des lignes de base, constitue le prolongement immédiat de la souveraineté étatique en mer : l'État côtier y exerce sa souveraineté sur les eaux, les fonds marins, le sous-sol et l'espace aérien ; mais cette souveraineté doit être conciliée avec les exigences de la navigation internationale (droit de passage inoffensif des navires étrangers).

Dans la zone contiguë, comprise entre douze et vingt-quatre milles marins, l'État côtier a des pouvoirs limités de police lui permettant notamment de prévenir ou réprimer certaines infractions douanières, fiscales, sanitaires ou migratoires commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale. Dans la zone économique exclusive, qui peut s'étendre jusqu'à deux cents milles marins à partir des lignes de base, l'État côtier ne dispose que de droits souverains exclusifs pour l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, qu'elles soient biologiques ou minérales. Enfin, le plateau continental comprend les fonds marins et le sous-sol correspondant au prolongement naturel du territoire terrestre au-delà de la mer territoriale, jusqu'à deux cents

milles marins au minimum, voire davantage lorsque la marge continentale s'étend plus loin ; l'État côtier y exerce des droits souverains exclusifs aux fins d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du fond et du sous-sol, notamment les ressources minérales et les espèces sédentaires.

La haute mer comprend toutes les eaux situées au-delà des juridictions nationales. Elle est régie par le principe de liberté : tous les États, qu'ils soient côtiers ou enclavés, y jouissent des libertés de navigation, de survol, de pose de câbles et pipelines, de pêche et de recherche scientifique et aucun État ne peut y revendiquer de souveraineté. La Zone, qui correspond aux fonds marins situés au-delà de toute juridiction nationale, est qualifiée par la CNUDM de patrimoine commun de l'humanité : aucun État ne peut y revendiquer de souveraineté et l'exploitation de ses ressources minérales est placée sous l'autorité de l'Autorité internationale des fonds marins, chargée d'encadrer les activités d'exploration et, à terme, d'exploitation, tout en garantissant un partage équitable des bénéfices et la protection de l'environnement.

Enfin, certains espaces maritimes obéissent à des régimes spécifiques. La CNUDM reconnaît le statut d'État archipel, autorisant ces États à relier leurs îles par des lignes de base spécifiques délimitant des eaux archipélagiques placées sous leur souveraineté, tout en garantissant un régime de navigation encadré incluant un droit de passage et l'organisation de routes maritimes et aériennes. Les détroits servant à la navigation internationale constituent des zones particulières où la CNUDM concilie la souveraineté des États riverains et la liberté de circulation : si certains détroits relèvent de régimes juridiques spécifiques (comme les détroits turcs, régis par la convention de Montreux de 1936), le régime de droit commun est celui du droit de passage en transit, garantissant aux navires et aéronefs un passage continu et rapide, sans possibilité de suspension par les États riverains. Quant aux régions polaires, elles présentent également des spécificités juridiques importantes. En Arctique, les règles de la CNUDM s'appliquent globalement, bien que les conditions géographiques et climatiques alimentent d'importants débats relatifs aux délimitations maritimes et aux routes de navigation. L'Antarctique relève d'un régime singulier fondé sur le Traité sur l'Antarctique de 1959, qui consacre la démilitarisation du continent, le gel des revendications territoriales et l'affectation de la région à des fins pacifiques et scientifiques.

Une gouvernance internationale complexe s'est développée sur les questions maritimes, une vingtaine d'organisations internationales jouant un rôle important dans ce domaine.

Certaines organisations sont consacrées à des enjeux maritimes. C'est le cas de l'Organisation maritime internationale, qui est l'agence spécialisée des Nations Unies compétente en matière de navigation et de transport maritime international. De même, l'Autorité internationale des fonds marins est une organisation internationale autonome instituée par la CNUDM pour réguler l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de la Zone. La Commission des limites du plateau continental, créée en 1997, examine quant à elle, sur une base scientifique et technique, les demandes des États souhaitant faire reconnaître l'extension de leur plateau continental au-delà de 200 milles marins.

D'autres organisations internationales n'ont pas un mandat limité aux questions maritimes mais y jouent, dans leur domaine de compétence, un rôle important. Il en va ainsi de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

l'agriculture, dont l'action est structurante dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture. De même, l'Organisation internationale du travail a largement contribué à l'élaboration des normes relatives au travail des gens de mer, aujourd'hui principalement réunies dans la convention sur le travail maritime de 2006. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement, quant à lui, agit pour la protection des milieux marins au moyen d'accords internationaux et de programmes dédiés à la biodiversité marine. De son côté, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) assure notamment la coordination de la Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable (2021-2030). Quant à l'Organisation mondiale du commerce, elle exerce une influence significative dans le secteur maritime, notamment en matière de pêche et d'aquaculture, par son action sur les règles du commerce international et les conditions d'échange des produits de la mer.

Le règlement des différends en droit de la mer repose sur un dispositif qui combine des modes de règlement amiable, des procédures juridictionnelles obligatoires et des mécanismes spécialisés adaptés à la technicité des litiges maritimes. La partie XV de la CNUDM organise principalement un dispositif spécifique fondé sur la conciliation, la médiation et l'arbitrage ainsi que sur le Tribunal international du droit de la mer qu'elle institue. La Cour internationale de Justice conserve un rôle majeur, notamment en matière de délimitation maritime. Par ailleurs, l'arbitrage occupe une place prépondérante dans les litiges commerciaux maritimes, en raison de la technicité des opérations de transport, d'affrètement et d'assurance.

Malgré cette structuration ancienne et solide, plusieurs facteurs de fragilité demeurent, qui tiennent notamment à l'absence de ratification de certains accords fondamentaux par des États majeurs, à commencer par la CNUDM par les États-Unis. Ensuite, la complexité et la relative lenteur d'adaptation du cadre juridique lui-même peuvent constituer des obstacles face à l'évolution rapide des enjeux et des menaces contemporains. Enfin, de manière croissante, se développent des initiatives remettant en cause le cadre juridique internationalement reconnu, voire s'en affranchissant totalement par le recours à des actions unilatérales fondées sur des rapports de force.

Toutefois, le cadre juridique international demeure la référence largement admise en matière de gouvernance maritime et conserve une réelle capacité d'évolution. L'adoption puis l'entrée en vigueur rapide de l'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (Accord BBNJ) en constitue une illustration significative, soulignant la capacité du droit international de la mer à s'adapter aux nouveaux enjeux.

2. La France met en œuvre le droit de la mer de manière fortement décentralisée, en particulier outre-mer, et en articulation avec le cadre européen

En France, c'est l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 qui a mis en œuvre la structuration des espaces maritimes prévue par la CNUDM. Elle distingue les eaux intérieures, soumises à la pleine souveraineté de l'État, la mer territoriale (12 milles marins), où s'applique le droit de passage inoffensif,

la zone contiguë (24 milles), dans laquelle la France exerce des pouvoirs de contrôle, la zone économique exclusive (200 milles), où elle dispose de droits souverains sur les ressources naturelles et de compétences fonctionnelles, ainsi que le plateau continental, pouvant s'étendre jusqu'à 200 milles, voire au-delà dans les conditions fixées par la CNUDM. Les délimitations avec les États voisins sont quant à elles établies conformément au droit international, par voie conventionnelle. L'ordonnance de 2016 prévoit également la création de zones de protection écologique, limitées à 200 milles marins, dans lesquelles la France exerce des compétences en matière de protection du milieu marin et de recherche scientifique.

L'organisation française des espaces maritimes est complétée par le régime spécifique applicable au domaine public maritime, principalement régi par le code général de la propriété des personnes publiques, qui distingue le domaine public maritime naturel du domaine public maritime artificiel. Tous deux sont soumis au régime de la domanialité publique (inaliénabilité, imprescriptibilité et occupation temporaire sous autorisation), le domaine public maritime artificiel regroupant les ouvrages et installations affectés aux activités maritimes ou portuaires.

En matière de compétences maritimes et littorales, l'État dispose d'une large compétence dans le domaine régalien (sécurité maritime, police des eaux, défense, infrastructures stratégiques, etc.). Il élabore la stratégie nationale pour la mer et le littoral, déclinée localement par les documents stratégiques de façade et de bassin maritime, afin d'assurer une gestion intégrée des espaces maritimes et littoraux. Au niveau des collectivités territoriales, les compétences exercées sont complémentaires en matière d'aménagement, de protection du littoral, de police des baignades, de gestion portuaire, de transports maritimes de proximité, d'énergie, d'environnement et de tourisme.

Dans les collectivités d'outre-mer, les compétences dans le domaine maritime sont adaptées en fonction de leur statut institutionnel, tout en demeurant articulées avec les compétences de l'État. Les collectivités ultramarines bénéficient d'un régime adapté à leur statut constitutionnel. Notamment, les collectivités relevant de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie disposent de compétences étendues dans le domaine maritime, en matière de ressources marines, d'aménagement et de protection des espaces littoraux. L'État conserve ses compétences régaliennes (relations extérieures, infrastructures stratégiques).

Au niveau européen, des politiques importantes ont été développées dans le domaine maritime, à commencer par la politique commune de la pêche, ainsi qu'un certain nombre de cadres juridiques visant notamment à mettre en œuvre le droit international pertinent de manière harmonisée.

L'Union européenne a mis en place une politique commune de la pêche qui joue un rôle très structurant pour ce secteur. L'Union européenne a également adopté des instruments juridiques et développé des politiques importantes dans des domaines tels que le transport maritime, la protection de l'environnement marin ou le contrôle des frontières maritimes extérieures. L'Union joue en outre un rôle important dans le domaine de la recherche maritime et de l'appui aux régions ultrapériphériques dont la plupart ont un caractère maritime marqué en raison de leur insularité.

2e partie – La mer, des enjeux devenus vitaux

1. La mer et l'environnement

Représentant plus de 70 % de la surface de la planète, 60 à 80 % de la biodiversité, la mer est un pilier essentiel de la vie, même si cette richesse est encore mal documentée, puisque près de 9 espèces marines sur 10 demeurent inconnues à ce jour. La mer joue également un rôle clé de régulation thermique : elle absorbe environ 30 % du CO_2 émis chaque année et les courants marins sont essentiels pour réduire les écarts de température entre latitudes, à l'image de la redistribution de chaleur assurée par le Gulf Stream.

La mer constitue un réservoir de nutriments essentiel via la pêche et l'aquaculture, en particulier pour les populations côtières et insulaires. La consommation annuelle moyenne par habitant d'aliments aquatiques d'origine animale s'élève à 21,3 kg. L'offre mondiale en la matière reste dominée par l'Asie, qui en fournit 72 %, dont 36 % pour la seule Chine.

La mer recèle aussi un fort potentiel en ressources énergétiques et minérales stratégiques, notamment dans les fonds marins, dont l'exploitation est potentiellement problématique. Les hydrocarbures *offshore* restent la principale ressource exploitée. Parmi les ressources des grands fonds marins, les nodules polymétalliques, qui concentrent des métaux critiques comme le cobalt et certaines terres rares, utiles à l'électrification et aux batteries, suscitent d'importantes convoitises.

Les milieux marins offrent un potentiel considérable en matière de recherche scientifique et d'innovation. La coopération internationale joue un rôle important avec des programmes tels que le programme d'observation Argo, qui réunit une trentaine de pays mais qui se trouve fragilisé par le retrait récent des États-Unis. Les ressources marines présentent un potentiel remarquable d'innovation, notamment dans le domaine médical, comme l'illustrent par exemple les travaux sur le ver marin, dont les applications en matière d'oxygénation des greffons, de réduction des risques de rejet lors de transplantations et de cicatrisation des grands brûlés paraissent prometteuses.

La mer est aujourd'hui un milieu fragilisé voire menacé

Les milieux marins subissent de multiples pressions dues à l'impact des activités terrestres sur la pollution des mers. Les déchets en constituent la forme la plus visible, à l'image du gyre du Pacifique Nord surnommé le « 7e continent ». Les territoires ultramarins apparaissent particulièrement exposés : les eaux de La Réunion comptent jusqu'à 10 000 déchets plastiques au km^2. Cette pollution affecte directement la biodiversité marine. Outre les contaminations chimiques et plastiques, d'autres pollutions affectent également les écosystèmes marins comme les pollutions lumineuses et sonores.

Les milieux marins font face à une fragilisation croissante liée aux effets du changement climatique, qui entraîne un réchauffement et une acidification des eaux. Ces phénomènes perturbent les espèces marines et conduisent à une élévation du niveau des mers qui exacerbe les risques de submersions marines et d'érosion côtière alors que, à l'échelle mondiale, on estime que plus d'un

milliard de personnes vivent à moins de 10 km des côtes (en France, ce sont 1,5 million d'habitants qui sont exposés au risque de submersion), avec des conséquences très lourdes y compris au plan économique.

Les milieux marins, en particulier les fonds marins, sont exposés au risque d'une exploitation potentielle, alors que les ressources des fonds marins de la Zone constituent en droit international un patrimoine commun de l'humanité placé sous le contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins, qui a délivré à ce jour 32 contrats d'exploration mais aucune licence d'exploitation. Les perspectives d'exploitation des fonds marins suscitent de vives inquiétudes quant à leurs possibles impacts écologiques. Si la France, soutenue par une coalition d'une quarantaine de pays, appelle à un moratoire de précaution, en revanche, d'autres États, notamment les États-Unis, ainsi que des acteurs privés se prononcent en faveur d'une exploitation de ces fonds marins.

Face à ces enjeux environnementaux, la France dispose d'atouts uniques

Avec plus de 10 millions de km², l'espace maritime français constitue un réservoir de biodiversité, abritant 18 % des espèces marines mondiales répertoriées. La France a mis en place 589 aires marines en 2023, dont 8 parcs naturels marins, couvrant plus de 33 % des eaux sous juridiction française, soit une proportion située au-delà de l'objectif 2030 fixé par la stratégie nationale. La recherche française en matière marine est très active et riche d'une tradition océanographique ancienne, depuis l'Ifremer, seul institut français dédié exclusivement aux océans et opérateur de la flotte océanographique française, jusqu'au Centre national de la recherche scientifique en passant par l'Institut de recherche pour le développement ou le Muséum national d'histoire naturelle, sans oublier un réseau d'universités très actives dans ce domaine. La France porte aussi des outils scientifiques de référence, comme *Mercator Ocean International* ou le *Starfish Barometer*.

2. Les enjeux géopolitiques et de sécurité

Les espaces maritimes, par lesquels transitent 80 % des marchandises et 99 % des flux d'internet via les câbles sous-marins de télécommunication, constituent à la fois le théâtre et l'objet de rivalités croissantes entre puissances.

Dans un contexte de tensions internationales accrues, les espaces maritimes sont plus que jamais le théâtre d'affrontements, en particulier les lieux de passage stratégiques que constituent les détroits internationaux, comme l'illustrent les tensions récentes autour du contrôle du détroit d'Ormuz, dont l'étude analyse le régime juridique particulier. Les routes maritimes sont également marquées par le développement de « flottes fantômes », constituées de navires en marge des règles normales de la navigation afin de contourner les sanctions et qui font peser des risques environnementaux, économiques et sécuritaires majeurs. L'étude analyse les leviers juridiques qui existent pour y faire face et les actions et outils développés notamment par la France et par l'Union européenne, dont les interceptions en haute mer auxquelles notre pays procède.

Les espaces maritimes font également l'objet d'appropriations concurrentes entre États, comme l'illustrent les tensions en mer de Chine méridionale. La France voit sa souveraineté contestée sur plusieurs espaces maritimes ultramarins, notamment à Mayotte et dans l'océan Indien. L'espace marin suscite

également l'intérêt croissant d'acteurs privés puissants, agissant pour leur propre compte mais aussi parfois pour des puissances étatiques, y compris de grands acteurs privés engagés dans la protection de l'environnement marin, notamment américains. Le droit de la mer semble ainsi être traversé par une dynamique croissante de privatisation des espaces et des ressources maritimes.

Les câbles sous-marins, notamment de télécommunications, constituent enfin des infrastructures stratégiques majeures sur les plans économique et sécuritaire. L'Union européenne s'est d'ailleurs dotée d'un cadre juridique de protection de ces infrastructures critiques. La France dispose d'atouts majeurs dans ce domaine, notamment grâce au *hub* mondial d'atterrage de câbles sous-marins de Marseille et à des acteurs industriels de premier plan tels qu'Alcatel Submarine Networks, Orange Marine et Nexans.

La mer constitue également un espace de prédation criminelle ainsi qu'un vecteur majeur de trafics illicites.

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée représenterait, à l'échelle mondiale, près de 20 % des captures totales. Ce phénomène constitue un enjeu majeur en Guyane par exemple. Face à cette situation, les États ont cherché à renforcer leurs capacités d'action, notamment par l'adoption de plusieurs instruments internationaux, parmi lesquels l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et, à l'échelle européenne, avec l'action de l'Agence européenne de contrôle des pêches.

La piraterie constitue aujourd'hui une menace pour l'économie maritime mondiale. Elle cible aussi bien les navires de commerce que les bâtiments de pêche ou de plaisance, pour s'approprier la cargaison ou le matériel du navire mais aussi pour obtenir des rançons. Face à cette menace, les acteurs publics ont renforcé leurs actions, tant sur le plan juridique que par des opérations internationales comme les opérations européennes EUNAVFOR Atalanta, son *Maritime Security Centre – Horn of Africa*, et EUNAVFOR Aspides, auxquelles la France contribue activement. La France joue un rôle particulièrement important dans la lutte contre la piraterie, notamment à travers l'opération Corymbe dans le golfe de Guinée ainsi qu'avec le *Maritime Information Cooperation and Awareness Center*, dit *MICA Center*, de Brest, dont la compétence est mondiale.

Les trafics criminels s'intéressent aussi aux vestiges archéologiques sous-marins. La protection de ce patrimoine demeure, à l'échelle mondiale, largement insuffisante. En France, le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM), outil créé par André Malraux et qui a peu d'équivalent dans le monde, joue un rôle important pour lutter contre ces trafics, en coopération avec la direction générale des douanes et les juridictions du littoral spécialisées.

L'espace maritime est également de plus en plus utilisé par les narcotrafiquants, notamment la voie transatlantique entre l'Amérique latine et l'Europe. Les ports européens apparaissent particulièrement vulnérables et le narcotrafic maritime constitue ainsi un enjeu sécuritaire majeur, y compris dans les territoires ultramarins, notamment aux Antilles et en Guyane. Face à l'ampleur de ce trafic, la coopération s'est développée, à l'échelle internationale, avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, l'Organe international de contrôle des stupéfiants et la Commission des stupéfiants, mais surtout à l'échelle régionale. En Europe, elle repose notamment sur Europol, Eurojust, le

Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants ainsi que, en Méditerranée, le Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée. En 2025, la Marine nationale a saisi 87,6 tonnes de drogue, contre 48,3 tonnes en 2024 et 21 tonnes en 2023 même si l'on estime que seulement 10 % des flux de stupéfiants seraient interceptés.

La mer constitue enfin une voie privilégiée pour les réseaux de trafic d'êtres humains et d'immigration clandestine, notamment à travers la Méditerranée et la Manche avec des conséquences dramatiques pour la vie humaine. Les territoires ultramarins sont également concernés, en particulier Mayotte, qui compterait entre 80 000 et 100 000 étrangers en situation irrégulière pour une population totale d'environ 329 000 habitants. Cette migration irrégulière repose en partie sur l'activité de réseaux criminels de passeurs, dont le chiffre d'affaires annuel est estimé par la Commission européenne à plus de cinq milliards d'euros. Face à ces réalités dramatiques, la coopération s'est renforcée pour lutter contre les réseaux de passeurs, notamment à l'échelle européenne mais aussi internationale.

Face à ces défis, la France dispose d'atouts maritimes stratégiques significatifs.

La Marine nationale constitue le pilier de la protection des intérêts français en mer. La France dispose de l'une des principales marines mondiales, régulièrement classée au 7e rang, qui s'appuie sur des capacités opérationnelles importantes, notamment plus de 39 000 marins, un réseau de ports militaires importants et une flotte de plus de 140 bâtiments parmi lesquels un porte-avions, le *Charles de Gaulle,* et des forces sous-marines regroupées au sein de la Force océanique stratégique, forte d'environ 3 300 personnels et reposant sur une flotte de sous-marins nucléaires. Toutefois, ces capacités demeurent confrontées à des contraintes structurelles. Outre la contrainte budgétaire qui pèse sur la Marine comme sur l'ensemble des armées, l'immensité et la dispersion des espaces maritimes français constituent des défis majeurs. En conséquence, les capacités navales françaises restent globalement en deçà des ambitions affichées. En complément, la flotte à caractère stratégique, instituée par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016, constitue un outil de résilience permettant, en période de crise, la mobilisation de navires civils battant pavillon français, afin de soutenir les forces armées, sécuriser les chaînes logistiques ou assurer des fonctions de communication et de soutien.

La France a par ailleurs structuré un modèle spécifique d'exercice de sa souveraineté en mer, désigné sous le terme d'« action de l'État en mer ». Ce dispositif repose sur la mutualisation des moyens publics placés sous l'autorité du préfet maritime, lui-même placé sous l'autorité du Premier ministre et sous la coordination du secrétariat général de la mer. Outre-mer, cette organisation est adaptée, le représentant de l'État en mer étant le plus souvent le préfet territorial, agissant en qualité de délégué du Gouvernement, assisté des autorités militaires compétentes. Ce système repose sur une mutualisation des moyens des administrations disposant de capacités d'intervention en mer, y compris pour les missions de sauvetage en mer, mise en œuvre par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, en coordination avec les moyens publics et les acteurs privés et associatifs, notamment la Société nationale de sauvetage en mer.

Enfin, l'organisation juridictionnelle en matière maritime présente des spécificités. Si les juridictions administratives et judiciaires de droit commun sont largement compétentes en matière maritime, des juridictions spécialisées ont

été créées afin de répondre à la technicité des contentieux. Les juridictions du littoral spécialisées sont ainsi compétentes pour les infractions relatives à la pollution des eaux marines et aux voies navigables, ainsi que pour les infractions connexes commises dans les espaces maritimes sous juridiction française. Elles sont au nombre de six. Les tribunaux maritimes, institués en 1926, également au nombre de six, connaissent quant à eux certains délits de droit commun lorsqu'ils sont connexes à des infractions maritimes, telles que les infractions relatives aux règles de navigation et à la sécurité des navires.

3. Les enjeux économiques : la mer, à la croisée de la mondialisation, de l'exploitation des richesses naturelles et de l'expansion du tourisme

L'« économie bleue », entendue comme l'ensemble des activités économiques liées aux mers, aux océans et aux littoraux, a vu sa valeur ajoutée doubler à l'échelle mondiale en vingt-cinq ans, passant de 1 300 milliards de dollars en 1995 à 2 600 milliards en 2020. Au niveau européen, elle représentait 250,7 milliards d'euros de valeur ajoutée brute en 2022. La France fait figure, dans ce domaine, de puissance paradoxale. Si elle dispose du deuxième espace maritime mondial par l'étendue de sa zone économique exclusive, son déploiement en tant que grande puissance économique maritime demeure freiné par de multiples obstacles.

Le transport maritime, pilier et enjeu de la globalisation

Le transport maritime constitue le vecteur principal de la mondialisation des échanges. Il assure plus de 80 % du volume et près de 70 % de la valeur du commerce international. Le groupe français CMA-CGM est le troisième armateur mondial de transport conteneurisé, derrière les Européens MSC et Maersk et devant le chinois COSCO, ce qui témoigne d'une position forte de l'Europe dans ce secteur stratégique. Le transport maritime fait toutefois face à des vulnérabilités structurelles. Les flux commerciaux mondiaux demeurent fortement dépendants d'un nombre limité de points de passage stratégiques – les détroits de Malacca et d'Ormuz, ainsi que les canaux de Suez et de Panama. Le secteur fait face à trois défis qui conditionnent son développement à long terme : la décarbonation d'un secteur qui représente 3 % du volume global des émissions de gaz à effet de serre à lui seul, la transformation numérique du secteur et notamment des navires et le renouvellement de la main-d'œuvre et des compétences, dans un contexte de pénurie structurelle d'officiers certifiés, domaine dans lequel la France dispose d'un réseau de formation maritime de qualité mais dont les capacités d'accueil sont néanmoins insuffisantes pour répondre aux besoins croissants de la filière.

Les enjeux de ce secteur se prolongent dans celui de la construction navale, industrie très largement dominée par la Chine, qui concentre, en 2024, près de la moitié du carnet de commandes mondial, devant la Corée du Sud (près de 30 %), le Japon (plus de 10 %), l'Europe ne représentant plus que 6,5 % du total même si elle conserve des positions importantes sur des segments à forte valeur ajoutée, notamment dans les navires de croisière, les bâtiments militaires et les navires spécialisés. La France y occupe une place de premier plan, grâce à des acteurs dynamiques tels que Naval Group et les Chantiers de l'Atlantique, ainsi qu'à un tissu d'entreprises spécialisées. Mais la filière doit

répondre à plusieurs défis majeurs : le vieillissement de la flotte mondiale, le renforcement des exigences de souveraineté industrielle porté par le plan ReArm Europe/SAFE, ainsi qu'une pénurie de main-d'œuvre appelée à s'accentuer.

Les ports jouent un rôle stratégique, bien au-delà de simples infrastructures de transit. Plateformes industrielles, logistiques, énergétiques et numériques, ils constituent désormais des actifs stratégiques de premier ordre. Le système portuaire mondial demeure cependant très largement dominé par l'Asie, qui compte 23 ports dans les 30 premiers contre 3 en Europe (Rotterdam, Anvers et Hambourg), le premier port français, Haropa, n'arrivant qu'au 69e rang mondial. On assiste à la montée en puissance des grands opérateurs portuaires internationaux privés et à une très forte implication des acteurs chinois dans l'économie portuaire mondiale. Cette évolution nourrit des préoccupations croissantes en matière de souveraineté économique, qui se traduisent notamment par le renforcement des mécanismes européens de filtrage des investissements étrangers et par l'adoption d'une stratégie portuaire européenne en 2026. Les ports français demeurent des moteurs essentiels du développement économique des territoires, notamment Haropa, Marseille-Fos et Dunkerque, qui occupent une place stratégique dans les transitions énergétique et numérique (le port de Marseille s'est par exemple imposé comme le sixième *hub* mondial d'interconnexion de câbles sous-marins et de données numériques). Mais le système portuaire français reste insuffisamment connecté à son *hinterland*, reposant à plus de 80 % sur le transport routier, ce qui explique qu'une part importante (supérieure à 40 %) des conteneurs destinés au marché français transite encore par des ports étrangers, en particulier celui d'Anvers, même si la récente Stratégie nationale portuaire se fixe pour objectif de porter entre 60 et 80 % la part du fret conteneurisé national traitée par les ports français à l'horizon 2050.

L'exploitation des richesses de la mer au défi de la soutenabilité

Les espaces maritimes constituent un réservoir de ressources dont la valorisation économique, alimentaire et énergétique se heurte à des contraintes croissantes : raréfaction de certaines ressources, effets du changement climatique, exigences de préservation des écosystèmes.

La pêche et l'aquaculture mettent particulièrement en lumière la tension entre potentiel économique et vulnérabilité des ressources marines. À l'échelle mondiale, ce secteur a généré plus de 450 milliards de dollars de valeur en 2022 et emploie 62 millions de personnes. L'Union européenne, pour sa part, est confrontée à un recul continu des captures et à une dépendance croissante aux importations, son taux d'autosuffisance n'atteignant plus que 38 %. En France, troisième puissance halieutique européenne pour la pêche et deuxième pour l'aquaculture, le vieillissement de la flotte de pêche constitue un défi majeur, auquel s'ajoute une crise préoccupante du renouvellement générationnel dans un contexte de forte dépendance aux importations.

L'exploitation des hydrocarbures *offshore* demeure la première activité de l'économie bleue en valeur. Cette activité recule fortement en Europe, où la production a chuté de 60 % depuis 2004. La France a engagé, avec la loi no 2017-1839 du 30 décembre 2017, dite « loi Hulot », l'extinction programmée de ses activités extractives d'ici 2040. En outre, une diversité de formes de valorisation offre des perspectives complémentaires (extraction de granulats marins, dessalement de l'eau de mer, etc.). Quant aux énergies marines renouvelables,

elles constituent un axe de développement, notamment l'éolien en mer, filière la plus mature, malgré un net décalage entre les ambitions affichées, notamment au plan européen, et les réalisations concrètes en France. Ce retard s'explique par plusieurs facteurs cumulatifs (profondeur importante des fonds marins sur une large partie du littoral français, complexité des procédures administratives malgré les efforts de simplification, fréquence des oppositions locales et des contentieux). Face à ce constat, la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie fixe des objectifs ambitieux, avec 15 gigawatts visés en 2035 et 45 gigawatts en 2050, ce qui supposerait une accélération considérable du rythme de déploiement, plusieurs grands ports industriels adaptant d'ores et déjà leurs infrastructures pour accompagner cette montée en puissance annoncée. Au-delà de l'éolien, d'autres technologies marines renouvelables restent à un stade plus expérimental mais offrent des perspectives de diversification (telles que l'hydrolien, l'énergie marémotrice, l'énergie osmotique).

La mer et le littoral, entre richesse économique et fragilité environnementale

Les littoraux cristallisent les principaux enjeux de l'économie bleue. Espaces de concentration des activités touristiques, portuaires et industrielles, ils constituent d'importants moteurs de développement économique tout en étant particulièrement exposés au recul du trait de côte, à l'artificialisation des sols et à la pression croissante exercée par les activités humaines.

Le tourisme littoral est le premier employeur mondial de l'économie bleue. En France, les territoires littoraux concentrent près de 32 % des nuitées marchandes nationales. Les territoires ultramarins renforcent cette attractivité. Cette forte attractivité génère une pression considérable sur le foncier et le logement, renforce l'artificialisation des sols et la fragmentation des habitats naturels, et exacerbe les tensions sur les ressources en eau comme en énergie. Cette pression a conduit à mettre en place un cadre juridique exigeant, notamment avec la loi Littoral de 1986. L'attractivité des littoraux s'accompagne en effet d'une diversification des usages récréatifs.

Le secteur de la croisière connaît une croissance soutenue, avec un niveau record de 37,2 millions de passagers dans le monde en 2025. La France a accueilli 4,59 millions de visites de croisiéristes en 2024, Marseille constituant le premier port français d'accueil. Ce secteur contribue au maintien de 28 000 emplois, notamment dans la construction navale de prestige, portée par les Chantiers de l'Atlantique. La plaisance est également le fruit du processus de maritimisation des loisirs. La France compte la flotte de plaisance la plus importante de l'Union européenne, avec plus d'un million de navires immatriculés et plusieurs millions de plaisanciers réguliers. Elle se distingue également par des initiatives en matière de développement durable, en étant pionnière grâce à l'APER, éco-organisme dédié à la déconstruction des navires en fin de vie, ainsi que par le développement de zones de mouillage écologiques destinées à protéger les fonds marins.

Cette évolution des loisirs littoraux participe d'un mouvement plus large d'acculturation de la société française aux enjeux maritimes. Les courses au large, à travers des événements tels que la Route du Rhum ou le Vendée Globe, constituent un vecteur d'innovation et de rayonnement pour l'image maritime française. En matière culturelle, le rapport du public à la mer s'articule autour d'institutions phares, telles que le musée national de la Marine ou de grands

aquariums comme Nausicaá et Océanopolis. Leur succès contraste toutefois avec un rapport ambivalent des Françaises et des Français à la mer : les enjeux maritimes demeurent, en définitive, insuffisamment relayés par les médias et encore mal connus du grand public. Or, notamment sur le plan économique, les activités maritimes et côtières concernent l'ensemble du territoire national, chacun de leurs enjeux appelant des arbitrages et des politiques publiques qui dépassent largement les seuls espaces littoraux.

3e partie – La mer, une stratégie et une gouvernance à repenser

Face aux défis auxquels sont confrontées les politiques publiques conduites dans le domaine maritime, le Conseil d'État formule **28 propositions**, qui visent à permettre à la puissance publique de mieux définir l'intérêt général dans ce domaine afin de disposer d'une stratégie plus cohérente mise en œuvre par une gouvernance institutionnelle mieux organisée.

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

La première série de propositions vise à corriger la tendance à la juxtaposition d'objectifs, qui renvoie en pratique la résolution des conflits d'usage au niveau local, faute de priorités clairement fixées par l'État. La **1re proposition** vise ainsi à **favoriser la définition d'un intérêt général maritime et à le décliner dans une stratégie réellement hiérarchisée**. Il s'agit de construire une doctrine de puissance maritime cohérente, tranchant explicitement entre les finalités concurrentes, sous la forme d'un document-cadre élaboré avec le Gouvernement, le Parlement et la société civile, ce que le Conseil d'État a appelé un « livre tricolore » dans son étude « Inscrire l'action publique sur le temps long » (2025), voire d'une loi d'orientation sur le modèle japonais définissant un plan stratégique quinquennal.

La **2e proposition** entend **intégrer pleinement les outre-mer et valoriser leur potentiel**. Considérant que l'essentiel de l'espace maritime français est ultramarin, il s'agit de donner un contenu concret à la feuille de route pour l'économie bleue ultramarine (2025), notamment pour faire des ports ultramarins de véritables points d'appui stratégiques. Il s'agit aussi de mieux prendre en compte les particularités des outre-mer afin de mener une politique maritime adaptée.

La **3e proposition** vise à **diffuser une culture maritime dans l'administration et au-delà**. Afin de garantir la conduite de l'action publique maritime, interministérielle par définition, il est nécessaire de dispenser une culture maritime au-delà des seules administrations spécialisées. Plus globalement, il serait utile de **renforcer la « maritimité » de la société française** pour faire de la mer et de ses enjeux des objets de culture commune, par l'école en valorisant les métiers maritimes mais aussi en favorisant l'aisance aquatique grâce au renforcement de l'apprentissage de la nage.

La **4e proposition** cherche à **favoriser la conciliation des activités sur une même zone plutôt que leur confrontation mais aussi à mieux asseoir la logique des aires marines protégées sur l'évaluation scientifique, associant plus étroitement**

pêcheurs, collectivités et scientifiques. Depuis la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, la France vise 30 % d'espaces protégés dont 10 % sous protection forte, définition précisée par le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, mais les zones sous protection intégrale ne représentaient que 1,6 % des eaux françaises. Le choix de favoriser une protection plus étendue mais permettant le maintien de certaines activités, qui présente des avantages en termes d'acceptabilité mais qui est contesté quant à son efficacité, doit être mieux évalué, notamment par une démarche scientifique pluridisciplinaire.

La même logique de conciliation s'applique à la **5e proposition**. Il s'agit de **favoriser la coactivité entre les parcs éoliens et la pêche/aquaculture.** Elle propose de s'appuyer sur les retours d'expériences des arrêtés préfectoraux encadrant les parcs de Saint-Nazaire et des îles d'Yeu et de Noirmoutier qui autorisent les arts de pêche dormants mais excluent les arts traînants dans le périmètre réglementé.

La conciliation entre développement industriel et portuaire et exigences environnementales soulève, elle aussi, d'importantes difficultés. La **6e proposition** recommande de **concevoir des outils ERC** (« Éviter, Réduire, Compenser ») mieux **adaptés au milieu marin et de mieux valoriser les capacités foncières existantes**, en appelant à une doctrine de compensation propre au milieu marin et à une meilleure mobilisation du foncier portuaire disponible.

La 7e proposition envisage de **décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur *hinterland*.** La connexion des ports à leur *hinterland* constitue un déterminant majeur de leur compétitivité. Les infrastructures portuaires souffrent d'une connexion ferroviaire et fluviale insuffisante. L'axe Méditerranée-Rhône-Saône, qui dessert un bassin représentant plus du tiers du PIB national, illustre ce potentiel encore sous-exploité. La qualification d'opération d'intérêt national (article L. 102-12 du code de l'urbanisme), qui n'est aujourd'hui reconnue que pour Marseille-Fos et partiellement au Havre, à Dunkerque et à Bordeaux, pourrait être davantage utilisée. Il conviendrait ainsi de définir une stratégie portuaire par façade et par bassin, intégrée aux documents de planification maritime et articulée avec les politiques de transport, d'énergie, d'industrie et d'aménagement du territoire.

La **8e proposition** a pour fin de **faire du secteur maritime un laboratoire d'un soutien plus efficace à l'innovation afin de favoriser un effet d'entraînement dans ce secteur.** Pour favoriser le développement de l'innovation, il apparaît préférable de sortir d'une logique de subventions pour mettre en place des outils plus adaptés que le secteur maritime pourrait expérimenter au soutien des entreprises innovantes (par exemple favoriser des commandes en lieu et place de subventions). En outre, des efforts pour simplifier l'accès aux financements et la création d'un fonds « Mer et Santé » devraient être envisagés.

La **9e proposition** concerne la **meilleure mobilisation des outils juridiques de l'aménagement littoral pour faire face à l'accélération du recul du trait de côte**. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 organise l'anticipation du recul plutôt que la seule préservation du littoral promu par la loi Littoral du 3 janvier 1986. De nombreux outils juridiques existent pour protéger et anticiper le recul du trait de côte mais leur utilisation demeure insuffisante. Il s'agit de renforcer l'accompagnement des collectivités concernées, la sécurité juridique des outils

fonciers et le financement dédié à la gestion du recul du trait de côte. En outre, dans une perspective plus large, une réflexion pour clarifier l'articulation entre la loi Littoral et la loi Climat et Résilience paraît souhaitable.

La **10e proposition** prévoit la **création au sein du Fonds vert d'une enveloppe pluriannuelle dédiée à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte**, afin de financer, au-delà des études et des cartographies déjà soutenues, les premières opérations de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation.

La **11e proposition** porte sur la **meilleure régulation des effets négatifs de la pression touristique et récréative sur les espaces maritimes et littoraux, notamment les plus sensibles**. Face à la multiplication des usages récréatifs en mer, une meilleure coordination entre services de l'État, collectivités et gestionnaires d'espaces protégés paraît nécessaire. Il s'agirait de mieux protéger les milieux naturels de l'afflux touristique, notamment en reconnaissant aux directeurs de parcs ou gestionnaires d'aires protégées des pouvoirs accrus de régulation des espaces.

La **12e proposition** vise à **réfléchir à une réforme des critères nationaux de répartition des quotas de pêche**, aujourd'hui fondés sur des antériorités figées calculées sur les années de référence 2001-2003, critère que l'Autorité de la concurrence, dans son avis du 16 décembre 2015, a proposé de réviser, par exemple en recourant à des quotas individuels transférables. Il convient aussi de favoriser la prise en compte de la contribution à l'économie locale, comme le permet le règlement européen. Enfin, la complexité des structures de représentation de la profession appellerait un effort de remise à plat.

La **13e proposition** invite à **préparer au niveau français la nécessaire réforme de la politique commune de la pêche, par l'élaboration de propositions françaises**. Une réflexion pourrait être conduite sur les critères nationaux de répartition et sur la gestion du rendement maximal durable, afin de mieux prendre en compte l'exploitation effective depuis le territoire national, la contribution aux économies littorales et les pratiques de pêche les plus durables. L'évolution vers une logique pluriannuelle permettrait un nouvel équilibre entre la modernisation de la flotte et l'installation de jeunes pêcheurs ainsi que la meilleure intégration des objectifs environnementaux.

La **14e proposition encourage le développement de l'aquaculture.** L'aquaculture pourrait devenir un levier opérationnel pour la souveraineté alimentaire et l'économie bleue littorale.

2. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques

L'étude souligne que les enjeux maritimes sont par construction éclatés entre différents ministères et qu'il n'est pas envisageable de les réunir dans un seul département ministériel. Elle souligne donc la nécessité de renforcer la coordination interministérielle**.**

La **15e proposition** porte donc sur **le rôle du SGMer qu'il faut conforter dans le but d'en faire un véritable acteur interministériel de la mise en œuvre des politiques maritimes sous l'autorité du Premier ministre**. Il s'agit de renforcer ses prérogatives de coordination, au-delà de l'action de l'État en mer, notamment dans le domaine économique, écologique et scientifique. Ce renforcement de compétences pourrait se traduire par la délégation du secrétariat du CIMer au

SGMer ainsi que par la création d'un second poste de secrétaire général adjoint en charge de la coordination des affaires non régaliennes. En outre, l'octroi du rôle de délégué interministériel à la politique portuaire et à l'industrie maritime pourrait permettre de résorber la dispersion actuelle de ces responsabilités.

La **16e proposition** vise à favoriser **la stabilité des structures ministérielles actuelles en charge de la mer et à les conforter**. Les prérogatives en matière de mer et de pêche sont regroupées au sein de la DGAMPA auprès du ministère chargé de la transition écologique ce qui permet de renforcer la cohérence des politiques civiles maritimes en les regroupant au sein d'une même direction. Chargée de soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, elle coordonne l'action du ministère dans ce domaine, régule les activités maritimes dans une logique de développement durable et contribue à la coordination interministérielle tout en intégrant les enjeux écologiques.

La **17e proposition** concerne **l'évaluation des politiques publiques maritimes et leur application, y compris dans les territoires ultramarins**. Un suivi devrait être mis en place et prendrait la forme d'un système statistique portant sur les espaces maritimes de l'Hexagone et en outre-mer avec la publication régulière d'un tableau de bord. Ce tableau permettrait ainsi de comparer les données relatives aux usages des espaces, aux activités génératrices de capital, aux infrastructures portuaires, à la sécurité en mer ou encore à la recherche. Les données relatives aux espaces maritimes demeurent aujourd'hui dispersées et insuffisamment harmonisées, ce qui limite l'évaluation des politiques publiques et la qualité des décisions. La mise en place d'un système statistique coordonné des espaces maritimes permettrait de mieux éclairer les arbitrages.

C'est pourquoi la **18e proposition** envisage une **meilleure intégration de la recherche scientifique durant la phase de conception et d'exécution des politiques publiques maritimes**. L'apport de la science est déterminant pour assurer une prise de décision publique pérenne intégrant en outre les dimensions sociales et associant les chercheurs, les administrations et les professionnels sur des dispositifs d'expérimentation. Par ailleurs, malgré l'excellence de la recherche océanographique française, son expertise reste insuffisamment mobilisée dans l'élaboration des politiques publiques, alors même que les enjeux maritimes nécessitent une approche interdisciplinaire articulant recherche scientifique, innovation et développement économique.

La **19e proposition** recommande de **maintenir à niveau les infrastructures et les équipements pour la recherche océanographique** y compris pour les zones polaires. Une haute technicité est nécessaire et le renouvellement des équipements est indispensable. Une programmation pluriannuelle permettrait de préserver la souveraineté scientifique française grâce à ses dispositifs d'observations autonomes, de surveillance et de protection de ses espaces.

La **20e proposition** vise à **mieux associer les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales**, sous l'égide du SGMer.

La **21e proposition** appelle à une remise à plat des trop nombreuses instances de concertation du domaine maritime, dont l'étude dresse le panorama. Il s'agira d'éliminer les redondances et la faible valeur ajoutée de certaines instances jugées moins efficaces, dans le cadre d'une concertation avec les acteurs concernés. Aussi, le Conseil national de la mer et des littoraux doit davantage être intégré aux prises de décisions les plus structurantes qu'elles

soient de l'ordre de la protection de l'environnement, du développement économique, de la place des outre-mer, de la priorisation des usages, de la pêche ou encore des ports.

3. Poursuivre l'engagement français dans le cadre européen et au plan international

Dans la perspective de la dynamique européenne récente, la **22e proposition** appelle la France à **jouer un rôle moteur pour une politique européenne plus volontaire et plus cohérente sur les enjeux maritimes**. Plusieurs initiatives récentes témoignent d'une prise de conscience encourageante de la nécessité d'une meilleure prise en compte des enjeux maritimes au niveau européen. Ces initiatives devraient être encouragées, dans le respect des compétences de l'Union.

Dans cette optique, la **23e proposition** suggère de **faire en sorte que l'Union européenne prenne pleinement la mesure des enjeux de la puissance maritime pour développer, dans ses domaines de compétence, des politiques cohérentes avec cette dimension.** Il s'agit en particulier de soutenir le développement stratégique de l'industrie navale et de ses ports ainsi que de protéger ses marins (notamment s'agissant du *dumping* social) en réservant, par exemple, le cabotage au sein de l'Union aux pavillons européens. L'Union européenne devrait notamment agir davantage comme un leader dans le domaine de la connaissance scientifique de l'océan et devrait lancer une réforme de la politique commune de la pêche permettant un meilleur équilibre entre protection des enjeux écologiques et renouvellement de la flotte ainsi qu'encouragement à l'installation de jeunes pêcheurs.

La **24e proposition** vise à **mettre en place une meilleure gouvernance des politiques maritimes de l'Union européenne**. La coordination institutionnelle se présente comme une solution efficace afin de garantir une politique européenne cohérente et volontaire. En sortant de la logique de silos, l'usage durable de la transversalité au sein des directions de la Commission européenne permettrait de coordonner la politique maritime de l'Union. Les institutions européennes telles que le Service européen d'action extérieure, mais aussi le Conseil européen lui-même pourraient davantage s'investir dans les affaires maritimes aux côtés de la Commission.

La **25e proposition** encourage la **poursuite de l'engagement français en faveur du cadre international sur les enjeux maritimes**, dont la France est l'un des principaux bénéficiaires. Il s'agit finalement de favoriser, sur les enjeux maritimes et dans l'espace océanique, une approche coopérative des souverainetés. La poursuite de l'action en faveur de l'Accord BBNJ doit garantir un approfondissement du droit environnemental marin. La pause de précaution pour l'exploitation des grands fonds marins, position défendue par la France, se pose avec d'autant plus d'acuité que les velléités d'exploitation tendent à s'intensifier et que des acteurs internationaux s'accommodent d'un espace non réglementé. La France devrait ainsi poursuivre son engagement dans l'élaboration d'un code minier international, pour veiller au respect de l'équilibre du milieu et des ressources, et en faveur de la décarbonation du transport maritime dans le cadre de l'Organisation maritime internationale. Il paraît souhaitable de veiller de façon accrue à la transparence des acteurs privés intervenant dans le financement ou la gouvernance des aires marines protégées, objets de

convoitises pour l'exploitation de leurs ressources. Enfin, le respect du droit international impose de défendre la liberté de navigation et de libre passage dans les détroits internationaux et de poursuivre la lutte contre les activités de trafics criminels ou les abus perpétrés par la flotte fantôme.

Ainsi, **la 26e proposition vise à conforter la souveraineté maritime française grâce au triptyque : « présence, entente et coopération ».** La présence effective dans les espaces, l'entente avec les partenaires, et la coopération bilatérale et internationale prennent pour appui les moyens de la Marine nationale, appelés à combiner les moyens conventionnels, la surveillance satellitaire, l'usage de drones et l'exploitation des données maritimes centralisées dans différents centres de coopération internationale. La mise en œuvre de la loi de programmation militaire doit ainsi garantir que les moyens navals, aériens et de surveillance de la Marine nationale continuent de contribuer pleinement, aux côtés des autres administrations concernées, à l'action de l'État en mer et à la protection des intérêts maritimes français. L'ambition maritime française ne peut être pensée indépendamment des moyens nécessaires à sa protection.

La **27e proposition** prend acte des actions illicites existantes en mer et incite à **mieux lutter contre les criminalités en mer, notamment en favorisant une coopération plus efficace aux échelles bilatérale et internationale.** Face à la pluralité de ces criminalités maritimes, les moyens juridiques et opérationnels demeurent insuffisamment efficaces. Leur renforcement, notamment pour l'interception des navires suspects et de traitement des cargaisons saisies, pourrait passer par une mutualisation accrue des moyens européens de surveillance, d'intervention et de traitement des situations de crise. Concernant les faits liés au narcotrafic, des capacités d'arraisonnement en haute mer ou encore l'interdiction d'exercer dans le domaine portuaire pour les personnes définitivement condamnées pourraient être envisagées. L'action du pays du port pourrait être favorisée afin d'être davantage en mesure de perturber la « route transatlantique » qu'empruntent ces réseaux criminels.

La **28e proposition** recommande de **veiller à la présence française dans les organismes internationaux maritimes.** Notamment, la formation d'experts reconnus par les pairs est une obligation pour espérer se lier davantage avec les organismes internationaux maritimes ; si la France dispose encore d'experts reconnus, elle doit continuer à développer une action diplomatique vigilante pour veiller à une présence française dans les organismes internationaux et soutenir les filières académiques (juridiques et scientifiques) permettant cette présence. Enfin, la France pourrait prendre l'initiative de porter les enjeux maritimes à l'Organisation internationale de la francophonie, afin de favoriser une prise de conscience aussi large que possible sur ces sujets comme un renforcement de la coopération bilatérale ou multilatérale.

Introduction

« On ne doit point tricher la mer. »[10]
« La mer, la mer, toujours recommencée ! »[11]

Les espaces maritimes concentrent des enjeux stratégiques, économiques, environnementaux et scientifiques dont l'importance et l'imbrication placent l'action publique devant des exigences croissantes de cohérence, de coordination et d'anticipation.

La mer est évidemment, d'abord, une réalité physique naturelle, chimique, biologique, qui s'impose à l'homme par sa présence, son immensité, son adversité, son mystère aussi. Très tôt dans l'Histoire, la mer est aussi devenue un réservoir de richesses, notamment pour l'alimentation, mais aussi de déplacements, de voyages, d'explorations. Aujourd'hui, la mer est un espace de circulation essentiel aux échanges mondiaux, support d'infrastructures critiques, réservoir de ressources et régulateur majeur des équilibres climatiques : elle occupe ainsi une place déterminante dans les dynamiques contemporaines.

La mer constitue aussi à l'évidence un enjeu de souveraineté. Elle touche à l'intégrité territoriale des États, à la sécurité des approvisionnements comme à la maîtrise des flux commerciaux et numériques. La multiplication des tensions géopolitiques et même des affrontements directs rappelle que les espaces maritimes demeurent des lieux d'affirmation de puissance et de rivalités, dont le caractère stratégique, y compris pour la stabilité du commerce international et de l'économie mondiale elle-même, est plus que jamais actuel, comme l'illustre le blocage du détroit d'Ormuz et ses conséquences stratégiques et économiques majeures.

La mer s'inscrit également dans le temps long environnemental et scientifique. Couvrant près de 70 % de la surface du globe, elle joue un rôle déterminant dans la régulation des équilibres climatiques de la planète et abrite une biodiversité encore largement inconnue. Les milieux marins subissent dans le même temps des pressions croissantes liées aux activités humaines : dégradation des écosystèmes, pollutions, surexploitation des ressources, effets du changement climatique comme le réchauffement et l'acidification des eaux ou l'élévation du niveau des mers. Ces évolutions affectent directement les équilibres écologiques, bien sûr, mais aussi économiques et sociaux, en particulier dans les zones littorales.

Ces dynamiques placent les pouvoirs publics devant des arbitrages complexes. Les espaces maritimes se caractérisent par la superposition des usages, la diversité des acteurs, la pluralité des régimes juridiques et l'enchevêtrement des échelles de gouvernance. La planification des activités, la conciliation des

10. Victor Hugo, *Les travailleurs de la mer,* 1866.
11. Paul Valéry, *Le cimetière marin*, 1920.

objectifs économiques et environnementaux, l'organisation des compétences administratives, la coordination des interventions de l'État en mer et l'articulation avec les territoires littoraux illustrent les défis spécifiques auxquels l'action publique se trouve confrontée. Dans le domaine maritime autant voire plus qu'ailleurs, l'action publique se développe sous un jeu de contraintes multiples entre lesquelles les pouvoirs publics doivent arbitrer.

Pour la France, ces enjeux présentent une portée singulière. Dotée de la deuxième zone économique exclusive du monde et présente sur la presque totalité des bassins océaniques grâce aux territoires ultramarins, elle dispose d'atouts stratégiques, scientifiques, économiques et humains considérables. La diversité de ses espaces maritimes, la richesse de leurs ressources, la compétence reconnue de ses acteurs, l'engagement de la Marine nationale et l'organisation de l'action de l'État en mer constituent des atouts évidents. En France, la mer réunit autour d'elle une communauté passionnée, le long des côtes, dans les ports et au-delà. Mais ces atouts font-ils pour autant de la France une véritable puissance maritime ? Le pays tire-t-il pleinement parti des atouts incomparables qui sont les siens dans ce domaine ?

Être une vraie puissance maritime suppose d'abord une politique publique maritime que l'on peut définir comme l'ensemble des orientations, décisions et actions publiques coordonnées visant à organiser et à gérer de manière cohérente les activités humaines et les enjeux liés à la mer et aux régions côtières. Toutefois, cette exigence ne peut suffire à elle seule : la prise en compte des enjeux maritimes doit également irriguer l'ensemble des politiques publiques. La mer et ses enjeux ne constituent pas tant un secteur d'intervention spécifique qu'une dimension stratégique fondamentale qui appelle son intégration dans les politiques économiques, industrielles, environnementales, énergétiques, scientifiques, éducatives ou encore diplomatiques. C'est à cette double condition (politique dédiée et intégration transversale) que peut se construire une action publique pleinement à la mesure des enjeux maritimes.

Cette action publique s'inscrit en outre dans des cadres juridiques et institutionnels qui en déterminent largement les conditions d'exercice. Au niveau national, elle est structurée par la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités publiques, dans l'Hexagone comme outre-mer, mais aussi par l'organisation de ces questions au sein même de l'État. Au niveau européen, elle se déploie notamment dans le cadre des politiques communes, à commencer par la politique commune de la pêche. Au niveau international, elle est structurée par le droit de la mer ainsi que par l'action des organisations de coopération internationales et régionales compétentes. C'est ainsi, à l'articulation de ces différents niveaux – national, européen et international – que se construit et se développe une politique maritime cohérente et effective.

Les politiques publiques en lien avec la mer sont à l'évidence soumises à des contraintes multiples et parfois antagonistes : impératif de protection des écosystèmes et enjeux de souveraineté énergétique et alimentaire ; développement industriel des littoraux et maintien des activités traditionnelles de pêche et de transport, etc. Ces tensions appellent des arbitrages politiques délicats, faute de quoi le risque est de laisser les dimensions sectorielles – transport, pêche, énergie, sécurité – se développer sans coordination voire sans cohérence. D'autant que si les acteurs de la mer, depuis le monde économique et scientifique jusqu'aux administrations concernées, demeurent engagés et motivés, ils peuvent avoir

tendance à se contenter d'une forme d'entre-soi qui ne favorise pas une réelle prise en compte des enjeux de la mer par les pouvoirs publics, notamment au niveau de l'État lui-même. Force est de constater que, malgré des efforts réels mais souvent trop dispersés ou insuffisamment suivis, la France peine à mettre en œuvre une politique maritime véritablement intégrée, capable de surmonter les contradictions inhérentes à cet espace complexe et multiforme. Les moyens humains, financiers, administratifs et techniques ne sont pas toujours priorisés au regard de la complexité des enjeux stratégiques, économiques, scientifiques et environnementaux. Aujourd'hui, même si la gouvernance des affaires maritimes *stricto sensu* est relativement concentrée, la prise en compte transversale des enjeux maritimes dans l'ensemble des politiques publiques reste insuffisante, mobilisant de nombreux acteurs à différents niveaux sans coordination suffisante. Enfin, la déclinaison opérationnelle des orientations nationales dans les façades maritimes et les territoires côtiers mais aussi dans l'articulation avec la profondeur du pays reste inégale, ne permettant pas de valoriser pleinement les atouts dont dispose le pays.

Le thème de « *La mer et les politiques publiques* » entre par ailleurs en résonance avec un contexte particulier (en 2025, célébration de l'année de la Mer et tenue à Nice de la 3e Conférence des Nations Unies sur l'Océan ; en 2026, commémoration du 400e anniversaire de la Marine nationale et publication de la 3e évaluation mondiale de l'océan – WOA III), qui ne fait qu'en souligner l'importance structurelle.

La présente étude s'inscrit en outre dans le prolongement des travaux précédemment conduits par le Conseil d'État relatifs au dernier kilomètre de l'action publique (2023), à l'exercice de la souveraineté (2024) et à l'inscription des politiques publiques dans le temps long (2025). Les politiques maritimes constituent en effet un champ privilégié de mise en œuvre de ces dimensions de l'action publique.

Compte tenu de l'étendue de ses espaces maritimes et de l'importance des enjeux stratégiques, économiques, scientifiques et environnementaux qui s'y attachent, la mer constitue pour la France un horizon majeur d'action publique. Encore faut-il que ces atouts puissent être pleinement mobilisés dans un contexte marqué par la complexité des cadres juridiques, la diversité des usages et l'intensification des rivalités maritimes. La présente étude s'attache d'abord à présenter le cadre juridique de la mer, à la fois complexe et très structurant, particulièrement précieux notamment pour la France (1re partie). Elle examine ensuite les enjeux vitaux qui sont ceux de la mer, ainsi que les atouts uniques dont dispose la France à cet égard (2e partie). Enfin, elle analyse les faiblesses et les insuffisances de notre cadre d'action et propose des pistes d'amélioration et des recommandations visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la durabilité de l'action publique maritime (3e partie).

Précisions terminologiques sur le titre de l'étude : pourquoi « la mer » plutôt que « l'océan » ?

S'il a été fait le choix pour le titre de cette étude de retenir le terme de « mer » plutôt que celui d'« océan », c'est parce qu'il a été considéré qu'il permettait de cibler des zones d'interventions effectives des politiques publiques (on parle ainsi de l'action de l'État en mer, du droit de la mer, du droit social des gens de mer) mais aussi parce qu'il porte en lui une dimension symbolique nourrie des aventures maritimes et des exploits sportifs fascinant tant les Français[12] et richement illustrée dans les créations artistiques de toute nature. Si le terme « océan » implique « *une idée de grandeur, de force, de puissance* » et de globalité, « *L'homme (…) prend la mer ; et bien sûr, il est pris par elle. L'homme de mer est en mer, pas sur l'océan, et il y fait des jours de mer. Le mot mer est universel et traduit l'absolu* »[13]. La mer représente à la fois une réalité politique, juridique, économique et sociale mais aussi, encore et toujours, un espace d'évasion et une source de création[14].

En revanche, par l'emploi de ce terme, il ne s'est pas agi d'exclure les questions littorales ou d'*hinterland* dont la prise en compte est fondamentale à l'élaboration d'une véritable stratégie maritime nationale.

12. Enquête IPSOS, « Les Français et la mer » – La mer en débat, Commission nationale du débat public, 2023.
13. P. Geistdoerfer, *La Mer et les Océans*, coll. L'esprit des sciences, Ellipses, 2005, p. 3.
14. M. Roux, « Le regard manichéen des Français sur l'océan », *Norois n° 175*, juillet-septembre 1997, pp. 479-493.

1. La mer, espace de droit en construction ancienne et permanente

La mer est d'abord, à l'évidence, une réalité naturelle qui s'impose à l'humanité ; c'est aussi, depuis des temps presque immémoriaux, un espace de voyages, d'échanges, de communication, qui a très vite appelé la définition de règles communes.

La mer se définit, en droit international, comme les « *espaces d'eau salée [...] en communication libre et naturelle sur toute l'étendue du globe* »[15]. Ce critère d'interconnexion permet ainsi d'inclure des espaces quasi fermés comme la Méditerranée ou la mer Noire et d'exclure les étendues closes telles que la mer Caspienne. Afin d'appréhender cette immensité, il a été choisi depuis longtemps de découper l'espace maritime, en instaurant notamment une distinction entre mers et océans dont le découpage a longtemps fluctué au gré des époques. Une nomenclature internationale, largement admise dans le cadre des travaux de l'Organisation hydrographique internationale au XXe siècle, a ensuite contribué à stabiliser ce découpage, en retenant la distinction entre cinq océans (Atlantique, Pacifique, Indien, Arctique et Austral) et de nombreuses mers[16], tant pour faciliter le bon fonctionnement du transport maritime que pour des motifs d'ordre juridique (les primes d'assurances pouvant, par exemple, dépendre des espaces traversés)[17].

15. P. Daillier, M. Forteau, A. Miron, N. Quoc Dinh, A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGDJ, coll. « Traités », 9e éd., 2022, p. 1576, § 1084.
16. En 1928 et 1953 par le Bureau hydrographique international (devenu l'Organisation hydrographique internationale par la convention conclue à Monaco le 3 mai 1967 et entrée en vigueur en 1970) dans sa publication « Limites des océans et des mers ». En théorie, on dénombre même sept océans, les océans Atlantique et Pacifique ayant été divisés à l'équateur en océans Atlantique Nord et Sud et Pacifique Nord et Sud. Par ailleurs, dans l'édition de 1953, dernière officiellement en vigueur, l'océan Austral n'est plus mentionné compte tenu des difficultés à établir ses limites, les limites sud des océans Atlantique, Pacifique et Indien étant étendues jusqu'à l'Antarctique.
17. C. Grataloup, « L'invention des océans. Comment l'Europe a découpé et nommé le monde liquide », *Géoconfluences*, janvier 2015. https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/oceans-et-mondialisation/articles-scientifiques/l-invention-des-oceans ; Grataloup C. et Capdepuy V. (2013). Continents et océans : le pavage européen du globe, *Monde(s)* 3(1), 29-51. https://doi.org/10.3917/mond.131.0029.

L'espace maritime fait l'objet depuis beaucoup plus longtemps d'une régulation juridique qui s'est étoffée et complexifiée. La mer est ainsi l'un des objets privilégiés du développement du droit international, qui y joue un rôle absolument décisif. De la confrontation entre les principes de liberté des mers et de souveraineté des États côtiers jusqu'à l'élaboration d'un cadre conventionnel global, la mer est ainsi progressivement devenue un espace juridique organisé, dans lequel le droit de la mer a pris une place fondatrice. Le droit de la mer constitue ainsi aujourd'hui une référence commune particulièrement précieuse, notamment pour la France, qui a joué un rôle important dans son élaboration et qui en bénéficie largement.

Le régime juridique des espaces maritimes est une construction ancienne et complexe mais structurante, que la France a mis en œuvre, de manière décentralisée en particulier outre-mer et en articulation avec le cadre européen.

1.1. Les espaces maritimes sont régis par une construction juridique ancienne et complexe mais très structurante

La mer, espace d'abord naturel, est aussi un objet juridique fortement encadré. Fruit d'une longue et progressive élaboration, le droit de la mer constitue un cadre juridique dense, qui s'est imposé en une branche autonome du droit international public, qui structure notamment la souveraineté des États sur l'espace maritime. Il se définit comme « *l'ensemble des règles de droit international relatives à la détermination et au statut des espaces maritimes et au régime des activités ayant pour cadre le milieu marin* »[18], se distinguant ainsi du droit maritime dévolu « *aux intérêts privés engagés en mer* »[19]. Son évolution a été marquée par la confrontation entre la liberté des mers (*Mare Liberum*), prônée par Grotius[20], et l'occupation des mers (*Mare Clausum*), défendue par Selden[21]. Cette construction multiséculaire a abouti à l'architecture juridique contemporaine dont la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, constitue désormais la pierre angulaire. Ce cadre global s'articule avec des instruments régionaux et territoriaux. La France, qui a contribué à l'élaboration de ce cadre juridique et continue d'œuvrer à son développement, en tire pleinement parti puisqu'il lui permet de disposer notamment de l'un des plus grands domaines maritimes au monde. En France, ce cadre juridique s'articule en outre avec deux autres niveaux d'intervention : d'une part, celui des collectivités territoriales, notamment ultramarines, qui disposent d'importantes compétences sur ces sujets et, d'autre part, celui de l'Union européenne qui a développé un ensemble de normes et de politiques très structurant en la matière.

18. J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 375.
19. *Ibid*, p. 389.
20. Hugo Grotius (1583-1645), diplomate et juriste hollandais.
21. John Selden (1584-1654), parlementaire et juriste anglais.

1.1.1. Le droit de la mer : une construction ancienne et complexe

Le droit de la mer se caractérise par son ancienneté et sa complexité, en raison de son élaboration progressive et de la diversité des instruments juridiques qui le composent, même si la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), conclue le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), dite convention de Montego Bay, en constitue la pièce maîtresse puisque, sans être la seule source normative en la matière, elle établit un cadre global largement admis. Ce cadre conventionnel s'inscrit dans la continuité d'un droit coutumier ancien, dont plusieurs principes fondamentaux conservent aujourd'hui une pleine valeur juridique, consacrés par la jurisprudence internationale, en particulier celle de la Cour internationale de Justice mais aussi celle du Tribunal international du droit de la mer et des juridictions arbitrales.

1.1.1.1. Des origines très anciennes

L'émergence du droit de la mer s'enracine dans **l'Antiquité** à travers deux dynamiques complémentaires mais distinctes : d'une part, une dynamique technique et commerciale issue des recueils d'usages, à l'instar de la « loi rhodienne » (IIIe-IIe siècles av. J.-C.), qui jettent les bases du droit maritime en régissant les rapports entre acteurs privés ; d'autre part, une dynamique politique et territoriale qui s'affirme dès 509 av. J.-C. avec le traité entre Rome et Carthage qui constitue l'une des premières tentatives de délimitation négociée des zones d'influence et de souveraineté en Méditerranée[22].

Avec **l'Empire romain**, cette construction juridique aboutit à un paradoxe doctrinal : si la Méditerranée est qualifiée de *res communis* (un bien commun accessible à tous), elle n'en demeure pas moins, en pratique, une *mare nostrum*. Dans cette configuration, la mer n'est pas un espace international mais un espace intérieur romain, où la liberté d'usage est en principe garantie et régie par le droit romain, lequel s'inspire toutefois des règles anciennes comme la « loi rhodienne », confirmée à plusieurs reprises par l'Empereur.

Durant **la période médiévale**, l'organisation de l'espace maritime se construit progressivement au gré des rapports de force locaux, oscillant entre affirmations unilatérales et compromis diplomatiques. Plusieurs puissances cherchent à transformer certaines portions de mer en domaines réservés afin de sécuriser leurs routes commerciales et d'en tirer un avantage économique. C'est notamment le cas des cités italiennes : Gênes affirme son hégémonie sur le golfe du Lion et Venise consolide sa domination sur l'Adriatique par des accords et traités avec les États voisins. Ces cités transforment leur contrôle spatial en levier fiscal en imposant des tributs aux navires tiers traversant leurs zones d'influence. La pratique d'une mer réservée s'incarne au nord de l'Europe dès le XVe siècle, période à laquelle le Danemark subordonne l'exploitation des ressources halieutiques de la Baltique et de l'Atlantique nord à l'octroi de licences royales. Certains accords précurseurs viennent toutefois sanctuariser la liberté de circulation et d'exploitation ; le traité de 1351 entre l'Angleterre et la Castille,

22. F. Latty, « Du droit coutumier aux premières tentatives de codification », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer,* Paris, Pedone, 2017, pp. 36-39.

ou l'*Intercursus Magnus* de 1496 entre l'Angleterre et les États bourguignons, illustrent cette volonté précoce de garantir aux pêcheurs et aux marchands un libre accès aux zones maritimes malgré les revendications de souveraineté[23].

Si ces régulations médiévales restaient circonscrites à des espaces maritimes régionaux, les expéditions inaugurées par Christophe Colomb leur donnent une échelle mondiale. On assiste alors à une tentative d'appropriation globale des océans par l'Espagne et le Portugal avec le Traité de Tordesillas en 1494, qui procède, sous l'égide du pape Alexandre VI, à un partage entre le Portugal (le Brésil, les côtes africaines et les routes vers les Indes et l'Asie orientale) et l'Espagne (le reste des Amériques et l'océan Pacifique).

Le XVIIe siècle est le théâtre d'une remise en cause frontale de ces monopoles par les puissances maritimes en pleine ascension, au premier rang desquelles les Provinces-Unies et l'Angleterre. Cette confrontation de puissances se double d'un affrontement doctrinal majeur qui posera les jalons de l'ordre maritime moderne. En 1609, agissant pour le compte de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales, Hugo Grotius publie son traité *Mare Liberum* (La Liberté des mers) ; il y soutient avec force que la mer, par sa nature mouvante et insaisissable, se refuse à toute occupation physique et doit, par conséquent, demeurer une *res communis* ouverte au commerce de toutes les nations. À cette vision d'un espace universellement libre répond, en 1635, le *Mare Clausum* (La Mer fermée) de John Selden qui invoque le droit naturel et la pratique des peuples pour justifier la légitimité d'une souveraineté étatique sur les eaux adjacentes, jetant ainsi les bases conceptuelles de ce qui deviendra la mer territoriale.

Cette confrontation doctrinale trouve une résolution pragmatique au **XVIIIe siècle** grâce aux travaux du juriste néerlandais Cornelius van Bynkershoek qui, dans son ouvrage *De dominio maris dissertatio* (Dissertation sur la propriété de la mer) de 1703 théorise le lien matériel entre la puissance de l'État et l'étendue de sa souveraineté maritime. Il pose le principe selon lequel la domination de la terre s'arrête là où finit la portée des canons, restreignant ainsi les prétentions de Selden à la capacité de contrôle effectif depuis le rivage. Ce critère technique est ensuite stabilisé et quantifié par l'économiste Ferdinando Galiani qui, dans son ouvrage de 1782 « Droit de la mer en temps de guerre »[24], propose de fixer cette portée à une distance fixe de 3 milles nautiques (5,556 km), contribuant

23. *Ibid.* ; T. W. Fulton, *The Sovereignty Of The Sea*, Édimbourg et Londres, William Blackwood and Sons, 1911.
24. V. Briand, *Comment protéger l'océan ? Une petite histoire du droit de la mer*, Muséum national d'Histoire naturelle.

ainsi à formaliser une règle appelée à se diffuser largement[25]. La règle des 3 milles devient le pilier de l'ordre maritime classique au **XIXe siècle**, jusqu'à ce que les bouleversements du XXe siècle, portés par une ambition de maîtrise non plus seulement des flux mais des ressources, ne viennent briser ce consensus[26].

1.1.1.2. Les premières codifications internationales

Dès la **première moitié du XXe siècle**, l'ordonnancement classique s'efface devant une dynamique de territorialisation qui réactive la conception d'une mer susceptible d'appropriation. À la fonction défensive et au libre transit qui caractérisaient l'ordre ancien succède une logique de maîtrise patrimoniale. Ce mouvement s'esquisse dès la Conférence de La Haye de 1930 organisée à l'initiative de la Société des Nations[27] : la règle séculaire des 3 milles nautiques y perd son caractère d'universalité. Bien que cette conférence soit souvent qualifiée d'« échec » puisqu'elle n'a pas abouti à la signature d'une convention internationale, elle a néanmoins, en confortant le principe de souveraineté de l'État sur la mer territoriale[28], en préfigurant le concept de zone contiguë et en définissant les contours juridiques du **passage inoffensif**, légué un héritage conceptuel qui inspirera les codifications internationales des décennies suivantes.

25. Le « mille marin », dont le nom dérive du latin *milia passuum* (« mille pas ») en référence au mile romain, a été initialement utilisé en navigation astronomique pour désigner la distance correspondant à un écart d'une minute d'angle entre deux points observant le même astre, soit une minute de latitude sur un méridien. Cette unité a été définie et popularisée au XVIIe siècle par le mathématicien anglais Edmund Gunter. Pour déterminer sa valeur, on considère la Terre comme une sphère moyenne de 40 000 km de circonférence, divisée en 360 degrés, chaque degré étant subdivisé en 60 minutes. Une minute d'arc correspond donc à 40 000 000 / 21 600 ≈ 1 851,85 mètres, arrondie internationalement à 1 852 mètres. Différents pays avaient auparavant utilisé des valeurs proches de cette mesure, et la Conférence hydrographique internationale de 1929 l'a adoptée comme standard. Aujourd'hui, le mille marin est utilisé en droit international, notamment par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour le découpage des zones maritimes. Il est d'usage en navigation aérienne et dans la marine nationale française d'utiliser le terme de « mille nautique », traduction de l'anglais *nautical mile* par analogie et pour éviter toute confusion avec le mille terrestre (*statute mile*) ou avec l'adjectif numéral « mille ». *Cf.* S. Tabarly et J.-B. Bouron, « Nautique ou mille marin international », Glossaire, *Géoconfluences*, École normale supérieure de Lyon, en ligne : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/mille-nautique.

26. F. Latty, *op. cit.*, p. 44.

27. Il faut toutefois souligner que l'effort de codification officielle entrepris au milieu du XXe siècle s'inscrit dans le prolongement direct des travaux préparatoires engagés par des groupements savants tels que l'Institut de Droit International ou l'*International Law Association* qui ont contribué à la clarification du droit de la mer.

28. Un débat doctrinal a longtemps opposé ceux qui considéraient que l'État côtier était souverain sur la mer territoriale (qu'elle s'étende jusqu'à 3 milles marins, 6 voire 12) et ceux qui considéraient qu'il était seulement titulaire de droits. En France, la Cour de cassation était allée dans ce sens (voir Cass., 26 novembre 1918, *Proux c. Courcoux*, Dalloz 1923, I p. 103). La loi du 28 novembre 1963 a toutefois décidé d'incorporer le sol et le sous-sol de la mer territoriale au domaine public de l'État (que le décret du 17 juin 1966 a fixé à 3 milles marins).

Focus n° 1
Le droit de passage inoffensif

Le droit de passage inoffensif est un droit coutumier ancien, consacré par les conventions de Genève de 1958 et la CNUDM de 1982 (articles 17 à 19), qui permet aux navires de tous les États de traverser la mer territoriale des États côtiers sans autorisation préalable[29]. Il constitue un compromis entre la souveraineté de l'État côtier et la liberté de navigation, en encadrant l'exercice de cette souveraineté au profit de la circulation maritime internationale. Il s'agit d'un passage continu et rapide, incluant uniquement les arrêts nécessaires en cas d'incidents ordinaires de navigation, de force majeure ou de détresse, et pouvant viser soit la simple traversée de la mer territoriale, soit l'accès aux eaux intérieures ou aux ports.

La CNUDM précise en outre la notion de passage inoffensif en définissant son caractère « *inoffensif* » comme l'absence d'atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Elle énumère également des comportements rendant le passage non inoffensif, tels que l'usage ou la menace de la force contre l'État côtier, l'exercice d'activités armées, le lancement d'aéronefs, l'exercice d'activités de pêche ou encore des actes de pollution grave et délibérée, complétés par une clause générale visant toute activité sans lien direct avec le passage.

Le droit de passage inoffensif peut être particulièrement important s'agissant notamment de la navigation dans les détroits, notamment celui d'Ormuz (*cf. infra*).

Le basculement définitif s'opère au **lendemain de la Seconde Guerre mondiale**. Par la Proclamation Truman du 28 septembre 1945, les États-Unis initient une rupture doctrinale majeure en revendiquant une juridiction exclusive sur les ressources du plateau continental. Cette initiative suscite des revendications plus vastes encore sur la rive orientale du Pacifique : le Chili, le Pérou et l'Équateur, par la Déclaration de Santiago de 1952, portent leur souveraineté jusqu'à 200 milles nautiques (370 km), transmuant l'ancienne « souveraineté balistique » de Galiani en une compétence de conservation des ressources halieutiques.

Dans ce contexte d'expansion et de complexification des droits et obligations des États en mer, la nécessité d'un cadre institutionnel international devient évidente. En 1945, la création de l'Organisation des Nations Unies s'accompagne de la naissance de plusieurs organisations internationales spécialisées, chacune dans un domaine précis : Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 1944, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 1945, Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1947, etc. Dans la continuité de ce mouvement, une conférence internationale se tient à Genève en février 1948 pour instituer un organisme comparable pour le transport maritime : **le 6 mars 1948, est adoptée la convention instituant l'Organisation intergouvernementale consultative de**

29. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *Répertoire de droit international*, novembre 2024, §§ 146-148.

la navigation maritime (OICM)[30], qui deviendra en 1982 **l'Organisation maritime internationale** (OMI), dont le siège est à Londres. La convention entre en vigueur le 17 mars 1958, après que 21 États, représentant sept millions de tonnes brutes de navires au total, la ratifient et la première assemblée se tient en janvier 1959.

Les objectifs initiaux de l'OMI sont de **fournir un mécanisme de coopération entre États pour la réglementation technique des navires**, de promouvoir les normes les plus élevées possibles en matière de sécurité et d'efficacité de la navigation, et de limiter les pratiques discriminatoires dans le transport maritime international. Le texte de la convention de 1948 ne fait aucune référence à la pollution marine ou à l'environnement, qui figurent aujourd'hui parmi les principales préoccupations de l'OMI. L'organisation ne dispose à l'origine que de fonctions consultatives et ne peut qu'élaborer des conventions et recommandations à soumettre aux gouvernements. Au fil des décennies, l'OMI élargit son champ d'action et adapte sa structure. Les années 1960 et 1970 voient une ouverture aux pays en développement et la création de comités spécialisés pour traiter des questions environnementales, juridiques et techniques, en particulier après des catastrophes comme la marée noire du *Torrey Canyon* en 1967.

Dans le même temps, considérant prioritaire la codification du droit de la mer, la Commission du droit international des Nations Unies, dès sa création en 1949, engage des travaux dans ce sens. Dans ses rapports préparatoires de 1956, bien que reconnaissant la validité universelle de la limite de 3 milles, la Commission relève une profonde disparité dans les pratiques étatiques relatives à l'étendue de la mer territoriale (affirmant toutefois qu'elle ne saurait être supérieure à 12 milles) et renvoie à une conférence internationale ultérieure le soin de trancher cette délicate question de délimitation[31].

Si la Commission du droit international bute sur la fixation d'une largeur universelle pour la mer territoriale, elle peut néanmoins s'appuyer sur un cadre jurisprudentiel déjà établi par la Cour internationale de Justice. En effet, dès *l'Affaire des pêcheries* de 1951, la Cour pose les jalons d'une architecture juridique fondée sur la réalité géographique, rappelant que la délimitation des espaces maritimes ne peut dépendre de la seule volonté de l'État mais doit respecter une relation de dépendance physique entre la terre et la mer. Par cette décision, la

30. En 1889, une première tentative de créer un organisme permanent pour le transport maritime avait échoué, principalement en raison des réticences de l'industrie à toute ingérence dans ses activités commerciales.

31. Commission du droit international, « *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa huitième session (A/3159)* », doc. A/CN.4/104, in *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. II, pp. 265-266.

Cour injecte dans le droit international des critères objectifs (direction générale de la côte, lien intime avec la formation terrestre) qui permettent de pallier l'absence de précision rigoureuse sur les distances[32].

1.1.1.3. Les codifications contemporaines

Les **conventions de Genève du 29 avril 1958**, issues de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, à laquelle participèrent 86 États, constituent la première étape majeure de la codification moderne du droit international de la mer. Elles demeurent un instrument pertinent aujourd'hui, pour les États qui les ont signées et ratifiées mais ne sont pas parties à la CNUDM, comme par exemple les États-Unis.

Issues des travaux de la Commission du droit international et des instances doctrinales[33], ces conventions structurent ce domaine en quatre instruments distincts afin de faciliter l'adhésion des États, leur permettant d'accepter certains régimes tout en écartant ceux qui suscitaient des réserves politiques ou économiques :

– **la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë**[34] définit les méthodes de tracé des lignes de base et encadre le droit de passage inoffensif, bien qu'elle n'ait pu fixer une largeur universelle pour la mer territoriale (ce désaccord persistant sur la limite des 12 milles nautiques nécessita une deuxième conférence en 1960, qui ne parvint pas davantage à un consensus) ;

32. La Cour juge ainsi que : « *La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international : elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'État riverain telle qu'elle s'exprime dans son droit interne. S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'État riverain a seul qualité pour y procéder, en revanche la validité de la délimitation à l'égard des États tiers relève du droit international. À cet égard, certaines considérations fondamentales, liées à la nature de la mer territoriale, conduisent à dégager quelques critères qui, à défaut de précision rigoureuse, fournissent au juge des bases suffisantes de décision, adaptées à la diversité des situations de fait. Parmi ces considérations, il faut signaler de façon générale l'étroite dépendance de la mer territoriale à l'égard du domaine terrestre. C'est la terre qui confère à l'État riverain un droit, sur les eaux qui baignent ses côtes. Il en résulte que, tout en reconnaissant à cet État la latitude qui doit lui appartenir pour adapter sa délimitation aux besoins pratiques et aux exigences locales, le tracé des lignes de base ne peut s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte. /Une autre considération fondamentale, particulièrement importante en la présente affaire, est celle du rapport plus ou moins intime qui existe entre certaines étendues de mer et les formations terrestres qui les séparent ou qui les entourent. La vraie question que pose le choix du tracé des lignes de base est, en effet, de savoir si certaines étendues de mer situées en deçà de ces lignes sont suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures* ». (*Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, arrêt du 18 décembre 1951, *CIJ Recueil 1951*, p. 116).

33. Telles que l'*International Law Association* ou la *Harvard Research in International Law* – *cf.* F. Latty, « Du droit coutumier aux premières tentatives de codification », *op. cit.*, p. 43.

34. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/8_1_1958_territorial_sea.pdf

– **la convention sur la haute mer**[35] codifie des principes coutumiers séculaires, réaffirmant les libertés de navigation, de survol et de pose de câbles, tout en introduisant des dispositions sur la piraterie et la pollution[36] ;
– **la convention sur le plateau continental**[37] marque une rupture majeure en consacrant le plateau continental comme le prolongement sous-marin de l'État côtier, auquel sont reconnus des droits souverains et exclusifs sur l'exploration et l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol : elle définit cet espace par un critère de profondeur (200 mètres) ou d'exploitabilité technique, tout en garantissant que ces droits n'altèrent pas le statut de « haute mer » des eaux sus-jacentes[38]. La signature de cette convention suscite cependant d'importantes réticences (et notamment de la France qui ne l'a ratifiée qu'en 1965[39]) en raison de l'imprécision du critère d'exploitabilité, qui favorisait les puissances technologiquement avancées, et de la règle de l'équidistance[40] pour la délimitation des frontières, jugée inéquitable par les États aux côtes concaves[41]. De plus, la qualification des espèces sédentaires comme ressources du plateau provoque des conflits diplomatiques sur les droits de pêche ;
– **la convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer**[42] se montre innovante en insistant sur la coopération internationale et la gestion rationnelle des stocks[43]. Elle est toutefois moins ratifiée que les autres instruments car elle impose aux États des mesures de conservation contraignantes et un arbitrage obligatoire, ce que les grandes puissances maritimes tendent à percevoir comme une entrave excessive à la liberté de pêche traditionnelle.

Pour parachever cet édifice juridique, est adopté simultanément un **protocole concernant le règlement obligatoire des différends**[44], dont la signature est facultative. Il s'agit d'offrir une solution juridictionnelle aux litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application des quatre conventions, en prévoyant

35. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/8_1_1958_high_seas.pdf
36. Son article 1er définit la « *haute mer* » comme « *toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un État* ». L'article 2 dispose que : « *La haute mer étant ouverte à toutes les nations, aucun État ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions que déterminent les présents articles et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment, pour les États riverains ou non de la mer : /1) La liberté de la navigation ; /2) La liberté de la pêche ; /3) La liberté d'y poser des câbles et des pipelines sous-marins ; /4) La liberté de la survoler. / Ces libertés, ainsi que les autres libertés reconnues par les principes généraux du droit international, sont exercées par tous les États en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres États* ».
37. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf
38. Articles 1er et 3.
39. Décret no 65-1049 du 29 novembre 1965 portant publication de la convention sur le plateau continental du 29 avril 1958 (incluant les réserves et déclarations de la République française).
40. L'article 6 de la convention prévoit que la ligne séparative des plateaux d'États voisins sera équidistante des côtes « *à moins que des circonstances spéciales ne justifient une autre délimitation* ».
41. Ce désaccord sur l'équidistance a conduit au célèbre arbitrage de 1977 concernant la délimitation du plateau continental dans la Mer d'Iroise et la Manche. La France y plaidait pour des « *circonstances spéciales* » afin de corriger les effets jugés inéquitables de l'équidistance stricte face aux îles Scilly britanniques.
42. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/8_1_1958_fishing.pdf
43. Articles 2, 6 et 7.
44. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-5&chapter=21&clang=_fr

le recours à la Cour internationale de Justice, à l'arbitrage ou à la conciliation. Mais son caractère optionnel et son succès limité (14 signataires dont 5 n'ont pas ratifié) restreignent sa portée.

Avec le temps, ces instruments ont été perçus comme le reflet d'un « droit de la mer traditionnel » centré sur les intérêts des puissances maritimes[45]. À l'initiative de Malte, est lancée **la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1973**, qui se conclut neuf ans plus tard par l'adoption à Montego Bay de la **convention des Nations Unies sur le droit de la mer** (CNUDM) comportant 320 articles et 9 annexes. Par son ambition globale, celle-ci marque l'avènement d'un « nouveau droit de la mer ». Ouverte à la signature le 10 décembre 1982, elle suscite une adhésion historique avec 119 signatures (dont celle de la France) dès le premier jour et un total de 157 signataires à la clôture de la période initiale en 1984. Ce n'est toutefois qu'une fois atteint le seuil des 60 ratifications qu'elle entre officiellement en vigueur, le 16 novembre 1994. La raison majeure de la lenteur des ratifications, notamment de la part des pays industrialisés, réside dans la Partie XI de la convention relative à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins (la « Zone »), déclarés « patrimoine commun de l'humanité », qui constitue une innovation majeure de la Convention. Les pays industrialisés estimaient ce cadre incompatible avec leurs intérêts stratégiques, critiquant notamment le transfert obligatoire de technologies ainsi que le déséquilibre géographique résultant de la règle « un État, une voix »[46]. Ce n'est qu'après l'adoption de l'Accord « correctif » de New York du 28 juillet 1994[47], rétablissant des mécanismes de marché et protégeant les investissements technologiques, que les grandes puissances maritimes (France, Allemagne, Royaume-Uni, etc.) ont accepté de ratifier la convention ou d'y adhérer peu après son entrée en vigueur, les États-Unis restant toutefois à l'écart. En France, ce processus aboutit à la **loi n° 95-1311 du 21 décembre 1995 autorisant la ratification** conjointe de la convention et de l'Accord de 1994, dont l'instrument est déposé le 11 avril 1996. Cet ensemble juridique est finalement intégré au droit positif par le **décret n° 96-774 du 30 août 1996**, marquant l'engagement définitif de la France dans le nouveau régime dit de Montego Bay.

À ce jour, **la CNUDM compte 172 parties** (171 États ainsi que l'Union européenne[48]). Bien qu'ils en appliquent fréquemment les principes au titre du droit coutumier, certains États n'ont jamais ratifié ni même signé la convention. C'est le cas notamment, outre des États-Unis, d'Israël, du Pérou, de la Syrie, de la Turquie et du Venezuela. En outre, certains pays, ont signé la convention mais ne l'ont pas ratifiée comme la Colombie, la Corée du Nord, les Émirats arabes unis, l'Iran et la Libye.

---

45. F. Latty, « Du droit coutumier aux premières tentatives de codification », *op. cit.*, p. 48.
46. Sénat, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes) et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (ensemble une annexe)*, de M. S. Vinçon, rapport n° 21 (1995-1996), 11 octobre 1995.
47. Accord adopté par le biais d'une résolution (48/263) de la 48e Assemblée générale des Nations Unies, à laquelle il est annexé.
48. L'article 305 §1 f) de la CNUDM permet aux organisations internationales d'être parties à la Convention. Et il ressort de l'article 1er de la CNUDM que, s'agissant des organisations internationales Parties à la Convention, « *le terme "États Parties" s'entend de ces entités* ».

Cette convention l'emporte désormais sur les textes de 1958 entre les États parties, rétablissant pour l'essentiel l'unité du droit de la mer dans un instrument unique. Toutefois, les conventions de Genève de 1958 conservent une importance juridique indéniable puisqu'elles lient toujours les États qui y sont parties et n'ont pas ratifié la CNUDM, à l'instar des États-Unis notamment[49].

1.1.1.4. L'émergence complémentaire d'un droit sectoriel et de cadres régionaux

Le droit de la mer contemporain se caractérise par le développement d'un droit sectoriel, plus technique, et de cadres régionaux, notamment pour la pêche, qui vient compléter et prolonger le cadre général que constitue la CNUDM, laquelle fonctionne comme une convention-cadre, renvoyant explicitement ou implicitement à des normes techniques spécialisées, qui forment le véritable droit opérationnel des activités maritimes, ainsi qu'à des réglementations régionales. Cette technique d'incorporation par référence permet d'assurer l'adaptation continue du droit de la mer aux évolutions techniques et économiques sans devoir modifier le texte conventionnel de 1982. Ainsi, l'article 94 (obligations de l'État du pavillon) renvoie implicitement aux règles de l'OMI sur la construction, l'équipement, la navigabilité des navires et à la convention STCW (formation et certification des gens de mer) de 1978 ; il renvoie également, avec l'article 98, à la convention SOLAS (sécurité de la vie en mer) de 1974 et à la convention SAR (recherche et sauvetage) de 1979 ; l'article 211 (pollution par les navires) renvoie aux « *règles et normes internationales généralement acceptées établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale* », c'est-à-dire principalement la convention MARPOL de 1973 dite « MARPOL 73/78 ».

Focus n° 2

Le pavillon d'un navire : un élément essentiel[50]

Le terme de pavillon permet d'identifier la nationalité de rattachement du navire, le pays dans lequel il est immatriculé et dont il relève juridiquement, notamment en haute mer. Le terme de pavillon provient de la pièce d'étoffe représentant le drapeau de ce pays, hissé en principe à la poupe des navires.

49. L'article 311 de la CNUDM organise son articulation avec les quatre conventions de Genève. Pour les États qui sont parties aux deux systèmes, la Convention prévaut. Pour un État qui n'a pas ratifié la Convention mais qui est partie aux conventions de Genève de 1958, ces dernières restent applicables. Si deux États sont tous deux liés par une des conventions de Genève, mais que l'un d'eux n'est pas partie à la Convention de 1982, c'est le texte de 1958 qui continue de régir leurs relations juridiques bilatérales. Ainsi, par exemple, n'ayant pas ratifié la Convention de 1982, les États-Unis restent liés par les conventions de Genève de 1958 auxquelles ils sont parties (ils l'ont signée en 1958 et ratifiée en 1961), même s'ils reconnaissent que la majeure partie de la Convention reflète le droit international coutumier. Certains pays n'ont signé ni la convention de 1982 ni celle de 1958 (par exemple le Pérou, la Syrie et la Turquie) ou les ont signées mais ne les ont pas ratifiées (notamment Corée du Nord, Colombie, Iran).

50. N. Aloupi, La nationalité des véhicules en droit international public, Pedone, Paris, 2020.

Pavillon et droit international

Tout navire doit obligatoirement posséder un unique pavillon qui détermine la loi applicable en haute mer. L'immatriculation d'un navire auprès d'un État constitue une procédure administrative essentielle puisqu'elle crée un lien juridique entre l'État et l'armateur, tout en comportant des enjeux économiques et politiques pour les deux parties.

Le pavillon confère au navire la nationalité de l'État d'immatriculation qui doit lui assurer protection. En retour, l'État en retire des avantages politiques et économiques. Une flotte d'ampleur lui confère une influence dans les organisations internationales (OMI, OIT), particulièrement utile pour les pays disposant d'une zone économique exclusive étendue. L'État de pavillon pourra également, le cas échéant, réquisitionner des navires pour des opérations humanitaires ou militaires. Enfin, la flotte nationale génère des revenus fiscaux et des emplois, consolidant le développement économique[51].

Pour l'armateur, le choix du pavillon n'est évidemment pas neutre économiquement, puisqu'il détermine les règles fiscales, sociales, environnementales et pénales qui lui sont applicables. Il tient donc compte des conditions fixées par chaque État, qui par ailleurs définit de manière discrétionnaire les critères d'attribution de son pavillon. La CNUDM exige en principe un lien réel et substantiel avec le navire impliquant que l'État soit en capacité d'assurer un contrôle effectif du navire dans les domaines administratif, technique et social (articles 91 et 92).

La question de la nature juridique de l'acte par lequel un État attribue son pavillon s'est posée notamment en France, à l'occasion de l'affaire de l'*Erika*. La Cour de cassation a ainsi été amenée à juger que l'attribution du pavillon par les autorités maltaises avait été un acte de souveraineté impliquant que l'organisme ayant délivré le pavillon au navire, émanation de l'État maltais, ne pouvait être mis en examen, pas plus que son directeur, pour mise en danger d'autrui et complicité de pollution[52].

Pour matérialiser ce lien juridique, l'État doit tenir un registre maritime mentionnant les noms et caractéristiques des navires battant son pavillon, à l'exception de ceux, de petite taille, qui échappent aux prescriptions de la réglementation internationale généralement acceptée. Il doit également exercer sa juridiction sur tous les navires immatriculés et leur équipage et prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en matière de construction et d'équipement des navires, de composition et de conditions de travail de l'équipage, ainsi que de l'emploi des signaux de navigation. En outre, après un accident maritime grave, l'État est tenu d'ordonner l'ouverture d'une enquête appropriée. L'État du pavillon doit également veiller au respect par les navires battant son pavillon des normes internationales relatives à la pollution et sanctionner toute infraction qui serait commise par l'un de ses navires (article 94 de la CNUDM).

Pour les pavillons de complaisance, voir *infra*.

51. Note de Synthèse n° 110, Pavillon marchand et influence internationale, ISEMAR, décembre 2008, p. 1.
52. Cour de cassation, crim., 23 novembre 2004, 04-84.265, Publié au bulletin.

Attribution d'un pavillon par un État membre de l'Union européenne. L'Union européenne demeure un acteur important de la protection sociale des travailleurs maritimes. En 2006, l'OIT a adopté la convention du travail maritime (MLC 2006), entrée en vigueur en 2013, un des principaux instruments internationaux de protection des gens de mer. L'Union européenne a intégré et complété ce cadre par plusieurs textes. La directive 2009/13/CE met en œuvre l'accord conclu entre les partenaires sociaux européens du secteur maritime relatif à la MLC 2006. La directive 2013/54/UE précise les responsabilités des États du pavillon en matière de respect et d'application de la convention, et la directive 2013/38/UE renforce son contrôle dans le cadre de l'État du port. Enfin, la directive (UE) 2018/131 a adapté le droit de l'Union aux amendements de 2014 à la MLC 2006, notamment en matière de garanties financières liées à l'abandon des gens de mer et aux conséquences du décès ou d'une incapacité de longue durée.

S'il appartient aux États de déterminer, conformément aux règles générales du droit international, les conditions nécessaires pour permettre l'immatriculation d'un navire et pour accorder à ce navire le droit de battre leur pavillon, les États membres doivent toutefois respecter les règles du droit de l'Union et notamment de ne pas faire obstacle à la liberté d'établissement et proscrire toute mesure de discrimination fondée sur la nationalité (CJUE, 25 juillet 1991, *Factortame Ltd*, aff. C-221/89). En 2004, elle a ainsi jugé que les Pays-Bas ne pouvaient maintenir des conditions de nationalité pour l'accès au pavillon néerlandais, alors même que celles-ci étaient justifiées, selon eux, par la nécessité pour l'État d'exercer un contrôle effectif sur les navires battant son pavillon. La Cour a estimé que l'inspection des navires, la vérification de la qualification de l'équipage et les enquêtes après accident constituaient un contrôle suffisant (CJUE, 14 octobre 2004, *Commission c. Pays-Bas*, aff. C-299/02). Sont également interdites les discriminations indirectes, notamment celles pouvant apparaître dans le cadre d'une demande de changement de pavillon. La Cour considère qu'un régime (en l'occurrence le registre international allemand) qui permet de soumettre les contrats de travail conclus avec des marins ressortissants de pays tiers, n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe dans cet État membre, à des conditions de travail et de rémunération qui ne relèvent pas du droit de cet État membre et sont sensiblement moins favorables que celles des marins ressortissants de ce même État membre, ne constituait pas une aide d'État (CJUE, 17 mars 1993, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG c. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, affaires jointes C-72/91 et C-73/91).

Par ailleurs, la Cour, souhaitant clarifier les règles de taxation des primes d'assurance maritime, a retenu que, lorsque des contrats d'assurance portent sur la couverture de divers risques liés à l'exploitation de navires inscrits dans le registre d'un État membre mais battant pavillon d'un autre État membre ou d'un État tiers en vertu d'une autorisation de sortie de pavillon temporaire, c'est l'État du registre qui devait être considéré comme étant l'État membre d'immatriculation du navire concerné et, partant, comme étant l'« *État membre où le risque est situé* » ayant le pouvoir exclusif de taxation des primes versées au titre desdits contrats d'assurance (CJUE, 15 avril 2021, *The North of England P & I Association Ltd c. Bundeszentralamt für Steuern*, C-786/19).

Retrait d'un pavillon

Un État ayant la possibilité d'attribuer son pavillon à un navire, il peut aussi le lui retirer. Si, en théorie, il est peu probable qu'un navire ne trouve aucun État susceptible de lui accorder son pavillon, en revanche, le refus d'un État d'accorder son pavillon ou la décision de le lui retirer empêche le navire de naviguer. Le retrait n'est expressément mentionné par la CNUDM que dans le cas d'un navire se livrant à la piraterie (article 104). Ce retrait peut donc être regardé comme la sanction d'un comportement illicite au regard du droit international. Le retrait peut également intervenir dans le cadre de la coopération entre États, notamment en ce qui concerne la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

La CNUDM est par ailleurs complétée par trois accords d'application : l'accord relatif à l'application de la Partie XI de 1994 relatif aux fonds marins situés au-delà des juridictions nationales ; l'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poisson de 1995 ; l'accord sur la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale adopté le 19 juin 2023 (Accord BBNJ – *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*) et qui a atteint, le 19 septembre 2025, le seuil des 60 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur le 17 janvier 2026[53].

Cet **Accord BBNJ** complète le cadre juridique de la CNUDM en prévoyant la conservation de la biodiversité hors des juridictions étatiques par l'établissement d'outils de gestion par zone comme les aires marines protégées, la réalisation d'évaluations d'impact environnemental, par les États, des activités humaines susceptibles d'avoir des effets néfastes sur la biodiversité marine, la mise en place d'un système d'accès aux ressources génétiques marines et aux informations de séquençage numérique sur ces ressources, ainsi que le partage juste et équitable des avantages, y compris monétaires, découlant de leur utilisation et enfin, le transfert de technologies marines vers les pays en développement et le renforcement de leurs capacités. L'Accord BBNJ reconnaît la participation des organisations régionales d'intégration économique, telles que l'Union européenne, qui peuvent exercer les droits et obligations prévus par l'accord dans les domaines relevant de leurs compétences.

Trois niveaux complémentaires peuvent alors être identifiés :
– d'abord le cadre général, principalement fixé par **la CNUDM** mais aussi par la coutume, qui détermine les principes généraux, la répartition des compétences entre États et la structure des espaces maritimes ;
– ensuite les **conventions sectorielles universelles** qui encadrent des domaines techniques spécifiques tels que la sécurité maritime (SOLAS), la prévention de la pollution (MARPOL 73/78), la formation des marins (STCW), la recherche et le sauvetage (SAR), le travail maritime (MLC 2006) ou encore la responsabilité en matière maritime (convention de Nairobi) ;

53. La loi n° 2024-1018 autorisant la ratification de l'Accord BBNJ a été adoptée à l'unanimité par le Parlement et promulguée le 13 novembre 2024. L'Union européenne a quant à elle ratifié l'accord le 28 mai 2025. Toutefois, la proposition de directive BBNJ initiée par la Commission européenne pour que le droit de l'Union européenne soit conforme avec les dispositions du BBNJ est en cours de négociation.

– enfin les **conventions régionales**, adoptées pour répondre à des vulnérabilités écologiques ou géographiques particulières, telles que les conventions de Barcelone (pour la mer Méditerranée), OSPAR (pour l'Atlantique Nord-Est), d'Abidjan (pour les zones marines et côtières d'Afrique de l'Ouest et du centre) ou Helsinki (pour la mer Baltique). Elles permettent de renforcer les standards internationaux de certains espaces maritimes spécifiques.

Plusieurs principes permettent de résoudre les conflits ou lacunes entre les différents niveaux normatifs du droit de la mer comme le principe *lex specialis derogat legi generali* qui conduit à privilégier la norme spéciale sur la norme générale, mais aussi le principe de compatibilité entre niveaux de normes, qui impose aux instruments régionaux de s'inscrire dans le cadre de la CNUDM sans la contredire[54] et, en matière environnementale, des logiques de protection renforcée telles que le principe de précaution ou l'objectif de non-régression, dont la portée universelle n'est toutefois pas pleinement établie. L'Organisation maritime internationale joue un rôle central pour garantir la cohérence d'ensemble du droit maritime contemporain en contribuant à l'élaboration et à l'unification des **standards techniques internationalement reconnus** (ou GAIRAS – *Generally Accepted International Rules and Standards*).

a) Les conventions sectorielles

➢ *Les conventions relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer*

La convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)[55] adoptée en 1974 sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), constitue la pierre angulaire du droit international de la sécurité maritime. Elle impose aux États et aux navires un ensemble de normes techniques et organisationnelles visant prioritairement la protection des vies humaines en mer, tout en intégrant des exigences liées à la sécurité environnementale. Ce dispositif repose également sur l'incorporation de plusieurs instruments techniques sectoriels, notamment le code maritime international des marchandises dangereuses (code IMDG) ainsi que les codes relatifs au transport des produits chimiques, des gaz et des matières nucléaires (codes IBC, IGC et INF), dont l'objet est de prévenir les accidents majeurs et leurs conséquences environnementales.

54. Tel que stipulé dans la CNUDM à son article 311 § 2 : « *La Convention ne modifie en rien les droits et obligations des États parties qui découlent d'autres traités compatibles avec elle, et qui ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres États parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci* » et à l'article 311 § 3 selon lequel les États parties sont en mesure de conclure des accords dérogatoires entre eux « *à condition que ces accords ne portent pas sur une des dispositions de la Convention dont le non-respect serait incompatible avec la réalisation de son objet et de son but, et à condition également que ces accords n'affectent pas l'application des principes fondamentaux énoncés dans la Convention et ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres États parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci* ». Pour ce qui est de la protection du milieu marin, les obligations découlant de conventions spéciales incombant aux États parties doivent être poursuivies de manière compatible avec les principes et objectifs généraux énoncés par la CNUDM (article 237).

55. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas),-1974.aspx

Focus n° 3
La convention SOLAS

La convention est organisée en chapitres spécialisés qui appréhendent la sécurité maritime de façon globale. Plus particulièrement, le chapitre V impose aux États la mise en place de services essentiels (recherche et sauvetage, informations météorologiques, surveillance des zones de navigation). Il soumet également les navires, selon leur catégorie, à des obligations d'équipement et de vigilance, dont l'AIS (*Automatic Identification System*) et le VDR (*Voyage Data Recorder*), et le capitaine à l'obligation de porter assistance aux personnes en détresse. Les chapitres relatifs aux cargaisons distinguent les régimes selon la dangerosité des marchandises transportées. Les prescriptions techniques sont précisées par des instruments spécialisés. Les chapitres suivants intègrent la gestion du risque organisationnel (code ISM –*International Safety Management Code*), la sûreté maritime dans un contexte post-11 septembre 2001 (code ISPS – *International Ship and Port Facility Security Code*), ainsi que les particularités de certaines catégories de navigation ou d'espaces (engins à grande vitesse, vraquiers, zones polaires, activités *offshore*).

La convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR)[56], adoptée en 1979 sous l'égide de l'OMI, met en place un cadre international destiné à assurer la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en mer. Elle comble une lacune importante du droit maritime international, dans la mesure où, si l'obligation pour les navires de porter assistance aux personnes en détresse était déjà consacrée par des instruments tels que la Convention SOLAS de 1974, aucun dispositif global n'organisait jusqu'alors la structuration et la coordination opérationnelle des moyens de secours à l'échelle internationale. Les obligations prévues par la convention sont détaillées dans une annexe technique organisée en plusieurs chapitres.

Focus n° 4
La convention SAR

Le chapitre 2 impose aux États parties la mise en place d'un système complet de services de recherche et de sauvetage, que ce soit individuellement ou dans le cadre de coopérations régionales. Les États doivent en outre, d'un commun accord, délimiter des régions de recherche et de sauvetage dans chaque zone maritime et assumer la responsabilité de la fourniture des services correspondants dans les zones ainsi délimitées. Ils sont tenus de créer des centres de coordination des opérations de sauvetage, fonctionnant en permanence, dotés de personnels qualifiés et maîtrisant la langue anglaise.

La convention impose également une coordination étroite entre les dispositifs maritimes et aéronautiques de secours. Le chapitre 3 consacre une obligation de coopération entre États parties. Ceux-ci doivent coordonner

56. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-on-maritime-search-and-rescue-(sar).aspx

leurs organisations et, le cas échéant, leurs opérations de sauvetage avec les États voisins. Sous réserve d'accords particuliers, chaque État s'engage à autoriser l'entrée rapide des unités de sauvetage étrangères dans sa mer territoriale ou sur son territoire, exclusivement aux fins d'opérations SAR et dans le respect de sa réglementation interne. Le chapitre 4 encadre les procédures opérationnelles applicables aux centres de coordination et aux centres secondaires de sauvetage. Ceux-ci doivent disposer d'informations actualisées sur les moyens disponibles dans leur zone de compétence, ainsi que de plans opérationnels détaillant la conduite des interventions de secours. Il résulte du chapitre 5 que les États parties à la convention SAR doivent assurer des services de recherche et de sauvetage efficaces dans leurs zones côtières et sont encouragés à coopérer régionalement, notamment pour délimiter les zones SAR, mutualiser les moyens et harmoniser les procédures. Ils doivent également faciliter l'accès de leurs eaux aux unités de secours étrangères lorsqu'une opération l'exige.

Sur le plan opérationnel, la convention organise la mise en place de centres de coordination, encadre les procédures d'urgence et permet la création de systèmes de signalement des navires afin d'accélérer les interventions et d'identifier rapidement les moyens disponibles pour porter assistance.

➢ ***Les conventions de droit social maritime***

La convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW)[57], adoptée le 7 juillet 1978 sous l'égide de l'OMI et entrée en vigueur en 1984, constitue le cadre international de référence en matière de qualification des personnels navigants. Elle organise un système de normes minimales harmonisées applicables à la formation, à la certification et à la veille des gens de mer, dont la mise en œuvre incombe aux États parties, sous le contrôle de l'OMI.

La convention poursuit une finalité double. Elle vise, d'une part, à renforcer la sécurité de la navigation maritime et à contribuer à la prévention de la pollution du milieu marin en garantissant un niveau homogène de compétence des équipages. Elle tend, d'autre part, à établir un socle commun afin d'éviter que le développement des pavillons moins exigeants ne porte atteinte à la sécurité de la navigation maritime, y compris en matière de normes sociales, et pour favoriser la création d'un marché de l'emploi maritime moins cloisonné. Cette convention s'inscrit dans une logique de complémentarité avec la convention SOLAS. Là où SOLAS fixe des exigences techniques pour les navires (relatives à leur conception, leur équipement et leur exploitation), STCW vise à garantir la qualification des personnes appelées à les utiliser. Elle a été mise en œuvre dans l'ordre juridique de l'Union européenne par la directive 2008/106/CE relative au niveau minimal de formation des gens de mer, qui vise à traduire ses exigences de manière unifiée pour les navires battant pavillon d'un État membre (sous réserve d'exclusions tenant notamment aux navires de guerre, navires de pêche, yachts de plaisance non commerciaux et navires de construction traditionnelle).

57. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-on-standards-of-training,-certification-and-watchkeeping-for-seafarers-(stcw).aspx

Focus n° 5
La convention STCW

La convention occupe une place centrale pour la sécurité à bord des navires dès lors que l'efficacité des dispositifs de sécurité embarqués, notamment ceux relevant du système mondial de détresse et de sécurité en mer, équipements de sauvetage, systèmes d'alarme (SMDSM ou en anglais GMDSS : *Global Maritime Distress and Safety System*) dépend directement du niveau de compétence des équipages.

Elle est complétée par un code STCW annexé, qui précise les compétences requises pour chaque fonction à bord ainsi que les modalités de leur évaluation et de leur certification. Il impose aux États parties la mise en place d'un système national d'assurance qualité de la formation et de la délivrance des titres, assorti d'un contrôle de conformité exercé au niveau international par l'OMI. Les États satisfaisant à ces exigences sont inscrits sur une liste de conformité régulièrement actualisée. Par ailleurs, chaque État doit assurer l'enregistrement des titres délivrés dans une base de données accessible, permettant d'en vérifier l'authenticité et la validité. Ces mesures ont pour effet de renforcer les pouvoirs de contrôle des États. Les amendements adoptés à Manille en 2010, entrés en vigueur en 2012, ont renforcé les exigences d'aptitude médicale, révisé les conditions de revalidation des brevets, introduit de nouvelles certifications professionnelles (notamment dans le domaine électrotechnique), étendu les obligations de formation en matière de sûreté, actualisé les règles applicables aux navires citernes, encadré les temps de repos et intégré les évolutions technologiques (en particulier la généralisation des systèmes de navigation électronique de type ECDIS).

La STCW est prolongée par la convention STCW-F, spécifiquement applicable aux gens de mer employés dans le secteur de la pêche maritime. Elle transpose les principes de la STCW à ce secteur particulier et introduit un mécanisme de non-octroi de traitement plus favorable aux navires battant pavillon d'États non parties. Cette disposition vise ainsi à prévenir toute situation dans laquelle les États non parties tireraient un avantage de leur absence d'engagement conventionnel.

La convention du travail maritime (MLC 2006)[58], adoptée en 2006 sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT) et entrée en vigueur en 2013, forme aujourd'hui le socle normatif international relatif aux conditions de travail et de vie des gens de mer. Elle est souvent qualifiée de « quatrième pilier » du droit maritime international, aux côtés des conventions SOLAS (sécurité de la vie humaine en mer), MARPOL 73/78 (prévention de la pollution) et STCW (formation des marins). Ratifiée par 113 États membres de l'OIT, cette convention couvre à ce jour environ 96,6 % de la jauge brute de la flotte marchande mondiale. Les marins-pêcheurs en sont toutefois exclus (ils relèvent d'un instrument distinct de l'Organisation internationale du travail, la convention n° 188 sur le travail dans la pêche qui fixe des normes relatives aux conditions de travail, de sécurité, de santé et d'hébergement à bord des navires de pêche, adoptée en 2007 et entrée en vigueur en 2017).

58. https://www.ilo.org/fr/normes-internationales-du-travail/convention-du-travail-maritime-2006

Focus n° 6
La convention MLC 2006

Cette convention a pour objectif de garantir des conditions de travail décentes à bord des navires de commerce et de limiter les pratiques de concurrence sociale par le bas entre pavillons. Elle vise à assurer un niveau minimal harmonisé de protection sociale des marins, indépendamment de la nationalité du navire ou du pavillon, et à renforcer la sécurité maritime en considérant que les conditions de travail ont un impact direct sur la sécurité de la navigation.

Le mécanisme de « certification nationale » est le principal outil du respect des obligations définies par la convention. En vertu de cette certification, l'État du pavillon est tenu de garantir des conditions de travail décentes à bord des navires et les États du port disposent de la faculté de procéder au contrôle des navires faisant escale dans leurs ports. Son champ d'application est large puisqu'elle s'applique en principe à tous les navires de commerce d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 effectuant des voyages internationaux ou opérant entre ports étrangers.

La convention est organisée autour de cinq titres principaux couvrant l'ensemble des aspects essentiels du travail maritime : conditions minimales d'emploi des gens de mer, conditions d'emploi, logement, loisirs et alimentation, protection de la santé et accès aux soins médicaux, ainsi que mécanismes de conformité et d'application. Elle impose notamment des obligations relatives aux contrats de travail des marins, aux salaires, aux durées de repos, à la sécurité et à la salubrité des espaces de vie, ainsi qu'à l'accès à une protection sociale.

➢ ***Les conventions de protection et de préservation de l'environnement marin***

La partie XII de la CNUDM impose aux États de protéger et de préserver le milieu marin. À cet égard, les États sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source[59].

La convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73/78)[60] adoptée sous l'égide de l'OMI en 1973, puis modifiée par le protocole de 1978 et de nombreux amendements ultérieurs, est le principal instrument mondial de lutte contre la pollution marine d'origine navale. Elle vise à prévenir, réduire et maîtriser les pollutions opérationnelles et accidentelles causées par les navires, en encadrant strictement les rejets en mer et en imposant des normes techniques applicables à leur conception et à leur exploitation. Son champ d'application repose sur une définition large des « navires » et des « rejets » de substances nuisibles dans le milieu marin, qu'il s'agisse de pollution volontaire (rejets opérationnels) ou résultant d'accidents. Elle s'applique aux

59. https://www.un.org/fr/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea
60. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx

navires battant pavillon d'un État partie et organise un système normatif largement harmonisé au niveau international, auquel renvoie la CNUDM notamment en matière de normes internationales généralement acceptées.

Focus n° 7
La convention MARPOL 73/78

La convention comporte six annexes thématiques, dont deux seulement sont obligatoires pour devenir partie à l'instrument[61]. L'annexe I, cœur historique du dispositif, concerne la pollution par les hydrocarbures. Elle pose un principe d'interdiction des rejets d'hydrocarbures en mer, assorti d'exceptions strictement encadrées, notamment lorsque le navire est en route et respecte certaines conditions techniques et opérationnelles. Des dérogations sont également admises pour des motifs liés à la sécurité du navire, à la sauvegarde de la vie humaine ou en cas d'avarie. L'annexe II porte sur la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac et instaure un système de catégorisation des produits selon leur dangerosité, allant d'un régime d'interdiction quasi totale des rejets à des possibilités encadrées sous conditions de distance et de concentration. Les annexes III à VI, à adhésion facultative, complètent le dispositif en couvrant respectivement les substances dangereuses transportées en colis, les eaux usées, les déchets solides des navires et la pollution atmosphérique. Cette structure permet une adhésion progressive des États selon l'étendue des obligations qu'ils acceptent.

MARPOL 73/78 repose sur une combinaison de normes techniques et de mécanismes de contrôle. Les normes techniques portent notamment sur la conception des navires (telles que les exigences de double coque pour les pétroliers), les équipements de prévention des rejets et les procédures de gestion des déchets à bord. Les mécanismes de contrôle reposent sur la certification des navires, la tenue de registres des opérations de bord et les inspections, en particulier par l'État du port.

MARPOL 73/78 s'inscrit enfin dans un ensemble plus large d'instruments internationaux de protection du milieu marin, en interaction avec d'autres conventions sectorielles adoptées sous l'égide de l'OMI, telles que la convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires du 13 février 2004 (BWM)[62] et la convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires du 5 octobre 2001 (AFS)[63].

Les conventions régionales de protection de l'environnement marin complètent le cadre universel posé notamment par la CNUDM. En raison de spécificités écologiques, géographiques ou économiques propres à certaines zones, des États riverains ont mis en place des instruments plus exigeants que les standards

61. Ph. Vincent, *Droit de la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 253.
62. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-for-the-control-and-management-of-ships'-ballast-water-and-sediments-(bwm).aspx
63. https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/international-convention-on-the-control-of-harmful-anti-fouling-systems-on-ships-(afs).aspx

internationaux (sans toutefois les contredire). Ces accords régionaux, le plus souvent adoptés dans le champ de la protection de l'environnement marin ou de la gestion des ressources halieutiques, permettent d'adapter les obligations générales à la vulnérabilité de certains écosystèmes.

Ces instruments sont particulièrement développés dans des espaces sensibles, à l'image de la **convention OSPAR** du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, qui couvre une vaste zone incluant le nord-est de l'océan Atlantique et certaines mers adjacentes. Cette convention impose aux États parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser la pollution marine, protéger les écosystèmes et, lorsque cela est possible, restaurer les zones dégradées. Elle consacre le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur, et s'articule avec plusieurs annexes thématiques relatives notamment aux sources terrestres de pollution, aux immersions de déchets, aux activités *offshore*, au suivi de la qualité du milieu marin et à la protection de la biodiversité.

Dans le même esprit, la **convention de Barcelone** du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, révisée en 1995, constitue le cadre régional méditerranéen sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Des protocoles ont été successivement adoptés entre 1976 et 2002, couvrant les principales sources de pollution : immersion de déchets (protocole du 16 février 1976, amendé en 1995), pollution d'origine terrestre (protocole du 7 mars 1996, dit de « Syracuse »), activités *offshore* (protocole du 14 octobre 1994, dit de « Madrid »), zones protégées et biodiversité (protocole du 10 juin 1995), déchets dangereux (protocole du 1er octobre 1996, dit d'« Izmir ») et coopération en cas de pollution marine accidentelle (protocole du 25 janvier 2002 dit de « Malte »). Ce dispositif impose aux États une obligation de participation minimale, chaque partie devant adhérer à au moins un protocole, afin d'éviter les engagements purement formels.

Enfin, certaines zones maritimes font l'objet de dispositifs spécifiques, comme l'Arctique ou l'Antarctique (*cf. infra*).

Des initiatives unilatérales ont parfois été développées par certains États en réaction à ce qu'ils considéraient comme une insuffisance de la réglementation internationale, notamment en matière de protection de l'environnement marin et de gestion des ressources biologiques. Ces mesures vont souvent au-delà des obligations issues du droit international de la mer et peuvent, dans certains cas, entrer en tension avec les principes fondamentaux de liberté de navigation ou de juridiction exclusive de l'État du pavillon. Ainsi par exemple, le règlement canadien relatif à la protection des eaux arctiques interdit la navigation dans certaines zones sensibles aux navires étrangers ne respectant pas les normes canadiennes de construction et de sécurité, notamment les pétroliers à simple coque. De la même façon l'*Oil Pollution Act*, adopté par les États-Unis en 1990, a conduit à l'interdiction progressive des pétroliers à simple coque dans la ZEE américaine. Bien que **les États-Unis** ne soient pas parties à la CNUDM, ils demeurent liés par les règles coutumières relatives à la liberté de navigation en haute mer et dans la ZEE. Dans le même sens, dans un cadre cette fois régional, **l'Union européenne** a également renforcé les exigences en matière de sécurité maritime à la suite de catastrophes pétrolières, notamment avec le « paquet Erika » adopté après le naufrage de 1999, allant jusqu'à interdire l'accès aux ports européens aux navires ne respectant pas ces standards renforcés.

➢ ***Les conventions de gestion des ressources biologiques de la mer***

La question de la gestion des ressources biologiques marines a fait l'objet d'une organisation progressive par le droit international qui s'est articulé autour de la CNUDM. Celle-ci consacre la liberté de pêche en haute mer (article 87), tout en l'encadrant par des obligations de conservation. Les articles 117 à 119 imposent ainsi aux États de prendre des mesures de conservation, de coopérer pour la gestion des ressources biologiques et de fonder leurs décisions sur les données scientifiques disponibles afin d'assurer la durabilité des stocks et le maintien de l'équilibre écologique.

Ce cadre général est complété par des accords internationaux spécifiques. Après une première tentative (accord de Rome du 24 novembre 1993), **la convention des Nations Unies du 4 août 1995 sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs**, fondée sur les articles 63 et 64 de la CNUDM, oblige les États concernés à conclure des accords régionaux pour assurer la conservation à long terme des stocks halieutiques en haute mer, en appliquant notamment le principe de précaution dans la fixation des totaux admissibles de capture (TAC), qui a irrigué la politique commune de la pêche européenne. Ces accords, qui doivent être compatibles avec les mesures prises par les États côtiers, revêtent un caractère contraignant. Tout État dont les ressortissants pêchent dans la zone couverte est tenu d'y adhérer et de respecter les quotas attribués, sous peine d'être exclu de l'accès aux ressources. En termes d'exécution[64], la convention attribue à l'État du pavillon la responsabilité première du contrôle de ses navires en haute mer, avec obligation d'enquêter et de poursuivre en cas d'infraction. Afin de pallier les défaillances éventuelles de cet État, elle autorise également les membres d'une organisation régionale à arraisonner et inspecter tout navire suspect, l'État du pavillon devant se voir notifier l'infraction afin de prendre le relais de l'enquête, faute de quoi le navire est conduit au port le plus proche. L'État du port dispose quant à lui d'un pouvoir de contrôle sur les livres de bord, le matériel et les captures des navires en escale.

D'autres instruments internationaux complètent ce dispositif comme la **convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine** ou la **convention CITES** de 1973 sur le commerce international des espèces menacées, qui visent à limiter l'exploitation commerciale des espèces les plus vulnérables.

b) Les cadres régionaux

La gestion des ressources halieutiques s'est essentiellement développée dans des cadres régionaux qui se caractérisent par une grande diversité d'organisations et d'accords[65], dont la portée normative varie fortement. Certaines normes sont ainsi contraignantes, fixant notamment des totaux admissibles de captures (TAC), des périodes de pêche ou des zones interdites, comme c'est le cas dans l'Union européenne, alors que d'autres relèvent davantage de la *soft law* et de la coordination scientifique. Le contrôle de ces dispositifs dépend étroitement des espaces concernés : en zone économique exclusive, il revient à l'État côtier, en haute mer il relève principalement de l'État du pavillon,

64. Ph. Vincent, *Droit de la mer*, *op. cit.*, p. 319.
65. *Ibid.,* p. 327.

sous réserve des mécanismes de coopération et de contrôle croisé prévus par certains accords. Ces régimes régionaux s'organisent souvent autour de **commissions spécialisées**[66] (dont certaines n'ont qu'un rôle consultatif[67]) et les organisations régionales de gestion des pêches. Afin d'adapter la gestion aux spécificités biologiques de certaines espèces, des régimes spécifiques ont été mis en place (comme la Commission du saumon du Pacifique, la Commission des thons de l'océan Indien, etc.).

Le contrôle de l'application des normes s'appuie de plus en plus sur des mécanismes de contrôle par l'État du port qui ont été complétés par des dispositifs régionaux tels que les Mémorandums d'entente de Paris ou de Tokyo sur le contrôle des navires.

Enfin, **des législations ont été adoptées unilatéralement par certains États** afin de protéger certaines espèces marines en haute mer[68]. Leur articulation avec la CNUDM est incertaine même s'il existe de possibles bases juridiques dans la CNUDM à ce type de mesure (comme l'article 234, qui prévoit que les États côtiers peuvent prendre des mesures « *non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin [...] dans les zones recouvertes par les glaces* »).

c) Les conventions de lutte contre la criminalité : instruments universels et cadres régionaux

La mer est un espace marqué aussi par la criminalité et les réseaux mafieux. La lutte contre la criminalité en mer est une préoccupation ancienne, qui repose sur un équilibre délicat avec les principes fondamentaux du droit de la mer, en particulier la liberté de navigation, et la compétence des États, notamment celui du pavillon (article 92 de la CNUDM) dont, l'exclusivité connaît certains tempéraments. En haute mer, l'article 110 de la CNUDM reconnaît un droit de visite aux agents d'autres États que celui du pavillon lorsqu'il existe de sérieuses raisons de soupçonner qu'un navire se livre à la piraterie, au transport d'esclaves ou à des émissions non autorisées mais aussi, logiquement, lorsqu'il est dépourvu de nationalité ou qu'il dissimule sa véritable nationalité. L'article 108 de la CNUDM impose par ailleurs aux États de coopérer à la répression du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en haute mer, sans organiser cependant une procédure complète d'arraisonnement, de fouille ou de poursuite.

La **convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes**, adoptée à Vienne en 1988, est le principal instrument conventionnel de lutte contre ce trafic en mer. L'efficacité de ce cadre multilatéral reste cependant limitée par la prééminence du rôle de l'État du pavillon et le respect de sa souveraineté. Si l'article 17 organise une procédure de coopération entre l'État qui soupçonne un navire de se livrer au trafic de stupéfiants et l'État du pavillon, elle impose néanmoins à l'État intervenant de

66. Telles que l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, la Commission des pêches de l'Atlantique du Sud-Est, la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud ou encore la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est, la Commission internationale des pêches de la mer Baltique.
67. Comme la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, la Commission des pêches du Pacifique Nord, le Comité des pêches de l'Atlantique Centre-Est.
68. Ph. Vincent, *Droit de la mer*, *op. cit.*, pp. 343-348.

demander confirmation de l'immatriculation et de solliciter l'autorisation de l'État du pavillon avant de procéder à des mesures telles que l'arraisonnement, la fouille ou l'éventuelle saisie.

Pour contourner ces obstacles, les États ont développé des **accords régionaux plus opérationnels**[69], qui assouplissent les règles d'intervention en mer et renforcent la coopération entre États, notamment en instaurant des mécanismes de consentement anticipé, d'autorisation accélérée ou de procédures préétablies permettant, dans certains cas, de réduire la nécessité d'une demande systématique d'autorisation à chaque interception. C'est le cas de l'accord de Strasbourg (1995) en Europe ou de l'accord de San José (2003) pour la zone des Caraïbes.

Focus n° 8
Les accords régionaux de coopération opérationnelle contre le trafic de stupéfiants

L'accord de Strasbourg du 31 janvier 1995 relatif à la coopération en matière de lutte contre le trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, auquel la France n'est pas partie, est actuellement en vigueur à l'égard de seize États membres du Conseil de l'Europe. La participation n'est toutefois pas réservée aux seuls États membres de cette organisation : l'accord devrait être « *appliqué et exécuté par des États partageant les mêmes conceptions et qui sont parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ou devraient y adhérer dans un proche avenir, ou appliqueraient les mêmes principes de la primauté du droit et de la protection des droits de l'homme consacrés dans cette Convention* »[70]. Il organise une procédure plus précise d'autorisation d'arraisonnement des navires soupçonnés de trafic de stupéfiants. Lorsqu'un État partie a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire battant pavillon d'une autre Partie se livre à une infraction entrant dans le champ d'application de l'accord, il peut demander à l'État du pavillon l'autorisation d'arrêter le navire, de monter à bord et de prendre certaines mesures d'enquête. L'État du pavillon doit accuser réception de la demande sans délai et communiquer sa décision rapidement, dans la mesure du possible dans un délai de quatre heures. Il peut toutefois refuser l'autorisation sans être tenu de motiver son refus, ou l'accorder sous certaines conditions. Une fois l'autorisation donnée, l'État intervenant peut arrêter le navire, monter à bord, en prendre le contrôle effectif, procéder à sa fouille, ouvrir les conteneurs, effectuer des tests, prélever des échantillons, demander des informations aux personnes présentes à bord, exiger la production de documents et, le cas échéant, procéder à des arrestations.

69. V. Boré Eveno, « Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants », in P. Chaumette (dir.), *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics illicites en mer*, Gomylex, 2016, pp. 55-81.
70. *Ibid.*, p. 3, § 8.

L'accord de San José, signé le 10 avril 2003 et entré en vigueur en 2008, est un autre exemple de coopération régionale contre le trafic maritime de stupéfiants dans la région des Caraïbes. L'accord prévoit des mécanismes d'autorisation accélérée, une coopération renforcée entre services répressifs et des procédures permettant, dans certains cas, une intervention dans les eaux territoriales d'un autre État partie. En haute mer, l'accord peut valoir autorisation préalable de l'État du pavillon pour l'arraisonnement et la fouille d'un navire suspect qui affirme battre le pavillon d'un État partie, sauf si cet État a notifié une position différente. Cette technique du consentement anticipé permet de réduire les délais et de rendre les interceptions plus efficaces. L'accord prévoit également des mesures destinées à faciliter l'entrée des navires, aéronefs et agents des services répressifs dans les eaux, ports et espaces aériens des États parties, ainsi qu'une meilleure coordination entre les autorités compétentes. Il comporte enfin des dispositions sur la formation et l'échange d'agents de liaison.

Des accords bilatéraux peuvent approfondir ces coopérations régionales. Ainsi, la France et les Pays-Bas ont conclu un **accord relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin** (2010)[71], couvrant la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin et le territoire de Sint Maarten, y compris leurs eaux territoriales et leur espace aérien (article 3). Cet accord autorise les agents d'une Partie à poursuivre sans discontinuer sur le territoire de l'autre, sans autorisation préalable, lorsque l'urgence de la situation n'a pas permis d'aviser en temps utile les autorités compétentes (article 13 § 1), et leur permet d'exercer des pouvoirs de puissance publique sur ce territoire sous le contrôle de la Partie concernée, en cas d'urgence sécuritaire ou d'infraction (article 15). Un nouvel accord bilatéral portant sur un droit mutuel de poursuite au cours d'opérations maritimes de lutte contre la drogue à proximité de l'île de Saint-Martin a été signé le 10 mars 2026 entre la France et les Pays-Bas.

Le cadre conventionnel multilatéral s'est également étendu à la lutte contre le terrorisme dans le domaine maritime[72] à travers la **convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, dite convention SUA**, adoptée à Rome le 10 mars 1988 sous l'égide de l'OMI, et renforcée par les protocoles adoptés à Londres le 14 octobre 2005. La convention réprime des actes graves portant atteinte à la sécurité de la navigation, tels que la saisie d'un navire par la force, les violences exercées contre les personnes se trouvant à bord ou le placement d'engins susceptibles de détruire ou d'endommager le navire. Le protocole de 2005 a substantiellement élargi ce dispositif en introduisant notamment l'article 3 *bis*, qui incrimine certaines utilisations terroristes du navire, comme l'usage contre ou à bord d'un navire, ou le déchargement depuis un navire, d'explosifs, de matières radioactives, d'armes biologiques, chimiques ou nucléaires, d'hydrocarbures, de gaz naturel liquéfié ou d'autres substances nocives ou potentiellement dangereuses, lorsque l'acte vise, par sa nature ou son contexte, à intimider une population ou à contraindre un

71. Décret n° 2015-1270 du 13 octobre 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin (ensemble deux annexes), signé à Paris le 7 octobre 2010.
72. Y. Tephany, « La CNUDM et la lutte contre les activités illicites en mer », *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, édité par Marie-Pierre Lanfranchi, DICE Éditions, 2024, https://doi.org/10.4000/122i8.

gouvernement ou une organisation internationale. Le protocole incrimine également certains transports illicites liés aux armes biologiques, chimiques ou nucléaires, aux matières nucléaires ou fissiles, ainsi que le transport d'une personne en sachant qu'elle a commis une infraction visée par la convention ou par l'un des instruments antiterroristes énumérés en annexe. S'agissant des procédures d'arraisonnement, l'article 8 *bis* du protocole de 2005 instaure un mécanisme de coopération fondé sur le respect de la souveraineté de l'État du pavillon[73]. Ces opérations doivent respecter des garanties strictes, notamment la dignité humaine, les droits de l'homme, la sécurité de la vie en mer et la protection de l'environnement marin ; le recours à la force doit demeurer exceptionnel, nécessaire et proportionné. Le protocole de 2005 relatif aux plates-formes fixes étend, *mutatis mutandis*, plusieurs de ces dispositions aux infractions commises à bord ou à l'encontre de plates-formes fixes situées sur le plateau continental. La France, qui avait déjà ratifié la convention SUA de 1988, a autorisé la ratification des deux protocoles de 2005 par la loi du 17 novembre 2017, puis les a publiés par décret du 10 septembre 2018.

Dans le domaine des migrations, le **protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée**, adopté à New York le 15 novembre 2000 et signé par la France à Palerme le 12 décembre 2000, constitue le cadre international de référence. Il a pour objet de prévenir et de combattre ce trafic, de promouvoir la coopération entre les Parties et de protéger les droits des migrants objets de ce trafic. Le protocole précise que ces migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales du seul fait d'avoir été l'objet d'un trafic illicite, conformément à son article 5. En matière maritime, il impose aux Parties de coopérer pour prévenir le trafic illicite de migrants par mer et de prendre les mesures nécessaires lorsqu'elles soupçonnent qu'un navire s'y livre, conformément à l'article 7. L'article 8 permet à une Partie de prendre des mesures à l'égard d'un navire qui bat son propre pavillon ou qui est immatriculé sur son registre[74]. Le protocole renforce également les contrôles aux frontières et prévoit l'obligation pour les transporteurs commerciaux de vérifier que les passagers sont munis des documents de voyage requis, conformément à l'article 11. Il encourage enfin la coopération en matière d'information et prévoit, à l'article 18, l'obligation pour l'État d'origine de faciliter et d'accepter le retour de ses ressortissants ou des personnes qui disposent d'un droit de résidence permanente sur son territoire.

Ce cadre peut être complété, là encore, par des **conventions bilatérales** comme les traités du Touquet (2003) et de Sandhurst (2018) entre la France et le Royaume-Uni, qui organisent la gestion coordonnée de la frontière commune et la lutte contre les traversées irrégulières de la Manche. Le traité de Sandhurst,

73. Lorsqu'un État partie a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire battant pavillon d'un autre État partie, ou une personne à son bord, est impliqué dans la commission d'une infraction relevant de la convention, il doit solliciter l'autorisation de l'État du pavillon avant de procéder à l'arraisonnement, à la fouille du navire, de sa cargaison ou des personnes à bord. Les États parties peuvent toutefois notifier au Secrétaire général de l'OMI qu'ils acceptent un mécanisme de consentement tacite en cas d'absence de réponse dans un délai de quatre heures, ou un consentement préalable plus général.

74. Lorsqu'il s'agit d'un navire battant pavillon étranger, l'intervention suppose la confirmation de l'immatriculation et l'autorisation de l'État du pavillon ; en revanche, lorsqu'un navire est sans nationalité ou assimilé à un navire sans nationalité, l'article 8 § 7 permet à l'État intervenant de monter à bord et de fouiller le navire.

renouvelé en 2023, a été reconduit et remanié en avril 2026 pour trois ans. Le nouvel accord renforce les moyens français de surveillance du littoral, prévoit le doublement des effectifs d'ici 2029, l'usage accru de drones, d'hélicoptères et de moyens électroniques, ainsi qu'un financement britannique garanti de 580 millions d'euros, complété par une part flexible de 186 millions d'euros conditionnée aux résultats. Il s'inscrit dans la lutte contre les traversées clandestines de la Manche et les réseaux de passeurs, en complément de l'accord « un pour un » conclu à l'été 2025[75].

Le pillage organisé des épaves et des sites archéologiques immergés est une forme spécifique de trafic illicite transnational. La CNUDM est le premier instrument à traiter du patrimoine culturel sous-marin au niveau mondial : son article 303 pose une obligation générale de protection et de coopération des États et son article 149 prévoit que les objets archéologiques et historiques trouvés dans la Zone doivent être conservés ou cédés « *dans l'intérêt de l'humanité tout entière* ». **La convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique**, adoptée sous l'égide de l'UNESCO le 2 novembre 2001 et entrée en vigueur le 2 janvier 2009, est venue préciser cette protection en imposant aux États parties de préserver le patrimoine immergé depuis au moins cent ans[76]. Elle pose comme principe la conservation *in situ*, interdit l'exploitation commerciale du patrimoine culturel subaquatique à des fins de transaction ou de spéculation, conformément à l'article 2 § 7, tout en permettant un accès responsable du public à des fins d'observation ou de documentation, conformément à l'article 2 § 10. En cas de danger immédiat, notamment de pillage, l'État coordonnateur peut prendre les mesures nécessaires, y compris avant toute consultation complète, en application de l'article 10 § 4. Les États parties doivent également empêcher l'entrée sur leur territoire, le commerce et la possession de biens culturels subaquatiques récupérés en violation de la convention, conformément à l'article 14. La France, qui s'était abstenue lors de l'adoption du texte, a autorisé sa ratification par une loi du 28 décembre 2012.

Enfin, **des mécanismes opérationnels** complètent utilement ces dispositifs, comme le *Maritime Information Cooperation and Awareness Center (MICA Center)*, hébergé à Brest et placé sous l'autorité directe du sous-chef d'état-major opérations de la Marine nationale (SCOPS), centre d'expertise français à compétence mondiale dédié à la sûreté maritime depuis sa création en 2016 ; le *Maritime Security Centre – Horn of Africa* (MSCHOA), rattaché à l'opération Atalanta de l'Union européenne ; le Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N), établi à Lisbonne en 2007 à l'initiative de plusieurs États européens, dont la France, ou le Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée (CeCLAD-M) créé en 2008 pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants par voie maritime et aérienne en Méditerranée (*cf. infra*).

75. https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/traversees-illegales-dans-la-manche-la-france-et-le-royaume-uni-signent-un-accord-historique/

76. A. Maniatis, « La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique », *Neptunus*, 2023, 29 (1), p. 4. <halshs-04037919>.

d) Les autres conventions

D'autres instruments conventionnels complètent le cadre juridique international du droit maritime, en particulier dans les domaines du transport de marchandises en mer, de la pollution, de la responsabilité, de la sécurité et de la régulation technique des activités en mer.

Dans le domaine du **transport international de marchandises**, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international a permis l'harmonisation progressive des règles applicables. Les Règles de Hambourg de 1978, entrées en vigueur en 1992, établissent un régime uniforme de responsabilité du transporteur maritime et consacrent notamment la responsabilité en cas de retard à la livraison. La convention de Vienne de 1991 sur la responsabilité des exploitants de terminaux de transport a tenté d'étendre cette harmonisation aux opérations de terminal, mais elle n'est pas entrée en vigueur. Les Règles de Rotterdam de 2008 visent, quant à elles, à moderniser le droit du transport international de marchandises en tenant compte de la conteneurisation, du transport multimodal et de la dématérialisation documentaire, mais elles ne sont pas encore entrées en vigueur. Plus récemment, la convention de Pékin de 2022 sur les ventes judiciaires de navires a établi un cadre destiné à assurer la reconnaissance internationale des effets de ces ventes. La convention d'Accra de 2025 sur les documents de cargaison négociables vise, quant à elle, à créer un régime uniforme applicable aux documents représentatifs des marchandises en transit, sur support papier ou électronique, indépendamment du mode de transport.

Dans le champ de la **sécurité maritime** peuvent notamment être mentionnées la convention visant à faciliter le trafic maritime international, dite Convention FAL, adoptée en 1965, la convention internationale sur les lignes de charge de 1966, complétée par son protocole de 1988, la convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer, dite COLREG, adoptée en 1972, la convention internationale sur la sécurité des conteneurs, dite CSC, adoptée en 1972. La sécurité des navires de pêche a également fait l'objet d'un traitement spécifique avec la convention de Torremolinos de 1977, qui n'est jamais entrée en vigueur, puis avec l'accord du Cap de 2012, destiné à établir un régime international de sécurité applicable aux navires de pêche et dont l'entrée en vigueur est prévue en février 2027.

La **prévention de la pollution marine** repose également sur un ensemble dense d'instruments internationaux tels que la Convention de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, complétée par le Protocole de Londres de 1996, la Convention OPRC de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, ainsi que le Protocole OPRC-HNS de 2000 relatif aux substances nocives et potentiellement dangereuses. S'y ajoutent la Convention AFS de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles, la Convention BWM de 2004 sur le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, destinée à prévenir la propagation d'espèces aquatiques envahissantes, ainsi que la Convention de Hong Kong de 2009 sur le recyclage sûr et écologique des navires, entrée en vigueur le 26 juin 2025.

Par ailleurs, plusieurs conventions organisent les **régimes de responsabilité et d'indemnisation en matière maritime**. La convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dite CLC, adoptée en 1969 et modifiée par le protocole de 1992, encadre la responsabilité civile du propriétaire du navire en cas de pollution par hydrocarbures persistants. Elle est complétée par le régime du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FUND). La convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires organise un régime spécifique pour ce type de transport. La convention d'Athènes de 1974 régit la responsabilité du transporteur à l'égard des passagers et de leurs bagages. La convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, dite LLMC, adoptée en 1976 et modifiée par le protocole de 1996, fixe un régime général de limitation de responsabilité pour certaines créances maritimes. La convention Bunkers de 2001 traite de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute. La convention HNS de 1996, modifiée par le protocole de 2010, vise à établir un régime de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses. Elle devrait entrer en vigueur le 29 novembre 2027. Enfin, la convention de Nairobi de 2007 encadre l'enlèvement des épaves dangereuses et les obligations correspondantes de responsabilité et d'assurance.

À ces instruments s'ajoutent des conventions techniques plus transversales, telles que la convention internationale sur le jaugeage des navires de 1969 et la convention internationale sur l'assistance de 1989.

En dépit de ces importants efforts de codification, le droit coutumier demeure une source essentielle du droit de la mer contemporain.

1.1.1.5. La coutume : pilier toujours vivant du droit de la mer

Depuis le XVIIe siècle, le développement du droit de la mer s'est largement appuyé sur la coutume, qui repose essentiellement sur la convergence de deux piliers : la pratique générale et cohérente des États, d'une part, et l'*opinio juris*, qui contribue à transformer une simple pratique en élément de droit[77].

La Cour internationale de Justice joue un rôle essentiel pour consacrer la coutume. À cet égard il faut relever que la méthode d'identification de cette coutume par la **Cour internationale de Justice**, parfois contestée par la doctrine[78], a évolué avec les années. Si la méthode traditionnelle reposait sur la répétition prolongée de pratiques étatiques[79], de façon uniforme mais pas nécessairement universelle, et sur l'acceptation, au moins tacite, des États, permettant ainsi à un État de refuser l'application d'une règle coutumière s'il

77. M. Wood, « Le rôle contemporain du droit international coutumier », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, pp. 69-70.
78. G. Le Floch, « La coutume, la CNUDM et la Cour internationale de Justice », in A. Del Vecchio, R. Virzo (dir.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals,* Springer, 2019, pp. 41-57, 978-3-030-10773-4. <10.1007/978-3-030-10773-4_3>. <hal-02169648>.
79. CIJ, *Affaire du droit de passage sur territoire indien (Portugal c. Inde)*, arrêt du 12 avril 1960, *CIJ Recueil 1960*, p. 6 – *cf.* discours de S. Exc. M. Abdulqawi A. Yusuf, président de la Cour internationale de Justice devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, New York, 1er novembre 2019.

s'y était opposé de façon persistante (doctrine dite de l'objecteur persistant), l'adoption de la Charte des Nations Unies, l'arrivée de nouveaux États issus de la décolonisation et le développement des conventions multilatérales ont transformé la société internationale et conduit la Cour à faire évoluer sa jurisprudence.

Selon M. Abdulqawi A. Yusuf, ancien président de la Cour internationale de Justice, c'est à l'occasion de **l'affaire *Plateau continental de la mer du Nord***[80] que la Cour a dégagé trois apports majeurs[81] :
– d'une part, elle a donné une place centrale à l'*opinio juris* à côté de la répétition des usages, c'est-à-dire la conviction de l'État de se conformer à une obligation juridique et pas seulement à des considérations de courtoisie, d'opportunité ou de tradition ;
– d'autre part, elle a considéré qu'une pratique étatique pouvait aussi se manifester dans des conventions multilatérales et faire office de coutume (la Cour a ultérieurement mobilisé cette logique en considérant que les dispositions pertinentes de la CNUDM relatives aux lignes de base d'un État côtier et à son droit à des espaces maritimes, à la définition du plateau continental ainsi qu'à la délimitation de la zone économique exclusive et du plateau continental reflétaient le droit international coutumier et les a, à ce titre, appliquées même à des États non parties à la convention[82]) ;
– enfin, elle a considéré que le facteur temps n'était plus aussi décisif : une participation large et représentative à une convention peut suffire (à condition toutefois qu'elle comprenne la pratique des États particulièrement intéressés), les progrès techniques associés aux espaces de discussion propres aux organisations internationales permettant désormais une formation plus rapide du droit international coutumier.

La coutume internationale présente, dans ce contexte, un caractère évolutif en ce qu'elle se façonne et se transforme au gré des pratiques des États, ainsi que l'atteste, comme cela a été rappelé, l'émergence et la consécration progressive du régime de la zone économique exclusive[83] ou l'évolution de la largeur de la mer territoriale. **Le droit coutumier a vocation à s'appliquer à l'ensemble des États**, et notamment ceux qui ne sont parties ni à la CNUDM ni même aux conventions de 1958[84], ainsi que dans les relations entre États parties et non parties, sous réserve de l'hypothèse de l'objecteur persistant. À cet égard, **la Cour considère que de nombreuses dispositions de cette convention présentent un caractère coutumier**, ce qui atténue la portée des difficultés liées à l'absence de ratification par certains États et tend, corrélativement, à rendre partiellement obsolètes les stipulations correspondantes des conventions de 1958 pour les États qui n'ont pas adhéré à la Convention. Cette reconnaissance du caractère coutumier par la Cour concerne notamment[85] :

---

80. CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, *CIJ Recueil 1969*, p. 3.
81. Discours de S. Exc. M. Abdulqawi A. Yusuf, président de la Cour internationale de Justice, *op. cit.*
82. CIJ, *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, arrêt du 19 novembre 2012, *CIJ Recueil 2012*, p. 666, § 114.
83. CIJ, *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Islande)*, arrêt du 25 juillet 1974, *CIJ Recueil 1974*, p. 3.
84. Par exemple l'Iran, la Turquie, la Corée du Nord…
85. G. Le Floch, « La coutume, la CNUDM et la Cour internationale de Justice », *op. cit.*, pp. 4-6.

– la mer territoriale (articles 2 § 1 sur le régime juridique de la mer territoriale[86], 3 sur sa largeur[87], 5 sur la ligne de base normale[88], 7 § 4 sur les lignes de base étroites[89], 10 sur les baies[90], 13 sur les hauts-fonds découvrants[91] et 15 sur la délimitation de la mer territoriale entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face[92]);
– le droit de passage inoffensif (articles 17 sur le principe du droit de passage inoffensif[93] et 18 sur la signification du terme passage[94]);
– la zone économique exclusive (articles 57 sur sa largeur[95], 58 sur la liberté de navigation dans la ZEE[96] et 74 sur la délimitation de la ZEE entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face[97]);
– plateau continental (articles 76 § 1 sur la définition du plateau continental[98] et 83 § 1 sur sa délimitation[99]);
– la liberté de navigation en haute mer (article 87[100]).

Quant aux dispositions de la CNUDM dont le caractère coutumier n'a pas été formellement reconnu à ce jour par la Cour, certaines d'entre elles présentent, pour la doctrine, un caractère incontestablement coutumier. C'est le cas, par exemple, de celle relative à la signification de l'expression « *passage inoffensif* » (article 19) même si des incertitudes subsistent pour des règles très spécifiques (comme le statut d'État archipélagique). Le droit coutumier a aussi vocation à s'appliquer à des actes et questions survenus avant que les États ne soient parties à la Convention[101] (et la CIJ n'hésite pas à s'appuyer sur le consensus dégagé lors des négociations préparatoires de la CNUDM pour confirmer leur conformité au droit international général[102]) ainsi qu'aux questions qui ne sont pas traitées par la Convention (*cf.* le dernier paragraphe du préambule de la CNUDM : « *les questions qui ne sont pas réglementées par la Convention*

86. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, *CIJ Recueil 1986*, p. 111, § 212.
87. CIJ, *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, *précit.*, p. 690, § 177.
88. CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, arrêt du 16 mars 2001, *CIJ Recueil 2001*, p. 97, § 184.
89. *Ibid.*, p. 100, § 201.
90. CIJ, *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras ; Nicaragua [intervenant])*, arrêt du 11 septembre 1992, *CIJ Recueil 1992*, p. 588, § 383.
91. CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, *précit.*, p. 100, § 201 ; *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, *précit.*, p. 692, § 182.
92. *Ibid.*, §§ 175-176.
93. CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, *précit.*, pp. 109-110, § 223 (la Cour ne fait toutefois pas directement référence à l'article 17).
94. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, *précit.*, pp. 111-112, § 214.
95. CIJ, *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt du 3 juin 1985, *CIJ Recueil 1985*, p. 24, § 34.
96. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, *précit.*, p. 111, § 214.
97. CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *précit.*, p. 91 et s., § 167 et s. ; *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, *précit.*, p. 674 et s., § 139 et s.
98. CIJ, *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, *précit.*, p. 666, § 118.
99. CIJ, *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt du 3 juin 1985, *CIJ Recueil 1985*, p. 55-56, § 77 ; *Différend maritime (Pérou c. Chili)*, arrêt du 27 janvier 2014, *CIJ Recueil 2014*, p. 65, § 179.
100. CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, *précit.*, pp. 111-112, § 214.
101. M. Wood, Le rôle contemporain du droit international coutumier, *op. cit.*, p. 73.
102. CIJ, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 12 octobre 1984, *CIJ Recueil 1984*, p. 294, § 94.

continueront d'être régies par les règles et principes du droit international général »). Il en va ainsi par exemple du droit des conflits armés en mer ou du droit de la neutralité[103]. Par ailleurs, la coutume ne se limite pas à une reconnaissance de la pratique des États. Elle s'enrichit aussi de la jurisprudence. La Cour l'a illustré en matière de délimitation du plateau continental, en invoquant le droit coutumier tel que défini par le développement de sa propre jurisprudence[104].

La CNUDM et la coutume forment ainsi un ensemble alliant la sécurité juridique du cadre conventionnel et la flexibilité des pratiques internationales. Néanmoins, si le droit de la mer a su répondre aux besoins et usages des États, certains défis contemporains (exploitation des grands fonds, navires autonomes, tensions géopolitiques) posent la question de sa capacité à préserver cette adaptabilité.

1.1.2. Le droit de la mer, véritable charte commune des espaces maritimes

La CNUDM, reprenant à cet égard la coutume tout en innovant sur certains points, constitue une véritable charte, très largement accepté sur beaucoup de ces points, réglementant la souveraineté des États sur les espaces maritimes, sur la base d'une définition graduée de ces espaces. Cette « architecture graduée » reflète un principe fondamental : la souveraineté de l'État sur les eaux adjacentes à son territoire terrestre s'amenuise à mesure que l'on s'éloigne des côtes, passant d'une complète souveraineté sur les eaux intérieures et, sous réserve du droit de passage inoffensif, sur la mer territoriale, à de simples droits souverains dans les eaux territoriales puis dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental, jusqu'à l'exercice de droits très limités et conditionnés en haute mer et sur la zone internationale des fonds marins. La France, qui tire largement parti de cette architecture à la négociation de laquelle elle a activement contribué, l'a retranscrite dans son droit interne par l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française (*cf. infra*).

La CNUDM structure ainsi l'organisation des espaces maritimes.

La ligne de base constitue le point de départ des mesures maritimes à partir desquelles la largeur maximale des différents espaces maritimes est établie, les États pouvant, dans cette limite, fixer unilatéralement cette largeur pour les zones sous souveraineté ou juridiction. La CNUDM définit la ligne de base comme la laisse de basse mer le long de la côte, y compris les côtes insulaires, telle qu'indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État côtier (article 5). La laisse de basse mer est l'intersection du rivage avec le plan d'eau de la marée la plus basse et correspond approximativement sur une carte marine au niveau de référence de la carte (zéro hydrographique). Lorsque cette laisse de basse mer n'est pas observable, des méthodes

103. M. Wood, Le rôle contemporain du droit international coutumier, *op. cit.*, p. 74.
104. CIJ, *Délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen (Danemark c. Norvège)*, arrêt du 14 juin 1993, *CIJ Recueil 1993*, pp. 60-61, § 51.

alternatives peuvent être utilisées, telles que l'imagerie aérienne ou satellitaire, ou à défaut le trait de côte. La ligne de base est définie par un acte unilatéral de l'État côtier. En France, les lignes de base sont déterminées par décret[105].

1.1.2.1. Les espaces maritimes sous la souveraineté des États

a) Les eaux intérieures

Situées en deçà des lignes de base au sens de l'article 8 de la CNUDM, les eaux intérieures comprennent notamment **les ports, rades, havres et estuaires, ainsi que le sol, le sous-sol et l'espace aérien surjacent**. Les eaux intérieures constituent **juridiquement une simple extension du territoire terrestre** : l'État côtier y exerce une souveraineté pleine et entière, analogues à celles qu'il détient sur son territoire terrestre, sans droit spécifique pour les navires étrangers.

La CNUDM ne consacre pas de section spécifique à ces eaux, mais elle encadre la détermination des lignes de base, dont dépend leur étendue. Dans certaines configurations particulières, des règles spécifiques s'appliquent : les récifs frangeants et formations atolliennes peuvent servir de support à la détermination des lignes de base (article 6) et les hauts-fonds découvrants peuvent, dans certaines conditions, être utilisés à cet effet (article 13). Par ailleurs, les installations portuaires permanentes les plus avancées vers le large sont assimilées à la côte pour le tracé des lignes de base (article 11). Au-delà de ce régime spécifique, la convention prévoit également la méthode des lignes de base droites (article 7), qui permet, dans des configurations particulières telles que des côtes fortement découpées et échancrées ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, de relier certains points du littoral par des segments rectilignes. Les espaces maritimes situés en deçà de ces lignes sont alors assimilés à des eaux intérieures. Cette technique, reconnue en droit international coutumier, ne remet pas en cause le principe selon lequel la ligne de base normale correspond à la laisse de basse mer[106].

La convention précise également le **régime des baies**, définies comme des échancrures nettement marquées dont la pénétration dans les terres est suffisamment prononcée pour que les eaux qu'elles enferment soient entourées par la côte et ne constituent pas une simple inflexion du littoral[107]. Les eaux situées à l'intérieur d'une baie dont un seul État est riverain relèvent des eaux intérieures de celui-ci. Si la distance entre les laisses de basse mer aux points d'entrée naturelle de la baie ne dépasse pas 24 milles marins, une ligne droite de base peut être tracée entre les deux laisses. Dans le cas d'une ouverture supérieure à 24 milles marins, la ligne de base droite de 24 milles marins au maximum pourra être tracée à l'intérieur de la baie (article 10, § 4 et 5).

Par ailleurs, des **considérations historiques** peuvent, dans des cas exceptionnels, influencer la qualification de certaines eaux, notamment lorsque des titres anciens établissent une occupation continue, paisible et non contestée par des tiers. La CIJ a ainsi reconnu en 1951, dans l'*Affaire des pêcheries* norvégiennes,

105. https://limitesmaritimes.gouv.fr/thematiques/espaces-maritimes-francais
106. CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, arrêt du 16 mars 2001, *CIJ Recueil 2001*, p. 97, § 184.
107. Une échancrure n'est qualifiée de baie que si sa superficie est au moins égale à celle d'un demi-cercle ayant pour diamètre la ligne fermant son ouverture.

que certaines baies pouvaient être considérées comme historiques en raison du lien intime entre la population, le territoire et les eaux limitrophes[108] (en France, l'ordonnance de 2016 reconnaît ce caractère à la baie du Mont Saint-Michel : *cf. infra*).

L'article 2 de la CNUDM prévoit que l'État exerce sur cet espace une autorité analogue à celle qu'il déploie sur son territoire terrestre. Cette prééminence repose sur l'adage jurisprudentiel de la Cour internationale de Justice selon lequel « *la terre domine la mer* », signifiant que les droits maritimes d'un État trouvent leur origine directe dans sa souveraineté territoriale[109]. La règle traditionnelle du passage inoffensif ne s'applique donc pas dans les eaux intérieures, sauf lorsque le tracé d'une ligne de base droite inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles. Dans ce cas, le droit de passage inoffensif s'y exerce (article 8 § 2). Par ailleurs, la CNUDM prévoit également dans cette situation un droit de passage en transit dans les eaux intérieures formant un détroit servant à la navigation internationale (articles 34 et suivants)[110].

Pour ce qui concerne l'accès aux ports, **le droit international de la mer est passé d'une logique de fermeture discrétionnaire à une présomption d'ouverture aux navires de commerce étrangers**. Bien que dépourvue de fondement coutumier rigide, cette évolution s'est imposée dès le début du XXe siècle par nécessité économique, portée par la pratique étatique et des conventions internationales, à l'instar de la convention de Genève de 1923 qui consacre le principe d'égalité de traitement sous condition de réciprocité[111]. Néanmoins, **cette ouverture n'est pas absolue**, l'État côtier disposant de prérogatives souveraines sur ses eaux intérieures et ses installations portuaires situées en dehors de ces eaux. Conformément à l'article 25 § 2 de la CNUDM, il a le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission des navires, sous réserve de notification préalable et que cela n'entraîne aucune discrimination de droit ou de fait entre les navires étrangers. Cette compétence lui permet notamment de fermer temporairement ses ports pour des raisons de sécurité, de protection des infrastructures ou pour la mise en œuvre de sanctions internationales. Cette souveraineté s'est illustrée récemment par les restrictions d'accès imposées aux navires russes dans les ports de l'Union européenne en 2022[112].

Certaines catégories de navires échappent à cette présomption d'ouverture en raison de leur nature ou de leur cargaison. C'est le **cas des navires de guerre**, dont l'accès n'est jamais un droit et relève d'un régime distinct. L'État côtier peut, de manière discrétionnaire, autoriser, refuser ou soumettre leur entrée à des conditions strictes, sous réserve du cas de détresse. Si cet accès est fréquemment organisé par des accords ou des règles nationales reflétant les relations

---

108. CIJ, *Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, arrêt du 18 décembre 1951, *CIJ Recueil 1951*, p. 116.
109. CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, *CIJ Recueil 1969*, pp. 51-52, § 96 ; CIJ, *Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*, arrêt du 19 décembre 1978, *CIJ Recueil 1978*, p. 36, § 86 ; CIJ, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn)*, *précit.*, p. 97, § 185.
110. M. G. Kohen et F. M. Gómez Pulisich, « Les eaux intérieures », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, p. 345.
111. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, § 132.
112. Règlement (UE) 2022/576, article 1er § 11.

entre États, il demeure entièrement dépendant de la souveraineté de l'État côtier[113]. Par ailleurs, l'État côtier peut encadrer strictement l'entrée ou refuser l'accès à ses ports pour des motifs de protection de l'environnement marin. En vertu de l'article 211 § 3 de la CNUDM et de plusieurs instruments de l'Organisation maritime internationale (OMI), tels que la convention MARPOL 73/78, l'accès peut être interdit aux pétroliers non conformes aux normes techniques ou environnementales applicables. Ce pouvoir s'étend également aux navires transportant des matières dangereuses, conformément aux articles 22 et 23 de la CNUDM et aux dispositions de la convention SOLAS[114]. Selon une partie de la doctrine, l'encadrement par le droit international limite la capacité des États à imposer des exigences unilatérales[115].

S'agissant de la **police de la navigation dans les ports**, la soumission des navires à la réglementation de l'État d'accueil en matière de navigation, de sécurité ou d'environnement constitue le principe. La prééminence de l'État du port est renforcée par la CNUDM et par divers instruments ultérieurs. La convention COLREG de 1972 relative à la prévention des abordages en mer reconnaît ainsi la validité de prescriptions spéciales édictées par l'autorité compétente pour la navigation dans les ports, rades ou voies intérieures, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les règles internationales, lesquelles s'appliquent en cas de conflit[116]. Cette évolution s'est également traduite par des mécanismes de coopération régionale, à l'image du Mémorandum d'entente de Paris de 1982 sur le contrôle des navires par l'État du port, qui a instauré un cadre harmonisé d'inspection des navires étrangers dans les ports européens, avec l'objectif de lutter contre les navires sous-normes par un contrôle renforcé et coordonné[117].

Enfin, les États sont soumis, y compris pour leurs eaux intérieures, à une **obligation générale de protection et de préservation du milieu marin** en général, mais aussi des « *écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés, ou en voie d'extinction* » mais aussi de prévention, de contrôle et de réduction de la pollution marine (articles 192 et 194 de la CNUDM).

b) Les eaux archipélagiques

La CNUDM consacre pour la première fois la **notion d'État archipel**, définie comme un État constitué d'un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et les autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits qu'ils forment intrinsèquement un tout géographique, économique et politique ou qu'ils sont historiquement considérés comme tels (article 46). Ces États peuvent tracer des lignes de base archipélagiques droites (article 47) reliant les points extrêmes de leurs îles et des récifs découvrants de l'archipel, sous réserve de conditions strictes (notamment un rapport eau/terre et des limites de longueur).

---

113. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, § 134.
114. Articles 22 et 23 relatifs aux navires citernes, navires à propulsion nucléaire et navires transportant des substances ou des matières radioactives, ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives et faisant référence à la Convention SOLAS.
115. Ph. Boisson, « Navigation maritime », *Répertoire de droit international*, janvier 2007, actualisation : mars 2023, §§ 63-66.
116. *Ibid.*, § 74.
117. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, § 135 ; Ph. Boisson, « Navigation maritime », *op. cit.*, § 74.

Les eaux situées en deçà des lignes de base archipélagique, dites eaux archipélagiques, et quelle que soit leur profondeur ou leur éloignement de la côte, sont placées sous la souveraineté de l'État archipel (article 48), laquelle s'étend à l'espace aérien surjacent ainsi qu'au fond de ces eaux et sous-sol correspondant et aux ressources qui s'y trouvent. Elles ne sont toutefois **pas assimilées aux eaux intérieures**, notamment en raison de la reconnaissance d'un **droit de passage inoffensif** qui ne peut être suspendu que pour des raisons impérieuses de sécurité (article 52) mais aussi parce que l'État archipel peut organiser la navigation en désignant des voies maritimes et aériennes assurant un passage continu et rapide entre zones de haute mer ou de ZEE et qui doivent normalement comprendre toutes les routes servant normalement à la navigation internationale dans les eaux archipélagiques (et l'espace aérien surjacent). À défaut de désignation, le droit de passage archipélagique s'exerce par les routes normalement utilisées pour la navigation internationale (article 53).

c) La mer territoriale

La mer territoriale s'étend **jusqu'à 12 milles marins** au-delà des lignes de base (article 3 de la CNUDM). La France a retenu cette limite (article 5 de l'ordonnance de 2016 : *cf. infra*). Lorsque les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre de ces États n'est en droit, sauf accord entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base de chacun des deux États. Cette stipulation ne s'applique cependant pas dans le cas où, en raison de l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales, il est nécessaire de délimiter autrement la mer territoriale des deux États (article 15).

Le principe est celui de la souveraineté de l'État côtier sur la mer territoriale, sur les eaux, le fond et le sous-sol ainsi que sur l'espace aérien qui la surplombe, dans les conditions et limites prévues par le droit international (article 2). Celui-ci organise toutefois un compromis entre cette souveraineté et les exigences de la navigation internationale en consacrant le principe du droit de passage inoffensif des navires étrangers (article 17).

S'agissant des **navires de guerre**, la CNUDM prévoit seulement que si un tel navire ne respecte pas les règles de l'État côtier et refuse de s'y conformer, celui-ci peut lui ordonner de quitter immédiatement la mer territoriale. Certains États ont fait, au titre de l'article 310 de la CNUDM, des déclarations par lesquelles ils se réservaient le droit de réglementer le passage des navires de guerre dans leurs eaux territoriales (ex. : Oman, Yémen…)[118]. À l'inverse, d'autres États, comme la France (article L. 5211-1 du code des transports), ont confirmé une approche non discriminatoire, en considérant les navires de guerre de la même façon que les navires de commerce. L'État côtier peut toutefois suspendre temporairement ce droit dans des zones déterminées de sa mer territoriale si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité (article 25).

Le droit de passage ne peut s'exercer que sous réserve de respecter les obligations découlant directement de la Convention (par exemple celle résultant de l'article 14 § 6 qui impose aux sous-marins et autres véhicules submersibles

118. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, § 151, *Cf.* CNUDM, « Déclarations et Réserves ». Leur licéité au regard de la CNUDM est d'ailleurs contestable.

de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon). Il s'exerce également sans préjudice du pouvoir de l'État côtier de réglementer la navigation dans sa mer territoriale, à condition que ces règles ne soient ni discriminatoires, en droit ou en fait, à l'égard d'un navire d'un État donné, ni de nature à entraver l'exercice du droit de passage (article 24). La CNUDM permet ainsi à l'État côtier d'adopter des règles dans des domaines qu'elle liste, à savoir la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime, la protection des équipements et systèmes d'aide à la navigation, la protection des câbles et des pipelines, la conservation des ressources biologiques de la mer, la prévention des infractions aux lois et règlements de l'État côtiers relatifs à la pêche, la préservation de l'environnement de l'État côtier, la prévention, la réduction et maîtrise de sa pollution, ou encore la prévention des infractions aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'État côtier (article 21). L'État peut ainsi désigner des voies de circulation, imposer des dispositifs de séparation de trafic et imposer, comme dans ses eaux intérieures, des règles renforcées à certains navires à risque, tels que les navires-citernes, les navires nucléaires ou ceux transportant des substances dangereuses, qui peuvent être tenus d'emprunter des voies spécifiques et de respecter des exigences documentaires et de sécurité issues des conventions internationales, notamment SOLAS.

1.1.2.2. Les espaces maritimes sous droits souverains et juridiction

a) La zone contigüe

Espace maritime situé entre 12 et 24 milles marins, la zone contigüe est une institution maintenue par la CNUDM malgré les débats sur sa disparition au profit de la ZEE. Son régime a évolué : alors qu'elle était auparavant rattachée à la haute mer, elle est désormais intégrée dans le système de la ZEE, bien qu'elle conserve un statut autonome. Dans cet espace, **l'État côtier ne dispose que de compétences limitées de police** pour prévenir ou réprimer des infractions douanières, fiscales, sanitaires ou migratoires commises sur son territoire ou dans sa mer territoriale (article 33 CNUDM) auxquelles s'ajoutent les compétences attachées à la ZEE. Elle bénéficie par ailleurs d'une compétence pour la protection des objets archéologiques et historiques, permettant à l'État côtier de sanctionner leur enlèvement non autorisé (article 303).

b) La zone économique exclusive (ZEE)

La zone économique exclusive (ZEE) est **l'espace maritime qui s'étend au-delà de la mer territoriale et jusqu'à 200 milles des lignes de base** (article 57 de la CNUDM). En l'absence, dans la convention, de précisions sur les méthodes de délimitation de la ZEE, plusieurs méthodes peuvent être appliquées comme la ligne d'équidistance (avec possibilité de pondération de certains éléments de base du calcul pour aboutir à une solution jugée équitable), la ligne perpendiculaire à la direction générale de la côte ou encore la délimitation à l'aide de parallèle ou méridiens[119].

119. https://limitesmaritimes.gouv.fr/methodes-de-delimitation-des-espaces-maritimes-francais

L'article 74 de la CNUDM prévoit que la délimitation de la ZEE entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face doit être effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable, étant précisé que l'accord prévaut sur l'équité[120]. S'ils n'y parviennent pas, les États doivent avoir recours aux procédures de la partie XV relative au règlement des différends. En attendant, ils sont invités à conclure des arrangements provisoires de caractère pratique. Les accords entre États voisins qui ont été conclus sont, pour la majorité d'entre eux, non pas des accords sectoriels, mais des accords de délimitation globale et fonctionnelle, opérée au moyen d'une ligne unique applicable à plusieurs espaces maritimes (plateau continental, ZEE)[121].

Cependant, le droit international ne consacre aucune obligation générale pour les États de procéder à la délimitation de leurs frontières maritimes[122]. Cette absence d'obligation explique le maintien de nombreuses situations d'indétermination, souvent liées à des revendications concurrentes qui alimentent un contentieux important, porté devant les juridictions internationales, arbitrales ou spécialisées[123]. Les limites de la zone, ainsi que les lignes de délimitation arrêtées en application de l'article 74, doivent être portées sur des cartes marines à échelle appropriée ou, le cas échéant, définies par des listes de coordonnées géographiques précisant le système géodésique retenu. Ces documents doivent ensuite faire l'objet d'une publicité suffisante et être déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (article 76).

L'État côtier ne dispose pas d'une pleine souveraineté sur la ZEE mais seulement de droits souverains exclusifs pour l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol (article 56) mais aussi pour procéder à la construction et autoriser et réglementer la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations de production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ou d'installations et d'ouvrages pouvant entraver l'exercice des droits de l'État côtier dans la zone (article 60 § 1). Il exerce également sa juridiction sur ces installations en matière de douanière, fiscale, sanitaire, de sécurité et d'immigration (article 60 § 2) mais également en matière de recherche scientifique marine et de protection et de préservation du milieu marin (article 56 § 1 b). Cela fait donc de la ZEE « *un espace fonctionnel et hybride, à cheval entre le régime de la mer territoriale et celui de la haute mer* »[124].

Lorsqu'il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'État côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres États et agit d'une manière compatible avec la convention (article 56 § 2).

120. F. Orrego Vicuña, « Le rôle de la jurisprudence internationale », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer,* Paris, Pedone, 2017, p. 99.
121. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Zone économique exclusive », *Répertoire de droit international*, janvier 2021, §§ 80 à 82.
122. *Ibid.*
123. *Ibid.*
124. P. Ricard et M. Voelckel, « Pêche / Exploitation durable des ressources halieutiques », *Répertoire de droit international*, janvier 2021, § 23.

Les États tiers, y compris les États sans littoral, disposent en effet de libertés plus étendues que dans la mer territoriale en matière de navigation, de survol ainsi que la pose de câbles et de pipelines sous-marins (article 58).

Si l'État est tenu, dans sa ZEE, à une obligation générale de protection et de préservation du milieu marin (article 192) et de prévention, de contrôle et de réduction de la pollution marine (article 194), les articles 61 et 62 de la CNUDM énoncent plus spécifiquement les droits et obligations de l'État côtier en matière de conservation, de gestion et d'exploitations des ressources biologiques. Elle définit la conservation comme la fixation, sur la base de données scientifiques fiables, de « *volume admissible de captures* » qui « *correspond au volume total d'espèces pouvant être pêchées dans la ZEE sans risquer la surexploitation* »[125]. La convention impose de maintenir les stocks à un niveau garantissant un rendement maximal durable, en tenant compte des facteurs écologiques et économiques, notamment des besoins des communautés côtières et des pays en développement, mais aussi de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial. Elle affirme aussi l'objectif d'une exploitation optimale des ressources, tout en laissant à l'État côtier une marge d'appréciation pour fixer sa capacité d'exploitation. Toutefois, cette exploitation doit tenir compte de ses effets sur les espèces associées ou dépendantes, dont la reproduction ne doit pas être sérieusement compromise.

La convention précise que, dans l'hypothèse où la capacité d'exploitation de l'État est inférieure à l'ensemble des volumes admissibles de capture, il autorise d'autres États par voie d'accords ou d'autres arrangements à exploiter le reliquat de volumes admissibles, en tenant compte de l'importance que les ressources biologiques de la zone présentent pour son économie et ses intérêts nationaux, les besoins des États en développement de la région et de la nécessité de réduire à un minimum les perturbations économiques dans les États où les ressortissants pratiquent habituellement la pêche dans la zone. L'État côtier dispose d'un large pouvoir de réglementation, incluant fixation d'un volume admissible des captures, licences et mesures techniques, mais celui-ci reste limité par la convention et les accords internationaux (articles 61 à 64 de la CNUDM). Enfin, s'agissant des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent à cheval entre les ZEE et la haute mer (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs qui ont fait l'objet d'un Accord adopté à New York le 4 décembre 1995, la convention précise que leur gestion repose sur une coopération entre États, notamment au sein d'organisations régionales, afin d'assurer la conservation et le développement de ces espèces.

La France s'est dotée dans le principe d'une ZEE dès la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 à laquelle a succédé **l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016**, qui tire toutes les conséquences de la CNUDM (*cf. infra*).

c) Le plateau continental

Le plateau continental est constitué par **le fond de la mer et le sous-sol sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État** au-delà de la limite des 12 milles marins et jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles des lignes de base lorsque le rebord externe

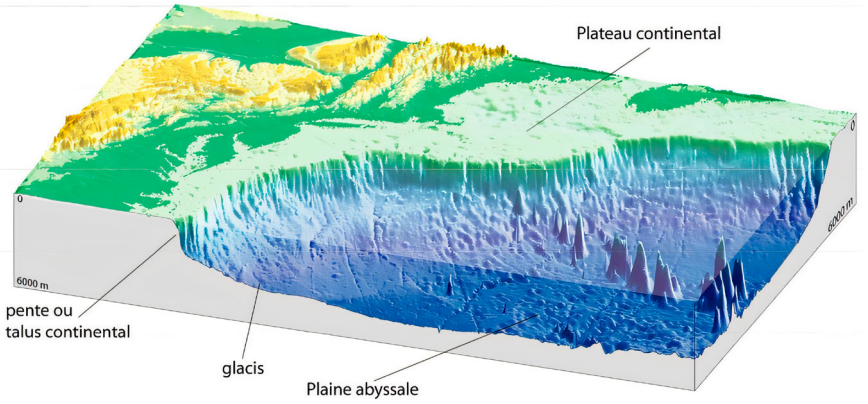
125. *Ibid.*, § 24.

de la marge continentale se trouve à une distance inférieure (voire au-delà dans certaines conditions). Le régime établi par la CNUDM, qui reprend pour l'essentiel celui résultant de la convention de Genève de 1958 sur le plateau continental, est comparable à celui de la ZEE (qui s'en est d'ailleurs inspiré et qui avait retenu particulièrement l'attention des négociateurs lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en raison de sa nouveauté, comme pour la Zone[126]). La délimitation du plateau continental entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord afin d'aboutir à une solution équitable ; s'ils ne parviennent pas à un accord dans un délai raisonnable, les États concernés ont recours aux procédures prévues à la partie XV (article 83).

Ce régime s'applique de plein droit dans la limite des 200 milles (pour laquelle les droits de l'État côtier ne dépendent ni d'une occupation effective ni d'une proclamation expresse). Au-delà de la limite des 200 milles, son application dépend de l'extension des droits souverains de l'État, qui n'est possible que si la réalité physique de son plateau continental se prolonge au-delà : c'est ce que prévoit l'article 76 § 4 de la CNUDM, qui précise les méthodes permettant de déterminer le rebord externe qui marque la fin physique du plateau. Pour étendre ses droits souverains sur le sol et le sous-sol de la mer au-delà de la ligne de 200 milles marins, la convention prévoit que l'État concerné doit déposer un dossier auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC), organe à caractère scientifique et technique institué par l'annexe II, afin d'établir que son plateau continental se prolonge effectivement au-delà de cette ligne (par l'existence de critères géomorphologiques et sédimentaires). La CLPC analyse le dossier en s'appuyant sur des directives scientifiques et techniques adoptées en 1999[127] afin de vérifier si les prétentions de l'État quant à la consistance de son plateau au-delà de la ligne des 200 milles marins répondent aux critères posés par l'article 76 quant à la définition du plateau. Des États tiers peuvent formuler des observations s'ils justifient d'un intérêt (en revanche, la CLPC, qui est un organe technique, se refuse à examiner des contestations portant sur une question de souveraineté). Ce n'est qu'une fois la recommandation de la CLPC émise, que l'État peut étendre son plateau continental en adoptant les dispositions nécessaires en droit interne. Cette extension ne peut pas aller au-delà de 350 milles des lignes de base ou jusqu'à 100 milles de l'isobathe de 2 500 m (article 76). Les recommandations de la CLPC ne sont pas contraignantes mais les limites fixées par un État sur la base des recommandations de la CLPC sont définitives et de caractère obligatoire (article 76 § 8 et article 3 de l'Annexe II) même si la CLPC ne contrôle pas leur mise en œuvre. L'État peut soumettre une demande révisée s'il n'accepte pas les conclusions formulées.

126. G. Giraudeau, S. Robert-Cuendet, M. Voelckel, « Plateau continental », *Répertoire de droit international*, février 2022, § 15.
127. Directives scientifiques et techniques de la Commission des limites du plateau continental, adoptées par la Commission le 13 mai 1999, 5e session, CLCS/11.

La pratique internationale montre une grande diversité de situations[128] : soumissions partielles en cas de différends, dépôts conjoints[129] ou annonces sur des demandes à venir[130]. L'article 84 prévoit que les lignes de la limite extérieure du plateau continental, ainsi que les lignes de délimitation arrêtées conformément à l'article 83, doivent être portées sur des cartes marines à échelle appropriée ou, le cas échéant, sur des listes de coordonnées géographiques, puis faire l'objet d'une publicité adéquate et d'un dépôt auprès du Secrétaire général de l'ONU et du Secrétaire de l'AIFM s'agissant des limites extérieures.



Source : https://www.extraplac.fr/Contexte-juridique/Criteres-de-delimitation-du-plateau-continental.

La France, faisant usage de cette possibilité d'étendre sa juridiction sur le plateau continental au-delà de 200 milles marins, a développé un programme en ce sens (programme EXTRAPLAC : *cf. infra*).

Il résulte de l'article 83 de la CNUDM que la délimitation du plateau continental entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face doit être effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable. Comme pour la ZEE, s'ils n'y parviennent pas, les États doivent avoir recours aux procédures de la partie XV relative au règlement des différends. En attendant, ils sont invités à conclure des arrangements provisoires de caractère pratique.

Ainsi que l'a rappelé la CIJ, « *le plateau continental est une institution du droit international qui, bien qu'étant liée à un fait naturel, ne s'identifie pas au phénomène désigné par la même expression dans d'autres disciplines. C'est le plateau continental, en tant que "zone prolongeant physiquement le territoire de la plupart des États maritimes par [une] espèce de socle" qui a appelé en premier lieu l'attention des géographes et hydrographes, puis celle des juristes (…). La Cour*

128. G. Giraudeau, S. Robert-Cuendet, M. Voelckel, « Plateau continental », *op. cit.*, § 37.
129. *Ibid.* : « *C'est le cas de la France, de l'Espagne, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 2006, pour la délinéation des plateaux continentaux en mer Celtique et dans la Baie de Biscaye (CLCS/52)* ».
130. *Ibid.* : « *C'est le cas, par exemple, de la France qui en 2009 demande l'extension du plateau continental des îles Kerguelen en se réservant le droit de déposer ultérieurement une demande d'extension pour la Terre Adélie (CLCS/66)* ».

note cependant que, très tôt dans l'évolution de la notion juridique de plateau continental, son acception s'est élargie, au point de comprendre pour finir toute étendue du fond des mers se trouvant dans un rapport particulier avec la côte d'un État voisin, qu'elle présente ou non les caractéristiques exactes qu'un géographe attribuerait à un "plateau continental". Cet élargissement du concept à des fins juridiques, dont témoigne en particulier le recours au critère d'exploitabilité pour définir la limite des droits vers le large, ressort clairement des documents de la Commission du droit international et des autres travaux préparatoires de la convention sur le plateau continental signée à Genève en 1958 »[131].

L'État côtier dispose des droits souverains exclusifs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles du fond et sous-sol de son plateau continental. Ces droits ne lui confèrent toutefois aucune compétence sur la colonne d'eau surjacente. Les ressources naturelles comprennent les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol (article 77). Cette définition a pu être jugée incomplète par la doctrine qui relève des difficultés d'interprétation entre espèces sédentaires et espèces qui se déplacent[132].

L'État côtier a également le droit exclusif d'autoriser et de réglementer les forages sur le plateau continental, quelles qu'en soient les fins (article 81) et, comme pour la ZEE, de procéder à la construction et d'autoriser et réglementer la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations de production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ou d'installations et d'ouvrages pouvant entraver l'exercice des droits de l'État côtier dans la zone. **Il exerce également sa juridiction sur ces installations y compris en matière de lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires, de sécurité et d'immigration** (article 80 par renvoi à l'article 60). Ainsi que l'a relevé la CIJ, ces droits constituent des droits souverains inhérents, qui ne nécessitent ni reconnaissance formelle, à la différence de la ZEE, ni exercice effectif pour exister[133].

L'État côtier exerce également sa juridiction en matière de recherche scientifique marine ainsi que cela résulte de l'article 246 de la CNUDM. Toutefois, un refus ne peut être opposé que dans certains cas énumérés au paragraphe 5, notamment si le projet a une incidence directe sur l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques ou s'il prévoit des forages dans le plateau continental. En revanche, s'agissant du plateau continental étendu, l'État côtier ne peut refuser son consentement pour le motif tiré de l'incidence directe du projet sur les ressources naturelles, sauf dans certaines zones qu'il a publiquement désignées comme faisant ou devant faire l'objet d'opérations d'exploration ou d'exploitation.

131. CIJ, *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt du 24 février 1982, *CIJ Recueil 1982*, p. 45, § 41.
132. G. Giraudeau, S. Robert-Cuendet, M. Voelckel, « Plateau continental », *op. cit.*, § 51.
133. CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark ; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, *CIJ Recueil 1969*, p. 22, § 19.

Les États tiers, y compris les États sans littoral, disposent de la liberté navigation, de survol ainsi que la pose de câbles et de pipelines sous-marins (article 79). Toutefois, le tracé de ces derniers doit être agréé par l'État côtier qui ne peut entraver leur pose sous réserve de son droit de prendre des mesures raisonnables pour l'exploration du plateau continental, l'exploitation de ses ressources naturelles et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution (article 79). Par ailleurs lorsqu'ils posent des câbles ou des pipelines, les États doivent tenir « *dûment compte* » des câbles ou des pipelines déjà en place.

Si la CNUDM n'impose pas, comme pour les ressources de la ZEE, un objectif de conservation, l'État reste néanmoins soumis, ici encore, à l'obligation générale de protection et de préservation du milieu marin mais aussi de prévention, de contrôle et de réduction de la pollution marine (articles 192 et 194).

Le plateau continental obéit ainsi à un régime propre, distinct de celui de la ZEE, l'article 78 §1 de la CNUDM précisant que les droits de l'État côtier sur le plateau continental n'affectent pas le régime juridique des eaux surjacentes ou de l'espace aérien situé au-dessus de ces eaux. Cependant, le lien entre plateau continental et ZEE peut être pris en considération dans les opérations de délimitations maritimes[134].

1.1.2.3. Les espaces internationaux

Les autres espaces maritimes, qui représentent en réalité la grande majorité des eaux et des fonds marins, se trouvent hors de la souveraineté et des droits souverains des États.

a) La haute mer

Relèvent de la haute mer toutes les eaux qui sont au-delà des ZEE (et, *a fortiori*, de la mer territoriale ou les eaux intérieures ou archipélagiques d'un État) : son régime est régi par les articles 86 et suivants de la CNUDM. Dans cet espace, affecté à des fins pacifiques (même si les activités militaires n'en sont pas prohibées : *cf.* article 88), tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent des libertés fondamentales qui s'exercent dans les conditions prévues par la CNUDM mais aussi plus largement par les autres règles du droit international. Les États ne peuvent par conséquent revendiquer aucune souveraineté sur cet espace (article 89). Il faut cependant relever que la liberté de la haute mer dont bénéficient les États non littoraux enclavés sur le territoire terrestre n'impose pas aux États littoraux voisins de négocier un accès souverain à la mer[135].

134. CIJ, *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, arrêt du 3 juin 1985, *CIJ Recueil 1985*, p. 33, § 33 – G. Giraudeau, S. Robert-Cuendet, M. Voelckel, « Plateau continental », *op. cit.*, § 19.
135. CIJ, *Obligation de négocier un accès à l'océan Pacifique (Bolivie c. Chili)*, arrêt du 1er octobre 2018, *CIJ Recueil 2018*, p. 507. Dans cette affaire, la CIJ examine les divers fondements juridiques invoqués par la Bolivie à l'appui de l'obligation de négocier son accès souverain à l'océan Pacifique qui, selon elle, incombait au Chili. La Cour conclut qu'aucun de ces fondements n'établit une obligation pour le Chili de négocier l'accès souverain de la Bolivie à l'océan. Elle ajoute que cette conclusion « *ne doit cependant pas être comprise comme empêchant les Parties de poursuivre leur dialogue et leurs échanges dans un esprit de bon voisinage, afin de traiter les questions relatives à l'enclavement de la Bolivie, dont la solution est considérée par l'une et l'autre comme relevant de leur intérêt mutuel* ».

Selon la CNUDM, **la liberté de la haute mer** comporte la liberté de navigation, de survol, de pose de câbles et pipelines, de pêche et de recherche scientifique (article 87). Cette liste, plus longue que celle prévue par la convention de 1958, n'est pas, selon la doctrine, exhaustive et tend à s'élargir, notamment avec le développement de nouvelles activités (énergies marines, exploitation des ressources génétiques)[136]. Ces libertés doivent cependant être exercées avec un devoir de respect des droits des autres États (*due regard*) et dans le cadre des obligations générales prévues par la convention, notamment en matière de protection de l'environnement et de coopération internationale. À cet égard, on pourra relever que l'article 116 de la CNUDM, s'il affirme que tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, précise que c'est sous réserve « *a) de leurs obligations conventionnelles ; b) des droits et obligations ainsi que des intérêts des États côtiers tels qu'ils sont prévus entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67 ; et c) de la présente section* », et qui visent donc les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs.

En haute mer, prévaut le principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon. L'article 92 §1 de la CNUDM précise en effet que les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis à sa juridiction exclusive en haute mer. Cette compétence implique en principe des obligations importantes pour l'État concerné, notamment en matière de sécurité, de contrôle administratif et de respect des normes internationales. À ce cadre s'ajoute le concept de patronage qui prolonge la logique du pavillon et qui s'applique dans le contexte des activités conduites dans la Zone[137].

Par exception au principe de compétence exclusive de l'État du pavillon, **certains mécanismes reconnaissent à d'autres États des compétences de contrôle et d'intervention**. Il en va ainsi du droit de visite (article 110 de la CNUDM) qui permet à un navire de guerre d'un État d'arraisonner ou de vérifier le pavillon d'un navire étranger en haute mer dans certains cas limités (piraterie, transport d'esclaves, émissions non autorisées, absence de nationalité, ou soupçon que le navire possède en réalité la même nationalité que le navire de guerre). Il en va également du droit de poursuite (article 111 de la CNUDM), qui autorise un État côtier à poursuivre en haute mer en vue de stopper ou d'arrêter les navires qui auraient enfreint le droit de l'État côtier dans les zones sous sa juridiction ou sur lesquelles ils possèdent des droits souverains, sous conditions strictes. Le droit de poursuite ne peut être exercé qu'après qu'un avertissement, visuel ou sonore, par des navires de guerre ou des aéronefs militaires ou d'autres navires ou aéronefs qui portent des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet. Cette poursuite peut se poursuivre au large jusqu'à qu'elle soit interrompue ou que le navire pénètre dans la mer territoriale d'un autre État. Un navire qui aurait été

136. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, §192.

137. « *Le concept de "patronage" a été clarifié par la chambre spéciale du TIDM dans son avis du 1er février 2011 sur les activités minières dans la Zone. Il s'agit d'un "lien de contrôle" qui permet à l'État patronnant d'imposer à l'entité patronnée une réglementation appropriée, d'en contrôler la bonne application et, le cas échéant, d'en poursuivre les manquements (…). Dès lors, même si une entité peut être patronnée par un État dont elle n'a pas la nationalité, la "loi du patronage" pourra s'appliquer dans les mêmes conditions que la loi du pavillon. Toutefois, cela n'exclut pas,* a priori*, la possibilité que la loi du pavillon de l'État de nationalité de l'entité patronnée s'applique également aux activités de celle-ci en haute mer. Des conflits de compétence pourraient ainsi voir le jour* » – G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, §195.

stoppé ou arrêté en dehors de la mer territoriale dans des circonstances ne justifiant pas l'exercice du droit de poursuite est indemnisé de toute perte ou de tout dommage éventuels.

De même, un droit d'intervention existe en cas de pollution maritime, permettant à un État côtier de prendre des mesures proportionnées pour protéger son littoral et ses intérêts connexes, y compris la pêche à la suite d'un accident en mer (article 221).

La haute mer n'est pas un lieu de non-droit et les juridictions, y compris nationales, peuvent être amenées à connaître de litiges qui s'y rapportent même si c'est relativement exceptionnel.

b) La Zone

Les fonds marins et leur sous-sol situés au-delà de toute juridiction nationale – désignés comme la « Zone » – constituent un patrimoine commun de l'humanité en vertu de l'article 136 de la CNUDM. **Aucun État ne peut revendiquer de souveraineté ou exercer des droits souverains** sur ces ressources. L'article 311 § 6 de la CNUDM affirme le caractère intangible du principe du patrimoine commun de l'humanité : les États parties s'engagent à ne pas le modifier ni à conclure d'accords qui y dérogeraient. Ce principe implique que les activités menées dans la Zone, le sont « *dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États, qu'il s'agisse d'États côtiers ou sans littoral, et compte tenu particulièrement des intérêts et besoins des États en développement et des peuples qui n'ont pas accédé à la plaine indépendance ou à un autre régime d'autonomie* » (article 140 § 1).

La Zone est riche en ressources minérales. On peut mentionner notamment les nodules polymétalliques (riches en manganèse, nickel, cobalt), les sulfures polymétalliques (contenant cuivre, zinc, or, argent) et les encroûtements cobaltifères de ferromanganèse présents sur les reliefs sous-marins (*cf. infra*). Ces ressources suscitent un intérêt croissant en raison de la demande mondiale en métaux stratégiques, notamment pour les technologies numériques et la transition énergétique. La gestion de ces ressources relève de **l'Autorité internationale des fonds marins** (AIFM), qui délivre des contrats d'exploration et peut-être, à terme, d'exploitation. Elle assure le partage équitable, sur une base non discriminatoire, des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone par un mécanisme approprié (article 140 § 2).

L'AIFM a conclu une trentaine de contrats d'exploration avec des États ou des organismes publics (dont la France via l'Ifremer) ainsi qu'avec des entreprises privées, à condition qu'elles soient patronnées par un État partie à la CNUDM. Les États qui patronnent des entreprises privées engagent leur responsabilité internationale en assurant la surveillance de leurs activités. Pour la France, l'ordonnance du 8 décembre 2016 organise cette procédure pour les personnes physiques ou morales de nationalité française (article 17).

Les opérateurs privés sont soumis à un régime hybride[138] : ils doivent d'abord signer un contrat avec l'AIFM et en respecter les stipulations[139]. En cas de différend, le cocontractant ou l'AIFM peuvent saisir la chambre spéciale du

138. G. Giraudeau, S. Robert, L. Lucchini, « Mer », *op. cit.*, §§ 218-219.
139. https://isa.org.jm/exploration-contracts/

Tribunal international du droit de la mer (TIDM – *cf. infra*). Les opérateurs privés sont ensuite soumis au « code minier » (lorsqu'il aura été adopté par l'AIFM) qui devra comporter les règlements d'exploration des nodules polymétalliques, des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse. Ils sont également soumis à législation de leur État de patronage, ce qui inclut des obligations environnementales et de diligence. De leur côté, les États qui interviennent directement dans la Zone sont également soumis au cadre de l'AIFM et aux obligations du droit international, notamment en matière de protection de l'environnement et de coopération internationale.

L'octroi de licences d'exploitation des grands fonds marins dépend encore de l'adoption préalable du volet exploitation du **« code minier » international** qui doit fixer des règles contraignantes, notamment sur la protection de l'environnement, le partage des bénéfices lié au principe de patrimoine commun de l'humanité, la responsabilité en cas de dommages écologiques et les modalités de contrôle. En l'état, l'exploitation des fonds marins divise fortement la communauté internationale. Une partie des États, en particulier la France (le Président de la République a ainsi pris position en faveur d'une interdiction pure et simple de toute exploitation des fonds marins lors de la COP27 en 2022[140] et elle a adhéré, en 2025, au principe d'une pause de précaution avec une quarantaine de pays[141]), ainsi que de nombreux acteurs (notamment les ONG de protection de la nature) soutiennent une approche de précaution voire un moratoire, estimant les connaissances scientifiques insuffisantes. À l'inverse, d'autres États, à l'instar des États-Unis, et certains acteurs économiques (notamment *The Metals Company*) attirés par les enjeux économiques, poussent à une ouverture rapide de l'exploitation : le Président des États-Unis a ainsi signé un acte de l'exécutif autorisant l'exploitation de fonds marins[142] (*cf. infra*).

1.1.2.4. Les zones particulières

a) Les détroits internationaux[143]

Les détroits internationaux relèvent d'un régime juridique particulier et diversifié. Cette notion est apparue de manière prétorienne dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans son arrêt de 1949 sur l'*Affaire du Détroit de Corfou*[144], notamment sur la question du passage des navires de guerre.

140. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/07/deplacement-du-president-de-la-republique-en-republique-arabe-degypte-a-loccasion-de-la-cop-27
141. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/06/09/pour-un-ocean-preserve-protegeons-les-grands-fonds-marins-en-haute-mer-de-lexploitation-miniere
142. https://www.leclubdesjuristes.com/international/donald-trump-signe-un-decret-relatif-a-lexploitation-des-grands-fonds-marins-une-remise-en-cause-du-multilateralisme-en-droit-international-de-la-mer-10469/
143. S. Karagiannis, « Les obligations de l'État côtier face aux dangers pour la navigation maritime dans ses eaux côtières », *Journal du droit international (Clunet)* n° 2, Avril-Mai-Juin 2020, doctr. n° 4 ; « Les voies de circulation et les dispositifs de séparation du trafic dans les détroits internationaux », *Journal du droit international (Clunet)* n° 1, janvier-février-mars 2023, doctr. n° 1.
144. CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, *CIJ Recueil 1949*, p. 28 : « *il est généralement admis et conforme à la coutume internationale que les États, en temps de paix, possèdent le droit de faire passer leurs navires de guerre par des détroits qui servent, aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer, sans obtenir au préalable l'autorisation de l'État riverain, pourvu que le passage soit innocent. À moins qu'une convention internationale n'en dispose autrement, un État riverain ne possède pas le droit d'interdire un tel passage par les détroits en temps de paix* ».

Les deux critères sur lesquels repose la définition des détroits internationaux sont :
– le critère géographique, tenant à la communication entre deux parties espaces maritimes ;
– le critère fonctionnel, tenant à l'utilisation du détroit « aux fins de navigation internationale ».

Ces principes coutumiers ont été repris et codifiés par la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, l'une des conventions signées à Genève en 1958. Son article 16 § 4 a instauré **un régime dérogatoire pour les parties de mer territoriale formant des détroits internationaux**, en prévoyant un droit de passage inoffensif des navires étrangers ne pouvant y être suspendu. Cet article a repris les critères précités aux fins de qualification d'un détroit international, à savoir, d'une part, le critère géographique en l'étendant aux détroits qui mettent en communication « *une partie de la haute mer avec une autre partie de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un État étranger* » et, d'autre part, le critère fonctionnel[145]. Ce cadre coutumier, codifié au sein de la convention de Genève de 1958, bien que garantissant un droit de passage inoffensif, a pu être jugé insuffisamment protecteur des intérêts de la navigation internationale par la doctrine internationaliste[146].

La CNUDM consacre en sa partie III un régime juridique spécifique aux détroits servant à la navigation internationale, conciliant la liberté de navigation et la souveraineté des États côtiers. Elle définit le détroit servant à la navigation internationale comme celui qui relie « *une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive* » (article 37) ou « *la mer territoriale d'un État à une partie de la haute mer ou à la zone économique exclusive d'un autre État* » (article 45 § 1, b). Elle marque une évolution par rapport à la convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, en instituant un nouveau régime dit de « *passage en transit* », tout en maintenant, dans certains cas, le régime antérieur du passage inoffensif.

Le régime de droit commun prévoit le passage en transit (articles 37 à 44 de la CNUDM). Conformément à l'article 37 de la CNUDM, le régime de passage en transit s'applique aux détroits servant à la navigation internationale qui relient une partie de la haute mer ou une ZEE à une autre partie de la haute mer ou ZEE. Ce régime, défini à l'article 38, se distingue du passage inoffensif en ce qu'il confère aux navires et aéronefs de tous les États la liberté de navigation et de survol sans entrave aux seules fins d'un transit continu et rapide à travers le détroit. Ce droit de passage en transit s'accompagne de la liberté de navigation et de survol, ainsi que de la possibilité pour les sous-marins de naviguer en plongée (article 39 § 1) :
– d'une part, les navires et aéronefs exerçant le droit de passage en transit doivent s'abstenir de tout recours à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté de l'État riverain (article 39 § 1, b), se conformer aux règles internationales relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution

145. Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, adoptée en 1958, article 16 § 4.
146. Voir par exemple D. Momtaz, « La question des détroits à la III[e] Conférence du Droit de la mer », *Annuaire français du Droit International*, année 1974, pp. 841-859.

(article 39 § 2) et respecter les lois et règlements de l'État riverain (article 42 § 4), notamment les voies de circulation et les dispositifs de séparation de trafic (article 43) ;
– d'autre part, les États riverains du détroit conservent certaines compétences : ils peuvent désigner des couloirs de navigation et prescrire des dispositifs de séparation du trafic (article 41), sous réserve d'en informer dûment la communauté internationale et d'obtenir l'approbation de l'Organisation maritime internationale ; ils peuvent également édicter des lois et règlements relatifs à la sécurité de la navigation, à la protection de l'environnement ou à la prévention des infractions (article 42), à condition que ces mesures n'entravent ni ne discriminent le passage en transit[147] ; ils conservent certains pouvoirs de police, notamment en cas d'infraction aux règlements de sécurité lorsqu'un navire étranger cause ou menace de causer des dommages graves au milieu marin (article 233). En revanche, les États riverains ne peuvent suspendre ni entraver le passage en transit et ont l'obligation de signaler par une publicité appropriée tout danger pour la navigation dans le détroit ou pour son survol (article 44).

L'article 45 de la CNUDM prévoit deux hypothèses dans lesquelles le régime du passage en transit ne s'applique pas : lorsque le détroit est formé par une île de l'État riverain et son territoire continental, à condition qu'il existe, du côté de la haute mer ou de la ZEE, une voie d'accès comparable au regard de la commodité de la navigation et des caractéristiques hydrographiques (article 45 § 1, a) renvoyant à l'article 38 § 1) ; lorsque le détroit relie la haute mer ou une ZEE à la mer territoriale d'un État étranger (Article 45 § 1, b). Dans ces deux cas, le droit de passage inoffensif, tel que défini aux articles 17 à 32 de la CNUDM, continue de s'appliquer. Le passage inoffensif se caractérise par un transit rapide, continu et non préjudiciable à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier (article 19). Contrairement au passage en transit, il ne comprend ni liberté de survol, ni navigation en plongée des sous-marins. Toutefois, l'article 45 § 2 précise que le passage inoffensif dans ces détroits ne peut être suspendu, ce qui distingue ces détroits du régime ordinaire du passage inoffensif applicable à la mer territoriale. Par analogie, la CNUDM instaure, pour les États archipélagiques, un régime de passage par les voies archipélagiques qui combine des éléments du passage inoffensif et du passage en transit (articles 52 à 54).

La CNUDM stipule que n'entre pas dans son champ d'application « *le régime juridique des détroits où le passage est réglementé, en tout ou partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement* » (article 35, c). Ces instruments qualifiés de *lex specialis* et adoptés pour des raisons historiques, géopolitiques ou sécuritaires demeurent applicables. Cet article reconnaît donc la primauté des régimes conventionnels spéciaux préexistants à condition qu'ils soient toujours en vigueur et s'analyse en une clause de sauvegarde du droit conventionnel antérieur, confirmant que la CNUDM a un rôle de socle supplétif n'ayant pas vocation à abroger ces traités.

147. Sur une éventuelle discrimination fondée sur le caractère militaire d'un navire, la CIJ a jugé dans l'*Affaire du Détroit de Corfou* que, conformément à la coutume internationale, les États possèdent en temps de paix, le droit de faire passer leurs navires de guerre dans les détroits.

Les traités internationaux relatifs aux détroits, antérieurs à l'entrée en vigueur de la CNUDM et encore en vigueur aujourd'hui, sont les suivants :

– Traité de Copenhague de 1857 concernant les détroits danois, l'Øresund (Sund), le Petit Belt et le Grand Belt qui prévoit la liberté de passage en temps de paix, et la possibilité d'interdire le passage aux navires de guerre en temps de guerre ;

– Traité de Buenos Aires du 23 juillet 1881 entre l'Argentine et le Chili concernant le détroit de Magellan et l'ouvrant à tous les navires et en tout temps, sans possibilité de fortification ni de passage aux navires de guerre ;

– Convention de Montreux du 20 juillet 1936 (dont la France est dépositaire et qui se substitue à la convention de Lausanne de 1923) concernant les détroits turcs du Bosphore et des Dardanelles prévoyant un régime : en temps de paix, le passage est libre pour tous les « *navires de commerce* » (entendus comme tout navire autre que militaire) mais sous condition notamment de tonnage et d'information préalable des autorités turques pour les bâtiments de guerre (les puissances riveraines de la mer Noire bénéficient d'un régime plus favorable pour le transit de leurs bâtiments de guerre, dans certaines limites) ; en temps de guerre, si la Turquie est belligérante, elle peut s'opposer à tout passage, sauf celui des navires de commerce des puissances non belligérantes, et, si elle ne l'est pas, seul est interdit le passage des bâtiments de guerre des puissances belligérantes (sauf assistance prêtée à un État victime d'une agression, en vertu d'un traité d'assistance mutuelle engageant la Turquie) ; enfin, la Turquie ne peut percevoir aucune taxe ou charge sur les navires en transit autres que celles prévues à l'annexe I (et qui sont relatives à des services liés à la navigation dans les détroits).

La stipulation inscrite au c) de l'article 35 fait référence à des conventions « *existant de longue date* », ce qui pose la question de savoir si les déclarations de 1971 et de 1977 concernant les détroits de Malacca et de Singapour voire le traité du 26 mars 1979 conclu entre l'Égypte et Israël qui considère le détroit de Tiran et le golfe d'Akaba comme des voies d'eau ouvertes à tous et de libre circulation, peuvent être regardés comme relevant de cette catégorie.

Par ailleurs, plusieurs traités internationaux relatifs aux détroits ne relèvent pas du champ d'application du c) de l'article de la CNUDM en ce qu'ils ont été signés et sont entrés en vigueur postérieurement à cette dernière. Ils illustrent la mise en œuvre de régimes spéciaux compatibles avec la CNUDM (par exemple la déclaration commune franco-britannique du 2 novembre 1988 concernant le Pas-de-Calais offrant le droit de passage en transit sans entrave pour tous les navires ou l'accord du 3 septembre 1992 entre la Finlande et le Danemark concernant le Grand Belt).

b) Les régions polaires

Les régions polaires, notamment dans leur dimension maritime, présentent, en droit international, des particularités importantes.

Dans **l'océan Arctique**, les États riverains (Canada, Danemark via le Groenland, Norvège, Russie) sont parties à la CNUDM (sauf les États-Unis) et ses règles s'y appliquant pour l'essentiel, y compris les ZEE et l'extension potentielle de leur plateau continental au-delà de 200 milles ainsi que des stipulations particulières (notamment l'article 234 relatif aux zones recouvertes par les glaces). Ces droits s'exercent dans le respect des principes de la convention, bien que

la configuration particulière des glaces, des passages maritimes et des revendications territoriales puisse engager des débats techniques et politiques sur la délimitation et l'exercice des droits dans cette région.

L'Antarctique relève d'un autre régime. Cette région, « *située au sud du 60e degré de latitude Sud, y compris toutes les plates-formes glaciaires* »[148], dispose d'un régime juridique propre basé sur le **Traité sur l'Antarctique de 1959**. Signé à Washington le 1er décembre 1959 par les douze pays dont des scientifiques s'étaient livrés à des activités dans et autour de l'Antarctique pendant l'Année géophysique internationale 1957-1958[149], il est entré en vigueur en 1961. Depuis, d'autres États y ont adhéré, portant aujourd'hui à 58 le nombre total de Parties. « *Parmi les signataires du Traité se trouvaient sept pays (Argentine, Australie, Chili, France, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ayant des revendications territoriales qui se chevauchent parfois. D'autres pays ne reconnaissent aucune revendication. Les États-Unis et la Russie maintiennent une "base de revendication". Toutes les positions sont explicitement protégées dans l'article IV qui préserve le statu quo* »[150]. Le traité consacre la démilitarisation, la dénucléarisation et le gel des revendications de souveraineté sur le continent, assurant que la région soit utilisée exclusivement à des fins pacifiques et scientifiques.

Ce système juridique s'applique au continent et aux zones maritimes qui lui sont adjacentes mais comme le Traité gèle les prétentions territoriales et que le titre sur les espaces maritimes est accessoire au titre principal terrestre, les espaces maritimes adjacents à l'Antarctique sont généralement considérés en droit international comme **relevant de la haute mer**, les espaces maritimes adjacents à l'Antarctique sont généralement considérés en droit international comme **relevant de la haute mer** sans extension des juridictions étatiques au sens de la CNUDM. La Convention de Londres de 1972 (CCAS) assure la protection des phoques et celle de Canberra de 1980 (CCAMLR) organise la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique. Le protocole de Madrid de 1991 relatif à la protection de l'environnement interdit notamment pour une durée de 50 ans, d'exploiter les ressources minérales de l'Antarctique, et d'y déposer des déchets radioactifs[151].

En application du **Protocole relatif à la protection de l'environnement**, les États doivent prévoir un régime d'autorisation préalable encadrant toute activité sur le continent antarctique ayant un impact au moins mineur ou transitoire sur l'environnement. En conséquence, toute personne souhaitant s'y rendre doit obtenir les permis nécessaires auprès de l'autorité compétente de l'État partie concerné. En France, le dispositif a été mis en œuvre par la loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique codifiée dans le livre VII du code de l'environnement.

148. Article VI du Traité sur l'Antarctique.
149. https://www.ats.aq/f/antarctictreaty.html.
150. *Ibid.*
151. Le traité comme son protocole de 1991 n'ont pas de date d'expiration, contrairement à ce qui est parfois affirmé. L'article 25 du protocole prévoit seulement, sous strictes conditions, une possible révision à partir de 2048.

1.1.3. Les mécanismes de gouvernance et de règlement des différends

Le droit de la mer est également très structurant par les dispositifs de gouvernance et de règlement des différends qu'il établit.

1.1.3.1. Une gouvernance foisonnante

À ce jour, il existe un grand nombre d'institutions internationales dotées de mandats et d'expertises propres en lien avec le maritime. Au sein ou autour du système des Nations Unies, une vingtaine d'organisations travaillent actuellement sur cette thématique.

a) Les organisations maritimes

Plusieurs organisations internationales sont consacrées à la gouvernance des espaces maritimes, à commencer par l'Organisation maritime internationale (OMI).

> ➢ ***L'Organisation maritime internationale : la gouvernance par la norme technique***

Instituée en 1958, l'Organisation maritime consultative intergouvernementale, devenue **Organisation maritime internationale** en 1982, est l'agence spécialisée des Nations Unies pour les questions relatives à la navigation et au transport maritime international. L'organisation compte actuellement 176 membres, dont la France, trois membres associés (Hong Kong, Macao et les îles Féroé), et dispose d'un siège à Londres. La Commission européenne dispose d'un statut d'observateur.

Comme le résume sa devise, les objectifs de l'OMI sont la « *Sécurité, sûreté et efficacité de la navigation sur des océans propres* »[152]. Selon la convention portant création de l'OMI (1948), l'organisation dispose de cinq domaines d'intervention principaux[153] : l'institution d'un système de collaboration entre gouvernements en matière de réglementation de la navigation commerciale internationale ; l'élaboration de normes relatives à la sécurité maritime, l'efficacité de la navigation, et la lutte contre les pollutions marines ; l'incitation à l'abandon des mesures discriminatoires et des restrictions non indispensables appliquées par les États à la navigation commerciale internationale ; l'aide et l'assistance aux États membres en vue du développement de leurs marines marchandes nationales ; l'examen des questions relatives à la navigation maritime et à ses effets sur les milieux marins dans le cadre de saisine par d'autres organismes spécialisés

Outre son Assemblée et son Conseil, l'OMI dispose de cinq comités, dont les missions sont définies par l'article 11 de la Convention portant création de l'organisation : le comité de la sécurité maritime principalement chargé de la

152. https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-en-action/agir-pour-la-paix-et-le- respect-des-droits-de-l-homme/agir-au-sein-de-l-onu/la-france-et-les-organisations-onusiennes/la-france-et-l-organisation-maritime-internationale
153. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1958/03/19580317%2005-05%20PM/Ch_XII_1p.pdf

sécurité de l'équipement, de la conception, et des opérations menées par les navires de la marine marchande (il a notamment contribué à cette fin à la création du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, entré en vigueur le 1er juillet 2004[154]) ; le comité de protection du milieu marin chargé de la supervision des actions de lutte et de contrôle des pollutions en milieux marins (il s'appuie notamment sur la convention MARPOL 73/78, visant à prévenir les pollutions marines, accidentelles ou non, des navires) ; le comité juridique compétent en matière de gestion des questions juridiques relevant des domaines d'intervention de l'OMI ; le comité de la coopération technique qui supervise les opérations d'assistance technique, notamment à destination des pays en développement ; le comité de facilitation, compétent en matière de simplification des procédures administratives requises à l'arrivée et au départ des navires[155]. Ils sont eux-mêmes assistés de sous-comités[156].

Les conventions et protocoles constituent le principal instrument d'intervention de l'OMI. Les initiatives normatives de l'organisation portaient initialement sur des questions à caractère strictement techniques. Néanmoins, à la suite du sinistre du *Torrey Canyon* (1967), l'organisation se voit confier par les États l'ensemble des problématiques de droit public et de droit privé soulevées par la catastrophe, au détriment du Comité maritime international[157], jusqu'alors considéré comme le seul organe habilité à élaborer des conventions de droit maritime privé[158].

La mise en conformité du secteur du transport maritime à « l'Agenda 2030 »[159] et aux objectifs de développement durable qui en découlent constitue actuellement l'une des priorités de l'Organisation. Cette question est toutefois loin de faire l'unanimité. Si les États membres ont adopté en 2023 une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre des navires visant la neutralité carbone du transport maritime international autour de 2050, la traduction juridiquement contraignante de cette trajectoire demeure politiquement difficile. Le cadre dit « net zéro »[160], approuvé en avril 2025, combinant quotas d'émissions obligatoires ainsi qu'une tarification du carbone pour les navires de grande taille (plus de 5 000 tonnes brutes), n'a pas été adopté en octobre 2025. Le principe même de cette réglementation fait l'objet de vives critiques de la part de l'administration américaine et 57 États se sont prononcés le 17 octobre dernier en faveur d'un report d'un an du dispositif contraignant, contre 49 et 21 abstentions[161]. Cette division laisse mal augurer de la suite des travaux de l'organisation sur cet enjeu majeur.

154. https://www.imo.org/fr/ourwork/security/pages/solas-xi-2%20isps%20code.aspx
155. https://www.imo.org/fr/about/pages/structure.aspx
156. Tels que le sous-comité de l'élément humain, de la formation et de la veille ; le sous-comité de la mise en œuvre des instruments de l'OMI ; le sous-comité de la navigation, des communications et de la recherche et du sauvetage ; le sous-comité de la prévention et de la lutte contre la pollution ; le sous-comité de la conception et de la construction des navires ; le sous-comité des systèmes et équipement des navires ; le sous-comité du transport des cargaisons et des conteneurs.
157. Le Comité maritime international est une organisation non gouvernementale créée en 1897 basée à Anvers chargée de contribuer à l'unification du droit maritime.
158. Ph. Delebecque, Droit maritime, Précis, pp. 45-46, § 49.
159. Adopté en 2015 par les États membres de l'ONU.
160. https://www.imo.org/fr/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx
161. L. Sanchez, « L'accord mondial sur la décarbonation du transport maritime, qui représente 3 % des émissions mondiales de CO_2, repoussé sous la pression des États-Unis », *Le Monde*, 17 octobre 2025.

➢ *L'AIFM et la CPLC : la gouvernance des fonds marins*

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) est une organisation internationale autonome créée par la CNUDM et par l'accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la CNUDM, dont le siège est à Kingston (Jamaïque)[162] et qui compte 172 membres (dont l'Union européenne) et 129 observateurs qui peuvent être des États (comme les États-Unis), des organisations intergouvernementales ou des ONG. L'AIFM dispose d'un mandat exclusif sur la Zone, définie comme les fonds marins et océaniques ainsi que leurs sous-sols situés au-delà des limites des juridictions nationales et contrôle à ce titre les conditions de leur exploration et exploitation. Elle contrôle les conditions d'exploration et d'exploitation des ressources de la Zone, patrimoine commun de l'humanité en vertu de la CNUDM (l'article 145 la charge également de la protection du milieu marin). Elle accorde à ce titre des mandats d'exploration ; l'attribution de mandats d'exploitation reste pour l'instant conditionnée *a minima* à l'adoption d'un code minier (*cf. infra*).

Dans l'optique de la définition des limites géographiques de la Zone, les États côtiers doivent fournir des cartes ou des listes de coordonnées géographiques des points indiquant les limites extérieures de leur juridiction nationale. Au 31 mars 2026, 20 membres de l'AIFM ont déposé ces cartes et listes auprès du Secrétaire général : l'Australie, Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, Cuba, la France (concernant la Guadeloupe, la Guyane française, les îles Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la Martinique, la Nouvelle-Calédonie et La Réunion), le Ghana, les Îles Cook, l'Irlande, Maurice, le Mexique, Nioué, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, le Panama, les Philippines, la Pologne, le Sénégal, le Suriname, la Tunisie et les Tuvalu[163].

L'AIFM a conclu des contrats de 15 ans pour l'exploration de nodules polymétalliques, de sulfures polymétalliques et de croûtes ferromanganèse riches en cobalt dans les fonds marins profonds avec 22 contractants[164]. Pour renforcer ses capacités de recherche et d'analyse, l'AIFM a lancé en juin 2025 la « *Biobanque des grands fonds* », en marge de la Conférence des Nations Unies sur l'océan à Nice. Cette plateforme a pour objectif de « *centraliser les échantillons biologiques et les données génétiques collectés dans les zones internationales. Elle vise à démocratiser l'accès à ces connaissances, notamment pour les pays en développement, tout en définissant des standards scientifiques communs* »[165].

L'organisation de l'AIFM[166] est articulée autour de l'Assemblée (composée de tous les États membres et, sans droit de vote, des observateurs, qui fixe les grandes orientations politiques, adopte le budget et valide les règlements généraux), du Conseil (qui élabore et applique les politiques de l'Autorité, notamment en matière d'exploitation des ressources de la Zone, et joue un rôle clé dans l'adoption des normes techniques et environnementales), du

---

162. https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/07/AIFM_rapport_annuel_du_SG_2023_Chapter1.pdf
163. Rapport présenté par la Secrétaire générale de l'Autorité internationale des fonds marins en application du paragraphe 4 de l'article 166 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 22 mai 2026, p. 3.
164. https://isa.org.jm/exploration-contracts/
165. https://news.un.org/fr/story/2025/07/1157172
166. N. Aloupi, « L'AIFM : quel régime et quelle gouvernance dans l'hypothèse d'une exploitation des grands fonds marins ? », *Perspectives contentieuses internationales,* vol. 5, mars 2026, pp. 83-94.

Secrétariat (dirigé par le Secrétaire général, qui assure la gestion administrative quotidienne et met en œuvre les décisions des autres organes) ainsi que de deux organes subsidiaires : la commission juridique et technique (composée d'experts, elle est chargée d'examiner les plans de travail des opérateurs et de formuler des recommandations scientifiques et réglementaires) et la commission des finances. À ces structures s'ajoute le mécanisme de « *l'Entreprise* », organe prévu par la Convention pour exploiter directement les ressources des fonds marins, mais largement neutralisé par l'Accord de 1994.

La Commission des limites du plateau continental (CLPC) est un organe scientifique institué en 1997 conformément à l'annexe II de la CNUDM. Elle est composée de 21 membres, experts en géologie, géophysique et hydrographie, élus par les États parties parmi leurs ressortissants selon une répartition géographique équitable. Son rôle est avant tout scientifique et technique : elle examine les demandes des États côtiers qui souhaitent faire reconnaître l'extension de leur plateau continental au-delà de 200 milles marins, sur la base des critères définis à l'article 76 de la CNUDM. Elle peut coopérer avec la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO, l'Organisation hydrographique internationale et d'autres organisations internationales compétentes en vue de se procurer des données scientifiques et techniques susceptibles de l'aider à s'acquitter de ses responsabilités.

➢ ***Les autres organisations maritimes***

Les organes issus de l'Accord BBNJ (*Biodiversity Beyond National Juridiction* ou Accord relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale) renforcent l'architecture institutionnelle du droit international de la mer. L'accord prévoit en effet, afin de renforcer la gouvernance internationale de la haute mer, la création de plusieurs organes chargés d'assurer la mise en œuvre et le suivi des engagements des États parties :
– la Conférence des Parties (COP – article 47 de l'Accord), inspirée des modèles environnementaux existants (ex : COP Climat), qui deviendra l'instance de décision principale et pourra, en l'absence de consensus, adopter des mesures juridiquement contraignantes à la majorité des deux tiers (article 23 § 2)[167] ; elle peut également demander au Tribunal international du droit de la mer un avis consultatif sur la conformité à l'Accord BBNJ d'une proposition relevant de sa compétence et créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord ;
– l'organe scientifique et technique, chargé d'éclairer les décisions de la COP (article 49) : il sera composé de membres siégeant en qualité d'experts désignés par les Parties et élus par la COP, possédant les qualifications appropriées ; il évaluera les propositions d'outils de gestion de zones, y compris les aires marines protégées, analysera les études d'impact environnemental et pourra élaborer des normes et lignes directrices méthodologiques (même si leur valeur juridique reste discutée, ces instruments devraient fortement influencer la pratique des États) ;

167. Elle sera notamment compétente pour créer des aires marines protégées en haute mer. Toutefois, les Parties pourront formuler des objections à l'égard d'une décision prise dans les 120 jours après son adoption. Dans ce cas, la décision ne sera pas contraignante à leur égard (article 23 § 2).

– le comité de mise en œuvre et de contrôle du respect des obligations (article 55), chargé de favoriser la mise en œuvre de l'accord et le respect de ses dispositions, dans une logique non contentieuse, transparente, non accusatoire et non punitive.
– un comité sur l'accès et le partage des avantages (article 15) aura pour mission de formuler des recommandations et de participer à la répartition équitable des avantages, tant monétaires que non monétaires, entre les États.

L'**Organisation hydrographique internationale (OHI)** est une instance intergouvernementale à vocation scientifique créée en 1967 et comptant 104 membres (dont la France). Son organe principal, le Bureau hydrographique international (créé en 1921), est installé à Monaco. Cette organisation veille à la cartographie et à l'hydrographie de l'ensemble des mers et océans dans le but d'assurer la sécurité de la navigation et la protection des écosystèmes marins[168]. Si l'action de l'OHI portait traditionnellement sur le développement et la standardisation de documents papier, comme les cartes et les ouvrages nautiques, elle s'est recentrée depuis une trentaine d'années vers la définition et la normalisation des cartographies électroniques et numériques destinées à remplacer les cartes marines traditionnelles. Elle coordonne l'établissement de normes standardisées pour la production de données, de services hydrographiques et de documents nautiques, et a notamment assuré le développement de la norme S-57 applicable aux cartes marines numériques[169]. Elle assure également un suivi de l'évolution des sciences relevant du champ de l'hydrographie et des techniques de l'océanographie descriptive.

Le **Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)**, fondé en 1902, est l'organisation scientifique intergouvernementale spécialisée dans les sciences marines la plus ancienne. Son secrétariat est établi à Copenhague et regroupe 19 États, principalement riverains de l'Atlantique Nord et de la mer Baltique, dont la France et l'Union européenne. Via son comité d'avis, le CIEM produit des avis scientifiques sur l'état des ressources halieutiques et des écosystèmes marins, qui alimentent directement les décisions de gestion de la pêche prises par l'UE dans le cadre de sa politique commune de la pêche et par plusieurs organisations régionales de gestion des pêches. Il coordonne également des programmes de recherche collaboratifs sur les effets du changement climatique, les écosystèmes marins, la dynamique des populations de poissons, la qualité des eaux marines[170].

En matière de gouvernance des pêches, il est possible de distinguer **les organisations internationales chargées de la gestion d'espèces spécifiques** et les **organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)**, compétentes au sein de zones géographiques spécifiques.

L'exemple le plus emblématique d'organisation dédiée à la protection d'une espèce spécifique est la **Commission baleinière internationale (CBI)**, créée en 1946 par la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la

168. Sénat, Projet de loi autorisant l'approbation du protocole visant à modifier la convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, présenté au nom de M. D. de Villepin, Premier ministre, par M. P. Douste-Blazy, ministre des Affaires étrangères, texte n° 71 (2006-2007), 15 novembre 2006.
169. https://iho.int/fr/production-des-enc#:~:text=La%20S%2D57%20«%20Norme%20pour,aux%20autres%20utilisateurs%20de%20données
170. https://peche.ifremer.fr/Le-monde-de-la-peche/La-gestion/par-qui/Organisations-Internationales/CIEM

baleine. Son secrétariat est établi à Impington (Royaume-Uni). Elle rassemble actuellement 89 États membres. Son mandat initial consistait à réguler la chasse commerciale à la baleine afin d'assurer la conservation des populations de cétacés, tout en permettant le développement durable de l'industrie baleinière. Depuis l'entrée en vigueur d'un moratoire sur la chasse commerciale à la baleine en 1986[171], la CBI s'est profondément transformée : elle s'oriente désormais vers la conservation des cétacés dans leur ensemble, notamment face aux menaces que constituent le changement climatique, les collisions avec les navires, les enchevêtrements dans des engins de pêche et la pollution acoustique. La CBI constitue un exemple emblématique des tensions persistantes entre États chasseurs, notamment le Japon qui s'est retiré de la convention en 2019 pour reprendre la chasse commerciale dans ses eaux territoriales, et États conservationnistes[172].

S'agissant des ORGP, leur champ géographique et leur rôle varient grandement, certaines n'ayant qu'un rôle consultatif alors que d'autres sont habilitées à fixer des limites aux captures et à l'effort de pêche dans leur zone de compétence. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible à titre d'exemple de citer :
– la **Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique** (CCAMLR) : créée en 1982, elle vise la conservation de la vie marine en Antarctique et rassemble 27 membres (dont la France et l'Union européenne) ; sur la base des meilleures informations scientifiques disponibles, elle adopte des mesures de conservation déterminant l'utilisation des ressources marines vivantes de l'Antarctique ; elle gère notamment la pêche à la légine australe ainsi que la pêche au krill et a contribué à la création de vastes aires marines protégées sur le plateau sud des îles Orcades du Sud (2009) et dans la mer de Ross (2016)[173] ;
– la **Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien** (CPSOOI) : créée en 2004 par une résolution du Conseil de la FAO, elle a pour objectif de promouvoir l'utilisation durable des ressources marines de la zone mais ne joue qu'un rôle essentiellement consultatif (elle compte 12 membres dont la France, l'Union européenne y étant observateur[174]).

Certaines ORGP peuvent avoir une compétence circonscrite à la fois à une zone géographique et à un espace donné comme :
– la **Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique** : créée en 1966, elle rassemble plus de 50 membres (dont la France pour Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Union européenne) et est chargée de la conservation des thonidés et espèces voisines dans l'océan Atlantique et les mers adjacentes par l'adoption de mesures de gestion comme des totaux admissibles de capture ;[175]
– la **Commission des thons de l'océan Indien** (CTOI) : créée en 1993, cette organisation (dont la France et l'Union européenne sont membres[176]) est chargée de la gestion des ressources en thon et espèces apparentées dans l'océan

171. https://iwc.int/management-and-conservation/whaling/commercial
172. https://iwc.int
173. https://www.ccamlr.org/fr/organisation/la-ccamlr ; https://www.ccamlr.org/fr/science/marine-protected-areas-mpas
174. https://taaf.fr/missions-et-activites/activites-regionales-et-internationales/organisations-regionales-de-gestion-de-la-peche/
175. https://www.iccat.int/fr/
176. https://iotc.org/fr/apropos/structure-de-la-commission

Indien ; elle assure à ce titre plusieurs missions telles que le suivi de l'état et de l'évolution des stocks (via la collecte d'informations pertinentes) et la coordination des activités de recherche et de développement concernant les stocks et pêcheries mais aussi l'adoption de mesures de conservation et de gestion sur la base d'avis scientifiques ainsi que le suivi des aspects économiques et sociaux des pêcheries[177].

b) Les organisations dont le mandat n'est pas purement maritime mais qui jouent un rôle notable dans la gouvernance de la mer

➢ *L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour la pêche et l'aquaculture*

Créée en 1945 à Québec, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui siège à Rome et compte 193 États membres (dont la France) et une organisation membre (l'Union européenne) ainsi que deux membres associés (les Tokelau et les îles Féroé)[178], joue un rôle important dans le domaine maritime dans la mesure où elle est compétente en matière de suivi des filières de pêche et d'aquaculture : elle dispose à ce titre d'un département dédié (la Division des pêches et de l'aquaculture[179]) et d'un comité des pêches (créé en 1965 par la Conférence de la FAO), organe subsidiaire du Conseil qui constitue le seul espace intergouvernemental mondial au sein duquel sont débattus les enjeux relatifs à la pêche et à l'aquaculture. Outre sa contribution à l'élaboration d'accords internationaux, le comité des pêches formule régulièrement des recommandations à destination des gouvernements, des professionnels des filières pêche et aquacole, ainsi que de la société civile[180].

L'action de la FAO repose sur **plusieurs instruments juridiques**. Parmi les accords contraignants figurent l'accord de conformité (1993), visant à lutter contre les pavillons de complaisance et à renforcer le contrôle des navires pêchant en haute mer[181] et l'accord sur les mesures du ressort de l'État du port (2009), premier traité international ciblant spécifiquement la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) en empêchant l'accès aux ports aux navires suspects[182]. D'autres instruments sont non contraignants mais peuvent jouer un rôle structurant comme le code de conduite pour une pêche responsable (1995) qui a donné lieu à plusieurs plans d'action internationaux (requins, oiseaux de mer, capacité des flottes, lutte contre la pêche INN), le système FIRMS[183] permettant le partage mondial de données sur les ressources halieutiques, la stratégie de la « transformation bleue », qui vise à rendre les systèmes alimentaires aquatiques plus durables d'ici 2030, en intégrant des objectifs sociaux, économiques et environnementaux. L'organisation élabore aussi des directives techniques spécialisées, à l'instar des directives volontaires pour une pêche

177. https://peche.ifremer.fr/Le-monde-de-la-peche/La-gestion/par-qui/Organisations-Internationales/CTOI
178. https://www.fao.org/legal/home/membership-of-fao/fr
179. https://www.fao.org/fishery-divisional-structure/fr
180. https://www.fao.org/cofi/fr
181. https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/fao-compliance-agreement/fr/
182. https://www.fao.org/port-state-measures/fr/
183. https://openknowledge.fao.org/items/0af594c3-e94c-48d9-99ec-c9e37be2320a

artisanale durable (2015)[184], des directives pour l'éco-étiquetage relatives à la certification des produits de la pêche de capture marine (2009)[185] ou des directives pour une aquaculture durable (2025)[186].

La FAO joue enfin un rôle important en **matière statistique**. Elle a ainsi mis en place un découpage du globe en zones de pêche pour les mesures statistiques, destiné à harmoniser la collecte, la comparaison et la publication des données relatives aux captures. Ce système repose aujourd'hui sur 27 grandes zones, comprenant 19 zones marines couvrant les océans Atlantique, Indien, Pacifique et Austral ainsi que leurs mers adjacentes, et 8 zones d'eaux continentales. Ces espaces constituent avant tout des aires de référence statistiques et ne se confondent ni avec les zones de souveraineté des États, ni avec les espaces de gestion institués par les organisations régionales des pêches, même si des rapprochements existent fréquemment entre ces différents découpages. L'organisation précise en outre que ces limites ne doivent être modifiées qu'avec prudence, afin de préserver la cohérence des séries historiques de données. Dans le cas européen, la zone FAO 27, correspondant à l'Atlantique Nord-Est, occupe une place centrale, car elle sert de cadre de référence à une large part des données halieutiques mobilisées pour l'évaluation et la gestion des pêcheries dans cette région[187].

➢ ***L'OIT et le droit des gens de mer***

L'Organisation internationale du travail (OIT), fondée en 1919 avec l'ambition de poursuivre une vision basée sur le principe selon lequel : « *la justice sociale est essentielle à une paix universelle et durable* »[188], joue un rôle structurant dans le domaine maritime pour fixer le cadre juridique applicable aux marins et aux gens de mer. En 2022, l'organisation, qui siège à Genève, compte 187 États membres (dont la France), et est dotée d'un secrétariat permanent, le Bureau international du travail[189]. L'Union européenne y dispose d'un statut d'observateur. Elle repose sur un cadre tripartite rassemblant gouvernements, employeurs et travailleurs dans l'optique de promouvoir les droits au travail, d'encourager la création de conditions de travail décentes et de développer la protection sociale et le dialogue social.

Dès ses débuts, l'OIT a émis des recommandations et supervisé l'élaboration de conventions relatives au **droit des gens de mer**. Elle adopte d'abord une approche fondée sur des conventions sectorielles[190], notamment la convention n° 7 sur l'âge minimum dans le cas du travail maritime (1920, révisée en 1936), la convention n° 22 sur le contrat d'engagement des marins (1926) et la convention n° 23 sur le rapatriement des marins (1926), la Convention n° 54 sur les congés payés des marins (1936), les conventions n° 55 et 56 sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident et sur l'assurance-maladie des gens de mer (1936), la convention n° 57 sur la durée du travail à bord et les effectifs (1936), la convention n° 133 sur le logement à bord des équipages

184. https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/5197b305-9293-43f9-9edb-557d0bec2c69/content
185. https://www.fao.org/4/i1119t/i1119t00.htm
186. https://www.comhafat.org/wp-content/uploads/2025/07/doc_publication_0184.pdf
187. https://www.fao.org/fishery/fr/area/search
188. https://www.ilo.org/fr/propos-de-loit
189. https://www.ilo.org/fr/propos-de-loit/etats-membres-de-loit
190. https://www.ilo.org/fr/resource/liste-des-36-conventions-maritimes-et-du-protocole-revises-par-la

(1970), la convention n° 147 sur les normes minimales dans la marine marchande (1976), les conventions n° 163 à 166 sur le bien-être, la santé, la sécurité sociale et le rapatriement des gens de mer (1987).

La plupart de ces textes ont été intégrés ou remplacés par **la convention sur le travail maritime** (MLC 2006), adoptée en 2006 et entrée en vigueur en 2013. Celle-ci constitue ce que beaucoup considèrent comme **le quatrième pilier du droit maritime international**, aux côtés des conventions pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73/78) et sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW)[191]. L'un de ses objectifs est d'intégrer le respect des normes sociales dans le contrôle des navires en escale, contribuant ainsi à l'amélioration de la sécurité maritime, en complément des conventions fondamentales de l'OMI. Ce texte introduit en effet la notion de « certification nationale », qui oblige l'État du pavillon à faire respecter des conditions de travail décentes à bord et permet aux États d'escale de contrôler les navires séjournant dans leurs ports. Cette convention a été ratifiée par 113 États et couvre désormais 96,6 % de la flotte mondiale[192].

Les **marins-pêcheurs** sont exclus du champ de la MLC 2006 et font l'objet d'une convention spécifique de l'OIT, la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, élaborée en 2007 et entrée en vigueur en 2017. Celle-ci couvre les conditions de travail, de sécurité, de santé et de logement à bord des navires de pêche, mais sa ratification demeure bien plus limitée que celle de la MLC 2006[193].

Outre les conventions, l'OIT dispose d'autres moyens d'action, notamment en matière d'encadrement des rémunérations. L'organisation fixe ainsi, via un comité paritaire mixte, la *Joint Maritime Commission*, un salaire minimum mensuel de base pour les matelots qualifiés, révisé périodiquement. Cette instance réunit les armateurs (représentés par l'*International Chamber of Shipping*) et les syndicats de marins (représentés par l'*International Transport Workers' Federation*)[194]. L'OIT dispose aussi de plusieurs mécanismes de contrôle, comme ses rapports périodiques ou son Comité de la liberté syndicale.

➢ ***Les autres organisations internationales ayant un impact spécifique dans le domaine maritime***

Le **Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)**, créé en 1972 à la suite de la Conférence de Stockholm, dans le but de coordonner les politiques environnementales au sein du système onusien, joue un rôle important dans la protection de l'environnement marin. Il agit à travers des **accords internationaux** et des **programmes dédiés à la biodiversité marine**, comme la convention de Stockholm (2001) sur les polluants organiques persistants ou le cadre mondial de la biodiversité visant la protection de 30 % des océans d'ici 2030. Il pilote également des initiatives comme le Programme pour les mers régionales, qui couvre aujourd'hui 18 zones marines et plus de 140 pays, ainsi que des plans d'action régionaux comme celui de la Méditerranée.

191. https://www.armateursdefrance.org/sites/default/files/decryptages/fiche_convention_mlc_adf_2017.pdf
192. https://www.ilo.org/international-labour-standards/maritime-labour-convention-2006
193. https://www.ilo.org/fr/resource/actualites/la-convention-ndeg-188-de-loit-sur-le-travail-dans-la-peche-2007-entre-en
194. https://www.ilo.org/resource/joint-maritime-commission

Le PNUE s'appuie sur l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement rassemblant les 193 États membres ayant adhéré au programme (dont la France). Il administre ou co-administre plusieurs accords multilatéraux environnementaux à portée maritime, comme la convention de Stockholm. Les objectifs d'Aichi (2010), auxquels succède le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal (2022) incluent des objectifs spécifiquement dédiés aux océans (notamment l'objectif de protection de 30 % des océans d'ici 2030[195]). Il supervise également depuis 2022 l'élaboration d'un projet de traité mondial visant à mettre fin à la pollution plastique. Il a lancé en 1974 le programme pour les mers régionales afin de coordonner les activités visant à protéger le milieu marin selon des zones spécifiques qui, reposant sur une approche participative, couvre aujourd'hui 18 mers régionales regroupant plus de 146 pays (ce programme a notamment donné lieu à des plans d'action régionaux, comme le plan d'action pour la Méditerranée, créé en 1975[196]).

L'action du PNUE s'appuie sur des instruments plus souples, comme le principe 7 de la Déclaration de Stockholm (1972) qui précise que les États doivent prendre toutes les mesures possibles pour prévenir la pollution des mers[197] ou le chapitre 17 du plan d'action dit de l'Agenda 21, adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro (1992), consacré à la protection des mers et des océans.

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) joue un rôle dans le domaine maritime, notamment sa Commission océanographique intergouvernementale (COI-UNESCO), qui est un organisme intergouvernemental créé en 1960 à Paris. Organe subsidiaire de l'UNESCO disposant d'une autonomie fonctionnelle, elle est dépourvue de compétences réglementaires directes. Rassemblant 153 États (dont la France), elle est compétente en matière de recherche scientifique marine, d'observation des océans à l'échelle mondiale, de coordination des systèmes d'alerte aux tsunamis et de développement des capacités et de la culture océanique. Elle favorise à ce titre un système international d'échange de données et d'information océanographique (IODE, depuis 1961). Elle est également coordinatrice de la « Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable » (2021-2030)[198]. Dans le cadre du programme *Seabed 2030*, la COI s'est fixé pour objectif une cartographie de 80 % des fonds marins d'ici 2030, contre seulement 20 % aujourd'hui, notamment grâce à sa « carte générale bathymétrique des océans » (GEBCO)[199]. Actuellement, 156 789 espèces marines sont enregistrées dans le système d'information sur la biodiversité des océans de l'UNESCO, et 100 000 observations de l'océan sont réalisées quotidiennement par 84 pays dans le cadre de cette coordination mondiale[200].

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), instituée en 1995 pour prendre la suite du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, 1948) et qui compte actuellement 166 membres (dont la France et l'Union européenne), joue un rôle

195. https://www.unep.org/fr/resources/cadre-mondial-de-la-biodiversite-de-kunming-montreal
196. https://www.unep.org/unepmap/fr/who-we-are#:~:text=Le%20Programme%20pour%20les%20mers,PNUE%20dans%20le%20monde%20entier
197. https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=fr
198. https://www.ioc.unesco.org/fr#:~:text=En%20tant%20que%20coordinatrice%20de,populations%20et%20de%20la%20planète
199. https://www.unesco.org/fr/articles/one-ocean-summit-lunesco-sengage-ce-quau-moins-80-des-fonds-marins-soient-cartographies-dici-2030
200. https://www.ioc.unesco.org/fr

notable dans le secteur de la pêche. En effet, dans le cadre de sa compétence en matière de contrôle des conditions d'ouverture des échanges commerciaux via la suppression des barrières douanières et la promotion de la libre concurrence, elle influe sur les conditions d'échange des produits issus de la mer, notamment en matière de pêche et d'aquaculture. À cet égard, une étape importante a été l'adoption en juin 2022 d'un accord sur les subventions à la pêche. Entré en vigueur en septembre 2025, il vise à lutter contre les subventions les plus dommageables pour la durabilité des stocks halieutiques : il interdit les subventions accordées à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), celles octroyées aux flottes opérant sur des stocks surexploités sans mesures correctives, ainsi que celles finançant des activités en haute mer hors du champ des organisations régionales de gestion des pêches[201].

D'autres institutions spécialisées peuvent intervenir occasionnellement, dans le cadre de leurs compétences, sur des sujets concernant l'économie maritime. Il s'agit notamment de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale du tourisme, ou encore de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), compétente en matière de contrôle du conditionnement des matières nucléaires transportées par voie maritime. Par ailleurs, certains organes subsidiaires s'intéressent également aux sujets maritimes lorsqu'ils sont liés à leurs domaines d'intervention, comme dans le cas de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Par ailleurs, de **nombreuses associations** défendant notamment la protection des milieux marins participent activement à cette gouvernance. Ainsi, plus de 128 organisations de la société civile détiennent-elles un statut officiel auprès de la FAO. À l'OMI, le statut consultatif est ouvert aux organisations pouvant faire la preuve à la fois de leur expertise dans le domaine maritime, de leur capacité à contribuer aux travaux, et de leur implantation réellement internationale. 98 organisations non gouvernementales bénéficient de ce statut ; il s'agit pour une très grande majorité d'entre elles d'organisations professionnelles représentant les différents secteurs du commerce maritime.

1.1.3.2. Des mécanismes de règlements des différends développés

Le règlement des litiges relevant du domaine très vaste du droit de la mer présente la particularité d'offrir, sous l'égide de la CNUDM, un véritable dispositif de règlements des différends qui combine plusieurs procédures tout en n'épuisant pas les autres mécanismes internationaux.

a) Le règlement des différends organisé par la CNUDM

Le système de règlement des différends est organisé principalement par la partie XV de la CNUDM, qui comprend les articles 279 à 299, ainsi que par quatre annexes consacrées respectivement à la conciliation (annexe V), au statut du Tribunal international du droit de la mer (annexe VI), à l'arbitrage (annexe VII) et à l'arbitrage spécial (annexe VIII). Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement de l'article 33 de la Charte des Nations Unies, auquel renvoie expressément l'article 279 de la convention.

201. https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_f.htm

À ce titre, **les États parties sont tenus de rechercher une solution à leurs différends** en recourant, en premier lieu, à des moyens pacifiques tels que la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou encore le recours à des mécanismes régionaux, voire à toute autre méthode pacifique de leur choix. Cette liberté de choix s'exerce dans le cadre des principes généraux de la Charte, notamment l'obligation de règlement pacifique des différends posée à l'article 2 § 3, et l'interdiction du recours à la force prévue à l'article 2 § 4. Si ces mécanismes amiables n'aboutissent pas, la convention organise alors un système juridictionnel contraignant et structuré. Il convient toutefois de préciser que les États conservent une certaine autonomie procédurale. Ils peuvent en effet recourir à des modes de règlement juridictionnels autres que ceux expressément prévus par la CNUDM, conformément à l'article 280. Par ailleurs, le mécanisme conventionnel ne s'applique pas lorsque les États sont parvenus à résoudre leur différend par le mode de règlement de leur choix, ou lorsqu'ils ont convenu que celui-ci constituerait la seule voie applicable, conformément à l'article 281. De même, lorsqu'un accord général, régional ou bilatéral prévoit une procédure de règlement ayant un caractère obligatoire, celle-ci prime le mécanisme de la convention en vertu de l'article 282.

Il faut préciser que le champ matériel d'application de ce dispositif est limité aux différends qui surgissent à propos de l'interprétation ou de l'application de la CNUDM (article 279). Cela n'interdit toutefois pas aux instances saisies d'appliquer d'autres règles de droit international ou toute autre règle utile à l'interprétation de la CNUDM, d'autant que plusieurs de ses stipulations renvoient à des règles internationales qui lui sont extérieures (par exemple aux règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale à l'article 39)[202]. L'article 293 prévoit d'ailleurs expressément qu'une cour ou un tribunal ayant compétence en vertu de la convention « *applique les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international qui ne sont pas incompatibles avec celle-ci* ».

La CNUDM organise toutefois deux exceptions à ce principe. En vertu de l'article 288, la cour ou le tribunal saisi est compétent pour connaître de tout différend qui est relatif à l'interprétation ou à l'application d'un accord international se rapportant aux buts de la convention et qui lui est soumis conformément à cet accord. Par ailleurs, l'annexe VI qui porte statut du TIDM prévoit que le « *Tribunal est compétent pour tous les différends et toutes les demandes qui lui sont soumises conformément à la Convention et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal* » (article 21).

La convention organise deux types de limitations à la compétence juridictionnelle.

D'une part, l'article 297 prévoit, compte tenu de la sensibilité des intérêts en cause, des limitations substantielles automatiques. Ainsi, lorsque les différends sont relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention concernant l'exercice par un État côtier de ses droits souverains ou de sa juridiction, la compétence juridictionnelle n'est admise que dans des cas limités, lorsque sont en cause les libertés de navigation, de survol ou de pose de câbles et

202. M. Forteau, « Le système de règlement des différends de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, p. 999.

pipelines, s'il a été contrevenu à la convention ou à des lois ou règlements adoptés par l'État côtier conformément aux dispositions de la convention, ou encore lorsque l'État côtier a contrevenu à des règles ou normes internationales visant à protéger et à préserver le milieu marin qui lui sont applicables et qui ont été établies par la convention, ou par l'intermédiaire d'une organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique agissant en conformité avec la convention. Dans des domaines tels que la pêche dans la zone économique exclusive ou la recherche scientifique marine, la justiciabilité demeure partielle : si certains aspects peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, les décisions relevant du pouvoir discrétionnaire de l'État côtier, notamment en matière de gestion des ressources biologiques, de fixation de volume admissible des captures et de sa capacité de pêche, ou d'octroi d'autorisations, échappent largement à ce contrôle. Ce dispositif tend à concilier l'effectivité du règlement des différends avec la préservation des droits souverains de l'État côtier.

D'autre part, l'article 298 instaure un mécanisme d'exclusions facultatives, permettant aux États, par voie de déclaration, de soustraire certains différends aux procédures juridictionnelles obligatoires. Sont notamment visés les litiges relatifs à la délimitation des espaces maritimes, ceux concernant les activités militaires ou la sécurité nationale, ainsi que ceux liés à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Lorsqu'un État recourt à une telle déclaration, les différends concernés échappent aux mécanismes contraignants et peuvent, le cas échéant, être orientés vers des procédures de conciliation obligatoires. La France a fait usage de ce dispositif[203].

La phase de règlement amiable. En cas de différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la CNUDM, les États parties sont tenus d'échanger promptement leurs vues sur le mode de règlement à retenir, conformément à l'article 283. À l'issue de cet échange, ils demeurent libres de recourir aux procédures diplomatiques, à la négociation ou à tout autre moyen pacifique de règlement. La conciliation constitue également un mécanisme disponible, prévu par l'article 284 et par l'annexe V de la convention. Elle peut être volontaire, lorsqu'elle repose sur le consentement mutuel des parties, ou obligatoire dans certains cas particuliers, notamment pour certains différends exclus des procédures obligatoires aboutissant à des décisions contraignantes. Tel est le cas, sous certaines conditions, de différends relatifs aux pêcheries ou à la recherche scientifique marine relevant de l'article 297, ainsi que de certains différends de délimitation maritime visés par l'article 298. Bien que les recommandations de la commission de conciliation ne lient pas les parties, ce mécanisme a démontré son utilité pratique, notamment dans l'affaire *Timor-Leste c. Australie* (Commission de conciliation, 2016-2018), au cours de laquelle

203. Au titre de l'article 298, la France n'accepte aucune des dispositions prévues à la section 2 de la Partie XV, au sujet des différends énoncés ci-après : les différends concernant l'interprétation ou l'application des articles 15, 74 et 83 relatifs à la délimitation des zones maritimes ou les différends qui portent sur les baies ou titres historiques ; les différends relatifs à des activités militaires, y compris les activités militaires des navires et aéronefs d'État utilisés pour un service non commercial, et les différends qui concernent les actes d'exécution forcée accomplis dans l'exercice de droits souverains ou de la juridiction, et que l'article 297, paragraphe 2 ou 3, exclut de la compétence d'une cour ou d'un tribunal ; les différends pour lesquels le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies exerce les fonctions qui lui sont conférées par la Charte des Nations Unies, à moins que le Conseil de sécurité ne décide de rayer la question de son ordre du jour ou n'invite les parties à régler leur différend par les moyens prévus dans la Convention.

les parties sont parvenues à un accord sur la délimitation de leurs espaces maritimes dans la mer du Timor, résolvant ainsi un différend complexe que les procédures contentieuses n'avaient pas permis de trancher[204].

Lorsque le différend n'a pas pu être réglé à l'amiable, celui-ci est soumis, à la demande de l'une des parties au différend, à l'une des juridictions compétentes mentionnées par la CNUDM.

La saisine d'une juridiction internationale. L'article 287 prévoit ainsi que pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application la convention, l'État partie est libre de choisir, par voie de déclaration écrite, l'une des juridictions suivantes : le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) constitué conformément à l'annexe VI, la Cour internationale de Justice (CIJ), un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII ou un tribunal arbitral spécial, constitué conformément à l'annexe VIII, pour une ou plusieurs des catégories de différends qui y sont spécifiés.

Deux tiers des parties n'ont pas estimé utile de déposer une telle déclaration (c'est le cas de la France)[205] et le tiers qui y a procédé a opté en très grande majorité pour la CIJ et/ou le TIDM[206].

Comme le relevait le premier juge français au TIDM, Jean-Pierre Cot, cette architecture fait de l'arbitrage de l'Annexe VII « *le principal bénéficiaire du système mis en place* »[207], en ce que, lorsque les parties n'ont pas opté pour le même mécanisme ou n'ont exprimé aucun choix, cet arbitrage s'applique en tant que procédure de droit commun[208] (article 287 § 5). Cependant, la convention prévoit des hypothèses de transfert de procédures arbitrales initiées en vertu de l'Annexe VII vers le TIDM ou l'une de ses chambres spéciales, lorsque les parties en conviennent. Ce mécanisme de passerelle a été mobilisé à huit reprises depuis la création du Tribunal[209].

Des **mesures conservatoires temporaires** (article 290) peuvent être prescrites par la juridiction saisie lorsqu'elles sont nécessaires pour prévenir un dommage grave au milieu marin ou préserver les droits respectifs des parties. En outre, en vertu de l'article 290 § 5, dans l'attente de la constitution d'un tribunal arbitral au titre de l'Annexe VII, le TIDM a la possibilité d'ordonner des mesures conservatoires, compétence qu'il a notamment exercée dans l'affaire relative aux travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor, dans laquelle le Tribunal a ordonné aux parties de coopérer

204. Commission de conciliation, *Conciliation relative à la mer de Timor* (Timor-Leste c. Australie), rapport et recommandations du 9 mai 2018 (aff. CPA n° 2016-10). La conciliation obligatoire avait été engagée par le Timor-Leste en application de l'Annexe V, section 2, de la CNUDM, après que l'Australie eut formulé une déclaration au titre de l'art. 298 excluant les différends de délimitation des procédures contraignantes.

205. https://www.itlos.org/fr/main/competence/declarations-des-etats-parties/declarations-faites-par-les-etats-parties-en-vertu-de-larticle-287/

206. M. Forteau, « Le système de règlement des différends de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op. cit.*, p. 1009.

207. J.-P. Cot, « Le Tribunal international du droit de la mer », in *La vie internationale et le droit*, 2016, pp. 73-78.

208. La place privilégiée de l'arbitrage ainsi que la pluralité des procédures prévues par la CNUDM témoignent de l'influence de la tradition de *common law* sur le système de règlement des différends en droit de la mer, comme l'analysent E. J. Powell et S. McLaughlin Mitchell, « Forum Shopping for the Best Adjudicator », *The Journal of Territorial and Maritime Studies*, vol. 9, n° 1, 2022.

209. TIDM, Allocution du président Tomas Heidar, AGNU (80e sess.), « Les océans et le droit de la mer », 9 déc. 2025, p. 3.

et réaffirmé que « *l'obligation de coopérer constitue, en vertu de la partie XII de la convention et du droit international général, un principe fondamental en matière de prévention de la pollution du milieu marin* »[210].

La **procédure de prompte mainlevée** (article 292) constitue une procédure unique en droit international, permettant à un État du pavillon de demander la libération immédiate de ses navires et de leurs équipages immobilisés par un État côtier « *dès le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie financière* ». La convention énumère limitativement les hypothèses dans lesquelles une demande de prompte mainlevée peut être introduite : lorsque l'État côtier a immobilisé le navire dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la ZEE (article 73 § 2), à la suite d'une infraction de pollution commise dans cette même zone (l'article 220 § 7) ainsi que les détentions prononcées en lien avec le déversement de déchets ou la pollution par les navires (article 226 § 1, b). Cette procédure singulière s'explique par les « *contraintes propres à la navigation* »[211] et a constitué la principale activité du TIDM pendant la première décennie de son existence[212].

Les procédures d'arbitrage. La procédure arbitrale de l'annexe VII de la CNUDM repose sur un mécanisme *ad hoc*, obligatoire par défaut. Le tribunal arbitral est en principe composé de cinq membres, chaque partie désignant un arbitre (de préférence dans une liste d'arbitres tenue par le Secrétaire général de l'ONU[213]). Les trois autres membres, dont le président, étant nommés d'un commun accord par les parties (choisis de préférence sur la liste). En cas de carence ou de désaccord, des mécanismes de substitution sont prévus, notamment l'intervention du président du TIDM (ou, à défaut, du membre le plus ancien disponible). Une fois constitué, le tribunal arbitral est compétent pour connaître du différend conformément à la Convention. À moins que les parties n'en conviennent autrement, il fixe lui-même sa procédure, sous réserve du respect du contradictoire et du droit des parties d'être entendues. Les frais de l'arbitrage sont en principe supportés à parts égales par les parties. La décision motivée et limitée à l'objet du litige est rendue à la majorité des membres. Elle est définitive et obligatoire pour les parties, sans possibilité d'appel, sauf accord contraire préalable entre elles. Elle ne peut que faire l'objet d'une demande ultérieure d'interprétation ou d'exécution devant le même tribunal.

L'annexe VIII de la CNUDM institue un mécanisme d'arbitrage spécial destiné aux différends techniques relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention dans quatre domaines précis : la pêche, la protection du milieu marin, la recherche scientifique marine et la navigation, y compris la pollution par les navires ou par immersion. Le système repose sur des listes d'experts, tenues pour chaque domaine par les organisations internationales compétentes (FAO,

210. TIDM, *Travaux de poldérisation à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor (Malaisie c. Singapour)*, mesures conservatoires, ordonnance du 8 octobre 2003, *TIDM Recueil 2003*, p. 25, § 92. Le Tribunal confirme ici l'analyse qu'il avait produite au cours de l'affaire *Usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 décembre 2001, *TIDM Recueil 2001*, p. 110, § 82.

211. J.-P. Cot, « Le Tribunal international du droit de la mer », *op. cit.*, p. 74.

212. Cette procédure a été mise en œuvre notamment dans les affaires « *Camouco* » (Panama c. France, affaire n° 5, 2000), « *Monte Confurco* » (Seychelles c. France, affaire n° 6, 2000) et « *Grand Prince* » (Belize c. France, affaire n° 8, 2001).

213. Chaque État partie pouvant inscrire sur la liste jusqu'à quatre arbitres ayant l'expérience des questions maritimes et jouissant de la plus haute réputation d'impartialité, de compétence et d'intégrité.

PNUE, COI et OMI)[214] qui servent de base à la composition du tribunal. Le tribunal arbitral spécial est, en principe, composé de cinq membres. Chaque partie nomme deux arbitres choisis de préférence sur la liste d'experts, le président étant choisi d'un commun accord de préférence sur cette même liste (à défaut, il est nommé par le Secrétaire général de l'ONU). Le mécanisme prévoit des solutions de substitution si les parties ne procèdent pas aux nominations dans les délais, afin d'éviter tout blocage institutionnel. La procédure est souple et largement inspirée de l'arbitrage de droit commun de l'annexe VII, auquel elle renvoie pour les règles générales. À la demande des parties, le tribunal arbitral peut en outre formuler des recommandations non contraignantes, servant de base à une solution amiable ou à un réexamen du litige.

La **Cour permanente d'arbitrage (CPA)** assure généralement le secrétariat et l'administration des tribunaux arbitraux *ad hoc* institués sur le fondement de la CNUDM. Elle a ainsi pris en charge l'ensemble des arbitrages engagés au titre de l'annexe VII depuis l'entrée en vigueur de la convention en 1994 (à une exception près), ce qui lui a permis de développer une expertise dans la gestion des aspects organisationnels, procéduraux et contentieux de ces procédures. Au total, la CPA a exercé les fonctions de greffe dans quatorze affaires arbitrales fondées sur l'annexe VII de la CNUDM[215]. Elle intervient aussi dans les procédures de conciliation (ex : conciliation concernant la mer du Timor).

L'affirmation progressive du Tribunal du droit de la mer (TIDM). En matière de contentieux international, les États ont longtemps privilégié la Cour internationale de Justice (CIJ) pour trancher leurs litiges relatifs aux délimitations maritimes. Décidée dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III, 1973-1982), l'institution d'un tribunal spécialisé est la conséquence d'un compromis politique[216]. Le TIDM compte 21 membres (au lieu des 15 pour la CIJ), élus au scrutin secret par l'Assemblée des États parties à la convention[217].

Inauguré le 1er octobre 1996 à Hambourg, le TIDM s'est progressivement affirmé comme un organe légitime et reconnu du règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la CNUDM. Il peut être saisi par les États ou les organisations internationales. Le Tribunal peut également avoir à juger des affaires qui lui sont déférées en vertu d'un autre accord international reconnaissant expressément sa compétence. En ce qui concerne la délimitation des frontières maritimes, le Tribunal a exercé sa compétence pour la première fois lors du *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le*

214. Chaque État peut y inscrire deux experts reconnus pour leur compétence et leur impartialité.
215. https://pca-cpa.org/fr/services/arbitration-services/. La CPA est ainsi intervenue en qualité de greffe dans un arbitrage réalisé au titre de l'annexe VII *Différend concernant les droits de l'État côtier dans la Mer Noire, la Mer d'Azov et le Détroit de Kertch (Ukraine c. La Fédération de Russie)*, aff. CPA n° 2017-06.
216. J.-P. Cot, « Le Tribunal international du droit de la mer », *op. cit.*, pp. 74-75.
217. Jean-Pierre Cot a été élu en 2002 comme juge au TIDM, où il a siégé jusqu'en 2020 (il y a présidé, de 2011 à 2014, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins).

Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale[218], puis au cours d'un différend entre le Ghana et la Côte d'Ivoire dans l'océan Atlantique[219], et enfin dans une affaire opposant Maurice et les Maldives[220].

Le Tribunal a été saisi à trente-six reprises depuis son inauguration au titre de sa fonction contentieuse[221]. Trois affaires sont encore inscrites à son rôle en juin 2026[222] (après sa décision relative à la responsabilité de la Guinée équatoriale pour l'interception, le détournement et l'immobilisation du navire *Heroic Idun*, battant pavillon des Îles Marshall).

S'agissant du règlement des différends au fond, **le Tribunal est organisé en plusieurs chambres spécialisées permanentes** (telles que la chambre pour le règlement des différends relatifs aux pêcheries, la chambre pour le règlement des différends relatifs au milieu marin et la chambre pour le règlement des différends relatifs à la délimitation maritime). Il peut être saisi non seulement par les États parties, mais également, s'agissant des activités dans la Zone internationale des fonds marins, par des entités non étatiques, entreprises d'État et personnes privées, dans le cadre du régime du « *patrimoine commun de l'humanité* » établi par la Partie XI de la Convention[223]. Cette possibilité a connu une première mise en œuvre en 2026, avec l'introduction d'affaires par des sociétés contractantes devant la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins[224]. S'ajoutent aux chambres permanentes les chambres spéciales, constituées dans le cadre de procédures particulières et par accord des parties, conformément à l'article 15 § 2 du Statut du Tribunal. C'est le cas de la chambre spéciale constituée dans l'affaire concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est, des chambres spéciales constituées dans le cadre des différends relatifs à la délimitation de frontières maritimes entre le Ghana et la Côte d'Ivoire et entre Maurice et les Maldives[225].

Cependant, **la véritable « *valeur ajoutée* »[226] du Tribunal réside d'abord dans les mesures d'urgence** qu'il peut prononcer (mesures conservatoires, procédure de prompte mainlevée). Dans la mesure où « *la constitution d'un tribunal arbitral implique des délais peu propices au mécanisme de la mainlevée* »[227], le

218. TIDM, *Délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar)*, arrêt du 14 mars 2012, *TIDM Recueil 2012*, p. 4.
219. TIDM, *Délimitation de la frontière maritime dans l'océan Atlantique (Ghana/Côte d'Ivoire)*, arrêt du 23 septembre 2017, *TIDM Recueil 2017*, p. 4.
220. TIDM, *Délimitation de la frontière maritime dans l'océan Indien (Maurice/Maldives)*, arrêt du 28 avril 2023, *TIDM Recueil 2022-2023*, p. 10.
221. https://www.itlos.org/fr/main/affaires/role-des-affaires/
222. Affaire relative à une demande de renseignements de l'AIFM (affaire n° 34), Affaire relative à une demande renseignements de l'AIFM (affaire n° 35) et Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Ghana et le Togo dans le golfe de guinée (affaire n° 36).
223. Articles 187 CNUDM et 20 du Statut du TIDM (Annexe VI CNUDM).
224. TIDM, communiqués de presse ITLOS/Press 383 et ITLOS/Press 384, relatifs aux premières affaires introduites en 2026 devant la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins par des sociétés contractantes, Nauru Ocean Resources Inc. et Tonga Offshore Mining Ltd., contre l'Autorité internationale des fonds marins.
225. https://www.itlos.org/en/main/the-tribunal/chambers/
226. E. Decaux, O. de Frouville, *Droit international public*, 14e éd., Paris, Dalloz, coll. « HyperCours », 2025, p. 511.
227. B. H. Oxman et V. P. Bantz, « Un droit de confisquer ? L'obligation de prompte mainlevée des navires », in V. Coussirat-Coustère, Y. Daudet, P.-M. Dupuy, P. M. Eisemann et M. Voelckel (dir.), *La mer et son droit : Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, Éditions A. Pedone, 2003, p. 481.

TIDM s'est imposé comme l'organe privilégié pour connaître de ces demandes. En outre, des demandes de libération sont introduites devant le Tribunal sur la base de l'article 290 encadrant les mesures conservatoires. Le champ de l'article 292 étant considéré comme trop étroit[228], le TIDM a jugé, à partir de l'affaire *Arctic Sunrise*[229], qu'il pouvait ordonner la libération immédiate d'un navire et de son équipage contre le versement d'une caution dans le cadre de mesures conservatoires. Cette voie procédurale présente un double avantage : elle permet de contester la légalité même de l'arrestation au cours d'une procédure parallèle au fond et la libération peut être assortie non seulement d'une caution financière mais également d'une garantie comportementale[230] (telle que l'engagement de présence aux procédures pénales de l'État côtier), dépassant le cadre strictement financier imposé à l'article 292.

S'agissant de **la fonction consultative** du TIDM, il résulte de l'article 191 de la CNUDM que la chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a la faculté de rendre des avis consultatifs sur les questions juridiques soulevées dans le cadre des activités de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Cette disposition fut mise en œuvre pour la première fois à l'occasion de l'avis du 1er février 2011 relatif aux *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone* (affaire n° 17)[231]. En outre, le Tribunal a reconnu, par une interprétation de l'article 138 de son règlement combiné avec l'article 21 de son statut, sa compétence pour rendre des avis consultatifs sur requête d'organes établis par des accords internationaux en rapport avec les buts de la convention[232]. Cette compétence, qui ne fait pas l'objet d'une attribution expresse dans la CNUDM elle-même, a été consacrée dans l'avis consultatif du 2 avril 2015 rendu à la demande de la Commission sous-régionale des pêches portant sur les obligations des États membres en matière de surveillance des navires battant leur pavillon et d'exploitation des ressources halieutiques dans les zones économiques exclusives[233]. Le 21 mai 2024, le TIDM a rendu un avis consultatif qui a reçu un écho important concernant la question du changement climatique et de son impact en droit de la mer, dans lequel il reconnaît et précise les obligations, tant individuelles que collectives, des États de prévenir, réduire et maîtriser les émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi que leurs effets sur le milieu marin[234].

228. C. Goodman et V. Schatz, « The Procedure for the Prompt Release of Vessels and Crews : Pragmatic ? Predictable ? Passé ? », in S. Lalonde et A. Serdy (dir.), *Research Handbook on the Law of the Sea*, Edward Elgar, 1re éd., 2026.
229. TIDM, *« Arctic Sunrise » (Royaume des Pays-Bas c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 22 novembre 2013, *TIDM Recueil 2013*, p. 230.
230. TIDM, *Navire « San Padre Pio » (Suisse c. Nigéria)*, mesures conservatoires, ordonnance du 6 juillet 2019, *TIDM Recueil 2018-2019*, p. 375.
231. TIDM, *Avis consultatif du 1er février 2011*, *TIDM Recueil 2011*, p. 10.
232. L. Nguyen, « *International Tribunal for the Law of the Sea* », in E. Sobenes, S. Mead et B. Samson (dir.), *The Environment through the Lens of International Courts and Tribunals*, 1re éd., T.M.C. Asser Press, La Haye, 2022, p. 76.
233. TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, avis consultatif du 2 avril 2015, *TIDM Recueil 2015*, p. 4.
234. TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, avis consultatif du 21 mai 2024, affaire n° 31.

Focus n° 9
Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international[235]

Dans cet avis, le TIDM a précisé que les États parties à la CNUDM ont l'obligation de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine due aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre et de s'efforcer d'harmoniser leurs politiques à cet égard* » (§ 243). À cela s'ajoute l'obligation de diligence des États parties, entendue strictement (§ 242). Cette décision s'inscrit dans la dynamique de décisions et d'avis consultatifs rendus par les instances internationales notamment l'avis consultatif de la CIJ sur le changement climatique[236].

D'une part, le Tribunal considère que les émissions de GES constituent une pollution du milieu marin et en tire des obligations pour les États parties. Ils sont incités à prendre toute mesure nécessaire pour prévenir, réduire et contrôler la pollution des espaces maritimes, sur la base de données scientifiques, dans le respect de l'accord de Paris, y compris pour anticiper les risques liés « *aux incidences du changement climatique et à l'acidification des océans* ». Il s'agit d'une obligation de diligence. Le Tribunal rappelle que, en vertu de l'article 194 de la CNUDM, les États ont l'obligation de préserver les écosystèmes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction et que, en vertu de l'article 197 de la CNUDM, il est attendu des États qu'ils coopèrent à la formulation des normes et à l'élaboration de pratiques fondées sur les connaissances scientifiques disponibles pour lutter contre la pollution marine issue des émissions anthropiques (tellurique, atmosphérique, transatmosphérique)[237].

D'autre part, le tribunal, interprétant la CNUDM, en dégage une obligation de protéger et préserver le milieu marin (article 192 CNUDM) qui s'applique aux effets du changement climatique et de l'acidification des océans et estime que cette obligation impose aux États de mener une action large, anticipatrice et exigeante. Il s'agit de prévenir et de réduire les risques de pollution en prenant toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la pollution marine liée aux GES. Les États parties doivent empêcher que leurs émissions ne causent des dommages au-delà de leur juridiction. De plus, la CNUDM à son article 64 impose la mise en œuvre d'une coopération et d'une consultation de bonne foi entre les États, nécessaire pour assurer la conservation et le développement des stocks partagés[238].

Le TIDM est également compétent pour interpréter et faire appliquer l'Accord BBNJ, entré en vigueur le 17 janvier 2026. L'article 47 § 7 de l'accord stipule expressément que la Conférence des Parties peut soumettre au TIDM toute question juridique relative à la conformité à l'Accord d'une proposition dont

235. TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, avis consultatif du 21 mai 2024, affaire n° 31.
236. Institut international pour le développement durable, « Avis consultatif du TIDM », Investment Treaty News, 2 juillet 2024.
237. Avis consultatif du 21 mai 2024, *op. cit.*, pp. 159-164.
238. *Ibid.*, pp. 164 -166.

elle est saisie. En outre, en vertu de l'article 60 de l'Accord, les différends relatifs à son interprétation ou à son application sont réglés conformément aux dispositions de la Partie XV de la CNUDM.

La France a été rapidement confrontée au contentieux du Tribunal international du droit de la mer, à travers trois requêtes successives de prompte mainlevée introduites sur le fondement de l'article 292 de la CNUDM : *Camouco*[239], introduite par le Panama, *Monte Confurco*[240], introduite par les Seychelles, et *Grand Prince*[241], introduite par le Belize. Ces litiges portaient sur l'immobilisation de navires de pêche dans les eaux des Terres australes et antarctiques françaises au titre de la réglementation française relative à la pêche illicite.

b) Le règlement des différends organisé en-dehors de la CNUDM

En dehors du cadre spécifique de la CNUDM et des interventions de nature diplomatique, le règlement des différends internationaux repose sur un ensemble assez diversifié de mécanismes, à la fois juridictionnels et arbitraux qui coexistent sans véritable hiérarchie.

Le premier ensemble est celui des **juridictions internationales générales**, au premier rang desquelles la Cour internationale de Justice (CIJ). Elle continue de jouer un rôle important notamment dans la résolution des différends de délimitation. Par ailleurs, ainsi que cela a été dit précédemment, le protocole optionnel aux quatre conventions de Genève de 1958 permet aux États parties de soumettre à la CIJ tous différends touchant à l'interprétation ou l'application de ces conventions.

À côté de cette juridiction centrale, le règlement des différends maritimes présente une forte spécificité liée à la coexistence d'un contentieux interétatique et d'un contentieux privé ou hybride, dans lequel **l'arbitrage** occupe une place centrale.

Dans les relations privées du commerce maritime, l'arbitrage constitue en effet historiquement le mode naturel de résolution des litiges. Il est largement utilisé en raison de la technicité des opérations de transport, d'affrètement ou d'assurance maritime, et de la pratique constante des clauses compromissoires insérées dans les chartes-parties et les contrats de transport. Des places arbitrales spécialisées traitent ce contentieux, au premier rang desquelles la *London Maritime Arbitrators Association*, qui domine 80 % du marché mondial et capte donc la plupart des contrats d'affrètement et de construction, mais également **la Chambre arbitrale maritime de Paris**[242] (60 à 70 % des dossiers traités à Paris ont une dimension internationale, concernant principalement des pays francophones, notamment en Afrique). Dans le champ commercial, la convention de New York de 1958, en imposant aux États parties la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, contribue à assurer l'efficacité de l'arbitrage à l'échelle internationale. Dans le même sens, le code de procédure civile français prévoit, en matière d'arbitrage international, que

239. TIDM, *« Camouco » (Panama c. France)*, prompte mainlevée, arrêt du 7 février 2000, *TIDM Recueil 2000*, p. 10.
240. TIDM, *« Monte Confurco » (Seychelles c. France)*, prompte mainlevée, arrêt du 18 décembre 2000, *TIDM Recueil 2000*, p. 86.
241. TIDM, *« Grand Prince » (Belize c. France)*, prompte mainlevée, arrêt du 20 avril 2001, *TIDM Recueil 2001*, p. 17.
242. https://www.arbitrage-maritime.org/CAMP-V3/accueil/

« *Les sentences arbitrales sont reconnues ou exécutées en France si leur existence est établie par celui qui s'en prévaut et si cette reconnaissance ou cette exécution n'est pas manifestement contraire à l'ordre public international* » (article 1514).

S'agissant des **différends interétatiques ou hybrides**, les États ou des organisations internationales à l'instar de l'Union européenne, peuvent également faire traiter leurs différends par la voie de l'arbitrage, en s'appuyant, outre sur la Cour permanente d'arbitrage, sur le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Créé en 1965, il fournit un cadre pour l'arbitrage des différends entre États contractants et ressortissants d'autres États, pour les litiges en matière d'investissement (investisseurs-État). Ce recours à l'arbitrage peut être prévu par des instruments internationaux comme la CNUDM ou la Convention OSPAR (article 32) ou intégré dans des accords bilatéraux (dont les traités bilatéraux d'investissement). Ainsi, le 16 avril 2024, l'Union européenne a demandé la constitution d'un tribunal arbitral sur le fondement de l'article 739 de l'accord de commerce et de coopération conclu le 30 décembre 2020 avec le Royaume-Uni à la suite de la décision britannique d'interdire la pêche du lançon dans les eaux anglaises de la mer du Nord et dans toutes les eaux écossaises[243]. L'arbitrage peut également s'appuyer dans le champ commercial sur le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international[244].

On trouve également des **systèmes juridictionnels spécialisés** liés à des ordres juridiques particuliers, notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (MARD) de 1995 ayant institué un Organe de règlement des différends (ORD)[245]. Le Danemark a ainsi demandé en 2013, pour le compte des îles Féroé, l'ouverture de consultations avec l'Union européenne au sujet du recours par celle-ci à des mesures économiques coercitives visant le hareng et le maquereau de l'Atlantique Nord-Est[246]. Ce système est toutefois actuellement en crise, avec notamment la paralysie de l'instance d'appel en raison notamment du blocage de son renouvellement par les États-Unis.

La multiplicité des instances concernées par le sujet maritime accroît le risque de procédures concurrentes. Dans le cas de procédures successives portant sur la même question, la solution réside assez simplement dans l'autorité de la chose jugée (voir en ce sens l'arrêt de la CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, 26 février 2007, § 126) qui est généralement rappelée dans les statuts des juridictions internationales (ex. : article 33 du statut du TIDM, article 11 de l'annexe VII de la CNUDM)[247]. Mais dans le cas de procédures parallèles, du moins en l'absence de clauses conventionnelles d'exclusion de recours parallèles, la difficulté est évidemment plus grande, certains auteurs de doctrine allant jusqu'à constater l'absence de règles internationales générales

243. https://pca-cpa.org/fr/cases/334/
244. https://uncitral.un.org/fr/texts/arbitration
245. https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_body_f.htm
246. https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds469_f.htm
247. P. D'Argent, « Le règlement des différends en-dehors de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », in M. Forteau et J.-M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, pp. 1050-1051.

permettant de les articuler[248]. On peut néanmoins relever que les juridictions internationales s'efforcent de parvenir, dans un souci de bonne administration de la justice, à traiter ces difficultés par des procédures de jonction d'instances ou de suspension de l'une des procédures[249].

1.1.3.3. Un système qui reste fragile et contesté

Malgré l'ancienneté du cadre juridique international et la profusion de ses instruments juridiques comme de ses organes de gouvernance et de règlement des différends, qui forment ainsi un édifice au champ très large, des facteurs de faiblesse ne peuvent être ignorés.

Ces faiblesses tiennent d'abord à des limites anciennes, liées à la non-ratification d'accords fondamentaux, comme la CNUDM, par des États importants, à commencer par les États-Unis. Certes, les États qui ne sont pas liés par la CNUDM le sont généralement par les conventions de Genève de 1958 (c'est le cas par exemple des États-Unis) et, en tout état de cause, par la coutume internationale qui, pour être non écrite et évolutive n'en demeure pas moins un cadre de référence incontournable et reposant sur la logique d'une pratique continue et partagée. Il reste que l'absence de ratification de certains États fragilise l'universalité du cadre juridique et rend partiellement inopérant le système de règlement obligatoire des différends.

Ces faiblesses viennent ensuite du cadre lui-même, de sa complexité, de la lenteur qu'il peut présenter notamment pour s'adapter aux évolutions rapides des enjeux et des menaces (*cf. infra*). Elles viennent aussi et peut-être surtout s'ajouter à la montée des actions remettant en cause le cadre juridique internationalement admis voire consistant à l'ignorer purement et simplement en ayant recours à des actions unilatérales sans aucune référence au cadre international faisant prévaloir la force pure, comme l'ont fait récemment, par exemple, les États-Unis en mettant en place le cadre juridique nécessaire pour délivrer des licences pour l'exploitation et l'exploration des fonds marins situés hors de leur juridiction ou, de manière beaucoup plus directe et lourde de conséquences à tous égards, l'Iran en remettant en cause la liberté de navigation dans le détroit d'Ormuz dans le cadre du conflit l'opposant aux États-Unis et à Israël (*cf. infra*).

Il est vrai que, dans le même temps, le cadre international demeure la référence très largement admise et montre sa capacité à évoluer, comme l'illustre l'adoption et l'entrée en vigueur rapide de l'Accord BBNJ, pour lequel l'Union européenne et notamment la France ont joué un rôle particulièrement actif.

248. Exemple de l'affaire *Usine MOX* : l'Irlande avait engagé deux procédures arbitrales, une au titre de la convention OSPAR et l'autre au titre de la CNUDM en demandant au TIDM, dans l'attente de la constitution du tribunal arbitral, d'ordonner des mesures conservatoires, alors que, par ailleurs, la CJCE avait été saisie dans le cadre d'une action en manquement engagée par la Commission européenne contre l'Irlande ; exemple du différend entre la Communauté européenne et le Chili s'agissant de la conservation et l'exploitation des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique, qui avait vu la saisine de l'Organe de règlement des différends de l'OMC et du TIDM – P. D'Argent, « Le règlement des différends en-dehors de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op. cit.*, p. 1055.

249. P. D'Argent, « Le règlement des différends en-dehors de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op. cit.*, pp. 1056-1060.

La mer apparaît donc comme un espace fortement réglementé et gouverné, même si ce cadre est marqué par d'importantes limites et par des remises en cause très fortes. La France, qui joue depuis longtemps un rôle actif dans son élaboration, veille de son côté à juste titre à le mettre en œuvre scrupuleusement, d'autant qu'elle en tire de larges bénéfices pour elle-même, dans le respect de ses spécificités propres, notamment outre-mer, et de ses engagements européens.

1.2. La France met en œuvre le droit de la mer dans le respect de la décentralisation en particulier outre-mer et en articulation avec le cadre européen

La France, État fondateur de l'ONU et membre permanent de son Conseil de sécurité, est attachée de manière générale au droit international et à son respect, notamment au droit de la mer. Elle a contribué à son élaboration dès l'origine et y contribue encore aujourd'hui, comme l'a illustré son rôle moteur dans la négociation et l'entrée en vigueur de l'Accord sur la haute mer dit « Accord BBNJ ». Il est vrai que le droit de la mer, notamment par la définition qu'il donne du domaine maritime des États côtiers, est particulièrement favorable à la France qui, grâce à ses outre-mer, dispose ainsi du deuxième plus vaste domaine maritime, juste derrière celui des États-Unis, en raison de l'étendue de sa ZEE et de son plateau continental. Aujourd'hui, la superficie totale de l'espace maritime sous souveraineté et juridiction française, incluant les superficies issues de procédures déjà abouties d'extension du plateau continental (*cf. infra*), est de 10 911 921 km² (dont 9 628 604 km² de ZEE et de plateau continental, auxquels on peut ajouter 725 297 km² d'extension du plateau continental), l'Hexagone ne représentant qu'un peu moins de 3,5 % de ce total, contre près de 44 % pour la seule Polynésie et près de 15 % pour les TAAF[250]. La France, outre l'attachement ancien et actif qui est le sien en faveur du droit international en général, trouve donc ainsi un intérêt certain à défendre et promouvoir le droit international de la mer en particulier et par conséquent à être exemplaire quant à son respect et sa mise en œuvre.

La France a mis en œuvre le droit de la mer, de manière fortement décentralisée en raison des importantes compétences attribuées dans ce domaine par la Constitution et les lois organiques aux collectivités concernées, et en articulation avec le cadre européen compte tenu des importantes réglementations et politiques mises en œuvre à cet égard par l'Union européenne.

250. https://limitesmaritimes.gouv.fr : site officiel édité par le Shom.

1.2.1. La mise en œuvre du droit de la mer dans le cadre juridique français

La France a mis en œuvre le droit de la mer et notamment les stipulations de la CNUDM relatives à la structuration des espaces maritimes par l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française[251]. L'ordonnance succède aux lois de 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources et à la loi du 16 juillet 1976 relative à la zone économique exclusive et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, qui avaient commencé à préciser les conditions d'exercice de la souveraineté et de la juridiction française sur ces territoires.

1.2.1.1. L'ordonnance de 2016 met en œuvre le droit international dans les espaces maritimes français

a) La détermination des espaces maritimes français

L'article 1er de l'ordonnance de 2016 prévoit que « *les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française sont constitués des baies historiques, des eaux intérieures, de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et du plateau continental, tels que définis dans la [CNUDM]* », auxquelles s'ajoute une « *zone de protection écologique* » (article 13). La détermination des différentes zones est opérée grâce à des lignes de base, « *déterminées par la laisse de basse mer le long de la côte, ou par des lignes de base droites, ou par des lignes de fermeture de baie, historique ou non* » (article 2). Les lignes de base sont définies par décret simple. Celles de la France métropolitaine et de la Corse ont été définies par le décret n° 2015-958 du 31 juillet 2015. Des décrets spécifiques existent également pour plusieurs territoires ultramarins, tels que, par exemple, la Polynésie française, par le décret n° 2019-319 du 12 avril 2019, la Guyane, par le décret n° 2015-1611 du 8 décembre 2015, ou encore la Nouvelle-Calédonie, par le décret n° 2002-827 du 3 mai 2002.

Les eaux intérieures[252] (article 4) sont celles situées « *en deçà des lignes de base* » : la souveraineté de la France s'y exerce pleinement. Le droit de passage inoffensif, propre à la mer territoriale, ne trouve pas à s'appliquer dans ces eaux, sauf dans l'hypothèse où le tracé de lignes de base droites a eu pour effet d'englober des espaces maritimes qui n'y étaient pas antérieurement inclus (dans ce cas particulier, prévu par l'article 8 § 2 de la CNUDM, le droit de passage inoffensif est maintenu au bénéfice des navires étrangers). Les eaux

251. Le II de l'article 97 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue avait autorisé le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution « *afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes* » conformément à la CNUDM, que la France avait ratifié en avril 1996. L'ordonnance elle-même a été élaborée par un travail interministériel sous l'égide du secrétariat général de la mer. Elle a été ratifiée par l'article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

252. *Cf.* 1.1.2.1.

intérieures représentent une superficie cumulée de 89 570 km² soit moins de 1 % de la superficie maritime française totale (dont près de 19 % pour l'Hexagone, contre 47,5 % pour la Nouvelle-Calédonie et 17 % pour la Polynésie française)[253].

La mer territoriale[254] (articles 5 à 9) peut « *s'étendre jusqu'à une distance de 12 milles marins au-delà des lignes de base* », soit environ 22 kilomètres. La limite extérieure de la mer territoriale est également précisée par décret. Pour l'Hexagone, elle a été établie par le décret n° 2018-681 du 30 juillet 2018. Des textes analogues ont été adoptés pour plusieurs collectivités ou territoires ultramarins, par exemple le décret n° 2020-70 du 29 janvier 2020 pour Mayotte, le décret n° 2020-590 du 18 mai 2020 pour la Polynésie française, ou encore le décret n° 2021-214 du 24 février 2021 pour Saint-Pierre-et-Miquelon. La mer territoriale constitue notamment une composante du territoire de la République au sens de l'article 113-1 du code pénal et la loi pénale française s'y applique donc directement[255], sans qu'il soit nécessaire de recourir à une compétence prévue par la loi ou une convention (article 113-12 du code pénal).

L'article 8 de l'ordonnance met en œuvre le principe du droit de passage inoffensif prévu par la CNUDM : « *les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale* » (article 17 CNUDM). Par voie de conséquence, *« les navires, y compris les navires de guerre, battant pavillon d'un État étranger jouissent du droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales françaises* » (article L. 5211-1 du code des transports) ; l'ordonnance en précise les conditions et modalités de mise en œuvre en droit interne, comme le permet l'article 21 de la CNUDM. Sauf dérogation accordée expressément par le représentant de l'État en mer, « *les sous-marins et autres engins submersibles sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon* » (article L. 5211-2). Les autorités compétentes peuvent prendre toutes mesures de police nécessaires pour empêcher ou interrompre tout passage qui ne serait pas inoffensif et prévenir les violations des conditions d'accès aux eaux intérieures ou aux installations portuaires (article L. 5211-3). Dans un objectif de sécurité, des contrôles peuvent également être opérés à bord, les officiers de police judiciaire pouvant procéder à des fouilles de sûreté, dans des conditions strictement encadrées et à l'exclusion des navires de guerre et des navires d'État étrangers non commerciaux (article L. 5211-3-1). L'autorité administrative peut également imposer aux navires étrangers des règles de circulation, telles que l'emprunt de voies déterminées ou le respect de dispositifs de séparation du trafic, notamment pour les navires présentant des risques particuliers. Elle peut aussi suspendre temporairement l'exercice du droit de passage inoffensif dans certaines zones des eaux territoriales lorsque cette mesure est indispensable à la sécurité de l'État, notamment pour la conduite d'exercices militaires (article L. 5211-4).

La zone contiguë[256] (article 10) correspond à « *l'espace maritime situé au-delà de la limite de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, s'étendant jusqu'à une limite fixée à 24 milles marins des lignes de base* ». Dans cet espace, la France n'exerce pas une souveraineté pleine, mais des droits de contrôle dans certains

253. https://limitesmaritimes.gouv.fr/thematiques/espaces-maritimes-francais
254. *Cf.* 1.1.2.1.
255. F. Fourment, « L'application de la loi pénale française aux infractions commises en mer », *Gazette du Palais*, n° 27, 5 septembre 2023, pp. 57-60.
256. *Cf.* 1.1.2.2.

domaines (douanes, fiscalité, santé, immigration). Ces prérogatives poursuivent une double finalité, préventive et répressive : il s'agit en effet de prévenir les infractions susceptibles d'être commises sur le territoire national, notamment dans la mer territoriale, ou de réprimer celles qui y auraient déjà été commises.

La zone économique exclusive[257] (articles 11 à 12) s'étend au-delà de la mer territoriale jusqu'à 200 milles marins des lignes de base, conformément à la CNUDM. Des décrets ont été pris pour définir ces zones (exemple du décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée). Lorsque les espaces maritimes français rencontrent ceux d'États voisins, leur délimitation s'effectue conformément au droit international, par voie conventionnelle, afin d'aboutir à une solution équitable et résulte de plusieurs accords conclus avec les États adjacents ou opposés[258]. Au sein de sa ZEE, la France dispose de droits souverains à finalité économique (exploration, exploitation, conservation des ressources naturelles, production d'énergie) qu'il s'agisse des eaux surjacentes, des fonds marins ou de leur sous-sol et de compétences fonctionnelles (îles artificielles, protection de l'environnement, recherche scientifique), conformément aux articles 55 à 75 de la CNUDM (article 12). La ZEE représente 88 % de la superficie totale du domaine maritime sous souveraineté et juridiction de la France.

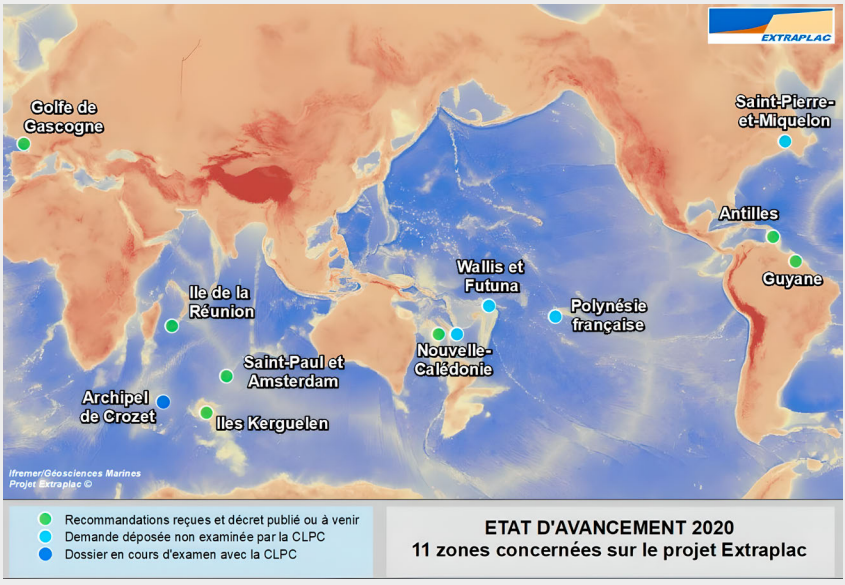
Le plateau continental[259] comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de la mer territoriale (article 14) et s'étend, sous réserve des accords de délimitation avec d'autres États, jusqu'à 200 milles marins des lignes de base voire au-delà, jusqu'au rebord externe de la marge continentale. Il peut également s'étendre au-delà de cette limite, jusqu'au rebord externe de la marge continentale, dans les conditions prévues à l'article 76 de la CNUDM. Pour rappel, cette extension est engagée à l'initiative de l'État côtier, qui soumet un dossier scientifique et technique à la Commission des limites du plateau continental (CLPC), dont les recommandations servent ensuite de base côtière pour fixer les limites extérieures de son plateau continental. La France y exerce des droits souverains exclusifs sur les ressources naturelles (minérales, fossiles et biologiques) des fonds marins et du sous-sol (article 15) et exerce en outre des compétences fonctionnelles s'agissant de la construction et de l'exploitation d'îles artificielles et d'installations, la recherche scientifique marine ainsi que de l'agrément du tracé des câbles et pipelines. La France développe une politique visant à étendre son plateau continental comme le permet l'article 76 de la CNUDM : ainsi 12 dossiers ont été déposés à ce jour auprès de la CLPC, dont 8 ont conduit à des recommandations de la Commission et à des décrets d'extension, représentant plus de 6,5 % de la superficie totale du domaine maritime sous souveraineté et juridiction de la France[260].

257. *Cf.* 1.1.2.2.
258. Conventions franco-espagnoles du 29 janvier 1974, convention franco-monégasque du 16 février 1984, convention franco-italienne du 28 novembre 1986 relative aux Bouches de Bonifacio, l'accord franco-belge du 8 octobre 1990, accords franco-britanniques du 4 juillet 2000 et, sous forme d'échange de lettres, du 20 avril 2011.
259. *Cf.* 1.1.2.2.
260. https://www.extraplac.fr/Etat-d-avancement

Focus n° 10
EXTRAPLAC, le programme français d'extension du plateau continental

Le programme EXTRAPLAC (EXTension Raisonnée du PLAteau Continental) est une initiative lancée par la France en 2002 afin d'étendre les limites de son plateau continental au-delà des 200 milles marins, conformément à la CNUDM[261]. Il est piloté par le secrétariat général de la mer et repose sur la maîtrise technique et scientifique de l'Ifremer, avec le Service hydrographique et océanographique de la Marine (Shom[262]).

Sur la base de ce programme, la France a déposé douze dossiers d'extension auprès de la CLPC, représentant environ 1,475 M de km², parfois seule, parfois conjointement avec d'autres États. Huit de ces demandes ont déjà été examinées et ont conduit la CLPC à émettre des recommandations ayant conduit la France à procéder à l'extension de son plateau continental (décrets n°s 2015-1180 et 2015-1182 du 25 septembre 2015, n° 2020-376 du 30 mars 2020, n° 2021-42 du 19 janvier 2021 et n° 2021-60 du 25 janvier 2021), lui permettant ainsi de disposer de droits souverains supplémentaires sur les ressources du sous-sol marin (notamment minérales et énergétiques). Les autres dossiers déposés demeurent en cours d'examen ou sont suspendus, notamment en raison de différends territoriaux ou de contraintes juridiques. Il faut préciser que, pour un dossier (celui de l'archipel de Crozet et de l'île du Prince Edward dit dossier « FRAZAF » déposé conjointement avec l'Afrique du Sud), l'examen par la CLPC a déjà donné lieu à des recommandations mais qu'une révision a été déposée auprès de la CLPC en août 2024.



Source : https://www.extraplac.fr/État-d-avancement.

261. https://www.extraplac.fr/Le-programme/Projet-Extraplac
262. https://www.extraplac.fr/Le-programme/Organisation-du-projet

Les infractions commises en lien avec l'exploration ou l'exploitation du plateau continental relèvent de la compétence des autorités françaises. Sur le plan environnemental, tout rejet d'hydrocarbures susceptible de porter atteinte à la santé publique, à la faune et à la flore marines ou au développement économique des régions côtières est interdit (article L. 218-32 du code de l'environnement) et les opérations d'exploitation sont soumises à des seuils stricts (teneur maximale de 20 parties par million, volume maximal de 2 centilitres par jour et par hectare) et à des exigences procédurales (réalisation préalable d'un état biologique et écologique du milieu marin, renouvelé annuellement aux frais du titulaire du titre). Par ailleurs, l'article 13 dispose qu'une **zone de protection écologique** peut être créée par décret en Conseil d'État, qui « *ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins des lignes de base* », lorsque « *l'État entend sur un espace donné exercer uniquement des compétences relatives à la protection et à la préservation du milieu marin, et à la recherche scientifique marine* ».

En outre, plusieurs dispositions de l'ordonnance fixent, conformément à la CNUDM, le régime juridique d'espaces maritimes particuliers : **la baie historique du Mont Saint-Michel** (article 3), « *délimitée par la ligne de fermeture de baie joignant la pointe du Roc à la pointe du Grouin* » (l'article 10 § 6 de la CNUDM exclut les « *baies historiques* » des règles communes de délimitation des baies)[263] et **le régime juridique applicable aux détroits**[264] (article 9), qui transpose en droit interne le régime du passage en transit prévu par les articles 37 à 44 de la CNUDM, notamment en y prévoyant le droit passage en transit sans entrave.

La France est directement concernée par deux détroits :
– **le détroit de Bonifacio**, qui sépare la Corse de la Sardaigne, s'étend sur moins de 6 milles marins (11 km) dans sa partie la plus étroite, les mers territoriales française et italienne[265], étendues à 12 milles marins, y couvrant donc l'intégralité de ses eaux (la convention franco-italienne de Paris du 28 novembre 1986 fixant la frontière). Le détroit reliant deux espaces de haute mer ou de ZEE sans itinéraire alternatif de commodité comparable, il satisfait aux critères de l'article 37 de la CNUDM et est soumis au droit de passage en transit sans entrave, applicable à tous les navires. La zone, classée PSSA (*Particularly Sensitive Sea Area*)[266] et intégrée au Parc marin international des Bouches de Bonifacio, fait l'objet d'une protection qui s'articule avec le droit de transit. Faute de pouvoir restreindre le transit des navires étrangers, la France[267] et l'Italie[268] ont limité leurs interdictions aux seuls navires sous leur pavillon ou en cabotage national, conformément au principe selon lequel les restrictions à la navigation ne peuvent être imposées que par l'État du registre.

263. De manière générale, afin de qualifier des « eaux historiques », « *trois facteurs au moins doivent être pris en considération : 1) l'autorité exercée sur cet espace par l'État qui se prévaut d'un droit historique ; 2) la continuité de cet exercice d'autorité ; 3) l'attitude des autres États* » (Commission du droit international, « Régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques », Note du Secrétariat, doc. A/CN.4/126, dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II).
264. *Cf.* 1.1.2.4.
265. Italie, Codice della navigazione, article 2, modifié par la loi n° 359 du 14 août 1974.
266. OMI, Comité de la protection du milieu marin (MEPC), résolution MEPC.204(62) du 15 juillet 2011.
267. Préfet maritime de la Méditerranée, arrêté préfectoral n° 147/2018 du 9 juillet 2018.
268. Italie, décret ministériel du 26 février 1993 portant interdiction de la navigation dans les Bouches de Bonifacio aux navires battant pavillon italien (*Gazzetta Ufficiale*, n° 50 du 2 mars 1993).

– **le Pas-de-Calais**, qui sépare la France du Royaume-Uni sur environ 18 milles marins (34 km) dans sa partie la plus étroite, et qui est l'un des détroits les plus fréquentés au monde (environ 400 navires par jour)[269]. Sa largeur étant inférieure à 24 milles marins, les mers territoriales des deux États, étendues à 12 milles marins respectivement en 1971 pour la France[270] et en 1987 pour le Royaume-Uni[271] avec une frontière formalisée par l'accord franco-britannique du 2 novembre 1988, la bande résiduelle de haute mer qui subsistait jusqu'alors en son centre n'existe plus. Le détroit satisfaisant aux conditions d'application du régime de passage en transit prévu par la CNUDM, la déclaration commune franco-britannique jointe à l'accord de 1988 a reconnu expressément un droit de passage ininterrompu, continu et rapide, au bénéfice des navires marchands, des navires d'État et des navires de guerre naviguant selon leur mode normal, ainsi qu'un droit de survol pour les aéronefs, droits que confirme l'article 9 de l'ordonnance.

La navigation y est organisée par un dispositif de séparation du trafic (DST) homologué par l'OMI, articulant voie montante côté français et voie descendante côté britannique. Ce DST (premier dispositif au monde de ce type, instauré dès 1967 sur proposition conjointe franco-britannique et révisé en 1972 à la suite de collisions mortelles) a une portée obligatoire fondée sur la règle 10 du Règlement international pour prévenir les abordages en mer et l'article 41 de la CNUDM consacrant la compétence de l'État côtier pour imposer de tels schémas aux navires en passage. La surveillance est assurée de part et d'autre du détroit par le centre de la *Coast Guard* de Douvres côté britannique et par le CROSS (Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage) Cap Gris-Nez côté français. Le régime de signalement obligatoire repose sur le système de comptes rendus CALDOVREP, imposant à tout navire de plus de 300 tonneaux de déclarer position, route, vitesse, chargement et déficiences auprès de l'un ou l'autre centre selon la voie empruntée. Depuis le 1er juillet 2002, l'utilisation des systèmes de routage est rendue obligatoire pour les navires assujettis, sauf raison impérieuse contraire, disposition complétée au

269. https://www.gov.uk/government/publications/dover-strait-crossings-channel-navigation-information-service/dover-strait-crossings-channel-navigation-information-service-cnis

270. Loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises (texte abrogé par l'ordonnance du 8 décembre 2016).

271. Royaume-Uni, *Territorial Sea Act 1987 (UK Public General Act 1987,* c. 49*)*, adopté le 15 mai 1987.

niveau européen par la directive 2002/59/CE relative à la surveillance du trafic des navires[272], qui impose notamment l'emport du système d'identification automatique (AIS) à certains navires[273].

b) L'encadrement de certains usages

En définissant les espaces relevant de la souveraineté de la République et ceux dans lesquels elle exerce des droits souverains ou des compétences fonctionnelles, l'ordonnance de 2016 fournit le cadre juridique à partir duquel sont réglementées plusieurs activités économiques ou techniques en mer : implantation d'îles artificielles et d'installations flottantes, production d'énergie renouvelable en mer (article 20[274] et suivants), activités minières (renvoi, pour l'essentiel, au code minier), pose de câbles et pipelines sous-marins (article 28[275] et suivants). Le décret n° 2025-1101 du 19 novembre 2025 portant diverses dispositions relatives aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages flottants et aux navires professionnels, pris pour l'application de l'ordonnance, modifie le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 afin d'y insérer un régime spécifique applicable aux îles artificielles, installations et ouvrages flottants. Ce régime organise notamment les contrôles préalables à la mise en service, la délivrance du certificat de conformité, les contrôles périodiques, ainsi que l'agrément et les obligations des organismes chargés de ces contrôles[276].

Le régime juridique applicable à la pose de câbles et pipelines sous-marins est complexe. Les études préalables à leur réalisation sont soumises à une autorisation du préfet maritime compétent dans les eaux intérieures et la mer territoriale mais à une simple notification pour la zone économique exclusive et le plateau continental. Le tracé doit être agréé par le préfet maritime pour

272. La directive 2002/59/CE a été transposée notamment par l'ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports et le décret n° 2005-255 du 14 mars 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine portuaire et modifiant le code des ports maritimes. L'organisation de la surveillance de la navigation maritime relève aujourd'hui principalement du décret n° 2011-2108 du 30 décembre 2011 portant organisation de la surveillance de la navigation maritime. L'obligation d'emport du système d'identification automatique AIS est, quant à elle, précisée par le règlement annexé à l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires et à la prévention de la pollution.

273. La directive 2002/59/CE modifiée impose l'emport d'un système d'identification automatique AIS aux navires à passagers, quelle que soit leur taille, ainsi qu'aux autres navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 300 tonneaux, lorsqu'ils effectuent des voyages internationaux ou domestiques et font escale dans un port d'un État membre. Elle soumet également à cette obligation, par un régime spécifique, les navires de pêche d'une longueur hors tout supérieure à 15 mètres, dès lors qu'ils battent pavillon d'un État membre, sont exploités dans les eaux intérieures ou territoriales d'un État membre ou débarquent leurs captures dans un port d'un État membre. Des exemptions peuvent toutefois être accordées, notamment pour certains petits navires à passagers effectuant des voyages domestiques et pour certains navires non passagers de 300 à 500 tonneaux naviguant exclusivement dans les eaux intérieures et en dehors des itinéraires normalement utilisés par les autres navires équipés d'AIS.

274. qui prévoit une « *autorisation unique (…) [qui] tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires (…)* ».

275. « *Le tracé des pipelines sur le plateau continental ainsi que celui des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration de son plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources sont agréés par l'autorité administrative de l'État désignée par décret en Conseil d'État* ».

276. Il précise notamment la définition des notions « *île artificielle, installation ou ouvrage flottant* » (article 3).

les pipelines et pour certains câbles seulement. Enfin, l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline et la remise en état du site à l'expiration de l'autorisation sont en principe à la charge de l'exploitant.

Focus n° 11
L'autorisation des câbles et des pipelines sous-marins

Les études préalables à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipeline sous-marin sont soumises à un régime d'autorisation par le préfet maritime dans les eaux intérieures et la mer territoriale (les articles 18-3 à 18-8 du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 modifié prévoient que la demande d'autorisation lui est adressée au plus tard six semaines avant le début projeté des opérations[277] et que la décision, qui prend en compte les incidences sur la sécurité de la navigation, la protection de l'environnement et des biens culturels maritimes ainsi que la défense nationale, est délivrée dans un délai de quatre semaines, après consultation de l'autorité militaire). Dans la ZEE et sur le plateau continental, aucune autorisation préalable n'est requise pour la conduite des études préalables, une simple notification suffisant (l'article 18-10 du décret prévoit que la présentation du projet d'étude préalable doit être notifiée au préfet maritime avec un préavis de six semaines, le représentant de l'État pouvant « *formuler des prescriptions, notamment visant à la protection de l'environnement et des biens culturels maritimes ou permettant la coordination avec les autres activités exercées en mer* » en vertu de l'article 18-11).

Le tracé de tout pipeline sur le plateau continental ainsi que le tracé des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources doit être agréé par le préfet maritime (art. 19 du décret). La demande doit être formulée auprès du préfet maritime six mois avant la date envisagée pour le début de la pose, accompagnée d'un dossier permettant d'apprécier le tracé avec une précision suffisante et le préfet maritime dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. Sa décision est guidée par un triple objectif posé à l'article 28 de l'ordonnance : prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les pipelines ; préserver l'exploration du plateau continental et l'exploitation durable de ses ressources ; éviter la rupture ou la détérioration des câbles. Ces mesures doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin de l'article L. 219-9 du code de l'environnement.

Les câbles qui ne sont pas installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration ou de l'exploitation du plateau continental, relèvent d'un régime de simple notification. Leur propriétaire ou exploitant est seulement tenu de notifier le tracé au préfet maritime, par voie électronique ou postale, six mois avant la date envisagée pour le début de la pose sur le plateau continental, dans la ZEE ou la zone de protection exclusive (III de l'article 19 du décret du 10 juillet 2013).

277. Le dossier devant préciser l'identité du demandeur, les méthodes et moyens employés (navires, drones, matériel scientifique) ainsi que les zones géographiques concernées et le tracé envisagé, la durée prévisible des opérations et les mesures de réduction des incidences environnementales.

Une exclusion importante a été introduite par le décret n° 2021-1942 du 31 décembre 2021, qui a inséré un article 18-1 dans le décret de 2013 : les câbles situés entre les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leur point de raccordement au réseau public de transport d'électricité sont expressément exclus du champ d'application du titre II relatif aux câbles et pipelines sous-marins. Ils relèvent du régime de l'autorisation environnementale (art. L. 181-1 du code de l'environnement), de l'autorisation unique ZEE (art. 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016) et des dispositions du code de l'énergie, de sorte que ni le délai de notification de six mois (art. 14, III, du décret de 2013), ni la procédure d'agrément (art. 14, II) ne leur sont applicables.

L'article 28 de l'ordonnance de 2016 met à la charge de l'exploitant (ou, à défaut, du propriétaire) l'obligation de procéder à l'enlèvement du câble ou du pipeline et à la remise en état du site à l'expiration de l'autorisation. L'autorité administrative conserve la faculté de décider du maintien de certains éléments, dès lors qu'ils bénéficient aux écosystèmes sans porter atteinte ni à la sécurité de la navigation, ni à la protection des biens culturels maritimes, ni à d'autres usages.

1.2.1.2. Le domaine public maritime

Le domaine public maritime, qui constitue l'un des supports juridiques historiques de l'intervention de l'État sur le littoral et en mer, est aujourd'hui principalement défini par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Ce domaine public maritime est le résultat d'une combinaison entre des phénomènes naturels, des qualifications légales et des décisions administratives ou juridictionnelles[278]. À cet égard, le CG3P distingue le domaine public maritime naturel, qui relève en principe de l'État, du domaine public maritime artificiel, susceptible d'appartenir à différentes personnes publiques. Ces qualifications emportent application du régime de la domanialité publique, marqué par l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, l'exigence d'un titre préalable pour toute occupation privative, le caractère temporaire, précaire et révocable des titres d'occupation[279]. Elles commandent ainsi les conditions de gestion, d'utilisation, d'occupation et de protection du bien concerné.

L'article L. 2111-4 du CG3P dispose ainsi que **le domaine public maritime naturel de l'État** comprend « *le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer (…) lequel est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles*[280], [ainsi que] *le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et*

278. R. Rézenthel, Fasc. 44 : « Domaine public maritime », *JurisClasseur Propriétés publiques*, septembre 2024, § 7.

279. Articles L. 2122-1 à L. 2122-3 et L. 3111-1 du CG3P.

280. Ce critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique a été jugé par le Conseil constitutionnel conforme à la Constitution sous certaines réserves (décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013).

permanente avec la mer[281] [et] *les lais et relais de la mer*[282] *qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date du 1er décembre 1963*[283]*, sous réserve des droits des tiers et ceux constitués à compter du 1er décembre 1963*[284] » auxquels s'ajoutent, d'une part, en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, la zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 de ce code[285], et, d'autre part, les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État[286]. En revanche, le domaine public maritime naturel ne comprend pas la masse d'eau de la mer[287], qui est regardée comme une « *chose commune* », ni les espèces végétales marines telles que des posidonies[288]. Le sol et le sous-sol de la mer, au-delà de la limite de la mer territoriale, ne relèvent pas non plus du domaine public maritime, même si l'État y dispose de droits d'exploration et d'exploitation[289].

La limite du rivage repose sur des observations opérées sur les lieux ou sur des procédés scientifiques. Cependant, la délimitation administrative n'a qu'un caractère déclaratif[290] : elle « *dépend de la constatation d'une situation de fait à un moment déterminé* »[291]. Des parcelles qui n'étaient pas incorporées au domaine public maritime peuvent donc le devenir par le seul effet d'un phénomène naturel, sous réserve des « *droits et concessions régulièrement accordés avant l'Édit de Moulins de février 1566 et des ventes légalement consommées de biens nationaux* » (article L. 3111-2 du CG3P)[292]. Le juge est donc amené à apprécier la consistance du domaine public maritime.

L'article L. 2111-6 du CG3P précise quant à lui que **le domaine public maritime artificiel**, qui peut appartenir à l'État mais aussi aux collectivités territoriales et à leurs groupements ou aux établissements publics, est constitué, d'une part, des ouvrages ou installations appartenant à l'une de ces personnes publiques qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime et, d'autre part, à l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des

281. Le caractère de dépendance du domaine public maritime n'est pas reconnu aux étangs salés qui communiquent de manière artificielle avec la mer au moyen de travaux ou d'ouvrages réalisés de la main de l'homme (CE, 29 novembre 1911, *François Dupuis*, p. 1118 ; CE, 4 décembre 1931, *Consorts Pellé-Bougenot*, p. 1071). En revanche, certains étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer peuvent ne pas faire partie du domaine public ainsi que le prévoit par exemple la loi nº 73-1230 du 31 décembre 1973.

282. Les lais sont les terres nouvelles constituées par des alluvions que la mer dépose sur le littoral et que le plus haut flot ne recouvre plus ; les relais sont les terrains que la mer découvre en se retirant et que ne submergent plus les hautes eaux.

283. Cette définition reprend celle de la décision *Kreitmann* (CE, Assemblée, 12 octobre 1973, nº 86682).

284. Ou du 3 janvier 1986 pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

285. Il s'agit de la zone dite des cinquante pas géométriques, définie à l'article L. 5111-2.

286. Le code précise que les terrains soustraits artificiellement à l'action des flots demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés.

287. CE, Section, 24 mai 1935, *Sieur Thireaut*, nº 32502, Rec. ; CE, avis, 2 octobre 2002, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, nº 247767 ; CE, 8/3 CHR, 6 juin 2018, *M. Arditty*, nº 410651.

288. CE, 8/9 SSR, 5 juin 1996, *Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de la vie de Golfe-Juan Vallauris*, nº 151086.

289. CE, Section, 4 décembre 1970, *Ministre d'État chargé de la Défense nationale et ministre de l'Équipement et du Logement c/ Starr et British Commonwealth Insurance Company Limited*, nºs 78558, 78678, Rec.

290. CE, 5/3 SSR, 26 juillet 1991, *Consorts Lecuyer*, nº 98212, Rec.

291. CE, 6/2 SSR, 27 juillet 1988, *Bellay*, nº 68672, Rec.

292. CE, 4/1 SSR, 26 mars 1982, *SA « Marine Côte d'Argent »*, nº 96352, Rec.

biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes (y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables)[293]. Cette construction s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence antérieure, notamment de la décision *Société Le Béton*[294] selon laquelle l'appartenance d'un bien au domaine public est subordonnée à la double condition qu'il ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. Dans cette affaire, le Conseil d'État a jugé que « *la circonstance qu'à la différence des autres terrains aménagés en vue d'une utilisation commune par les usagers de ce port, les terrains dont il s'agit font l'objet de contrats d'utilisation privative, au profit de particuliers ou de sociétés exerçant des activités purement privées, ne saurait avoir pour conséquence de les soustraire au régime de la domanialité publique, dès lors qu'il est dans leur nature même de ne concourir que sous cette forme au fonctionnement de l'ensemble du port* ».

La spécificité des ensembles portuaires a en effet conduit la jurisprudence à retenir une conception globale de la domanialité publique. Selon cette théorie, des biens inclus dans le périmètre d'un équipement public d'ampleur peuvent relever du domaine public en raison de leur intégration à un ensemble présentant une unité physique ou fonctionnelle, comme un port[295]. L'article L. 2111-6 du CG3P consacre cette conception en combinant l'inclusion du bien dans les limites administratives du port et sa contribution au fonctionnement d'ensemble de celui-ci. Pour certains auteurs de doctrine, il a pu être donné une place prépondérante au critère géographique[296]. Cette conception englobante pourrait soulever des difficultés s'agissant des zones industrialo-portuaires dont une incorporation trop large au domaine public est susceptible de décourager les investisseurs[297] dans un contexte où les ports sont appelés à évoluer vers une logique de « port entrepreneur » (*cf. infra*).

Il faut toutefois préciser que la qualification de port maritime ne dépend pas du régime domanial applicable aux terrains ou aux plans d'eau concernés. Elle tient principalement à la nature de l'activité exercée et à sa vocation à accueillir du trafic maritime.

---

293. La jurisprudence avait déjà consacré la notion de domaine public portuaire, notamment dans CE, 1/4 SSR, 5 juillet 1972, *Société anonyme de transit et de consignation*, n° 80671, Rec., CE, 2/6 SSR, 12 octobre 1988, *Société Vinalma*, n° 67859, Rec. et CE, 8/3 SSR, 8 juin 2011, *Port autonome de Marseille*, n° 318010.

294. CE, Section, 19 octobre 1956, n° 20180, Rec.

295. Ont notamment été regardés comme relevant du domaine public portuaire (*cf.* R. Rézenthel, Fasc. 44 : « Domaine public maritime », *op. cit.*, §§ 59-60) les eaux dans lesquelles s'exerce le service public de pilotage dans les ports (CE, Section, 2 juin 1972, *Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes*, n° 78410, Rec.), un quai et une cale permettant l'accostage et l'amarrage d'une barge assurant la desserte d'une région (CE, 8/3 SSR, 30 sept. 2005, *Sté des transports maritimes Guyanais*, n° 254592) ou encore un pont basculant d'une écluse situé dans un port (CE, 8 juin 1966, *Ministre des travaux publics c/ Sté Worms et Cie*, n° 64496, Rec.).

296. Depuis la décision *Le Béton* en passant par l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'État n° 345012 en date du 13 juin 1989 ou encore une décision de la Cour administrative d'appel de Marseille, 13 décembre 2019, *M. P.*, n°s 19MA01171, 19MA03690. *Cf.* C. Le Guay, « La théorie domaniale et le domaine portuaire », *RFDA* 2022, p. 1033.

297. R. Rézenthel, [Focus] Le patrimoine foncier des grands ports maritimes confronté au droit de la concurrence, *Le Quotidien*, juillet 2025.

Cette définition du domaine public artificiel présente un intérêt particulier sur le plan des compétences puisque le domaine public maritime artificiel peut, comme cela a été indiqué, appartenir à différentes personnes publiques. À la différence du domaine public maritime naturel, que le code rattache à l'État, il peut relever non seulement de l'État, mais aussi d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public. Cette diversité se manifeste aussi en matière portuaire. Les compétences peuvent y être exercées par différentes personnes publiques, notamment dans le cadre du régime des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, codifié aux articles L. 5314-1 et suivants du code des transports. Déjà amorcée avant 2004, la décentralisation portuaire a été approfondie par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, qui a organisé le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements de certains ports jusque-là relevant de l'État, ainsi que des dépendances domaniales correspondantes. La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 a ensuite prévu, dans le cadre de la réforme portuaire et de la création des grands ports maritimes, la remise en pleine propriété des biens de l'État affectés aux anciens ports autonomes maritimes, sous réserve notamment de l'exclusion du domaine public maritime naturel.

Les dépendances concernées bénéficient ainsi du régime protecteur de la domanialité publique et sont susceptibles d'être protégées au titre de la police de la grande voirie, notamment sur le fondement des articles L. 2132-2 et L. 2132-3 du CG3P.

La domanialité portuaire peut en outre être imposée ou précisée par des textes spéciaux[298]. Tel est le cas de l'article L. 341-7 du code du tourisme, qui prévoit que les bassins et plans d'eau destinés à l'accueil des navires de plaisance doivent, avant d'être mis en communication avec la mer ou avec des bassins portuaires existants, être incorporés au domaine public, avec une bande bord à quai reliée à la voirie publique et d'une largeur suffisante pour permettre la circulation et l'exploitation des installations.

1.2.2. La forte décentralisation des compétences maritimes outre-mer

La mer ne constitue pas un bloc homogène de compétences. Au contraire, ses enjeux sont le plus souvent appréhendés à travers une pluralité de régimes juridiques, qui relèvent tantôt de la police et de l'ordre public, tantôt de l'aménagement du territoire, du développement économique, de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles ou de la continuité territoriale. Il en résulte une répartition des compétences à géométrie variable, selon les territoires concernés, dans laquelle l'État conserve un rôle clé notamment par les moyens opérationnels dont il dispose. Les collectivités territoriales interviennent, quant à elles, de manière plus ou moins étendue selon la nature de la compétence exercée, leur situation géographique et leur statut institutionnel dans la définition des politiques en cause.

298. R. Rézenthel, Fasc. 44 : Domaine public maritime, *op. cit.*, § 63.

1.2.2.1. Le cadre général de répartition des compétences maritimes et littorales

a) Le rôle de l'État dans les compétences maritimes régaliennes et structurantes

Les domaines qui présentent un **caractère régalien** sont en principe de la compétence de l'État.

C'est le cas des règles relatives à **la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires**, les mesures de sûreté portuaire et de contrôle de leur application et les règlements généraux de police applicables aux ports de commerce, aux ports de pêche et aux ports de plaisance en application de l'article L. 5331-2 du code des transports.

Il en va de même de **la police des eaux** et de **la signalisation maritime** en vertu de l'article L. 5331-4 du même code, de l'organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer sur l'ensemble des eaux territoriales et des eaux intérieures ainsi que sur les eaux maritimes internationales dans les zones où la France a accepté, conformément à la Convention SAR de 1979, des responsabilités de recherche et de sauvetage, dans les conditions prévues aux articles R.* 742-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. Sont également placées dans le champ de compétence de l'État les **installations et emprises qui relèvent directement de la défense nationale**. Il en va ainsi des ports militaires en tant que zones militaires comprenant des terrains, quais, installations, équipements et plans d'eau affectés à l'autorité militaire, au sens de l'article R. 3223-61 du code de la défense. L'État intervient également à plusieurs titres pour les infrastructures critiques situées en mer, en particulier les câbles et pipelines sous-marins compte tenu des enjeux qu'ils soulèvent en matière de sécurité de la navigation, de protection de l'environnement marin, de défense nationale et de sécurité des communications. Cette intervention doit toutefois être articulée avec les compétences reconnues à certaines collectivités ultramarines (*cf. infra*). L'immatriculation des navires relève également, en principe, de la compétence de l'État, dans le cadre fixé par les articles L. 5111-1 et suivants du code des transports, sous réserve, ici encore, des compétences ou adaptations reconnues à certaines collectivités ultramarines. Cette procédure participe d'une fonction de police administrative et de souveraineté, dès lors qu'elle conditionne l'identification du navire, son port d'enregistrement, sa nationalité et, plus largement, l'exercice régulier de la navigation sous pavillon français. L'État intervient également en matière de navires abandonnés, notamment dans les ports relevant de sa compétence, sur le fondement des articles R. 5141-1 et suivants du code des transports, ainsi qu'en matière d'épaves, dans les conditions prévues aux articles R. 5142-1 et suivants du même code.

Les compétences de l'État en matière maritime ne se limitent toutefois pas aux seules prérogatives régaliennes.

L'État conserve en effet une **responsabilité propre sur certaines infrastructures portuaires** d'intérêt national ou relevant d'un régime particulier. Il en va ainsi des grands ports maritimes et fluvio-maritimes ainsi que des ports maritimes autonomes mentionnés à l'article L. 5311-1 du code des transports. Cette compétence concerne également certains ports ou installations relevant d'un

régime particulier, tels que le port d'intérêt national de Saint-Pierre-et-Miquelon, mentionné à l'article R. 5753-1 du même code. L'État intervient également dans l'organisation des dessertes maritimes même si certaines compétences sont reconnues aux collectivités territoriales lorsque l'organisation du transport maritime répond à un besoin de continuité territoriale.

Cette compétence se manifeste aussi **en matière de pêche et d'aquaculture**, domaines dans lesquels l'État conserve une large compétence, exercée notamment dans le cadre de la politique commune de la pêche et sous réserve des régimes particuliers reconnus à certains territoires ultramarins.

La compétence de l'État s'étend également aux ressources naturelles situées dans les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française. L'exploration et l'exploitation des substances minérales ou fossiles du plateau continental et de la ZEE relèvent d'un encadrement étatique organisé par le code minier, notamment par les articles L. 123-1 et suivants pour la recherche et L. 133-1 et suivants pour l'exploitation, y compris s'agissant du plateau continental et de la zone économique exclusive adjacents au territoire des départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion et de Mayotte, conformément à l'article L. 611-18 de ce code. Cette compétence s'exerce cependant sous réserve des régimes particuliers reconnus à certaines collectivités ultramarines, notamment en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'État conserve également un rôle majeur dans l'organisation des **activités énergétiques en mer**. Les projets en matière d'éolien en mer, d'énergies marines renouvelables ou d'installations énergétiques situées sur le domaine public maritime, dans la ZEE ou sur le plateau continental supposent son intervention à plusieurs titres : planification des zones propices, mise en concurrence, autorisations administratives, occupation du domaine public maritime le cas échéant, raccordement, police de la navigation, contrôle environnemental et articulation avec les autres usages de la mer. Ces projets appellent une régulation étatique renforcée en raison des conflits d'usages qu'ils peuvent susciter, mais aussi des enjeux de raccordement, de préservation des milieux, de sécurité de la navigation et de souveraineté énergétique.

L'intervention de l'État ne se limite pas aux espaces maritimes *stricto sensu*. C'est notamment le cas pour la protection de l'environnement marin. L'article L. 219-7 du code de l'environnement proclame que « *Le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général.* » Il précise que cette protection vise à « *1° Éviter la détérioration du milieu marin et, lorsque cela est réalisable, assurer la restauration des écosystèmes marins dans les zones où ils ont subi des dégradations ; / 2° Prévenir et réduire les apports dans le milieu marin afin d'éliminer progressivement la pollution (…) ; / 3° Appliquer à la gestion des activités humaines une approche fondée sur les écosystèmes, permettant de garantir que la pression collective résultant de ces activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique du milieu marin (…).* »

Cette approche s'inscrit dans une vision intégrée de la mer et du littoral, dès lors que la protection du milieu marin, la régulation des usages économiques de la mer, l'aménagement du littoral, la prévention des risques côtiers et la valorisation touristique de ces espaces sont étroitement liés. L'État conserve

ainsi un rôle central dans la définition des politiques de protection de l'environnement marin et littoral, notamment à l'égard des territoires ultramarins, l'article L. 110-5 du code de l'environnement affirmant que *« l'action de l'État concourt à la reconnaissance, à la préservation et à la mise en valeur des richesses biologiques, environnementales et patrimoniales des territoires d'outre-mer »*. Elle trouve notamment sa traduction dans la **stratégie nationale pour la mer et le littoral**, élaborée par l'État en concertation avec les collectivités territoriales, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement, conformément à l'article L. 219-2 du même code.

Issue du Grenelle de la mer organisé dans le sillage du Grenelle de l'environnement en 2009, cette stratégie constitue le cadre de référence pour la protection du milieu marin, le maintien ou la réalisation du bon état écologique, l'utilisation durable des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral. Elle fixe les principes et les orientations générales qui concernent les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, les fonds marins et le sous-sol de la mer. Elle doit également fixer les principes et les orientations générales concernant les activités situées sur le territoire des régions administratives côtières ou sur celui des collectivités d'outre-mer et ayant un impact sur ces espaces. La stratégie prend la forme d'un vaste document programmatique, destiné à refléter une vision partagée des enjeux maritimes et à définir des priorités déclinées en objectifs et en mesures. L'article R. 219-1-1 du code de l'environnement précise les six grandes thématiques qu'elle doit traiter, parmi lesquelles figurent la protection des milieux, la prévention des risques et la gestion du trait de côte, la connaissance, la recherche et l'innovation, le développement durable des activités économiques maritimes et littorales, la participation de la France aux politiques internationales et européennes intégrées, ainsi que la gouvernance, les moyens de mise en œuvre et les modalités de suivi et d'évaluation. Pour chacun de ces thèmes, la stratégie prévoit des objectifs à long terme et à échéance de six ans, ainsi qu'un dispositif et des indicateurs de suivi. Elle est élaborée par le ministre chargé de la mer, conformément aux orientations arrêtées par le comité interministériel de la mer. La concertation nationale est assurée dans le cadre du Conseil national de la mer et des littoraux qui comprend à parité, d'une part, des membres du Parlement et des représentants des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer et, d'autre part, des représentants des établissements publics intéressés, des milieux socio-professionnels et de la société civile représentatifs des activités et des usages du littoral (article L. 219-1 A du code de l'environnement). La concertation locale est assurée par les conseils maritimes de façade mentionnés à l'article L. 219-6-1 et par les conseils maritimes ultramarins mentionnés à l'article L. 219-6. Le projet de stratégie nationale pour la mer et le littoral, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public, pour une durée de deux mois. La stratégie nationale pour la mer et le littoral est adoptée par décret, après avis du Conseil national de la mer et des littoraux. Elle est révisée tous les six ans selon la même procédure que celle suivie pour son élaboration et le Conseil national de la mer et des littoraux est associé à l'évaluation de sa mise en œuvre.

La stratégie a vocation à être déclinée localement par les documents stratégiques de façade (DSF) ou, outre-mer, par les documents stratégiques de bassin maritime (DSBM). En application de l'article L. 219-3 du code de l'environnement,

ces documents sont établis dans le respect des principes et orientations définis par la stratégie nationale. Ces documents constituent des plans et programmes soumis à évaluation environnementale, en application de l'article R. 122-17 du même code. Le DSF est élaboré, adopté et mis en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs de façade, c'est-à-dire le préfet maritime et le préfet de région compétents, conformément à l'article R. 219-1-8 du code de l'environnement. La commission administrative de façade assure la coordination des services de l'État et des établissements publics concernés pour l'élaboration et le suivi du document. L'article R.* 219-1-10 du même code précise la procédure de consultation préalable (les préfets coordonnateurs arrêtent le projet de chacune des parties du document avant sa transmission pour avis aux instances compétentes). Les projets de DSF sont en outre soumis à la Commission nationale du débat public qui décide des modalités de la participation du public (articles L. 121-8 et R.121-1-1). Dans les outre-mer, les DSBM sont élaborés dans le cadre des conseils maritimes ultramarins, selon la procédure prévue aux articles R. 219-1-24 à R. 219-1-26 du code de l'environnement. Le projet est soumis à l'avis du conseil maritime ultramarin, puis transmis pour consultation aux collectivités et organismes intéressés et une synthèse du projet est ensuite mise à la disposition du public pendant deux mois, avant validation du projet, avis final du conseil maritime ultramarin et adoption par arrêté conjoint des préfets compétents.

Par ailleurs, l'article L. 321-1 du code de l'environnement rappelle que **le littoral** appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur, reposant notamment sur la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales. À ce titre, les articles L. 321-13 A et suivants du code de l'environnement prévoient l'établissement d'une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, destinée à mieux anticiper l'évolution du littoral et à favoriser l'adaptation des territoires exposés. Issue également du Grenelle de la mer, elle a été mise en œuvre à partir de 2012 afin de mieux anticiper les évolutions du rivage et de renforcer la résilience des territoires littoraux. Elle couvre l'ensemble de la bande côtière, à la fois terrestre et maritime, et identifie les leviers d'atténuation des phénomènes naturels tels que la submersion marine, l'érosion et les inondations. Deux programmes d'actions ont été déployés (2012-2015 et 2017-2019) avant que la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 ne l'intègre au code de l'environnement. Elle est désormais fixée par décret et révisée tous les six ans. Elle s'inscrit dans le cadre de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC, scénario à + 4 °C en 2100) et du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), et valorise les solutions fondées sur la nature dans les démarches d'adaptation des littoraux. Depuis 2022, des travaux de révision ont abouti à un projet de stratégie 2025-2030 articulé en cinq axes.

L'État intervient également par l'intermédiaire de **l'Office français de la biodiversité** (OFB), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture et disposant de plus de 3 000 agents, dont 1 700 inspecteurs de l'environnement. Ses missions sont prévues aux articles L. 131-8 et suivants du code de l'environnement. Il est notamment chargé de la gestion, la restauration et l'appui à la gestion d'espaces naturels, notamment de zones littorales comprenant des récifs coralliens et des écosystèmes associés. À ce titre, il assure notamment la gestion des huit parcs naturels marins sur la base d'un plan et d'orientations fixés par un conseil

de gestion constitué pour chacun des parcs. Le plan de gestion, mis en révision tous les quinze ans au moins, détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre, et comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation (article L. 334-5 du même code). L'État, les collectivités territoriales et les organismes associés à la gestion du parc doivent veiller à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec ses orientations et mesures[299]. L'OFB gère également le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles, ainsi que 110 sites Natura 2000 marins.

L'État intervient également par l'action du **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** (CELRL, ou simplement Conservatoire du littoral), établissement public de l'État à caractère administratif créé en 1975 : au titre de l'article L. 322-1 du code de l'environnement, il a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent. Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, il peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié. Son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral. En outre, il peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec ses missions, notamment en matière d'aménagement du littoral ou de gestion de l'interface terre-mer.

Cette compétence environnementale comporte en outre une dimension de contrôle des projets susceptibles d'affecter le milieu marin ou littoral, notamment lorsque ceux-ci relèvent de l'autorisation environnementale prévue aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement.

L'État définit par ailleurs et met en œuvre la politique nationale du tourisme, conformément à l'article L. 121-1 du code du tourisme.

Enfin, sur le plan de la recherche scientifique marine, il peut être relevé que l'État dispose d'un rôle d'encadrement, l'article R. 251-2 du code de la recherche prévoyant la délivrance par l'autorité administrative de l'autorisation des activités de recherche scientifique marine.

b) Les compétences de droit commun des collectivités territoriales en matière maritime et littorale

Les collectivités territoriales disposent de compétences dans le champ maritime et littoral mais leur intervention s'exerce toutefois, en principe, dans le cadre des règles établies par l'État, notamment en matière de sécurité maritime, de police portuaire, de sûreté et de navigation.

Les collectivités territoriales de droit commun disposent ainsi de compétences en matière de **police, d'aménagement et de protection du littoral**. En application de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes littorales exercent, par l'intermédiaire du maire, une compétence de police spéciale sur les baignades et certaines activités nautiques pratiquées depuis

299. Les plans de gestion des parcs naturels marins ne peuvent pas être regardés comme des plans ou programmes, visés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, ayant pour objet de définir le cadre de mise en œuvre de travaux ou projets d'aménagement (CE, 6/1 SSR, 26 juin 2015, *Association France Nature Environnement*, n° 360212).

le rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés, dans la limite de 300 mètres à compter de la limite des eaux. À ce titre, le maire réglemente l'usage des aménagements dédiés, prend les mesures urgentes d'assistance et de secours, délimite les zones de baignade ou d'activités surveillées et fixe les périodes de surveillance. Les maires peuvent ainsi être appelés à concourir au sauvetage en mer dans le cadre de la coordination confiée au préfet maritime, conformément à l'article R. 742-8 du code de la sécurité intérieure.

Les collectivités interviennent également dans le **domaine portuaire**. Les régions sont ainsi compétentes pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de commerce ainsi que pour l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de pêche transférés, en application de l'article L. 5314-1 du code des transports. Les départements sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de pêche, ainsi que pour l'aménagement et l'exploitation de certains ports maritimes de commerce transférés, en vertu de l'article L. 5314-2 du même code. Les communes ou leurs groupements exercent, quant à eux, les compétences relatives aux ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance, ainsi qu'à certains ports maritimes de commerce ou de pêche transférés, conformément à l'article L. 5314-4. Dans les ports relevant de leur compétence, les collectivités territoriales peuvent intervenir en matière de navires abandonnés et, pour les épaves qui y sont situées, exercer certaines compétences relatives à leur récupération, enlèvement, destruction ou vente, sous réserve des prérogatives de l'État en matière de protection et de sauvegarde.

En matière de desserte maritime, les collectivités territoriales sont compétentes lorsque l'organisation du transport maritime répond à un besoin de continuité territoriale. La région organise ainsi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises, en application de l'article L. 5431-1 du code des transports, sauf lorsque l'île appartient au territoire d'une commune continentale, auquel cas cette commune organise la desserte maritime. La Corse bénéficie d'un régime particulier justifié par son insularité : la collectivité territoriale de Corse détermine les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, notamment en matière de desserte et de tarifs, sur le fondement de l'article L. 4424-18 du CGCT.

Dans le **domaine énergétique**, la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'énergie, en application du 3° du II de l'article L. 1111-9 du CGCT. Les régions sont également associées à la gouvernance énergétique par l'intermédiaire des comités régionaux de l'énergie, conformément à l'article L. 141-5-2 du code de l'énergie. Les communes et leurs établissements publics de coopération peuvent, sous réserve de l'autorisation requise, intervenir dans l'aménagement et l'exploitation d'installations utilisant les énergies renouvelables telles que définies à l'article L. 211-2 du code de l'énergie et parmi lesquelles figurent les énergies marines, dans les conditions prévues par l'article L. 2224-32 du CGCT. Pour ce qui concerne la Corse, la collectivité territoriale élabore et met en œuvre le programme de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques locales, qui porte notamment sur l'énergie éolienne et l'énergie de la mer, conformément à l'article L. 4424-39 du CGCT.

Les collectivités territoriales interviennent également, de manière plus ponctuelle, dans le **domaine des ressources maritimes**. Le département peut, par convention avec la région et en complément de celle-ci, participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur des comités départementaux, interdépartementaux ou régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, en application de l'article L. 3232-1-2 du CGCT. La collectivité territoriale de Corse dispose, là encore, d'un régime particulier puisqu'elle détermine, dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable, les grandes orientations de la pêche et de l'aquaculture de l'île, conformément à l'article L. 4424-33 du CGCT.

Dans le **champ environnemental**, la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité et au climat, en application de l'article L. 1111-9 du CGCT. Cette fonction de coordination est particulièrement importante dans les espaces littoraux, où les politiques climatiques doivent être articulées avec la protection des milieux, l'aménagement du territoire, la prévention des risques côtiers et l'adaptation au recul du trait de côte. Dans le cadre de la politique nationale de l'environnement, la collectivité territoriale de Corse définit quant à elle les actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement dans l'île et détermine ses priorités en matière de développement local, conformément à l'article L. 4424-35 du CGCT.

Comme cela a été dit, la compétence des collectivités se manifeste aussi dans la gouvernance intégrée de la mer et du littoral, la stratégie nationale pour la mer et le littoral étant élaborée par l'État en concertation avec les collectivités territoriales et les documents stratégiques de façade, prévus à l'article L. 219-3 du code de l'environnement, déclinant ces orientations à l'échelle des façades maritimes. Les collectivités sont ainsi associées à la concertation relative à l'organisation des usages maritimes, à la protection des milieux, à l'aménagement du littoral et au développement des activités économiques, notamment dans le cadre des conseils maritimes de façade. Cette logique de coordination se retrouve également dans l'action de l'Office français de la biodiversité, qui coordonne son action avec celle des collectivités territoriales dans les domaines d'intérêt commun, conformément à l'article L. 131-9 du même code.

Les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de **défense contre les inondations et contre la mer** peuvent élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, dans les conditions prévues à l'article L. 321-16 du code de l'environnement, afin de mettre en œuvre les principes définis à l'article L. 321-13 A du même code. Elles doivent comporter des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte et doivent être compatibles, lorsqu'ils existent, avec les objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte fixés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Par ailleurs, elles doivent également s'articuler avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation prévue à l'article L. 566-8 du code de l'environnement lorsqu'elles existent. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent faire l'objet d'une convention entre l'État et les collectivités territoriales concernées et leurs groupements qui a vocation à définir les moyens techniques et financiers mobilisés par l'État et

les acteurs locaux dans la mise en œuvre de la stratégie de gestion du trait de côte. La région peut contribuer au financement de projets visant la défense contre les inondations et contre la mer sur le fondement de l'article L. 1111-10 du CGCT.

Enfin, en matière de **tourisme**, la compétence est partagée entre l'État, les régions, les départements et les communes, et elle s'exerce en principe de façon coordonnée, conformément à l'article L. 111-1 du code du tourisme et à l'article L. 1111-4 du CGCT.

1.2.2.2. Le rôle majeur des collectivités ultramarines sur les sujets maritimes et littoraux

Par leur situation géographique, leur insularité, l'immense étendue de leurs espaces maritimes, la vulnérabilité de leurs littoraux et la diversité de leurs statuts justifiant une répartition des compétences sensiblement différente, les outre-mer présentent une situation très particulière à l'égard des enjeux maritimes et littoraux, qui est au demeurant très différente d'un territoire à l'autre. Ces singularités justifient les compétences maritimes et littorales très importantes reconnues par les lois organiques aux collectivités ultramarines, bien plus étendues que celles reconnues aux collectivités territoriales de droit commun.

a) L'ordonnance de 2016 établit un régime spécifique outre-mer

L'ordonnance n° 2016-1687 du 8 novembre 2016 consacre un **régime spécifique en outre-mer** tenant compte des statuts institutionnels propres à chaque collectivité et de la répartition des compétences qui en résulte. Son article 55 pose d'abord un principe général : les droits souverains relatifs à la zone économique exclusive (ZEE) et au plateau continental sont exercés par l'État, sous réserve des compétences dévolues aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

Cette réserve explique l'application différenciée du titre II de l'ordonnance, consacré à l'exploration et à l'exploitation du plateau continental et de la ZEE. À Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ce titre est largement applicable, sous réserve de certaines exclusions, notamment en matière environnementale. En revanche, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, seul l'article 19 du titre II trouve à s'appliquer. L'article 19 prévoit ainsi que lorsque les compétences reconnues à l'État pour réglementer l'exploration et l'exploitation des ressources de la ZEE et du plateau continental ont été transférées, en droit interne, à une collectivité mentionnée à l'article 74 de la Constitution ou à la Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des lois et règlements applicables sur le territoire de cette collectivité s'appliquent aux îles artificielles, installations, ouvrages et à leurs installations connexes situés en ZEE ou sur le plateau continental comme s'ils se trouvaient sur le territoire de cette collectivité, ainsi qu'aux activités qui y sont exercées. À Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, s'ajoute à cet article 19 l'application de l'article 27 relatif à la redevance annuelle due au titre de certaines activités exercées sur le plateau continental ou dans la ZEE, à l'exception de son dernier alinéa. Saint-Pierre-et-Miquelon fait l'objet d'un régime propre (il résulte de l'article 55 de l'ordonnance que les règles relatives à l'autorisation unique, à

l'agrément du tracé de certains câbles et pipelines et à certaines obligations applicables aux installations en mer y trouvent à s'appliquer, sous réserve des adaptations propres à cette collectivité).

L'ordonnance opère également une extension différenciée du titre II *ter* (relatif aux îles artificielles, installations et ouvrages flottants), rendu applicable à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises, et du titre IV (relatif aux règles de compétence juridictionnelle et aux dispositions pénales), applicable aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises[300].

S'agissant du **régime des câbles et pipelines sous-marins**, le cadre procédural relatif aux études préalables a été étendu aux eaux relevant de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2024-804 du 12 juillet 2024. L'autorité compétente en matière d'autorisation est alors le haut-commissaire de la République[301]. En revanche, les règles relatives à l'agrément du tracé par le préfet maritime ne sont pas applicables dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, de Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

b) Le domaine public maritime en outre-mer

Dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, le domaine public maritime présente des spécificités même si son régime demeure largement rattaché au droit commun de la domanialité publique. Sa particularité principale tient à l'existence de la zone des cinquante pas

300. Article 55, III de l'ordonnance de 2016.

301. Cette extension est fondée sur l'article 55, II *ter*, de l'ordonnance de 2016 telle que modifiée par la loi n° 2023-703 qui rend l'article 41-1 applicable à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences dévolues à ces collectivités, ainsi qu'à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

géométriques[302], qui confère au domaine public maritime ultramarin une dimension terrestre plus marquée que dans l'Hexagone. En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, les articles L. 5111-1 et L. 5111-2 du CG3P prévoient ainsi que la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques relève du domaine public maritime de l'État. Cette réserve domaniale prend la forme d'une bande de terrain délimitée à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique. En Guyane, elle correspond à une largeur de 81,20 mètres calculée à partir de

302. La zone des cinquante pas géométriques, anciennement appelée « zone des cinquante pas du Roi », trouve son origine dans l'histoire coloniale. Elle apparaît dès le XVIIe siècle dans les anciennes colonies d'Amérique, notamment aux Antilles. Elle correspondait à une bande littorale d'environ 81,20 mètres à partir du rivage et dont l'objectif était de protéger les côtes contre les débarquements ennemis. Mais sa fonction n'était pas uniquement défensive. Elle devait aussi garantir un passage libre le long de la mer, éviter l'appropriation privée du rivage et permettre certaines activités maritimes. Des pêcheurs, artisans, charpentiers ou maçons pouvaient ainsi s'y installer, mais de façon précaire, car le terrain restait réservé au Roi. L'édit de décembre 1674, par lequel les îles furent réunies au domaine de la Couronne, a conforté le rattachement des cinquante pas au domaine royal. À partir de cette date, la zone fut regardée comme inaliénable et imprescriptible. Sous la Révolution, le domaine de la Couronne devint le domaine de la Nation, sans remettre en cause ce régime. Sous la Restauration, l'ordonnance du 21 août 1825 applicable à l'île Bourbon, devenue La Réunion, puis celle du 9 février 1827 concernant la Martinique, la Guadeloupe et leurs dépendances, confirmèrent expressément l'inaliénabilité de la zone des cinquante pas géométriques. Des dispositions similaires furent ensuite adoptées pour la Guyane par l'ordonnance du 27 août 1828. À partir de la fin du XIXe siècle, ce principe fut cependant assoupli sous la pression des usages et de l'occupation des sols. Le décret du 21 mars 1882 pour la Guadeloupe a permis la délivrance de titres de propriété. Cette possibilité a été étendue à la Martinique par le décret du 4 juin 1887, à la Guyane par le décret du 15 septembre 1901, puis à La Réunion par le décret du 13 janvier 1922. Le régime a ensuite évolué de façon importante avec le décret n° 55-885 du 30 juin 1955, pris sur le fondement de la loi du 2 avril 1955, qui a transféré la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine privé de l'État, tout en reconnaissant la validité des titres antérieurement délivrés. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite loi Littoral, a incorporé cette zone au domaine public maritime, sous réserve des droits acquis et de certaines exceptions. La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer a ensuite organisé un régime permettant de traiter les occupations sans titre, en distinguant les espaces naturels, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Ce dispositif a ensuite été complété par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 », qui a, s'agissant des départements d'outre-mer et Mayotte, renforcé le rôle du Conservatoire du littoral en prévoyant l'affectation à celui-ci des espaces naturels situés dans la zone dont il assurait déjà la gestion. La loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer a ensuite adapté le régime applicable en Guadeloupe et en Martinique. Elle a fixé le terme de l'activité des agences des cinquante pas géométriques, prorogé certains délais de régularisation et organisé le transfert aux collectivités territoriales concernées des terrains relevant du domaine public de l'État situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Le régime issu de la loi du 30 décembre 1996 et de la loi du 14 octobre 2015 a été prolongé et adapté par la loi n° 2021-1104 dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021, notamment en ce qui concerne la durée d'existence des agences des cinquante pas géométriques, le calendrier du transfert de domanialité, les pouvoirs de constatation des atteintes au domaine public ainsi que les conditions de cession et de décote. Il a ensuite été complété par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte qui prévoit notamment que l'évaluation des biens situés dans la zone des cinquante pas géométriques tient compte, le cas échéant, de leur exposition au recul du trait de côte, puis par le décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Le récent décret n° 2025-805 du 12 août 2025 a permis aux agences des cinquante pas géométriques de mobiliser le fonds Barnier pour intervenir face aux risques naturels majeurs. *Cf.* Rapport de D. Clément et G.A. Morin, *Les 50 pas géométriques naturels des outre-mer, Préservation de la biodiversité et maîtrise foncière*, novembre 2015, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie/Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ; voir également les Commentaires aux cahiers pour la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-96 QPC du 4 février 2011.

la limite du rivage de la mer. À Mayotte, les articles L. 5114-1 et L. 5114-2 du CG3P prévoient également un régime particulier de zone des cinquante pas géométriques, rattachée au domaine public maritime de l'État, dont la largeur est en principe de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage de la mer lorsqu'elle n'a pas été délimitée. Cette incorporation connaît toutefois des tempéraments. Les textes réservent en effet les droits des tiers et excluent les parcelles appartenant à des personnes publiques ou privées pouvant justifier de leur droit, les immeubles relevant d'un domaine public autre que maritime ou du domaine privé de l'État affecté aux services publics, ainsi que certains terrains domaniaux forestiers.

Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, le domaine public maritime naturel peut faire l'objet d'une attribution sans que cela soit contraire à un principe constitutionnel dès lors qu'elle n'affecte pas l'exercice de sa souveraineté par l'État[303].

En Polynésie française, l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française reconnaît l'existence d'un domaine public maritime propre à la Polynésie française. Celui-ci comprend, sous réserve des droits de l'État et des tiers, les rivages de la mer, y compris les lais et relais de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. Sont toutefois exclues les emprises nécessaires, à la date de publication de la loi organique, à l'exercice des compétences de l'État, aussi longtemps que cette nécessité sera justifiée. La domanialité maritime polynésienne traduit ainsi la compétence reconnue à cette collectivité dans la gestion de ses espaces littoraux et maritimes, même si elle doit être conciliée avec les compétences conservées par l'État, notamment en matière de souveraineté, de sécurité et de navigation maritime.

La Nouvelle-Calédonie présente une organisation différente, fondée sur une répartition entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces. L'article 45 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie attribue aux provinces un domaine public maritime comprenant, à l'exception des emprises affectées à l'exercice des compétences de l'État et sous réserve des droits des tiers, la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, les terrains gagnés sur la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. Les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province ainsi que le sol et le sous-sol du plan d'eau du port autonome de la Nouvelle-Calédonie font partie du domaine public de la Nouvelle-Calédonie.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin disposent également d'un régime propre. L'article LO. 6214-6 du code général des collectivités territoriales, pour Saint-Barthélemy, et l'article LO. 6314-6 du même code, pour Saint-Martin, organisent l'attribution à ces collectivités d'un domaine public maritime comprenant notamment, sous réserve des droits de l'État et des tiers, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. Ces dispositions réservent également les emprises nécessaires, à la date du transfert, à l'exercice des

303. Conseil constitutionnel, décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, cons. 30-31.

compétences de l'État, aussi longtemps que cette nécessité est justifiée. À Saint-Martin, le domaine public maritime inclut en plus la zone dite des cinquante pas géométriques mais cette inclusion est assortie d'exclusions importantes (les zones classées en réserve naturelle à la date de la loi organique du 21 février 2007, le domaine relevant alors, à cette date, du Conservatoire du littoral, ainsi que la forêt domaniale littorale de Saint-Martin, transférée au Conservatoire du littoral).

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la situation est plus proche du droit commun métropolitain puisque l'article L. 5431-1 du CG3P prévoit une simple adaptation de la date à partir de laquelle sont pris en compte les lais et relais de mer : ce sont ceux qui se sont formés à partir du 30 septembre 1977.

Ces régimes particuliers n'ont ni pour objet ni pour effet de faire disparaître toute domanialité de l'État dans les espaces maritimes concernés. Les textes statutaires réservent ainsi expressément les droits de l'État et, selon les cas, les emprises affectées ou nécessaires à l'exercice des compétences de l'État.

c) Les compétences maritimes et littorales dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution

Dans ces collectivités, les lois et règlements y sont applicables de plein droit, sous réserve des adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Le CGCT leur reconnaît des compétences spécifiques en matière de ressources de la mer, afin de tenir compte de l'importance économique, environnementale et territoriale des espaces maritimes ultramarins. Les articles L. 4433-15 et L. 4433-16 du CGCT organisent ainsi un régime spécifique pour la mise en valeur des ressources de la mer. Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que Mayotte sont compétentes en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer, sous réserve des engagements internationaux de la France, du respect de la compétence de l'Union européenne dans le cadre de la politique commune des pêches. L'État doit veiller à favoriser leur participation aux discussions relatives à la gestion et à l'évaluation des ressources halieutiques dans leur bassin océanique d'implantation au sein des organisations régionales et internationales compétentes. Ces collectivités doivent également être saisies pour avis de tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans leur zone économique exclusive. La région de La Réunion doit, par ailleurs, être tenue informée chaque année de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de pêche hauturière par les armements opérant à partir de ses ports. Les régions de Guadeloupe et de La Réunion peuvent également financer et attribuer des aides aux entreprises de cultures marines ainsi qu'aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines, en application de l'article L. 4433-16 du CGCT.

En matière de desserte et de transport maritime, les régions de Guadeloupe et de La Réunion ainsi que le Département-Région de Mayotte sont consultés sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies à l'approbation de l'État pour les liaisons maritimes les desservant

(article L. 4433-20 du CGCT). Ils disposent également de la faculté de créer des sociétés d'économie mixte ayant pour objet le transport maritime, conformément à l'article L. 4433-21 du CGCT.

S'agissant de la mise en valeur des ressources minières et énergétiques, les régions de Guadeloupe et de La Réunion ainsi que le Département-Région de Mayotte élaborent et mettent en œuvre l'inventaire minier en mer, en application de l'article L. 4433-17 du CGCT. Lorsque les titres miniers en mer ne portent pas sur des minerais ou produits utiles à l'énergie atomique, certaines décisions relatives à ces titres, notamment la délivrance du permis exclusif de recherches, relèvent de la compétence de la région dans les conditions prévues par l'article L. 611-19 du code minier. En matière énergétique, les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution disposent chacune d'une programmation pluriannuelle de l'énergie qui constitue le volet énergie du schéma d'aménagement régional en tant qu'il vaut schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, en application des articles L. 4433-7-3 du CGCT et L. 141-5 du code de l'énergie.

Cette logique d'adaptation se retrouve également dans la planification territoriale, littorale et environnementale. Le schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du CGCT constitue, dans les collectivités concernées, un outil de planification intégré. Il fixe les orientations fondamentales en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, tout en tenant lieu, pour les secteurs qu'il détermine, de schéma de mise en valeur de la mer. Il permet ainsi d'articuler, dans un même document, les enjeux terrestres, littoraux et maritimes, notamment en matière d'aménagement, de développement économique, de protection des milieux, de gestion des risques et de valorisation touristique. Enfin, les régions de Guadeloupe et de La Réunion ainsi que le Département-Région de Mayotte définissent les actions qu'ils entendent mener en matière d'environnement et de cadre de vie, dans les conditions prévues par l'article L. 4433-31 du CGCT.

d) Les compétences maritimes et littorales à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna

Dans ces collectivités, l'exercice des compétences s'inscrit dans un cadre statutaire propre qui peut reconnaître aux autorités locales un pouvoir normatif. Ces compétences demeurent toutefois encadrées par les prérogatives régaliennes de l'État, notamment en matière de défense nationale, de sécurité maritime, de relations extérieures et de protection des communications stratégiques, comme l'illustrent les infrastructures critiques situées en mer, telles que les câbles sous-marins.

Saint-Martin et Saint-Barthélemy disposent toutes deux de compétences statutaires en matière de desserte maritime d'intérêt territorial, d'immatriculation des navires, ainsi que de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail, respectivement sur le fondement du 2° du I de l'article LO. 6314-3 et du 3° du I de l'article LO. 6214-3 du CGCT. Elles disposent également de compétences en matière de tourisme et d'énergie. Saint-Barthélemy bénéficie toutefois d'une compétence plus étendue sur certains points, notamment en matière d'environnement ainsi que de cartes et titres de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation. Ces deux collectivités peuvent en outre participer, sous

le contrôle de l'État, à l'exercice de certaines compétences relevant de l'État en matière de droit pénal, afin de permettre la répression des infractions aux règles qu'elles fixent, notamment en matière de police et de sécurité maritimes, conformément aux articles LO. 6314-5 et LO. 6214-5 du CGCT. Elles peuvent également adopter des actes dans le domaine de la police et de la sécurité maritimes, dans les conditions prévues aux articles LO. 6351-3 et LO. 6251-3 du même code.

Leurs compétences maritimes s'étendent également aux ressources naturelles. Les articles LO. 6314-6 et LO. 6214-6 du CGCT leur confient la réglementation et l'exercice du droit d'exploration et du droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, en particulier les rades et les étangs, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la ZEE, dans le respect des engagements internationaux de la France et des compétences de l'État.

Saint-Pierre-et-Miquelon se distingue par le maintien de certaines compétences étatiques et par la reconnaissance de compétences locales ciblées. La desserte maritime demeure une matière dans laquelle l'État conserve un rôle déterminant, le conseil exécutif de Saint-Pierre-et-Miquelon devant toutefois être consulté en application de l'article LO. 6463-5 du CGCT. La collectivité exerce cependant certaines responsabilités particulières en matière maritime : en vertu de l'article LO. 6414-2 du CGCT, elle exerce, en matière d'immatriculation des navires armés au commerce, les responsabilités et compétences attribuées à l'État. En outre, l'article LO. 6414-3 du même code prévoit que l'État concède à la collectivité territoriale, sous réserve des engagements internationaux de la France et dans les conditions fixées par un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État, l'exercice des compétences relatives à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes, ainsi que la délivrance et la gestion des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol.

Wallis-et-Futuna dispose d'une compétence plus limitée en matière d'affaires maritimes. Son statut, issu de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, ne lui reconnaît pas un bloc de compétences comparable à celui de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin en matière d'immatriculation des navires, de ports maritimes ou de desserte maritime d'intérêt territorial. L'État y conserve en effet un rôle important, notamment pour les matières intéressant la sécurité maritime, l'ordre public et plus largement les prérogatives de souveraineté en mer. En matière de pêche, un régime spécifique est prévu par le code rural et de la pêche maritime : l'article L. 955-2 du code rural et de la pêche maritime interdit la pêche aux navires battant pavillon étranger dans les eaux maritimes placées sous souveraineté ou juridiction française autour de Wallis-et-Futuna, sous réserve de dérogations accordées conformément aux accords ou arrangements internationaux et selon des modalités fixées par décret.

e) Les compétences maritimes et littorales en Polynésie française

En Polynésie française, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 donne à ce territoire une compétence de principe dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'État ou aux communes, conformément à son article 13, étant précisé que la Polynésie et les communes exercent leurs compétences respectives jusqu'à la limite extérieure des eaux territoriales.

L'État conserve toutefois les compétences régaliennes relatives à la police et à la sécurité de la circulation maritime, à la surveillance de la pêche maritime, à la sécurité de la navigation, à la coordination des moyens de secours en mer, à la francisation des navires, ainsi qu'à la sécurité des navires d'une longueur de référence égale ou supérieure à 24 mètres, sous réserve des navires relevant de la compétence de la Polynésie française, et de tous les navires destinés au transport des passagers, conformément au 9° de l'article 14 de la loi organique.

La Polynésie française dispose de compétences propres en matière de sécurité de la circulation et de la navigation dans les eaux intérieures, de pilotage, de conduite et d'immatriculation des navires, ainsi que d'activités nautiques, en application des 11° et 12° de l'article 90. Elle peut également participer, dans les conditions prévues à l'article 34, à l'exercice de missions de police incombant à l'État en matière de surveillance et d'occupation du domaine public de la Polynésie française, de police de la circulation routière, de police de la circulation maritime dans les eaux intérieures, de sûreté des installations portuaires et des missions de sécurité publique ou civile. Elle dispose par ailleurs d'un régime propre en matière portuaire, notamment à travers les ports autonomes de Polynésie française, régis par le code des ports maritimes de Polynésie française.

Ses compétences maritimes sont particulièrement affirmées en matière de ressources naturelles. L'article 47 de la loi organique confie en effet à la Polynésie française la réglementation et l'exercice des droits de conservation et de gestion, ainsi que des droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques, notamment les éléments des terres rares, des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive, dans le respect des engagements internationaux. La pêche relève ainsi de la compétence de la Polynésie française, sous réserve de la surveillance de la pêche maritime, qui demeure réservée à l'État. Cette compétence se prolonge dans les champs de l'environnement, de l'aménagement et de l'énergie. La compétence environnementale polynésienne doit toutefois être articulée avec celle des communes, auxquelles l'article 43 reconnaît des attributions en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement[304]. L'article 49-1 prévoit en outre l'adoption d'un schéma d'aménagement général fixant les orientations fondamentales en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine également la localisation préférentielle de certaines activités structurantes pour l'espace maritime et littoral polynésien, notamment les activités portuaires, touristiques, celles relatives aux énergies renouvelables et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'affirmation de ces compétences maritimes polynésiennes, en particulier lorsqu'elles se déploient dans les eaux territoriales, révèle toutefois des zones de chevauchement avec les compétences conservées par l'État. Dans sa décision du 4 mars 2026, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*[305], le Conseil d'État a précisé que ces eaux constituent une zone d'exercice conjoint

304. La compétence de la Polynésie française comprend notamment la lutte contre la pollution marine dans les eaux territoriales, reconnue par le Conseil d'État dans sa décision du 2 octobre 2002, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française* (10/9 SSR, n° 247767).
305. CE, 10/9 CHR, n° 510858.

de compétences : l'État y demeure compétent en matière de police et de sécurité de la navigation maritime et la Polynésie française y exerce ses compétences en matière d'environnement ainsi que, s'agissant du sol et du sous-sol, de gestion et de conservation du domaine public. Dans cette hypothèse, la détermination de l'autorité compétente ne dépend pas seulement de l'espace concerné, ni du seul effet matériel de la mesure sur les navires, mais de la finalité de la réglementation. La Polynésie française peut ainsi fixer des conditions au déplacement, au mouillage ou au stationnement des navires dès lors que ces mesures poursuivent une finalité de protection de l'environnement ou de gestion ou de conservation du sol ou du sous-sol. Ces mesures ne sauraient toutefois faire obstacle à celles que l'État prendrait, dans la même zone, pour l'exercice des compétences que lui attribue la loi organique, notamment en matière de police et de sécurité de la navigation maritime.

f) Les compétences maritimes et littorales en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est régie par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui organise une répartition spécifique des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces. L'État conserve les compétences maritimes et stratégiques les plus directement liées à la souveraineté nationale. Relèvent notamment de l'État la défense nationale, les relations extérieures, la desserte maritime entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République, le statut des navires, les communications gouvernementales, de défense et de sécurité en matière de postes et télécommunications, ainsi que la police et la sécurité de la circulation maritime, sous réserve des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie est, pour sa part, compétente pour la desserte maritime d'intérêt territorial et pour l'immatriculation des navires, en application du 8° de l'article 22 de la loi organique. Elle exerce également, depuis le transfert opéré par la loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009, les compétences relatives à la police et à la réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales, à la sécurité de la navigation dans ces mêmes eaux, à la réglementation de la sécurité et à l'inspection des navires immatriculés en Nouvelle-Calédonie lorsqu'ils effectuent une navigation entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'à la sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales. Elle est également compétente pour les équipements portuaires relevant de son domaine, sur le fondement du 26° de l'article 22 de la loi organique. La Nouvelle-Calédonie dispose en outre, en vertu du 10° de l'article 22 de la loi organique, de la compétence relative à la réglementation et à l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive. Cette compétence est complétée par le 11° du même article, qui lui attribue la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares.

Les provinces disposent, quant à elles, de compétences importantes dans les espaces littoraux et maritimes les plus proches du territoire. En vertu de l'article 20 de la loi organique, chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas attribuées à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. Cette compétence résiduelle fonde notamment leur rôle

en matière de préservation de l'environnement[306] et explique leur place centrale dans l'aménagement, la gestion et la protection des espaces littoraux, lagunaires et maritimes de proximité. Cette compétence se manifeste d'abord à travers leur domaine public maritime (*cf. supra*). Elle se manifeste ensuite par la compétence que leur confère l'article 46 pour réglementer et exercer les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, notamment celles des rades et lagons, de leur sol et de leur sous-sol, ainsi que du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale, sous réserve des compétences de l'État en matière de défense nationale. Les provinces peuvent également intervenir dans des domaines connexes, notamment en matière minière lorsque les activités concernées intéressent les espaces littoraux ou maritimes. Si le congrès adopte, en application de l'article 39 de la loi organique, le schéma de mise en valeur des richesses minières et fixe, en application de l'article 40, la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares, les décisions d'application de cette réglementation relèvent des assemblées de province, et la police des mines est exercée par le président de l'assemblée de province.

Les provinces peuvent enfin intervenir en matière de transport maritime lorsque le congrès leur délègue l'exercice de compétences relevant de la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 47 de la loi organique.

g) Les spécificités des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) présentent une situation particulière en matière d'affaires maritimes. Régies par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 et le décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008 pris pour l'application du statut des Terres australes et antarctiques françaises, elles ne constituent pas une collectivité de peuplement dotée d'institutions élues comme dans les autres territoires d'outre-mer, mais un territoire placé sous l'autorité d'un administrateur supérieur, représentant de l'État et chef du territoire. Les affaires maritimes relèvent donc principalement de la compétence de l'État, notamment en matière de souveraineté, de sécurité, de surveillance des espaces maritimes, de police des pêches et d'action de l'État en mer. La pêche constitue l'un des principaux champs d'intervention maritime. Les articles L. 958-2 à L. 958-14 du code rural et de la pêche maritime organisent un régime spécifique dans lequel l'exercice de la pêche, de la chasse aux animaux marins et de l'exploitation des produits de la mer est soumis à autorisation, l'administrateur supérieur jouant un rôle prépondérant dans la gestion de la ressource. Les TAAF présentent également une spécificité en matière d'immatriculation des navires : l'article L. 5795-11 du code des transports prévoit que peuvent être immatriculés au registre des TAAF les navires de pêche exploitant les ressources halieutiques de leur zone économique exclusive, étant précisé que les navires de commerce ne peuvent plus y être immatriculés depuis le 5 mai 2007.

306. Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision *Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie* du 31 mai 2024 (10/9 CHR, n° 492621) : cette matière, n'étant attribuée ni à l'État ni à la Nouvelle-Calédonie par les articles 21 et 22 de la loi organique, elle relève de la compétence des provinces, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences attribuées à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes.

Cette compétence se manifeste aussi dans le champ scientifique et environnemental. En Antarctique, les articles L. 711-2 et suivants du code de l'environnement consacrent la vocation scientifique et environnementale de cet espace et soumettent l'organisation et la conduite des activités dans la zone à déclaration ou autorisation, à l'exception des activités de pêche déjà régies par la convention de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), de l'exercice des libertés internationales de navigation et de survol en haute mer, des activités autorisées par une autre partie au protocole de Madrid, ainsi que des activités conduites par les navires ou aéronefs de l'État français, ou exploités par lui, dans le cadre de missions de police ou de défense nationale. Les articles R. 712-1 et suivants précisent les conditions de mise en œuvre de ce régime : l'administrateur supérieur des TAAF reçoit les déclarations, instruit les demandes et délivre les autorisations nécessaires, après avis, sauf urgence, du comité de l'environnement polaire. Lorsque l'activité nécessite une évaluation globale d'impact, la procédure est renforcée par une mise à disposition du public et par une transmission aux instances du système du traité sur l'Antarctique. Dans les Terres australes, le rôle de l'administrateur supérieur est également déterminant au titre du décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 relatif à la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises. Ce texte lui confie la gestion de la réserve, laquelle couvre les parties terrestres, les eaux intérieures, les mers territoriales et les zones économiques exclusives des archipels Crozet, Kerguelen, ainsi que des îles Saint-Paul et Amsterdam, telles que définies respectivement par les décrets n° 2017-366, n° 2017-367 et n° 2017-368 du 20 mars 2017. Cette gestion s'appuie sur des instances consultatives propres à la réserve : le conseil consultatif des TAAF tient lieu de comité consultatif de la réserve, et le comité de l'environnement polaire tient lieu de conseil scientifique, susceptible d'être saisi de toute question scientifique touchant à la réserve.

Quant à l'île de Clipperton, dont l'article 72-3 de la Constitution prévoit que, comme pour les TAAF, « *la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière* », elle n'est pas une collectivité. La loi n° 2007-224 du 21 février 2007 dispose que les lois et règlements y sont applicables de plein droit et qu'elle est placée sous l'autorité directe du Gouvernement, le ministre chargé des outre-mer y exerçant l'ensemble des attributions des autorités administratives. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 et le décret du 13 décembre 2023 ont créé et mis en place un conseil consultatif, présidé par le directeur général des outre-mer, notamment saisi pour avis des projets de textes réglementaires relatifs à l'exercice des activités scientifiques sur l'île, à la protection de son environnement notamment marin ainsi qu'à l'exercice de la pêche dans sa ZEE.

En définitive, les outre-mer illustrent une territorialisation poussée des compétences maritimes. Selon les statuts, les collectivités peuvent disposer de simples compétences d'adaptation, de compétences sectorielles renforcées ou d'un véritable pouvoir normatif local sur les espaces maritimes. Mais ces compétences propres demeurent encadrées par les compétences régaliennes de l'État, les engagements internationaux de la France et le droit de l'Union européenne lorsqu'il est applicable.

De manière générale, le droit de l'Union européenne et les politiques développées dans ce cadre jouent un rôle très structurant dans la mise en œuvre du droit de la mer et dans le traitement des enjeux maritimes et littoraux.

1.2.3. L'articulation avec le cadre européen, dimension structurante des politiques maritimes françaises

Dès les années 1970, le cadre européen s'est imposé comme un échelon structurant pour traiter d'enjeux maritimes d'intérêt commun, que ce soit dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de la mer ou pour le mettre en œuvre, notamment par des politiques intégrées, dont la politique commune des pêches (PCP) est l'exemple le plus emblématique.

1.2.3.1. L'Union européenne et les enjeux maritimes

La Communauté puis l'Union européenne ne se sont que progressivement intéressées aux enjeux maritimes, initialement peu présents dans les traités comme dans les politiques européennes.

a) Le rôle de l'Union européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de la mer

Les traités fondateurs de 1957 ne mentionnaient guère les enjeux maritimes, sous réserve de la pêche, d'ailleurs vue comme un simple prolongement des enjeux agricoles (ce qui a conduit à l'élaboration de la politique commune de la pêche : *cf. infra*). Si les enjeux maritimes étaient donc peu présents à l'origine dans la dimension européenne, la Communauté européenne puis l'Union européenne ont développé une action croissante dans ce domaine, notamment en contribuant à l'élaboration du droit de la mer, ce qui a conduit la Communauté à adhérer à la CNUDM (décision 98/392/CE du Conseil du 23 mars 1998) et l'Union à jouer un rôle moteur dans l'élaboration de l'Accord BBNJ conclu le 19 juin 2023[307].

Comme on le sait, **la répartition des compétences entre l'Union et les États membres** repose sur une logique d'attribution de compétences, exercées conformément, notamment, au principe de subsidiarité. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), issu du traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009) définit trois types de compétences : les compétences exclusives, pour lesquelles seule l'Union est en principe compétente (article 3) ; les compétences partagées, pour lesquelles les États membres demeurent compétents aussi longtemps que l'Union n'est pas intervenue et dans la limite de cette intervention (article 4) ; les compétences d'appui, pour lesquelles l'Union ne peut intervenir qu'en soutien, en coordination ou en complément de l'action des États membres (article 6 du TFUE). Par ailleurs, l'action de l'Union passe également par la dimension financière, qui constitue un instrument transversal de mise en œuvre des politiques de l'Union, y compris dans le champ maritime, notamment pour accompagner la politique commune de la pêche mais aussi pour soutenir les territoires littoraux et ultramarins, financer des

307. A. Cudennec, « Mer : La mer et l'Union européenne ». In I. Bosse-Platière et C. Rapoport (dir.), *Abécédaire de droit de l'Union européenne : En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Presses universitaires de Rennes, « Droits européens », 2017, pp. 349-358. https://doi.org/10.3917/pur.bosse.2017.01.0349.

actions de contrôle, de surveillance, de recherche ou d'innovation, et contribuer indirectement à la gestion des frontières maritimes. La capacité d'action et les priorités sont fixées par le cadre financier pluriannuel, arrêté pour une période de sept années (l'actuel cadre concerne la période 2021-2027), décliné dans le budget annuel adopté chaque année par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission.

Dans le domaine maritime, **l'Union dispose ainsi d'une compétence exclusive pour « *la conservation des ressources biologiques de la mer* »** dans le cadre de la politique commune de la pêche, c'est-à-dire, en pratique, pour l'organisation et la gestion de la pêche maritime, aussi bien dans les eaux des États membres que, par exemple, pour l'accès aux eaux d'États tiers à travers la conclusion d'accords de pêche ou en haute mer pour les navires battant pavillon d'un État membre. Cette compétence confère à l'Union et à elle seule la compétence pour fixer les règles applicables et pour contracter des engagements bilatéraux ou internationaux en la matière. Les États membres demeurent compétents pour mettre en œuvre ces règles et pour des sujets connexes, tels que l'exercice de la juridiction sur les navires, leur enregistrement, l'octroi du pavillon ainsi que l'application des sanctions pénales et administratives, dans le respect du droit de l'Union. Par ailleurs, la compétence exclusive attribuée à l'Union dans le domaine douanier et dans le domaine commercial a des implications sur les sujets maritimes, tels que les sujets visés par les parties X (droit d'accès des États sans littoral à la mer et depuis la mer et liberté de transit) et XI (la Zone) de la CNUDM.

Les compétences partagées couvrent les volets de la pêche ne relevant pas de la gestion biologique dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), tels que la recherche scientifique, le développement technologique et la coopération au développement. Dans les domaines du transport maritime, de la sécurité du trafic et de la prévention de la pollution (parties II, III, V, VII et XII de la CNUDM), la compétence de l'Union est partagée et, lorsqu'elle s'exerce, elle a des conséquences sur la compétence internationale dans la logique de la jurisprudence *AETR* (CJCE, 31 mars 1971, C-22/70). La compétence est plus réduite s'agissant des domaines de la recherche maritime, régis par les parties XIII (recherche scientifique marine) et XIV (développement et transfert des techniques marines) de la CNUDM, où la compétence européenne vise essentiellement à appuyer l'action des États membres, ce qui se manifeste essentiellement par la promotion de la coopération en matière de recherche et développement technologique avec les États tiers, où l'Union agit par l'adoption de programmes spécifiques.

Seule organisation d'intégration régionale partie à la CNUDM, l'Union européenne occupe une place singulière dans ce domaine, qui l'a notamment conduite à assortir son adhésion d'une déclaration de compétences destinée à préciser la répartition des attributions entre la Communauté, devenue l'Union européenne, et ses États membres[308]. Cette déclaration expose la conception d'un ordre juridique européen évolutif, susceptible d'évoluer dans la perspective d'une extension progressive des compétences de l'Union. Si l'annexe IX de la Convention prévoit la notification de toute modification de la répartition des compétences, une telle révision n'est pas intervenue à

308. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623(01), p. 127.

ce jour. Elle précise enfin que la Communauté met en œuvre des politiques et activités en matière de contrôle des pratiques économiques inéquitables, de marchés publics et de compétitivité industrielle ainsi que dans le domaine de l'aide au développement et relève que ces politiques peuvent présenter, notamment par référence à certaines dispositions des parties VI et XI de la convention, un intérêt au regard de la convention et de l'Accord.

L'Union s'efforce de faire une application exemplaire de la CNUDM, d'autant que la compétence exclusive qui est la sienne dans le domaine de conservation des ressources halieutiques conduit logiquement à ce que le respect des exigences issues de la convention et des accords de pêche qu'elle a conclus avec des États tiers relève de sa responsabilité : les obligations qui auraient normalement pesé sur l'État du pavillon deviennent ainsi celles de l'Union, à qui il incombe dès lors, dans l'exercice de ses compétences, de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les navires battant pavillon de ses États membres respectent la réglementation de l'État côtier et ne se livrent pas à des activités de pêche illicite, non déclarée ou non réglementée dans la ZEE de celui-ci (*cf.* TIDM, avis consultatif du 2 avril 2015, affaire n° 21). La directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») vise d'ailleurs dans ses considérants la CNUDM (et les obligations qui en résultent concernant la protection et à la préservation du milieu marin) dont elle entend ainsi assurer la mise en œuvre au niveau européen (voir *infra*). Les juges européens eux-mêmes veillent également, dans leur jurisprudence, au respect des exigences issues de la CNUDM, notamment à l'occasion du contrôle des accords de pêche conclus par l'Union avec des États tiers, comme l'a illustré avec un éclat particulier le contentieux sur l'accord de pêche avec le Maroc[309].

L'Union a également développé des actions permettant d'assurer le respect du droit de la mer par la mobilisation de moyens militaires, par le déploiement des instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au service d'opérations militaires en mer. Ainsi, l'opération Atalanta[310], lancée en 2008 au large de la Corne de l'Afrique dans le cadre de la politique de sécurité de défense commune (PSDC), illustre une capacité des Européens à mobiliser les leviers juridiques de la CNUDM et à en assurer le respect. Initialement dédiée à la protection des navires du Programme alimentaire mondial et des bâtiments vulnérables au large de la Somalie, le succès de cette mission a permis

309. Ainsi, la CJUE, après avoir relevé qu'il résultait des articles 2 § 1 et 55 et 56 de la CNUDM que les eaux sur lesquelles l'État côtier est en droit d'exercer une souveraineté ou une juridiction se limitent aux seules eaux adjacentes à son territoire et relevant de sa mer territoriale ou de sa ZEE et que le Sahara occidental ne faisait pas partie du territoire du Royaume du Maroc, a jugé que les eaux adjacentes au Sahara occidental ne pouvaient être incluses dans la zone de pêche marocaine visée par l'accord (CJUE, 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, aff. C-266/16).

310. La décision 2008/918/PESC approuve le plan d'opération et les règles d'engagement pour l'opération militaire originale de l'Union européenne (UE) afin de lutter contre les actes de piratage et les vols à main armée au large des côtes de la Somalie et de ses pays voisins et de contribuer à la sécurité maritime dans l'ouest de l'océan Indien et la mer Rouge, comme précisé dans la décision modificative (PESC) 2024/1059. L'action commune 2008/851/PESC définit la mission, les objectifs, la structure de commandement et le financement de l'opération militaire élargie de l'UE dans cette région. Elle a été modifiée et mise à jour à plusieurs reprises, le plus récemment par la décision (UE) 2024/3186, qui tient compte de l'évolution du contexte de sécurité dans la région et renforce les synergies avec l'EUNAVFOR ASPIDES, opération maritime de l'UE protégeant le trafic maritime en mer Rouge.

d'étendre son mandat à la lutte contre les trafics de drogue, d'armes, de charbon de bois, ainsi qu'à la surveillance de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Plus récemment, l'exacerbation des tensions en mer Rouge a suscité la mise en place de l'opération Aspides[311], déployée pour sauvegarder la liberté de navigation et protéger les navires commerciaux dans le détroit de Bab-el-Mandeb. L'Union européenne contribue ainsi à un rôle de garant de l'utilisation pacifique des océans conformément au préambule de la Convention de Montego Bay.

b) Une dimension maritime mondiale grâce aux espaces maritimes des États membres

L'Union ne dispose pas d'un territoire, notamment maritime, en propre. Son territoire est celui de ses États membres, sur lesquels son droit s'applique dans les conditions déterminées par les traités (articles 52 du TUE et 355 du TFUE), et donc également dans les espaces maritimes placés sous leur souveraineté ou leur juridiction. Les espaces maritimes de l'Union correspondent ainsi, juridiquement, à l'ensemble des espaces maritimes des États membres dans lesquels le droit de l'Union trouve à s'appliquer : le « domaine maritime de l'Union » n'est, en ce sens, que l'agrégation théorique des espaces maritimes nationaux de ses États membres.

Cette absence de territoire maritime propre n'a toutefois pas empêché l'Union de développer un corpus de règles juridiques s'appliquant aux territoires maritimes de ces États membres, qui a pu être analysé comme caractérisant l'émergence progressive d'un espace maritime européen fonctionnel[312]. L'Union a ainsi cherché à dépasser cette limite initiale en donnant une dimension européenne aux espaces maritimes nationaux, d'abord à travers la politique commune de la pêche, puis par la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », les notions de régions et sous-régions marines, les stratégies par bassins maritimes et la planification de l'espace maritime.

En tout état de cause, il n'existe donc pas une « zone économique exclusive de l'Union », mais plutôt une addition des zones économiques exclusives des États membres dans lesquelles s'applique, selon les cas, le droit de l'Union. Il n'en demeure pas moins que cet ensemble représente **un total d'environ 13 millions de km²** répartis dans ses États membres et dans les régions ultrapériphériques[313], soit le plus vaste espace maritime au monde (le suivant étant les États-Unis avec un peu moins de 12 millions de km²).

Les régions ultrapériphériques (RUP), en effet, font partie intégrante de l'Union et sont donc soumises au droit de l'Union dans les conditions du droit

311. Décision (PESC) 2024/583 du Conseil du 8 février 2024 relative à une opération de sûreté maritime de l'Union européenne en vue de préserver la liberté de navigation dans le contexte de la crise en mer Rouge (EUNAVFOR ASPIDES). Elle s'inscrit dans le cadre de la CNUDM (qui consacre la liberté de la haute mer et le droit de passage en transit dans les détroits utilisés pour la navigation internationale) et la résolution 2722 (2024) du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'opération a été prolongée en février 2025.

312. N. Ros, « Variations autour du concept d'espace maritime européen », *RDUE, 2020*, nº 2-3, p. 117-134.

313. Dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Le pacte européen pour l'océan » (5 juin 2025, COM (2025) 281 final), la Commission retient un total de 25 millions de km² ce qui paraît discutable dans la mesure où ce total prend en compte les ZEE relevant des PTOM, dans lesquels le droit de l'Union ne s'applique pas en principe.

commun, sous réserve des adaptations que peut justifier leur situation structurelle au titre de l'article 349 TFUE. L'Union compte aujourd'hui neuf régions ultrapériphériques : pour la France, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin ; pour le Portugal, les Açores et Madère ; pour l'Espagne, les îles Canaries. Les RUP représentent environ cinq millions d'habitants[314].

L'article 349 TFUE reconnaît que ces régions sont confrontées à des contraintes structurelles permanentes, tenant notamment à leur éloignement, à leur insularité, à leur faible superficie, à leur relief, à leur climat ou encore à leur dépendance économique à un nombre limité de productions. Pour tenir compte de ces particularités, le Conseil peut, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, adopter des mesures spécifiques fixant les conditions d'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Dans le domaine maritime, cette différenciation peut notamment se traduire par des mesures particulières en matière de pêche, d'économie bleue, de financements européens ou d'encadrement des aides publiques. Cette faculté d'adaptation demeure cependant encadrée. Les mesures adoptées au titre de l'article 349 TFUE doivent tenir compte des caractéristiques et contraintes propres aux régions ultrapériphériques, sans porter atteinte à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, en particulier du marché intérieur et des politiques communes. Dans un arrêt de 2015 (CJUE, Gde ch., 15 décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-132/14 à C-132/1), la Cour de justice a jugé que l'article 349 TFUE pouvait servir de base juridique pour adapter l'application de la PCP dans une RUP, y compris en modifiant ou en aménageant des règles de droit dérivé déjà existantes, tant que l'adaptation en question était en lien avec les contraintes structurelles de la région concernée. L'un des actes attaqués était le règlement (UE) n° 1385/2013, adopté à la suite de l'octroi à Mayotte du statut du RUP (le règlement concernait la pêche puisqu'il prévoyait notamment une interdiction d'utilisation des sennes tournantes pour encercler des bancs de thon et d'espèces similaires dans la zone de 24 milles au large des côtes mahoraises, dans l'objectif de préserver les bancs de grands migrateurs au bénéfice de la flotte locale).

En revanche, **les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) relèvent d'un simple régime d'association** régi par la quatrième partie du TFUE et ne sont, à ce titre, en principe pas soumis au droit de l'Union sauf s'il en est disposé autrement : sont concernés la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna ; le Groenland ; Aruba et les Antilles néerlandaises.

Les relations entre l'UE et les PTOM reposent sur un partenariat visant à favoriser le développement durable de ces territoires ainsi qu'à promouvoir les valeurs et les normes de l'Union dans le reste du monde. Ainsi que le prévoit la décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021, la priorité est accordée à la coopération dans des domaines d'intérêt mutuel tels que la promotion de l'économie bleue, la gestion durable des ressources naturelles, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation aux conséquences de celui-ci ou encore la promotion des activités de recherche, d'innovation et de coopération scientifique et le développement de la coopération régionale dans les Caraïbes,

314. Parlement européen, « Régions ultrapériphériques », de, F. Gouardères et S. Dupont, in *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, avril 2026.

l'océan Indien, l'Atlantique et le Pacifique. L'action maritime de l'Union prend principalement la forme d'un soutien financier et programmatique à la gestion durable des ressources marines, à la protection de la biodiversité, à l'amélioration des infrastructures environnementales littorales et au développement d'activités relevant de l'économie bleue, plutôt que d'une application directe du droit commun de l'Union.

1.2.3.2. Les politiques maritimes de l'Union européenne

L'Union européenne a développé des politiques structurantes dans le domaine maritime, dont la politique commune de la pêche (PCP) est l'exemple le plus emblématique mais qui ne doit pas faire oublier qu'un certain nombre d'autres politiques développées par l'UE ont un impact structurant majeur sur les enjeux maritimes, qu'il s'agisse de la réglementation du transport maritime, de la protection de l'environnement marin, de la décarbonation du secteur, du contrôle des frontières en mer, etc.

a) La politique commune de la pêche (PCP)

Ainsi que cela a été dit, les traités de 1957 n'envisageaient la pêche que comme un sous-ensemble de la politique agricole. Il fallut attendre l'élargissement de 1973 à trois États (Royaume-Uni, Irlande et Danemark) pour lesquels la pêche tient une place importante[315] avant que se développe une réglementation européenne plus substantielle conduisant à l'adoption, en 1983, du règlement fondateur fixant les bases de la politique commune de la pêche (PCP). Cette politique repose sur le principe fondamental d'accès égal des navires des États membres aux ressources halieutiques se trouvant dans les eaux des autres États membres et s'organise autour de la fixation annuelle, par le Conseil sur proposition de la Commission européenne, de totaux admissibles de capture (TAC) par espèces répartis entre États membres sous la forme de quotas de pêche.

La PCP a connu des évolutions ponctuelles depuis lors jusqu'à la réforme plus substantielle de 2013, qui vise à mieux inscrire la PCP dans une vision de long terme afin de parvenir à une meilleure conservation des ressources halieutiques. Le cadre juridique de la PCP est ainsi aujourd'hui largement déterminé par le règlement (UE) 1380/2013. Il prévoit notamment la fixation des possibilités de pêche (TAC et quotas), l'imposition d'une obligation de débarquement des espèces faisant l'objet de limites de capture ou encore l'habilitation donnée à la Commission pour prendre des mesures en cas de menace grave pour les ressources biologiques de la mer. Le contrôle du respect des exigences techniques a été renforcé par la mise en place d'une agence européenne de contrôle des pêches en 2005.

La PCP repose notamment sur la compétence exclusive que détient l'Union pour la conservation des ressources biologiques de la mer, aujourd'hui consacrée par les traités eux-mêmes (article 3 §1, d du TFUE) mais initialement dégagée par la jurisprudence de la CJCE, interprétation finalement actée par le traité de Lisbonne de 2008.

315. Les enjeux relatifs à la pêche ont d'ailleurs largement contribué à l'échec de la procédure d'adhésion de la Norvège en 1972 (victoire du « non » au référendum du 25 septembre 1972) puis à celle de l'Islande en 2013.

Focus n° 12
La politique commune de la pêche (PCP)

Genèse et évolution

Les premiers règlements spécifiques au secteur sont adoptés à partir de 1970, notamment pour fixer le droit d'opérer dans les eaux d'un autre État membre, pour mettre en place un tarif extérieur commun et des normes communes de commercialisation et pour établir un régime d'aide[316]. Ces règlements de 1970 contribuent à l'émergence de trois principes cardinaux : l'égalité d'accès aux « eaux communautaires », la mise en œuvre d'une organisation commune des marchés pour les produits de la pêche, et l'introduction de mesures de soutien financier aux professionnels de la filière[317]. La politique commune des pêches est profondément modifiée le 25 janvier 1983 par le règlement n° 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche et par le régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture mis en place en 1992[318].

Initialement essentiellement jurisprudentielle (voir notamment CJCE, 14 juillet 1976, *Kramer*, aff. C-3/76, 4/76 et 6/76), la base juridique de la PCP est aujourd'hui déterminée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit, d'une part, la procédure législative ordinaire pour arrêter les dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de la pêche et, d'autre part, une procédure législative spéciale pour la fixation et la répartition des possibilités de pêche reposant sur une décision du Conseil sur proposition de la Commission (article 43 TFUE)[319]. La Commission est également compétente pour la mise en œuvre et le contrôle des règles de concurrence applicables au secteur, notamment pour ce qui est des aides d'État pour le renouvellement de la flotte, de l'acceptation des plans de sortie de flotte, ainsi que du contrôle des aides dites « *de minimis* »[320].

La PCP a fait l'objet de trois réformes principales[321] :

- La réforme de 1992 mise en place par le règlement (CEE) n° 3760/92 instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture procède à des modifications limitées, qui visent surtout à introduire des principes de régulation de l'effort de pêche et de gestion pluriannuelle.
- La réforme de 2002 mise en place par le règlement (CE) n° 2371/2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques s'efforce de mieux inscrire la PCP dans une vision de long terme, en introduisant notamment des plans de reconstitution pluriannuels pour les

316. A. Cudennec, « La genèse de la Politique commune de la pêche (1960-1990) », *Relations internationales*, 2024/2 n°198, 2024, pp. 19-33. https://doi.org/10.3917/ri.198.0019.
317. Ph. Vincent, *Droit de la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 360, 362 et 365.
318. Parlement européen, « La politique commune de la pêche : origines et évolution », de I. Popescu, in *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, mars 2026.
319. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT
320. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, de M. D. Girard et Mme L. Tanguy, rapport d'information n° 2535, 25 février 2026, p. 21.
321. Parlement européen, « La politique commune de la pêche : origines et évolution », de I. Popescu, *op. cit.*

espèces les plus menacées, ainsi que des plans de gestion pluriannuels pour les autres stocks (il institue notamment des conseils consultatifs régionaux rassemblant scientifiques, professionnels, et acteurs de la société civile). Le règlement (CE) n° 2369/2002 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche met fin aux aides versées pour la construction navale.

• La réforme de 2013 est la plus importante et fait suite au livre vert de 2009 critiquant une vision trop court-termiste et tenant insuffisamment compte des enjeux environnementaux. La PCP a désormais pour ambition de prendre en considération les enjeux liés à la durabilité et à l'approche écosystémique des pêches. Elle prévoit ainsi la définition d'un rendement maximal durable (RMD) inspiré de la FAO qui désigne « *la production maximale théorique pouvant être extraite en moyenne et à long terme d'un stock dans les conditions environnementales existantes sans influer sur le processus de reproduction* ». L'atteinte du RMD repose sur un renforcement des obligations en matière de débarquement visant à limiter le gaspillage lié au rejet des captures indésirables. Par ailleurs, le règlement prévoit une plus grande régionalisation du processus décisionnel, permettant l'adoption de mesures de conservation dans des bassins maritimes spécifiques. Cette réforme s'est soldée par une amélioration de la durabilité des stocks halieutiques. En 2009, seuls 5 stocks étaient exploités au niveau du RMD, contre 53 en 2018 et 59 en 2019, bien que les résultats soient disparates selon les zones et les espèces[322].

La gestion des ressources halieutiques par les totaux admissibles de captures (TAC) et quotas

Les TAC sont fixés annuellement par le Conseil, en décembre pour l'année suivante (en octobre pour la mer Baltique), sur proposition de la Commission après un avis émis par des instances scientifiques, notamment le comité scientifique, technique et économique de la pêche pour les limites de capture et l'effort de pêche des flottilles européennes, ainsi que le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) pour les TAC de l'Atlantique, de la mer du Nord, du Skagerrak et du Kattegat, et de la mer Baltique. Les TAC couvrent 35 espèces, soit environ 200 stocks. Le Conseil se tient en octobre pour la mer Baltique, et en décembre pour l'Atlantique, la mer du Nord, la Méditerranée et la mer Noire. La CJUE a précisé que le Conseil disposait d'une marge d'appréciation, dans la limite du raisonnable et sous condition de mises en œuvre de mesures correctrices, lui permettant de s'écarter de la proposition de la Commission[323].

Les TAC sont répartis entre États membres par un système de quotas reposant sur un principe de stabilité relative, qui implique de tenir compte des volumes de poissons pêchés au cours des années précédentes par chaque État afin de leur garantir une certaine prévisibilité des stocks attribués. Les États membres peuvent ensuite procéder entre eux au transfert des quotas qui leur sont alloués (article 16 § 8 du règlement PCP). Chaque État

322. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la pêche*, de Mme A. Le Meur, rapport d'information n° 2293, 9 octobre 2019, p. 56.

323. CJUE, 11 janvier 2024, *Friends of the Irish Environment CLG c/ Minister for Agriculture, Food and the Marine, Ireland, Attorney General,* aff. C-330/22.

est libre de choisir les modalités de répartition des possibilités de pêche à l'échelle nationale, à condition de respecter les critères de transparence, d'objectivité et de prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques. L'article 17 précise que ces critères d'attribution peuvent également inclure les antécédents des navires en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Les États ont également la possibilité de favoriser les navires faisant usage d'engins sélectifs ou de techniques ayant des impacts environnementaux réduits, notamment « *une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats* ». L'objectif global est la recherche d'un équilibre « *entre la préservation de la ressource halieutique et les critères économiques et sociaux* »[324]. Les États membres peuvent également mettre en place un système de concessions de pêche transférables. Ils doivent dans ce cas tenir à jour un registre de concessions de pêche transférables (article 21).

Les autres mesures normatives en matière de gestion des ressources halieutiques. La PCP comporte également des mesures techniques destinées à encadrer les conditions concrètes d'exercice de la pêche, comme l'interdiction ou la limitation de certains engins et techniques de pêche, la fermeture temporaire de certaines zones, la fixation de tailles minimales de référence de conservation ou encore la limitation de la taille des mailles. Ces mesures visent à réduire les incidences négatives de la pêche sur les écosystèmes marins, notamment en limitant les captures indésirées et les captures accessoires. Ainsi, en décembre 2025, la Commission européenne a-t-elle annoncé la prolongation de la fermeture hivernale de la pêche dans le Golfe de Gascogne, qui avait d'abord été prononcée par les autorités françaises, sur le fondement de la directive « Habitats ». Étaient concernés par la mesure les navires de plus de 8 mètres mettant en œuvre certains engins identifiés comme présentant un risque de captures accidentelles pour une période allant du 22 janvier au 20 février 2026 (soit environ 300 navires européens). Cette fermeture vise à prévenir les captures accidentelles de dauphins au sein de la zone.

Depuis la réforme de 2013, cette logique est complétée par l'obligation de débarquement, qui impose, pour les espèces concernées, que les captures soient conservées à bord, enregistrées, débarquées et imputées sur les quotas lorsqu'ils existent. Elle vise à limiter les rejets en mer et à inciter les opérateurs à adopter des pratiques plus sélectives. Elle ne s'applique toutefois pas indistinctement à toutes les prises, le règlement prévoyant certaines exemptions. Le règlement PCP encadre aussi la capacité des flottes, appréciée notamment au regard de la jauge exprimée en tonnage brut et de la puissance motrice exprimée en kilowatts, afin d'éviter une pression excessive sur les ressources halieutiques[325].

À ces règles propres à la PCP s'ajoutent des textes susceptibles de peser sur l'exercice des activités de pêche, comme les directives « Habitats » et « Oiseaux », les règles relatives aux aires marines protégées, les normes de

324. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*, p. 14.

325. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la pêche*, de Mme A. Le Meur, rapport d'information n° 2293, 9 octobre 2019, p. 14.

décarbonation du transport maritime ou encore les instruments de protection des écosystèmes peuvent imposer des obligations supplémentaires aux opérateurs.

Les modalités de contrôle. Le contrôle du respect des quotas et des mesures techniques relevait initialement des États membres. Face au constat d'une inégale qualité des contrôles effectués, une Agence communautaire de contrôle des pêches a été créée en 2005. Dans le cas d'infractions avérées, les poursuites relèvent alors de la compétence de l'État de pavillon. Certaines modalités de contrôle ont fait l'objet d'une modernisation suite à la révision du règlement (CE) n° 1224/2009 dit « Contrôle » et du règlement (CE) n° 1005/2008 relatif à la lutte contre la pêche INN par le règlement (UE) n° 2023/2842, qui prévoit notamment le déploiement progressif d'outils de surveillance électronique pour l'ensemble de la flotte, en particulier la géolocalisation et la télédéclaration des activités de pêche (sous réserve de calendriers différenciés et d'exemptions transitoires pour certains navires de petite pêche, les systèmes de surveillance électronique à distance comprenant des caméras embarquées étant ciblés sur les navires d'au moins 18 mètres présentant un risque élevé de non-respect de l'obligation de débarquement[326]).

L'organisation commune des marchés et les contingents tarifaires autonomes

L'organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture relève du règlement (UE) n° 1379/2013. Il vise à assurer la stabilité du marché intérieur, la garantie de la qualité des produits de la mer mis à disposition des consommateurs, ainsi que le soutien au revenu des pêcheurs.

À cette fin, le règlement organise d'abord la structuration économique de la filière autour des organisations interprofessionnelles et des organisations de producteurs (objectifs liés à la promotion d'activités de pêche et aquacoles durables, à l'évitement et la réduction des captures indésirées, à la traçabilité des produits, à l'élimination de la pêche INN ou à l'amélioration des conditions de mise sur le marché et à la stabilisation des marchés ; réalisation de plans de production et de commercialisation aux autorités nationales compétentes, dans le but de s'assurer de la durabilité des pratiques et la traçabilité des captures).

Le règlement prévoit également des normes de commercialisation et des règles d'information du consommateur. Les normes de commercialisation peuvent porter sur la qualité, le poids, l'emballage, la présentation, ou encore l'étiquetage des produits. Ces normes trouvent une illustration dans le règlement (CE) 2406/96 du Conseil qui fixe des normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche. Ce texte prévoit notamment un classement de certains produits frais selon des catégories de fraîcheur, telles que les catégories Extra, A ou B, ainsi que selon des catégories de calibre déterminées en fonction de leur taille ou de leur poids. Ces règles s'appliquent lors de la mise sur le marché dans l'Union et permettent d'améliorer la qualité des produits de la pêche, d'en faciliter

326. https://www.mer.gouv.fr/revision-du-controle-de-la-peche

l'écoulement au bénéfice des producteurs et des consommateurs, et d'harmoniser leurs caractéristiques commerciales afin d'éviter les distorsions de concurrence sur le marché de l'Union.

Le règlement de 2013 renforce également l'information du consommateur et la traçabilité des produits. Il impose que les produits de la pêche et de l'aquaculture proposés au consommateur final indiquent notamment la dénomination commerciale de l'espèce, son nom scientifique, si le produit a été pêché en mer ou en eau douce ou encore élevé, ainsi que la zone de capture ou le pays d'élevage. Ainsi, un poisson pêché en mer doit être accompagné d'une indication relative à sa zone de pêche, tandis qu'un produit issu de l'aquaculture doit mentionner son pays d'élevage.

L'organisation commune des marchés est également complétée par la fixation périodique de contingents tarifaires autonomes pour certains produits de la mer. Ce mécanisme autorise l'importation dans l'Union d'un volume déterminé de produits à droits de douane réduits ou nuls lorsque la production européenne ne suffit pas à satisfaire les besoins du marché intérieur, en particulier ceux de l'industrie de transformation. Le règlement (UE) 2023/2720 du Conseil du 27 novembre 2023 prévoit ainsi par exemple des contingents à droit nul pour 110 000 tonnes de morues, 340 000 tonnes de lieus d'Alaska, 60 000 tonnes de surimi congelé ou encore 48 000 tonnes de crevettes *Penaeus vannamei* et *Penaeus monodon* et 10 000 tonnes de saumons du Pacifique. Ces produits sont principalement destinés à l'industrie européenne de transformation.

La dérogation prévue dans les régions ultrapériphériques (RUP)

Dans les eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de base des RUP, les États membres concernés peuvent, jusqu'au 31 décembre 2032, limiter la pêche aux navires immatriculés dans les ports de ces territoires (ces limitations ne s'appliquent pas aux navires de l'Union pêchant traditionnellement dans ces eaux, dès lors qu'ils ne dépassent pas l'effort de pêche qui y est traditionnellement exercé), les États concernés devant informer la Commission des limitations mises en place à ce titre. La France a mis en œuvre cette faculté : les articles R. 951-14 et R. 953-5 du code rural et de la pêche maritime limitent, dans les eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de base des RUP, la pêche aux navires immatriculés dans les ports de ces collectivités, sauf dérogation accordée par l'État.

La PCP comporte un volet externe très substantiel. L'Union est ainsi présente dans les enceintes internationales en matière de pêche (ONU, FAO notamment), ainsi que dans de nombreuses organisations régionales de gestion des pêches[327]. L'Union conclut par ailleurs des accords de pêches avec des États tiers, accords qui visent notamment à donner aux pêcheurs battant pavillon d'un État membre accès aux eaux des États partenaires mais aussi à mettre en place l'accès au marché européen pour les ressources halieutiques des

327. Telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO), la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE), l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (OCSAN) et la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) ou encore la commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO) et le comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE) lesquels n'ont qu'un rôle consultatif.

pays partenaires en l'encadrant par des conditions relatives notamment à la durabilité de la pêche. La sortie du Royaume-Uni de l'Union a encore renforcé l'importance du volet externe de la PCP, compte tenu de l'importance des eaux britanniques pour la pêche européenne et, par voie de conséquence, de l'accord conclu dans ce domaine entre Bruxelles et Londres.

Focus n° 13
Le volet extérieur de la PCP

L'UE dispose d'une compétence externe en matière de PCP lui permettant de conclure des accords de pêche avec des pays tiers. Dans l'arrêt *Kramer* du 14 juillet 1976 (*cf. supra*), la CJCE a jugé que la compétence interne de la Communauté en matière de conservation des ressources halieutiques implique une compétence externe correspondante, notamment lorsque la conservation des ressources exige une action internationale[328]. Cette compétence externe ne concerne pas seulement les accords bilatéraux de pêche conclus avec des États tiers mais également la participation à des instruments internationaux relatifs à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques. L'arrêt de 1996 relatif à un accord FAO sur les navires pêchant en haute mer illustre cette dimension externe de la PCP : la Cour y a confirmé que la conservation et la gestion des ressources halieutiques relèvent de la compétence exclusive de la Communauté, tout en rappelant que l'immatriculation des navires et l'octroi du pavillon demeurent de la compétence des États membres[329].

L'Union négocie ainsi des accords permettant aux navires battant pavillon d'un État membre d'accéder aux ressources halieutiques présentes dans les eaux relevant de la juridiction d'un État partenaire. Ces accords s'inscrivent dans la logique des articles 61 et 62 de la CNUDM, relatifs à la conservation des ressources biologiques de la zone économique exclusive et à l'utilisation du reliquat du volume admissible des captures[330]. En vertu de l'article 62 § 4 de la CNUDM, l'accès accordé aux navires étrangers peut être assorti de diverses conditions fixées par l'État côtier, telles que l'obtention de licences, le respect de quotas, la limitation du nombre ou des caractéristiques des navires autorisés, l'embarquement d'observateurs ou encore le débarquement de tout ou partie des captures dans les ports de cet État.

L'UE a conclu des accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable qui poursuivent une double finalité : assurer l'approvisionnement du marché européen en produits de la pêche et soutenir, dans les pays partenaires, une gestion durable des ressources, fondée sur des avis scientifiques. En contrepartie de cet accès, l'Union verse une contribution financière, à laquelle s'ajoutent les redevances acquittées par les armateurs européens au titre des licences et des captures, ainsi qu'un appui

328. CJCE, 14 juillet 1976, Kramer, aff. C-6/76.
329. CJCE, 19 mars 1996, *Commission c. Conseil*, aff. C-25/94 – *cf.* Ph. Vincent, *Droit de la mer*, *op. cit.*, pp. 363-364.
330. A. Cudennec, « L'Union européenne et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, édité par Marie-Pierre Lanfranchi, DICE Éditions, 2024, p. 101.

au développement durable du secteur halieutique local. Ces accords entendent ainsi concilier exploitation raisonnée des ressources, protection de l'environnement, transparence, respect de règles communes de contrôle et soutien au développement des communautés concernées. Ils se déclinent principalement en accords thoniers, portant sur les thonidés et espèces apparentées migratrices, et en accords mixtes, relatifs à des catégories plus diverses de stocks halieutiques. À titre d'exemple, des protocoles sont actuellement en vigueur avec la Mauritanie (moyennant une contribution de 60,8 M€), le Groenland (17,3 M€) et la Guinée-Bissau (17 M€) pour les accords mixtes, ainsi qu'avec le Gabon (2,6 M€), Madagascar (1,8 M€), la Côte d'Ivoire (0,74 M€), Maurice (0,72 M€) ou encore le Cap-Vert (0,78 M€) pour les accords thoniers[331].

Ces accords de partenariat diffèrent des mécanismes mis en place pour la gestion de stocks partagés. Relèvent de cette seconde logique les accords et consultations halieutiques dits « nordiques », conduits notamment avec la Norvège, les îles Féroé, l'Islande et le Royaume-Uni qui prennent, selon les cas, la forme d'accords bilatéraux, de consultations trilatérales ou de consultations entre États côtiers sur certains stocks pélagiques, dans un environnement marqué par l'action de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est. Ainsi, pour 2025, l'Union européenne, les Îles Féroé, le Groenland, l'Islande, la Norvège et le Royaume-Uni se sont accordés sur des TAC globaux alignés sur les avis scientifiques du CIEM : 576 958 tonnes pour le maquereau (soit une baisse de 22 % par rapport à 2024), 1 447 054 tonnes pour le merlan bleu (soit une baisse de 5,4 %) et 401 794 tonnes pour le hareng atlanto-scandien, soit une hausse de 3 %[332].

Le Brexit

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a renforcé l'importance des accords de pêche internationaux. Comme souligné par la Commission dans son rapport relatif à l'évaluation de la PCP, « *la gestion conjointe des stocks halieutiques avec des pays tiers est devenue la règle plutôt que l'exception, y compris dans l'Atlantique du Nord-Est. En pratique, cela signifie que l'écrasante majorité des stocks couverts par les cycles annuels de fixation des possibilités de pêche est désormais gérée dans le cadre de consultations internationales. Cette situation accroît la complexité du processus décisionnel et met en évidence la nécessité de renforcer la coopération.* »[333]

Avant le Brexit[334], la pêche européenne, notamment française, était très dépendante des eaux britanniques. Ainsi, sur la période 2012-2016, la pêche européenne dans les eaux britanniques était 8,4 fois plus importante en volume de débarquements que la pêche britannique dans les eaux des autres États membres. Les Européens réalisaient dans les eaux britanniques des recettes 4,9 fois plus importantes que les Britanniques

331. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_fr

332. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/north-east-atlantic-coastal-states-reach-agreement-mackerel-blue-whiting-and-atlanto-scandian-2024-10-25_en?prefLang=fr

333. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*, p. 27.

334. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la pêche européenne dans le contexte post Brexit*, de MM. J.-P. Dupont et P.-H. Dumont, rapport n° 3081, 11 juin 2020, pp. 20- 28.

dans les eaux des États membres. Ce degré de dépendance variait selon les États membres : la Belgique était l'État membre le plus dépendant des eaux britanniques en combinant les débarquements en tonnages et en valeur (50 %), suivie de l'Irlande (35 %), du Danemark (30 %), des Pays-Bas (28 %) et, à égalité, la France et l'Allemagne (19 %). Cette dépendance variait également selon les espèces concernées : sur les 33,8 tonnes d'espèces démersales débarquées en 2018 par les principales flottes étrangères opérant dans les eaux britanniques, la France représentait une part d'environ 60,7 %, alors que le Danemark, l'Espagne et la Belgique se situaient entre 10,7 et 8 % ; en ce qui concerne les espèces pélagiques, en plus de la Norvège (60 % en volume), l'Irlande (18,5 %) et le Danemark (15,3 %) étaient les plus concernés. Pour ce qui est de la France, les navires français avaient pêché 98 000 tonnes de poissons dans les eaux britanniques en moyenne annuelle entre 2011 et 2015, représentant un chiffre d'affaires de 171 millions d'euros pour 2 566 emplois directs.

La pêche britannique dans les eaux européennes, de son côté, n'était pas négligeable : 17 % des débarquements britanniques en valeur provenaient des eaux européennes. Le Royaume-Uni était par ailleurs au troisième rang en termes de volume pêché et le deuxième pour l'aquaculture, et représentait, en 2014, 14 % de la production européenne totale de pêche et d'aquaculture.

Après le Brexit, le Royaume-Uni n'est plus soumis à la PCP depuis janvier 2021 : les droits de pêche pour les stocks partagés entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sont depuis définis annuellement dans le cadre de consultations bilatérales.

L'accord de commerce et de coopération conclu entre les deux acteurs prévoit notamment un transfert progressif de 25 % des droits de pêche européens aux flottes britanniques d'ici 2026. L'accès mutuel aux eaux territoriales est quant à lui soumis à un nouveau système de licences pour les navires de pêche. L'article 498 de l'Accord[335] précise que les totaux admissibles de captures pour chaque espèce de poissons et les droits de pêche sont fixés lors de consultations annuelles entre les deux parties. En mai 2025, l'Union et le Royaume-Uni se sont accordés sur la prolongation d'un accès réciproque total aux eaux jusqu'au 30 juin 2038, permettant ainsi aux professionnels de bénéficier d'une plus grande prévisibilité à long terme : ces derniers pourront bénéficier d'un accès total aux ZEE et eaux territoriales de l'autre partie, couvrant à la fois les stocks halieutiques gérés par quota et les stocks hors quotas. En contrepartie, les Britanniques pourront exporter plus facilement leurs produits alimentaires vers le marché européen, grâce à un « *alignement dynamique* » du Royaume-Uni sur les règles sanitaires européennes[336].

Le Royaume-Uni fait désormais partie des États tiers à l'UE, en application du règlement (UE) 2017/2043 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes. L'accès des pêcheurs européens aux eaux sous souveraineté et

335. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:22021A0430(01)
336. https://www.gov.uk/government/publications/ukeu-summit-key-documentation/uk-eu-summit-common-understanding-html

juridiction britannique est soumis à trois régimes juridiques distincts selon les zones concernées[337] :

– dans la ZEE, cet accès est total sous condition de détenir une autorisation et de respecter les quotas en place : tous les navires européens ayant fait une demande d'accès se sont vus octroyer une licence temporaire puis définitive par le Royaume-Uni ;

– dans la partie de la mer territoriale s'étendant de 6 à 12 milles marins, l'accès est soumis à une condition d'antériorité : les navires de pêche ayant pu prouver qu'ils avaient exercé une activité entre 2012 et 2016 se sont vus délivrer une licence ;

– enfin, dans les eaux des îles anglo-normandes, notamment Jersey et Guernesey, les licences ont été octroyées aux navires ayant pu démontrer l'exercice d'une activité d'au moins 11 jours au cours d'une période de 12 mois entre le 1er février 2017 et le 30 janvier 2020 dans la zone.

Les difficultés actuelles. Les conséquences pour les pêcheurs européens ont été d'abord économiques. Une réserve d'ajustement au Brexit a été instituée par le règlement (UE) 2021/1755 afin d'accompagner les secteurs les plus affectés par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les entités éligibles sont les entreprises de pêche et de mareyage ayant connu une perte de chiffres d'affaires, ou un arrêt temporaire ou définitif de leur activité depuis le Brexit et respectant les règles d'éligibilité énoncées par le règlement. En France, le plan d'accompagnement individuel post-Brexit a conduit à la sortie définitive de flotte de 86 navires (dont 40 en Bretagne[338]).

Le volet pêche de cette réserve est géré au niveau national par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) et se divise en plusieurs mesures :

– deux mesures d'indemnités compensatoires de pertes de chiffre d'affaires pour les entreprises de pêche et de mareyage : celles-ci visent à assurer la compensation du préjudice économique constaté sur un trimestre, sous la forme d'une compensation d'une partie de la perte de chiffre d'affaires de la flotte de pêche française ainsi que des entreprises de mareyage concernées par les conséquences du Brexit ;

– un programme d'arrêt temporaire visant à indemniser les armateurs des navires impactés par une baisse d'activité liée à l'application de l'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni ;

– un plan de sortie de flotte ou Plan d'accompagnement individuel Brexit, visant à soutenir les armateurs ne pouvant plus exercer leur activité régulière de manière suffisamment rentable en raison du Brexit, et qui à ce titre envisagent une cessation permanente de l'activité du ou des navires qu'ils exploitent. La campagne de ce plan s'est terminée le 18 novembre 2022[339].

Les tensions actuelles portent sur les nouvelles restrictions imposées par le Royaume-Uni aux pêcheurs étrangers pour des motifs environnementaux. Ainsi, la décision du Royaume-Uni, en vigueur depuis le 26 mars 2024, d'interdire la pêche au lançon dans les eaux anglaises de la mer du Nord et

337. https://www.mer.gouv.fr/FAQ_brexit_peche
338. CESER de Bretagne, *Les enjeux du Brexit en Bretagne. Point d'étape en 2023*, Région Bretagne, décembre 2023, p. 25.
339. https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/volet-peche-reserve-ajustement-brexit

les eaux écossaises, a donné lieu à un arbitrage dans le cadre de l'Accord de commerce et de coopération[340]. Le tribunal arbitral a jugé que le Royaume-Uni avait effectivement manqué à son obligation d'accorder le plein accès à ses eaux pour la pêche au lançon, conformément à l'article 2 de l'annexe 38 de l'Accord, et a ordonné au Royaume-Uni de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'accord ; il a en revanche validé les restrictions en vigueur dans les eaux écossaises[341].

Plus récemment, les inquiétudes se sont portées sur les annonces récentes de restrictions des activités de pêche par le Royaume-Uni dans ses aires marines protégées. L'Angleterre compte actuellement 181 aires marines protégées soit 40 % de ses eaux[342]. Le Royaume-Uni a ainsi décidé le 22 mars 2024 de l'interdiction des arts traînants de fond dans 13 aires marines protégées, soit l'équivalent de 4 000 km^2 [343]. À l'occasion de l'UNOC, le gouvernement britannique a également annoncé un plan d'extension de cette interdiction à 41 nouvelles AMP. La surface d'interdiction du chalutage serait ainsi de 30 000 km^2[344].

La PCP bénéficie également d'un instrument financier propre : le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA). Pour la période 2021-2027, ce Fonds est doté d'un budget global de 6,108 milliards d'euros, dont 5,311 milliards d'euros sont alloués par l'intermédiaire de programmes nationaux (les quelque 13 % restants étant gérés directement par la Commission européenne).

L'enveloppe FEAMPA allouée à la France pour 2021-2027 s'élève à 567 millions d'euros, dont environ 141,8 millions d'euros destinés aux RUP[345] (46,6 millions d'euros pour La Réunion, 28,8 pour la Guyane, 17 pour la Martinique, 16,2 pour la Guadeloupe, 11 pour Mayotte et 3,7 pour Saint-Martin)[346]. Les régions gèrent 57 % de cette enveloppe, ce qui équivaut à 322 millions d'euros. Le programme national français FEAMPA 2021-2027[347], approuvé par la Commission, est structuré autour de quatre priorités : le soutien à une pêche durable et la préservation des ressources marines ; le développement d'activités aquacoles, de transformation et de commercialisation durables ; la promotion de l'économie

340. https://pca-cpa.org/fr/news/publication-of-ruling-in-arbitration-concerning-uk-sandeel-the-european-union-v-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland/
341. *Ibid.*
342. Department for Environment, Food & Rural Affairs, *UK Marine Strategy Part One : Updated assessment and Good Environmental Status*, avril 2026, p. 13.
343. https://www.gov.uk/government/news/consultation-on-new-measures-to-protect-sensitive-habitats-and-species-in-30000-km-of-our-seas
344. « Aires marines protégées anglaises : les pêcheurs français ont deux mois pour réagir », *Le Marin*, 17 juin 2025.
345. Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034)*, de MM. O. Bitz, G. Naturel et S. Omar Oili, rapport d'information n° 426 (2025-2026), 20 février 2026, pp. 19-20.
346. La consommation de ces financements au titre de la FEAMPA demeure toutefois contrastée selon les territoires, traduisant des capacités administratives et des dynamiques économiques différenciées : très dynamique à La Réunion, elle est moyenne en Guadeloupe et en Guyane, faible en Martinique et débute à peine à Mayotte et Saint-Martin – Audition par la délégation sénatoriale aux outre-mer de M. Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture le 15 janvier 2026.
347. https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/programmes-europeens/programme-national-feampa-2021-2027

bleue dans les zones côtières, insulaires et intérieures ; et le renforcement de la gouvernance internationale des océans afin de garantir des espaces maritimes sûrs, propres et durablement gérés.

Toutefois, **le renouvellement de la flotte de pêche est très strictement encadré par le droit de l'Union**. En particulier, toute aide publique, qu'elle soit européenne, nationale ou locale, au renouvellement de la flotte est en principe prohibée : l'article 10 du règlement FEAMPA prévoit ainsi que les articles 107 à 109 du TFUE relatifs aux aides d'État s'appliquent aux aides accordées par les États membres aux entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture, sous réserve des exceptions prévues par le règlement. Ces restrictions s'inscrivent dans une logique de lutte contre la surcapacité et la surexploitation des ressources halieutiques. Si des exceptions existent (en faveur de l'installation de jeunes pêcheurs, sous de strictes conditions ou dans les RUP), ces restrictions n'en soulèvent pas moins de réelles difficultés pour le secteur et pour sa pérennité à moyen terme, compte tenu de l'état de vieillissement voire de vétusté d'une part grandissante de la flotte de pêche européenne et des difficultés que cela entraîne, pour les marins (dont les conditions de travail, déjà difficiles, tendent à se dégrader de ce fait) comme pour l'environnement (les navires anciens étant souvent les plus gourmands en carburants, les plus polluants et les moins performants en termes de pratiques de pêche). C'est particulièrement vrai pour la flotte de pêche française.

Focus n° 14
Les dimensions financières de la PCP

Le FEAMPA (fonds européens pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture) est régi par le règlement (UE) 2021/1139 du 7 juillet 2021.

Le soutien du FEAMPA repose sur un principe de cofinancement : le taux maximal de cofinancement est, en principe, fixé à 70 % des dépenses publiques éligibles pour chaque objectif spécifique, sous réserve des dérogations prévues par le règlement. Si les régions ultrapériphériques (RUP) ne bénéficient pas, contrairement à ce qui est le cas pour la politique agricole commune, d'un outil budgétaire qui leur soit dédié, la prise en compte de leurs spécificités passe par des enveloppes spécifiques, des taux d'aide renforcés et des régimes particuliers de compensation : ainsi, les opérations dans les RUP peuvent-elles bénéficier d'une intensité maximale d'aide publique de 85 % des dépenses éligibles (les compensations destinées à couvrir les surcoûts supportés par les opérateurs lors de la pêche, de l'élevage, de la transformation et de la commercialisation de certains produits provenant des régions ultrapériphériques relèvent d'un régime spécifique, pour lequel le taux de cofinancement du FEAMPA peut même atteindre 100 %).

Les données relatives aux opérations sélectionnées au titre du FEAMPA 2021-2027 confirment la diversité des interventions financées[348]. Les montants les plus importants concernent notamment la collecte de données scientifiques, le contrôle et la surveillance des activités de pêche, les

348. https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-operations-programme-national-feampa-2021-2027

compensations de surcoûts dans les régions ultrapériphériques, la modernisation des infrastructures portuaires, l'innovation, l'aquaculture, ainsi que certains dispositifs relatifs à la flotte ou à l'arrêt temporaire des activités de pêche. À titre d'exemple, le FEAMPA finance des programmes nationaux de collecte de données mis en œuvre par l'Ifremer et la DGAMPA, la construction d'un nouveau patrouilleur pour la direction interrégionale de la mer Sud-Atlantique, des compensations de surcoûts dans les RUP, des opérations portuaires en Guadeloupe, ainsi que des projets de recherche, d'innovation et de surveillance du milieu marin.

L'interdiction de toute aide au renouvellement de la flotte

Le droit de l'Union encadre strictement la construction de nouveaux navires de pêche dans une logique de pêche durable et de préservation des ressources halieutiques. Il limite l'évolution de la capacité de pêche des flottes, définie par la jauge du navire exprimée en tonnage brut et par sa puissance exprimée en kilowatts[349]. En vertu de l'article 22 du règlement relatif à la PCP, les États membres doivent mettre en place des mesures d'adaptation de la capacité de leur flotte à leurs possibilités de pêche, en tenant compte des tendances et des meilleurs avis scientifiques disponibles, afin de parvenir à un équilibre « *stable et durable* » entre ces deux éléments. Il en résulte que l'entrée de nouvelles capacités dans la flotte doit, en principe, être compensée par le retrait préalable, sans aide publique, de capacités au moins équivalentes. Les États membres doivent transmettre à la Commission, pour le 31 mai de chaque année, un rapport détaillant l'équilibre entre la capacité de pêche de leur flotte et les possibilités de pêche. La Commission, pour sa part, établit chaque année un rapport destiné au Parlement européen et au Conseil sur l'équilibre entre les capacités de pêche des flottes des États membres et leurs possibilités de pêche.

Depuis le 1er janvier 2005, les subventions publiques à la construction de navires de pêche neufs sont interdites au sein de l'Union européenne. Cette logique restrictive résulte de l'article 10 du règlement FEAMPA mais aussi de son article 13, qui énumère les opérations et dépenses non éligibles au soutien du Fonds. Sont notamment exclues les opérations augmentant la capacité de pêche d'un navire, sauf dans les conditions prévues à l'article 19 ; l'acquisition d'équipements augmentant la capacité d'un navire à trouver du poisson ; la construction, l'acquisition ou l'importation de navires de pêche, sauf dans les conditions prévues à l'article 17 ; les investissements à bord nécessaires pour satisfaire des exigences déjà applicables du droit de l'Union ; les investissements à bord de navires ayant exercé des activités de pêche pendant moins de 60 jours au cours des deux années civiles précédant la demande ; ainsi que le remplacement ou la modernisation d'un moteur principal ou auxiliaire, sauf dans les conditions prévues à l'article 18.

Sont également exclues d'autres opérations regardées comme incompatibles avec l'économie générale du FEAMPA, telles que le transfert de navires de pêche vers des pays tiers ou leur changement de pavillon au profit d'un pays tiers, notamment par la création de coentreprises avec

349. Article 4.1.24 du Règlement PCP.

des partenaires de pays tiers ; la pêche exploratoire ; le transfert de propriété d'une entreprise, sauf disposition contraire du règlement ; le repeuplement direct, sauf hypothèses particulières ; ainsi que la construction de nouveaux ports de pêche, de nouveaux sites de débarquement ou de nouvelles halles à criée.

Le règlement FEAMPA prévoit cependant plusieurs exceptions limitées :

– en premier lieu, l'article 17 autorise un soutien à la première acquisition d'un navire de pêche ou à l'acquisition de sa propriété partielle. Ce soutien est réservé aux bénéficiaires âgés de 40 ans ou moins, ayant travaillé au moins cinq ans en tant que pêcheur ou disposant d'une qualification adéquate. Il vise donc principalement à favoriser l'installation de jeunes pêcheurs. Il demeure toutefois strictement encadré : le navire doit notamment appartenir à un segment de flotte en équilibre avec les possibilités de pêche, être équipé pour les activités de pêche, ne pas dépasser 24 mètres de longueur hors tout et avoir été enregistré dans le fichier de la flotte de l'Union pendant la durée minimale prévue par le règlement ;

– en deuxième lieu, l'article 18 du règlement permet le soutien au remplacement ou à la modernisation d'un moteur principal ou auxiliaire. Cette aide est réservée aux navires de pêche d'une longueur hors tout ne dépassant pas 24 mètres. Elle suppose que le navire appartienne à un segment de flotte en équilibre et qu'il ait été enregistré dans le fichier de la flotte de l'Union pendant au moins les cinq années civiles précédant l'année de présentation de la demande. Le nouveau moteur ou le moteur modernisé ne doit pas avoir une puissance supérieure à celle du moteur actuel. Pour les navires autres que ceux relevant de la petite pêche côtière, il doit en outre permettre une réduction d'au moins 20 % des émissions de CO_2 par rapport au moteur remplacé ;

– en troisième lieu, l'article 19 du règlement FEAMPA admet, par dérogation à l'inéligibilité de principe des opérations augmentant la capacité de pêche, un soutien aux opérations entraînant une augmentation du tonnage brut d'un navire lorsque cette augmentation vise à améliorer la sécurité, les conditions de travail à bord ou l'efficacité énergétique. Ce soutien est soumis à plusieurs conditions : le navire doit appartenir à un segment de flotte en équilibre, ne pas dépasser 24 mètres de longueur hors tout, avoir été enregistré dans le fichier de la flotte de l'Union pendant au moins les dix années civiles précédant la demande, et toute nouvelle capacité de pêche résultant de l'opération doit être compensée par le retrait préalable, sans aide publique, de capacités au moins équivalentes ;

– le règlement FEAMPA prévoit enfin d'autres mécanismes de soutien ponctuels : l'article 21 ouvre ainsi la possibilité d'un soutien à l'arrêt temporaire des activités de pêche dans des circonstances précisément encadrées, notamment lorsqu'il résulte de mesures de conservation, de mesures d'urgence, d'une interruption liée à des raisons de force majeure ou de certaines crises ; l'article 26 permet également d'admettre certains mécanismes de soutien liés aux perturbations de marché.

Les RUP bénéficient, en outre, d'un régime particulier en matière d'aides d'État. À côté du cadre FEAMPA, les lignes directrices de la Commission sur les aides d'État telles que modifiées en novembre 2018[350], ont introduit un régime spécifique autorisant, sous conditions, des aides à l'acquisition de nouveaux navires de pêche immatriculés dans ces régions. L'intensité maximale de l'aide publique ne doit toutefois dépasser 60 % du total des coûts éligibles pour les navires de moins de 12 mètres (ce plafond est de 50 % pour les navires entre 12 et 24 mètres, et de 25 % pour les navires de plus de 24 mètres). Ce soutien reste conditionné à un équilibre entre les capacités de pêche et la préservation des ressources halieutiques. Par ailleurs, l'aide ne doit pas être subordonnée à l'acquisition du nouveau navire auprès d'un chantier naval déterminé, le navire acquis avec l'aide doit rester immatriculé dans la région ultrapériphérique pendant au moins quinze ans à compter de la date d'octroi de l'aide et doit, pendant cette période, débarquer l'ensemble de ses captures dans une région ultrapériphérique. La Guyane bénéficie ainsi depuis 2024 d'un dispositif de soutien spécifique, validé par la Commission, tenant compte des défis spécifiques liés à la prolifération des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée de pays tiers dans ses eaux. La Commission a également validé, début avril 2026, la possibilité d'ouvrir des aides publiques à la modernisation pour 16 catégories de navires de pêche situés dans quatre territoires d'outre-mer : la Guadeloupe (7 segments de flotte éligibles), la Martinique (4 segments de flotte éligibles), La Réunion (4 segments de flotte éligibles), et Mayotte (1 segment éligible). Ce soutien sera financé à part égale entre l'État et les régions[351].

b) Les autres politiques européennes portant sur les enjeux maritimes

L'Union européenne a développé des politiques qui concernent les enjeux maritimes dans d'autres domaines que la pêche, en s'appuyant notamment pour cela sur les compétences partagées et d'appui qui lui ont été attribuées. Si l'élaboration de la politique commune de la pêche laisse une marge de manœuvre extrêmement restreinte aux États membres dans ce domaine, il faut souligner que, dans la plupart des autres domaines concernés par l'action de l'Union sur le plan maritime, l'action de l'Union n'épuise généralement pas la compétence des États membres, lesquels conservent une marge de manœuvre, plus ou moins grande selon la précision de la réglementation européenne.

Transports et sécurité maritimes. Dans ce domaine, l'action de l'Union est ancienne et structurante. Les naufrages de l'*Amoco-Cadiz* (1978) et du *Tanio* (1980) ont contribué à l'émergence du Mémorandum d'entente de Paris de 1982 qui a jeté les bases d'une coopération régionale harmonisée en matière de contrôle par l'État du port, notamment en imposant aux signataires l'inspection annuelle d'au moins 25 % des navires étrangers faisant escale dans les ports afin d'éradiquer les navires sous normes. Mais c'est la catastrophe de l'*Erika* en 1999 qui a

350. Communication de la Commission modifiant les lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, C(2018) 7667 final, 21 novembre 2018.
351. https://www.outre-mer.gouv.fr/renouvellement-de-la-flotte-de-peche-en-outre-mer-la-commission-europeenne-valide-la-possibilite-de

conduit à l'adoption des « paquets Erika »[352] puis à la création, par le règlement du 27 juin 2002, de l'Agence européenne pour la sécurité maritime[353], qui contribue par son action à assurer un respect effectif des normes techniques de l'OMI.

Au-delà, l'Union a pris au cours des dernières années une série de mesures très structurantes :

- dans le cadre de la politique commune des transports : transport intermodal de marchandises avec priorisation, entre autres, du transport maritime (directive 92/106/CEE), intégration du transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émissions (règlement (UE) 2023/957), utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime (règlement (UE) 2023/1805) ;
- par l'établissement de règles de trafic et de sécurité maritimes : formation des gens de mer (directive (UE) 2022/993), normes relatives aux équipements marins (directive 2014/90/UE), sûreté des navires et des installations portuaires (règlement (CE) n° 725/2004), inspection et visite des navires (directive 2009/15/CE), normes de sécurité pour les navires à passagers (directive 2009/45/CE), enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres (directive 98/41/CE), contrôle par l'État du port (directive 2009/16/CE), établissement d'un guichet unique maritime européen (règlement (UE) 2019/1239), prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque (règlement (UE) 530/2012), système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information (directive 2002/59/CE), institution de l'Agence européenne pour la sécurité maritime offrant un appui technique et scientifique aux États membres et contrôlant l'application des règles de sécurité (règlement (CE) 1406/2002), principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes (directive 2009/18/CE), responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident (règlement (CE) 392/2009) ;
- pour assurer la protection de l'environnement : sanction de la pollution causée par les navires (directive 2005/35/CE), installation de réceptions portuaires pour le dépôt des déchets des navires (directive (UE) 2019/883), surveillance, déclaration et vérification des émissions de gaz à effet de serre du transport maritime (règlement (UE) 2015/757) ;
- en termes d'accès au marché : libre circulation des services de transport maritime (règlement (CEE) 3577/92), fourniture de services portuaires (règlement (UE) 2017/352).

352. Directive 2002/159/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, du 5 août 2002 ; Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port, du 28 mai 2009 ; Directive 2009/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des États du pavillon, du 28 mai 2009 ; Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, du 30 septembre 2005, telle que modifiée.

353. Règlement n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime.

Environnement. En lien plus ou moins direct avec les espaces maritimes, l'UE est notamment intervenue en matière environnementale par des mesures de portée très large comme l'emblématique directive « Habitats » qui vise à protéger la faune et la flore et qui concerne aussi le milieu marin (directive 92/43/CEE), comme par des mesures plus sectorielles telles que la directive prise pour réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (directive (UE) 2019/904) ou encore pour maîtriser les émissions de gaz à effet de serre du secteur du transport maritime (règlement (UE) 2015/757).

Dans ce secteur, trois textes concernent spécifiquement le milieu marin et ont par conséquent une importance déterminante sur les enjeux maritimes :

- la directive 2014/89/UE établit un cadre commun pour la planification de l'espace maritime au sein de l'Union : à cette fin, les États membres doivent mettre en place un instrument de coordination des usages de l'espace maritime afin de favoriser le développement durable des activités maritimes, l'utilisation durable des ressources marines et la meilleure cohérence de l'action publique (transposée en France essentiellement dans le document stratégique qui doit être élaboré pour chaque grande façade maritime ainsi que le prévoit le code de l'environnement) ;
- la directive 2008/56/CE établit le cadre de la stratégie pour le milieu marin, qui vise à maintenir ou à rétablir le bon état écologique des milieux marins grâce à une approche écosystémique, notamment en imposant aux États membres d'élaborer des stratégies marines par cycle de six années (transposée en France dans les plans d'action pour le milieu marin prévus par le code de l'environnement et intégrés dans les documents stratégiques de façade) ;
- le règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature fixe un objectif ambitieux de mise en place de mesures de restauration sur au moins 20 % des zones terrestres et au moins 20 % des zones marines de l'Union d'ici à 2030, puis sur l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés d'ici à 2050. Il comporte des dispositions spécifiques aux milieux marins, qui imposent notamment aux États membres de restaurer les habitats marins qui ne sont pas en bon état selon des échéances progressives. Le plan français est en cours d'élaboration.

Focus n° 15
La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »

La directive 2008/56/CE du 17 juin 2008, dite directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », établit le cadre d'action de l'UE en matière de protection et de conservation du milieu marin, lequel inclut les eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence, conformément à la CNUDM, mais également les eaux côtières telles que définies par la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, y compris les fonds marins et le sous-sol, dans la mesure où les aspects particuliers liés à l'état écologique du milieu marin ne sont pas déjà couverts par ladite

directive ou par un autre acte législatif communautaire[354]. Elle vise à parvenir ou à maintenir un bon état écologique[355] du milieu marin, tout en permettant une utilisation durable des biens et des services marins. Les États membres devaient élaborer, d'ici à 2020, des stratégies marines, mises en œuvre par cycles de six ans. La Commission en assure l'évaluation et peut formuler les orientations correctrices nécessaires. La mise en œuvre de la directive s'inscrit aujourd'hui dans son troisième cycle, couvrant la période 2024-2030.

La directive accorde une place importante à la coopération avec les États tiers. Pour la France, cette dimension se traduit par la participation aux travaux menés dans le cadre de la convention OSPAR pour l'Atlantique du Nord-Est et de la convention de Barcelone pour la Méditerranée.

La directive a été transposée en France aux articles L. 219-9 à L. 219-18 et R. 219-2 à R.* 219-10 du code de l'environnement et elle s'applique aux eaux marines métropolitaines sous juridiction française réparties en quatre sous-régions marines : Manche-mer du Nord, mers celtiques, golfe de Gascogne et Méditerranée occidentale. Les stratégies marines sont les plans d'action pour le milieu marin, qui comportent cinq éléments : l'évaluation de l'état écologique des eaux marines et de l'impact des activités humaines, la définition du bon état écologique, la définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés, un programme de surveillance et un programme de mesures pour atteindre le bon état écologique. Le plan d'action pour le milieu marin est intégré, pour chaque sous-région marine, au sein des documents stratégiques de façade.

La mise en œuvre française a donné lieu à plusieurs plans d'action[356]. Le premier cycle s'est concentré sur des mesures structurantes relatives aux zones de protection forte, aux zones fonctionnelles halieutiques, à la gestion de certaines espèces exploitées, ainsi qu'à la promotion de pratiques de dragage ou d'immersion moins dommageables. Le deuxième cycle a marqué un approfondissement de cette démarche, avec un plan d'action comprenant 70 actions déclinées en 197 sous-actions.

La directive-cadre pour la planification de l'espace maritime

La directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 répond au constat d'une intensification et d'une diversification des usages de la mer en établissant un cadre commun pour la planification de l'espace maritime au sein de l'Union européenne. La directive prévoit que les États membres doivent se doter d'un instrument de coordination des usages de la mer pour favoriser le développement durable des activités maritimes, l'utilisation durable des ressources marines et une meilleure cohérence de l'action publique. Elle impose d'élaborer un ou plusieurs plans de planification de

354. L'article 2 de cette directive définit les eaux côtières comme « *les eaux de surface situées en-deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition* ».

355. Selon son article 3, le bon état écologique se définit comme l'état écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable.

356. https://ofb.gouv.fr/la-directive-cadre-strategie-pour-le-milieu-marin-dcsmm

l'espace maritime destinés à identifier la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines, plans devant prendre en compte les interactions entre terre et mer, les particularités des régions marines concernées ainsi que les aspects économiques, sociaux et environnementaux. La directive laisse aux États membres le soin de définir la pondération entre les différents objectifs poursuivis, dans le respect des exigences qu'elle fixe.

En droit français, cette directive a été transposée dans le cadre plus large de la gestion intégrée de la mer et du littoral, organisée aux articles L. 219-1 et suivants et R. 219-1 et suivants du code de l'environnement. L'article L. 219-3 prévoit qu'un document stratégique définit, pour chaque façade maritime et bassin maritime ultramarin, les objectifs de cette gestion intégrée ainsi que les dispositions correspondantes. Pour les façades maritimes métropolitaines, l'article R. 219-1-7 précise que le document stratégique de façade décline ces orientations au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à la façade. Dans les outre-mer, les documents stratégiques de bassin maritime doivent, ainsi que le prévoit l'article R. 219-1-23 du code de l'environnement, définir et justifier les orientations relatives à l'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral.

Par un arrêt du 27 février 2025, la CJUE a jugé que la Grèce avait méconnu les obligations résultant de la directive en n'ayant ni élaboré ses plans dans le délai prescrit ni transmis ceux-ci à la Commission et aux autres États membres concernés[357].

Le règlement relatif à la restauration de la nature

Le règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature constitue l'un des instruments majeurs du Pacte vert pour l'Europe et de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Il répond au constat de la dégradation importante des milieux naturels européens et vise à organiser, au-delà de la seule conservation, une politique active de restauration des écosystèmes. Il développe également une vision intégrée, telle que préconisée par l'IPBES[358], puisque la restauration doit bénéficier à la biodiversité, mais également à l'alimentation et la lutte contre le changement climatique (article 1 du règlement). À cette fin, il fixe un objectif général consistant à mettre en place des mesures de restauration sur au moins 20 % des zones terrestres et au moins 20 % des zones marines d'ici à 2030, puis sur l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés d'ici à 2050.

Le règlement repose sur deux piliers complémentaires : d'une part, il renforce les instruments déjà existants du droit de l'Union, notamment les directives « Oiseaux » et « Habitats », la directive-cadre sur l'eau et la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », selon une logique surfacique, en fixant des objectifs de restauration mesurés en surfaces d'habitats à restaurer ;

357. CJUE, 27 février 2025, *Commission c. République hellénique*, aff. C-128/24.

358. La plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), sous l'égide des Nations Unies, fournit une évaluation critique des données probantes sur les liens entre la perte de biodiversité, la disponibilité et la qualité de l'eau, l'insécurité alimentaire, les risques sanitaires et le changement climatique. *Cf.* https://www.agenda-2030.fr/a-la-une/actualites-a-la-une/article/l-ipbes-defend-une-vision-globale-des-politiques-environnementales.

d'autre part, il étend son action à l'ensemble des écosystèmes selon une logique par indicateurs, qui permet d'évaluer les résultats obtenus à travers l'amélioration effective de l'état des milieux naturels[359].

Les milieux marins font l'objet d'un traitement spécifique. L'article 5 impose aux États membres de restaurer les habitats marins qui ne sont pas en bon état, selon des échéances progressives. Il fixe des objectifs de restauration pour les habitats marins énumérés à l'annexe II, répartis en sept groupes. Les groupes 1 à 6 (prairies sous-marines, forêts de macroalgues, gisements conchylicoles, bancs de maërl, bancs d'éponges, de coraux et formations coralligènes, ainsi que sources hydrothermales et émissions de fluides froids) doivent faire l'objet de mesures de restauration sur 30 % des surfaces dégradées d'ici 2030, 60 % d'ici 2040 et 90 % d'ici 2050. Le groupe 7, relatif aux sédiments meubles jusqu'à 1 000 mètres de profondeur, obéit à un régime plus souple : le pourcentage final de surface à restaurer d'ici 2050 est fixé par chaque État membre dans son plan national de restauration ; toutefois, au moins les deux tiers de cet objectif doivent être atteints dès 2040. Le règlement impose également de rétablir ces habitats dans les zones où ils ont disparu afin d'atteindre une « *surface de référence favorable* ». Outre les habitats eux-mêmes, les mesures doivent viser l'amélioration de la qualité et de la quantité des habitats des espèces marines énumérées à l'annexe III du règlement, ainsi que des espèces marines relevant des annexes II, IV et V de la directive « Habitats » et des habitats marins des oiseaux sauvages relevant du champ d'application de la directive « Oiseaux ». La mise en œuvre de ces objectifs doit être articulée avec les autres politiques européennes, en particulier la politique commune de la pêche lorsque les mesures de restauration supposent de réglementer certaines activités de pêche.

Le règlement consacre également une obligation de non-détérioration : les habitats restaurés ou déjà en bon état ne doivent pas se dégrader de manière significative, sous réserve des exceptions prévues par le texte.

Le règlement organise cependant des aménagements à ces objectifs susceptibles de concerner les milieux marins. D'abord, l'article 5 § 3 prévoit une marge d'adaptation pour le rétablissement des habitats marins absents ou disparus : lorsqu'un État justifie qu'il ne peut atteindre 100 % de la surface de référence favorable d'ici 2050, il peut fixer un objectif inférieur, mais nécessairement compris entre 90 % et 100 %. Le règlement admet également des exceptions à l'obligation de restauration ou de non-détérioration des habitats marins lorsque la détérioration résulte de causes particulières. Enfin, les articles 6 et 7 peuvent avoir une portée maritime : le premier facilite les projets d'énergies renouvelables en les présumant d'intérêt public majeur ; le second prévoit des adaptations pour les zones ou projets liés exclusivement à la défense nationale.

Chaque État membre doit établir un plan national de restauration, transmis à la Commission et rendu public, afin de préciser les mesures retenues pour atteindre les objectifs fixés par le règlement. Les plans nationaux doivent être réexaminés et révisés en 2032 puis en 2042.

359. https://ofb.gouv.fr/le-reglement-europeen-sur-la-restauration-de-la-nature-quelle-application-en-france

En France, ce plan est présenté sous l'intitulé « Agir pour restaurer la nature ». Il doit décliner les objectifs européens par grands types d'écosystèmes, notamment les milieux aquatiques continentaux, les forêts, les espaces agricoles, les milieux urbains ainsi que les milieux marins et littoraux. L'Office français de la biodiversité (OFB) précise que le plan devra détailler les grandes mesures nationales, évaluer leur coût, indiquer leurs financements publics ou privés et identifier les subventions néfastes. L'élaboration du plan français repose sur une démarche de co-construction associant citoyens, parties prenantes, porteurs de projets et filières concernées. Une consultation publique s'est déroulée de mai à août 2025 sous l'égide de la Commission nationale du débat public ; selon l'OFB, elle a donné lieu à plus de 12 000 contributions citoyennes, 77 cahiers d'acteurs et 300 préconisations[360].

Énergie. Dans le domaine de l'énergie, l'Union est intervenue sur des enjeux maritimes par l'adoption de textes comme la directive (UE) 2018/2001 qui prévoit l'octroi de permis pour les projets d'énergie renouvelable en mer ou le règlement (UE) 2022/869 sur la planification des réseaux en mer pour l'intégration des énergies renouvelables et la fixation d'objectifs non contraignants en matière de production d'énergie renouvelable en mer. S'agissant du transport maritime, le cadre européen a été profondément renforcé dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe et du paquet « *Fit for 55* ». Il repose désormais sur plusieurs instruments complémentaires : l'intégration progressive du transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, le règlement (UE) 2023/1805, dit *FuelEU Maritime* qui encourage l'utilisation de carburants renouvelables à faibles émissions et de technologies énergétiques propres pour les navires et le règlement (UE) 2023/1804 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, qui vise notamment à garantir la disponibilité d'infrastructures portuaires adaptées.

Focus n° 16
Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, ou SEQE-UE / *EU ETS*

La directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 a établi le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dit SEQE-UE ou *EU ETS*. Ce mécanisme constitue le principal instrument européen de tarification du carbone pour les secteurs fortement émetteurs. Il a été progressivement renforcé, notamment par la directive (UE) 2018/410, qui organise la quatrième phase du système pour la période 2021-2030, puis par la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023, adoptée dans le cadre du paquet « *Fit for 55* ».

360. https://ofb.gouv.fr/le-reglement-europeen-sur-la-restauration-de-la-nature-quelle-application-en-france

Ce dispositif s'inscrit dans la trajectoire fixée par la loi européenne sur le climat : réduction nette d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, objectif intermédiaire de réduction de 90 % des émissions nettes d'ici 2040, puis neutralité climatique en 2050.

La réforme de 2023 renforce le SEQE-UE principal en abaissant le plafond global d'émissions et en portant l'objectif de réduction des secteurs couverts à 62 % d'ici 2030 par rapport à 2005. Elle crée également un second marché carbone, le SEQE-UE 2 ou ETS 2, applicable aux émissions de CO_2 liées aux combustibles utilisés dans les bâtiments, le transport routier et certains secteurs additionnels, principalement la petite industrie non couverte par le SEQE-UE 1. À la différence du SEQE-UE 1, l'ETS 2 repose sur une logique « amont » : les obligations pèsent sur les fournisseurs de combustibles et de carburants. La surveillance commence en 2025 et le système doit devenir pleinement opérationnel en 2028.

Depuis le 1er janvier 2024, le transport maritime est intégré au SEQE-UE. Cette inclusion résulte de la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023, qui modifie la directive 2003/87/CE (« directive *ETS* ») ainsi que le règlement (UE) 2015/757 (« règlement *MRV* ») qui impose aux compagnies maritimes de surveiller, déclarer et faire vérifier les émissions des navires concernés. Ce règlement a été modifié afin d'être articulé avec le SEQE-UE maritime, notamment pour intégrer les émissions agrégées soumises à quotas et élargir progressivement le suivi aux gaz autres que le CO_2.

Cette extension concerne les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 et plus faisant escale dans les ports de l'Union européenne. Elle couvre 100 % des émissions des voyages entre deux ports de l'Union et des émissions à quai, ainsi que 50 % des émissions des voyages entre un port de l'Union et un port situé dans un pays tiers. L'intégration est progressive : 40 % des émissions de 2024, 70 % de celles de 2025, puis 100 % à partir des émissions de 2026 doivent être couvertes par des quotas. Le CO_2 est couvert depuis 2024, tandis que le méthane et le protoxyde d'azote le sont à compter de 2026. Les RUP sont en principe couvertes par le SEQE-UE maritime, sous réserve d'une exemption transitoire jusqu'au 31 décembre 2030 pour certaines liaisons impliquant ces régions et pour les émissions à quai dans leurs ports. Les PTOM ne sont, en revanche, pas concernées. Les liaisons entre un PTOM et un port de l'Union sont donc traitées comme des liaisons avec un pays tiers, et les émissions à quai dans les ports des PTOM ne sont pas couvertes.

Complètent ce cadre le règlement (UE) 2023/1804 sur les infrastructures pour carburants alternatifs et le règlement (UE) 2023/1805, dit *FuelEU Maritime*.

Le règlement *FuelEU Maritime*

Le règlement (UE) 2023/1805 du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime encourage l'utilisation de carburants renouvelables à faibles émissions et de technologies énergétiques propres pour les navires, afin de soutenir la décarbonation du secteur à l'horizon 2050. Il est applicable depuis le 1er janvier 2025.

Il concerne les navires de transport de passagers ou de marchandises à des fins commerciales d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 faisant escale dans les ports de l'UE, quel que soit leur pavillon. Une extension de ce champ aux navires de jauge inférieure doit être examinée aux alentours de 2027. Les navires de classe glace[361] font, quant à eux, l'objet d'un traitement particulier. L'intégralité des émissions des voyages entre deux ports de l'UE et/ou de l'Espace économique européen ainsi que des émissions à quai dans les ports de ces zones sont prises en compte. En revanche, 50 % des émissions des voyages entre l'UE ou l'Espace économique européen et un port d'un État tiers entrent dans le périmètre du règlement. Les pays et territoires d'outre-mer sont exclus de son champ et seuls 50 % de l'énergie utilisée lors des voyages à destination ou au départ d'une région ultrapériphérique sont pris en compte.

Le règlement repose sur une baisse progressive de l'intensité moyenne annuelle des émissions de gaz à effet de serre de l'énergie utilisée à bord des navires. Il fixe, jusqu'en 2050, des objectifs croissants de réduction, allant de 2 % en 2025 à 80 % à partir de 2050, par rapport à la valeur de référence de 2020. Cette méthode retient une approche dite « *du puits au sillage* », qui prend en compte l'ensemble du cycle de vie des carburants et inclut le CO_2, le méthane et le protoxyde d'azote. À partir de 2034, une sous-cible de 2 % relative aux carburants renouvelables d'origine non biologique pourrait être introduite. En outre, dans les ports couverts par l'article 9 du règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023, les navires à passagers et les porte-conteneurs à quai ou amarrés à quai devront, à compter du 1er janvier 2030, utiliser l'alimentation électrique à quai ou des technologies alternatives zéro émission. À compter du 1er janvier 2035, cette obligation s'appliquera dans tous les ports de l'UE qui développent une capacité de branchement à quai.

Le règlement laisse aux opérateurs la liberté de choisir les carburants et technologies. Il ménage par ailleurs plusieurs mécanismes de flexibilité et prévoit des exemptions, qui ne peuvent s'appliquer au-delà de 2029. Par ailleurs, les escales de porte-conteneurs dans un port de transbordement voisin situé hors de l'Union ne sont pas comptées comme des ports d'escale, afin de limiter les risques de fuite de carbone[362]. Le règlement s'accompagne enfin de mécanismes de contrôle et de sanction, tels que des pénalités *FuelEU* et des mesures pouvant aller jusqu'à l'immobilisation, l'expulsion ou le refus d'accès.

En France, la mise en œuvre du règlement a été assurée par le décret n° 2025-1353 du 26 décembre 2025, qui a introduit dans le code de l'environnement (articles R. 229-129 à R. 229-133) une section consacrée à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime. Ce texte organise la procédure de sanction et confie au ministre chargé de la mer le pouvoir d'en prononcer. Il attribue à l'autorité portuaire la compétence pour l'application des dispositions relatives au

361. L'article 3 du règlement définit la « *classe glace* » comme : « *la notation attribuée aux navires par les autorités nationales compétentes de l'État du pavillon ou par une organisation reconnue par cet État montrant que le navire a été conçu pour naviguer dans des conditions de glace de mer* ».

362. Par son règlement d'exécution (UE) 2025/1127 du 6 juin 2025, la Commission a inscrit sur la liste des ports voisins de transbordement de conteneurs au titre de l'article 2 § 2 du règlement East Port Said et Tanger Med.

volet opérationnel du branchement à quai et prévoit que les routes, ports et navires relevant des exemptions sont précisés par arrêté. Un arrêté du 24 février 2026 précise ces exemptions : jusqu'au 31 décembre 2029 pour certains ports d'escale situés dans les régions ultrapériphériques et jusqu'au 31 décembre 2026 pour certains navires à passagers assurant des liaisons entre la Corse et le continent.

Le règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs

Le règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, dit « règlement *AFIR* », vise à garantir, à l'échelle de l'Union, le déploiement coordonné et suffisant d'infrastructures destinées à l'utilisation de carburants alternatifs dans les transports routier, ferroviaire, maritime, fluvial et aérien. Il fixe des objectifs nationaux contraignants, des exigences techniques communes, ainsi que des règles relatives à l'information des utilisateurs, au paiement, à l'accessibilité et au partage des données. Dans le secteur maritime, il impose notamment aux ports concernés du réseau transeuropéen de transport de mettre à disposition, à partir de 2030, une alimentation électrique à quai pour les navires à passagers et les porte-conteneurs répondant aux critères fixés par le règlement.

L'article 9 du règlement vise ainsi trois catégories de ports maritimes du réseau central ou du réseau global du réseau transeuropéen de transport : les ports dans lesquels la moyenne annuelle, calculée sur les trois dernières années, des escales de porte-conteneurs de plus de 5 000 tonnes de jauge brute dépasse 100 ; ceux dans lesquels la moyenne annuelle des escales de navires rouliers à passagers et d'engins à passagers à grande vitesse de plus de 5 000 tonnes de jauge brute dépasse 40 ; et ceux dans lesquels la moyenne annuelle des escales des autres navires à passagers de plus de 5 000 tonnes de jauge brute dépasse 25.

Espace de liberté, de sécurité et de justice : l'enjeu des frontières maritimes. La question des frontières maritimes fait l'objet de règles pour la surveillance (règlement (UE) 656/2014) et entre dans le champ de compétences de l'Agence Frontex. Le domaine et le périmètre d'intervention de cette agence résultent d'une coopération étroite avec les États membres, dont les autorités nationales constituent le corps de gardes-frontières et de garde-côtes. Ainsi, l'Agence Frontex et les États membres agissent de concert en vue d'assurer une gestion européenne intégrée des frontières, basée sur la coopération loyale et l'échange d'informations. L'article 10 du règlement (UE) 2019/1896 énumère les tâches de Frontex : surveillance des flux migratoires et analyse des risques, suivi des besoins opérationnels des États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des retours, suivi de la gestion des frontières extérieures par l'intermédiaire des officiers de liaison de l'Agence dans les États membres, assistance technique et opérationnelle aux États membres, déploiement du contingent permanent lors d'opérations conjointes, constitution d'un parc des équipements techniques, etc. À cet égard, il faut relever que, par les décisions 2006/616/CE et 2006/617/CE, la Communauté européenne a conclu le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, additionnel à la convention de

Palerme. Par ailleurs, les fonds « affaires intérieures »[363] contribuent à plusieurs politiques publiques exercées en mer ou à partir du littoral, à l'interface de la frontière, de la sécurité et des migrations.

Il s'agit cependant d'un domaine de l'action publique particulièrement complexe, y compris au niveau européen, comme l'illustrent les difficultés concrètes rencontrées par les initiatives prises par l'Union en la matière. Ainsi, par exemple, l'opération EUNAVFOR Med, dite « Sophia », lancée après le drame humanitaire du 18 avril 2015 qui avait vu 700 migrants se noyer au large des côtes libyennes[364], avait pour objectif principal de lutter contre les réseaux de passeurs de migrants au large de la Libye[365]. Malgré des résultats opérationnels significatifs (près de 45 000 personnes ont été secourus entre 2015 et 2020[366]), notamment en matière de sauvetage en mer, elle a été suspendue en 2019 en raison de divergences politiques majeures. Cette situation a révélé une tension structurelle entre les impératifs de contrôle migratoire et les obligations juridiques internationales. En effet, l'obligation générale d'assistance posée par l'article 98 de la CNUDM trouve sa traduction technique dans les conventions SOLAS (1974) et SAR (1979). Si la première contraint tout capitaine à se dérouter pour porter secours, la seconde impose une coordination rigoureuse des recherches dans des zones de responsabilité définies. Pour les navires de l'Union, cet arsenal juridique érige le sauvetage en une priorité absolue qui prime, de fait, sur le mandat initial de police. L'absence de consensus sur la priorité stratégique (entre lutte contre les passeurs, sauvetage et contrôle des frontières) a conduit à la suspension des moyens navals de Sophia en 2019. Elle a été substituée par l'opération Irini[367], recentrée sur une mission moins politiquement sensible : le contrôle de l'embargo sur les armes à destination de la Libye.

Cette tension entre impératifs sécuritaires et obligations humanitaires reste au cœur des débats européens en la matière. Par sa résolution du 13 juillet 2023[368], le Parlement européen a relevé la nécessité d'une action coordonnée de l'Union en matière de recherche et de sauvetage. Les députés y exhortent les États membres et l'agence Frontex à respecter pleinement l'article 98 de la CNUDM en mettant en place une mission proactive pour pallier les carences actuelles en Méditerranée. Cet appel a trouvé un écho politique à l'échelon national dans la résolution de l'Assemblée nationale du 18 janvier 2025 qui plaide pour la création d'une flotte européenne de recherche et de sauvetage en mer[369].

---

363. Il s'agit de l'Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV), qui participe à la gestion intégrée des frontières extérieures, y compris maritimes ; du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), lorsque sont en cause la sûreté des espaces portuaires, la lutte contre les trafics ou la criminalité organisée transitant par voie maritime ; du Fonds asile, migration et intégration (FAMI) qui soutient notamment les dispositifs d'accueil, d'asile, d'intégration et de retour.

364. Sophia est un enfant né le 24 août 2015 à bord du navire allemand Schleswig-Holstein, en cours d'opération en Méditerranée centrale dans le cadre de l'opération EUNAVFOR Med. Née d'une mère somalienne, sauvée avec 453 autres migrants et débarquée dans le port de Tarante, Sophia tient son nom du navire.

365. Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), aujourd'hui abrogée.

366. https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea/

367. Décision (PESC) 2020/6414 020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI).

368. Résolution du Parlement européen du 13 juillet 2023 sur la nécessité d'une action de l'Union en matière de recherche et de sauvetage en Méditerranée (2023/2787[RSP]).

369. Assemblée nationale, Résolution visant à la création d'une flotte européenne de sauvetage en mer, texte adopté n° 23, 18 janvier 2025.

La politique de cohésion[370]**.** Elle vise à réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions de l'Union européenne. À cette fin, près de 18 milliards d'euros sont alloués à la France au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, au travers de trois fonds européens : le Fonds européen de développement régional (FEDER), doté de 9,1 milliards d'euros[371] auxquels s'ajoutent 1,1 milliard d'euros au titre de la coopération territoriale européenne[372], le Fonds social européen plus (FSE+), à hauteur de 6,7 milliards d'euros, et le Fonds pour une transition juste (FTJ), doté d'un milliard d'euros. Cette politique constitue dès lors le principal vecteur d'intervention financière en direction des régions ultrapériphériques. Pour la période 2021-2027, les régions ultrapériphériques françaises relèvent de la catégorie des régions les moins développées à l'exception de la Martinique classée parmi les régions en transition.

En France, les projets soutenus par la politique de cohésion en lien avec la dimension maritime sont d'importance variable et relèvent de domaines hétérogènes. Ils peuvent concerner les infrastructures portuaires, la formation aux métiers de la mer, la protection de la biodiversité marine, l'adaptation des littoraux au changement climatique ou encore la coopération territoriale. À titre d'exemple[373], les fonds européens participent au financement de la construction d'un lycée de la mer à La Réunion (à hauteur d'environ 53 M€), de la construction d'une usine de dessalement à Mayotte (environ 24 M€), de l'accueil de deux portiques nouvelle génération dans le Grand Port Maritime de la Martinique (environ 9 M€) et de trois portiques dans le Grand Port Maritime de Guadeloupe (environ 7,2 M€), tous deux permettant notamment d'étendre les capacités de déchargement des grands navires et l'accueil des navires propulsés au GNL, de l'amélioration des connaissances scientifiques sur la biodiversité de la Guadeloupe dont les espèces marines (environ 1,5 M€), du renforcement de la résilience des plages méditerranéennes face aux risques du changement climatique grâce à des solutions basées sur la nature (environ 4,3 M€) ou encore de la restauration des herbiers marins en Méditerranée (environ 2,4 M€).

c) Des compétences d'appui ou de coordination exercées dans des domaines connexes

À côté des compétences exclusives et partagées mobilisées dans le champ maritime, l'Union européenne intervient également, dans certains domaines connexes, au titre de compétences d'appui, de coordination ou de complément. Il ne s'agit pas d'une compétence maritime générale, mais d'interventions sectorielles portant notamment sur la recherche, l'innovation, l'industrie, la formation, le tourisme côtier et maritime ou certains programmes de coopération. Dans ces hypothèses, l'action de l'Union se borne en principe à appuyer celle des États membres et ne conduit généralement pas à une harmonisation

370. https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/politique-cohesion-economique-sociale-territoriale
371. L'enveloppe FEDER pour la France est distribuée à travers les 19 programmes régionaux en métropole et outre-mer.
372. La France est impliquée dans 22 programmes de coopération territoriale européenne (dits Interreg) dont 7 programmes transnationaux tels que les programmes Mer du Nord, Euro-Med ou Espace Atlantique et 4 programmes outre-mer (Amazonie, Caraïbes, Océan Indien, Canal du Mozambique).
373. https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/projets

des législations nationales. Elle permet en revanche de soutenir, d'orienter ou de coordonner certaines politiques publiques nationales et régionales lorsque celles-ci présentent une dimension maritime.

La recherche scientifique[374] et l'innovation constituent un premier exemple. L'Union contribue à soutenir des projets destinés à améliorer la connaissance du milieu marin, à réduire l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes, à développer de nouveaux outils de surveillance, ou encore à accompagner la transition énergétique des filières maritimes. Ces actions peuvent être financées par différents instruments européens, mais elles relèvent avant tout d'une logique d'appui à la production de connaissances, à l'expérimentation et à la diffusion de solutions innovantes.

Le tourisme, pour lequel la dimension côtière et maritime est très importante, relève également d'une compétence d'appui de l'Union vers les politiques menées au niveau des États membres. L'Union a développé des actions visant à encourager le développement d'un tourisme littoral durable, soutenir des initiatives d'écotourisme, favoriser la diversification économique des zones côtières ou accompagner la valorisation du patrimoine maritime[375]. La communication de la Commission européenne de 2014 relative à une stratégie européenne pour plus de croissance et d'emploi dans le tourisme côtier et maritime s'inscrit dans cette logique[376].

La question de l'industrie navale est plus problématique. La politique industrielle relève en principe d'une simple compétence d'appui mais l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la concurrence et de la politique commerciale qui jouent un rôle crucial en ce domaine, d'autant que la question relève d'une approche plus globale compte tenu de l'intensité de la compétition internationale en la matière. L'Union paraît donc le cadre le plus prometteur pour favoriser la modernisation des filières, la décarbonation des activités, la diffusion de technologies propres ou encore le développement de projets liés à l'économie bleue. À ce stade, toutefois, son intervention ne s'est manifestée que par des actes d'une faible portée normative ou pratique telles que des stratégies, des appels à projets, des plateformes de coopération et des financements ciblés[377].

Au total, l'action de l'Union européenne dans le domaine maritime apparaît tout à la fois multiforme voire disparate et structurante. Elle semble finalement souffrir davantage d'un manque de coordination et de vision globale des enjeux maritimes que d'une implication insuffisante sur ces enjeux. C'est

374. Listée parmi les compétences partagées, la compétence « recherche, développement scientifique et espace » est assortie de réserves qui conduisent à l'assimiler en pratique à une compétence d'appui.
375. Le FEDER a ainsi soutenu la stratégie de développement touristique pour la Normandie comprenant notamment la croisière maritime (https://www.normandie.fr/structuration-et-developpement-des-filieres-touristiques) et le FEAMPA trois projets dédiés au développement de l'écotourisme en mer Méditerranée (https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/projets-phares-feamp-en-soutien-tourisme-durable-reussite-initiative-ouest-med).
376. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0086:FIN:FR:PDF
377. Le FEAMPA a notamment permis de financer en France les projets suivants : une étude d'opportunité sur le développement de récifs artificiels dans le bassin d'Arcachon, une étude spatiale et temporelle sur la qualité écologique des eaux littorales de la côte Vermeille, un appel à projet national « Projets de recherche et d'innovation pour limiter l'impact de la pêche sur les écosystèmes », la transformation d'un chalutier en fileyeur pour réduire sa consommation de carburant, la transformation d'un fileyeur en ligneur.

pour apporter davantage de cohérence et de vision globale et pour tenter de mieux valoriser les atouts incontestables des Européens en la matière que la Commission européenne a annoncé en juin 2025, par la voix de sa présidente, un *Ocean Pact* devant déboucher sur un *Ocean Act*. Il s'agirait d'adopter d'ici 2027 une « loi pour l'Océan » (*Ocean Act*), proposition de directive-cadre destinée à codifier les obligations maritimes de l'UE tout en garantissant le plein respect des instruments internationaux, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM).

Les négociations en cours sur le **futur cadre financier pluriannuel** (CFP) pour 2028-2034 pourront également avoir un impact sur cette question, dans la mesure où, au-delà même des arbitrages habituels sur le volume financier consacré à chaque politique de l'Union, un débat de principe a lieu sur la structure même du futur CFP, compte tenu de la réforme fondamentale que propose d'y apporter la Commission dans le projet qu'elle a présenté en juillet 2025, qui vise à apporter une nouvelle structuration fondée sur des plans de partenariat nationaux et régionaux davantage que sur des enveloppes par politique. Dans ce schéma, des politiques jusqu'ici financées par des instruments distincts, dont la politique commune de la pêche et des affaires maritimes, seraient intégrées dans ces plans. La Commission présente cette évolution comme permettant une simplification de la gestion du budget européen, dans un contexte marqué par la montée de nouvelles priorités (compétitivité, sécurité et de défense, remboursement de *NextGenerationEU*, etc.). Cette nouvelle architecture soulève toutefois des interrogations sur une forme de renationalisation du budget européen et de mise en concurrence des politiques historiques de l'Union, dont la politique commune de la pêche ou l'action en faveur des régions ultrapériphériques, comme l'a d'ailleurs relevé le Sénat dans sa récente résolution sur le sujet[378].

d) Le soutien de l'UE aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

Le cadre actuel de l'association entre l'Union européenne et les PTOM, y compris le Groenland, repose sur la décision (UE) 2021/1764 du Conseil adoptée le 5 octobre 2021. Cette décision vise à accompagner les PTOM dans leurs trajectoires de développement durable, en tenant compte de leurs vulnérabilités particulières, notamment environnementales, climatiques et économiques. Cette décision fixe également le cadre de financement des PTOM pour la période 2021-2027, doté d'une enveloppe globale de 500 millions d'euros. Contrairement à la période 2014-2020, durant laquelle les crédits destinés aux PTOM relevaient du Fonds européen de développement (FED), le cadre financier pluriannuel 2021-2027 prévoit désormais un instrument commun dédié financé par le budget général de l'Union européenne. L'enveloppe comprend 164 millions d'euros pour la coopération bilatérale avec les PTOM hors Groenland, 225 millions d'euros pour le Groenland, 76 millions d'euros pour la coopération régionale, 22 millions d'euros pour les études et l'assistance technique, ainsi que 13 millions d'euros de réserve non allouée. La coopération est mise en œuvre à travers 16 programmes indicatifs pluriannuels, fondés sur les plans de développement des PTOM et les priorités de l'Union européenne.

378. Proposition de résolution n° 531 (2025-2026) de Mmes Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat, déposée au Sénat le 9 avril 2026 relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034

Au titre des programmes indicatifs pluriannuels territoriaux 2021-2027, **les PTOM français bénéficient de financements ciblés sur des priorités adaptées à leurs besoins propres**. En Polynésie française, l'appui européen porte sur la gestion durable de l'eau et de l'assainissement. En Nouvelle-Calédonie, il accompagne la transition énergétique, notamment la décarbonation, la mobilité verte et l'efficacité énergétique. À Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, les PIP soutiennent le développement d'un tourisme durable. À Saint-Barthélemy, l'intervention européenne est centrée sur la réduction des risques de catastrophe et la résilience climatique. Dans les TAAF, elle vise la préservation des écosystèmes marins et la gestion durable des ressources naturelles. Trois programmes régionaux, consacrés respectivement aux Caraïbes, à l'océan Pacifique et à l'océan Indien, visent à renforcer les coopérations entre PTOM appartenant à une même zone géographique. Pour 2021-2027, le programme régional Caraïbes est consacré à la gestion durable du capital naturel, avec des priorités portant sur la biodiversité, la gestion de l'eau et la sécurité alimentaire. Dans le Pacifique, le programme régional accompagne la transition écologique et « bleue » des systèmes alimentaires, en cohérence avec les enjeux de préservation des ressources naturelles et marines.

***

La mer, on le voit, est un espace objet d'une réglementation très abondante, voire foisonnante, qui joue un rôle indispensable pour concilier la souveraineté des États et la liberté de navigation, enjeu historique du droit de la mer, mais aussi la protection de l'environnement marin et la richesse de sa diversité biologique. La France a pris une part importante à l'élaboration de ce cadre juridique et s'efforce de le mettre en œuvre dans un cadre institutionnel décentralisé, fixé notamment par la Constitution, et en articulation avec le droit de l'Union européenne qui exerce des compétences importantes en la matière. Pour autant, quelle que soit l'importance structurante de ce cadre juridique, l'espace maritime est aujourd'hui confronté à des enjeux majeurs pour l'humanité, sur les plans environnemental et scientifique, mais aussi stratégique et économique. Dans ce contexte, la France dispose d'atouts considérables, mais aussi de responsabilités particulières, tenant à l'étendue de ses espaces maritimes, à la diversité de ses territoires ultramarins et à la densité des intérêts publics qui s'y attachent.

2. La mer, des enjeux devenus vitaux

La mer se trouve au cœur de défis d'une importance existentielle et de contradictions fondamentales dans les domaines de l'environnement, de la sécurité et de l'économie, domaines dans lesquels la France dispose d'atouts réels.

2.1. La mer et l'environnement : un enjeu vital

La mer, pourtant élément fondamental de la vie sur Terre, est plus que jamais soumise à des menaces écologiques existentielles qui constituent autant de défis, notamment pour la France compte tenu des atouts dont elle dispose en la matière eu égard à l'exceptionnelle étendue de son domaine maritime.

2.1.1. La mer : pilier de la vie sur Terre, réservoir de richesses convoitées, champ de recherches scientifiques

Représentant plus de 70 % de la surface de la planète et un volume total d'environ 1,35 milliard de km^3 d'eau (97 % de l'eau présente sur la planète), la mer constitue un pilier essentiel de la vie sur Terre grâce à l'immense biodiversité qu'elle abrite et le rôle de stabilisateur du climat qui est le sien.

2.1.1.1. Pilier de la vie sur Terre

La mer est d'abord – et de loin – le premier espace de vie de la planète, non seulement en raison de son ancienneté mais aussi par sa richesse actuelle.

a) La richesse de la biodiversité océanique

Il est désormais largement admis que les premiers organismes vivants se sont développés dans les mers, il y a environ 3,5 milliards d'années, bien avant son extension sur la terre ferme il y a moins de 500 millions d'années[379], et, aujourd'hui, bien que la biodiversité des océans soit encore très mal connue, on estime que 60 à 80 % de la biodiversité mondiale se trouve actuellement dans les espaces océaniques[380]. Il est vrai que les mers forment le plus grand espace de vie sur la planète puisqu'elles y représentent près de 90 % de l'espace habitable pour le vivant sous toutes ses formes[381], grâce à l'énorme volume qu'elles représentent, la profondeur moyenne des océans étant d'environ 3 800 mètres (jusqu'à 11 000 mètres pour la célèbre fosse des Mariannes)[382].

Cette biodiversité considérable et encore mal connue (on estime que l'on ignore encore près de 9 espèces vivantes dans les mers sur 10)[383] n'est pas seulement importante d'un point de vue quantitatif. Elle représente également une richesse biologique considérable en raison des interdépendances écologiques complexes, dans lesquelles chaque organisme participe, directement ou indirectement, au fonctionnement de l'ensemble. Les écosystèmes marins sont structurés par des réseaux trophiques reliant les producteurs primaires, comme le phytoplancton, les algues et les herbiers marins, aux consommateurs herbivores, aux prédateurs et aux décomposeurs. Le phytoplancton occupe à cet égard une place essentielle : en réalisant la photosynthèse, il produit une part importante de la matière organique à la base des réseaux trophiques marins et contribue à l'oxygénation de l'atmosphère. Consommé par le zooplancton et par certains organismes filtreurs, il alimente ensuite indirectement de nombreux poissons, crustacés, oiseaux marins et mammifères marins.

Ces relations d'interdépendance très étroites expliquent la vulnérabilité particulière des milieux marins. La perturbation d'un maillon peut produire très rapidement des effets en cascade sur l'ensemble de l'écosystème. Le déclin du plancton, la disparition d'un prédateur, la dégradation d'un habitat ou la raréfaction d'une espèce structurante peuvent modifier l'équilibre des populations, perturber les cycles de reproduction, réduire la disponibilité alimentaire et fragiliser la résilience des milieux[384]. Les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers marins jouent ainsi un rôle d'habitats, de nurseries et de refuges pour de nombreuses espèces : leur dégradation ne menace donc pas seulement les organismes qui les composent directement, mais aussi l'ensemble des espèces qui en dépendent à différents stades de leur cycle de vie. S'agissant plus

379. https://www.mnhn.fr/system/files/2025-04/brochure-museum-ocean-fr.pdf ; https://lejournal.cnrs.fr/articles/plantes-eau-terre-evolution
380. https://www.ifremer.fr/fr/biodiversite-marine-et-ecosystemes
381. https://marine.copernicus.eu/fr/explainers/why-ocean-important/biodiversity-tank
382. https://lejournal.cnrs.fr/articles/locean-cet-inconnu
383. https://oceanservice.noaa.gov/facts/ocean-species.html
384. https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/mecanismes-de-controle-dans-un-ecosysteme-marin-complexe-moins-de-microplancton-moins-de – juillet 2019 : une équipe de chercheurs français a étudié la baisse des prises de petits poissons pélagiques (sardines, anchois) par la pêche artisanale française observée en Méditerranée nord-occidentale depuis une dizaine d'années. Cette diminution aurait deux causes : une variation de la taille et de la biomasse de leurs proies (plancton) due aux changements d'intensité de la convection hivernale et une augmentation de la biomasse de leurs prédateurs (chinchards, maquereaux, poutassous…) dont les juvéniles disposeraient de davantage de méso-zooplancton pour leur consommation.

particulièrement des récifs coralliens, bien qu'ils ne couvrent que 0,2 % de la surface océanique, ils concentreraient environ 25 % des espèces marines, soit près de 60 000 espèces décrites à ce jour et font vivre directement ou indirectement 500 millions de personnes, dont 40 millions de pêcheurs[385].

Encore sous-étudiés, du fait de leur difficulté d'accès, les écosystèmes marins devraient, selon les scientifiques, être bien plus riches en espèces que les milieux terrestres. Un peu moins de 300 000 espèces marines ont été décrites à ce jour mais les modélisations indiquent qu'il pourrait y en avoir entre 1 et 10 millions[386]. Les milieux marins se composent d'une mosaïque d'écosystèmes dont les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques varient considérablement selon la profondeur, la température, la salinité, la lumière disponible, les courants ou encore la nature des fonds. Les zones côtières concentrent ainsi des écosystèmes particulièrement productifs, tels que les récifs coralliens, les herbiers marins et les mangroves. Les espaces plus profonds, longtemps perçus comme pauvres en vie, révèlent également une biodiversité remarquable : les monts sous-marins concentrent de nombreuses espèces en raison de leur influence sur les courants et les apports nutritifs ; les plaines abyssales, qui couvrent une part considérable du plancher océanique, abritent des communautés encore largement méconnues ; les sources hydrothermales accueillent également des formes de vie capables de se développer sans lumière, grâce à des processus chimiques[387].

Les écosystèmes marins participent par ailleurs à la protection des littoraux et des régions côtières face à certains risques naturels. Ils jouent en effet un rôle d'interface entre la terre et la mer en limitant l'érosion, en atténuant l'énergie des vagues et en favorisant la stabilisation des sédiments. Cette fonction est particulièrement importante dans un contexte de changement climatique, marqué par l'élévation du niveau de la mer et l'intensification de certains événements extrêmes.

Les récifs coralliens, qui forment des écosystèmes marins particulièrement complexes et riches, agissent ainsi comme de véritables brise-lames naturels. Leur structure complexe dissipe une part importante de l'énergie de la houle avant qu'elle n'atteigne le rivage : il est estimé qu'un récif brise 97 % de l'énergie des vagues et diminue la hauteur des vagues de 84 %[388]. Le plus grand ensemble corallien au monde est la célèbre « grande barrière de corail », au large de l'Australie qui s'étend sur plus de 2 000 kilomètres[389], la Nouvelle-

385. https://www.ird.fr/recifs-coralliens-concilier-conservation-de-la-biodiversite-et-peche-durable-grace-la-connectivite

386. Selon Pierre-Marie Sarradin, directeur de l'unité Biologie et écologie des écosystèmes marins profonds (CNRS/Ifremer/Université de Bretagne occidentale) – cité par https://lejournal.cnrs.fr/articles/locean-cet-inconnu.

387. https://lejournal.cnrs.fr/articles/locean-cet-inconnu ; Plateforme Océan et Climat, « Quel océan pour demain ? Les écosystèmes marins face au changement climatique – Éclairage sur le sixième rapport d'évaluation du GIEC », 2023, 36 pages. https://ocean-climate.org/wp-content/uploads/2023/03/DIFCO-2023-FR-WEB.pdf.

388. F. Ferrario, M. W. Beck, C. D. Storlazzi, F. Micheli, C. C. Shepard et L. Airoldi, « The effectiveness of coral reefs for coastal hazard risk reduction and adaptation », *Nature Communications*, vol. 5, art. 3794, 2014. https://doi.org/10.1038/ncomms4794.

389. https://whc.unesco.org/fr/list/154/

Calédonie abritant quant à elle le 2e ensemble corallien au monde, avec une barrière d'environ 1 600 kilomètres (le 3e étant situé dans l'hémisphère Nord, au large du Bélize)[390].

La mangrove, quant à elle, est présente dans 120 pays[391] et couvre environ 150 000 km^2.[392] Par leur structure racinaire dense et entrelacée, les palétuviers stabilisent les sédiments, freinent l'érosion côtière et atténuent les effets des inondations, des tempêtes et, dans certains cas, des vagues extrêmes. Une étude a ainsi démontré que pour les forêts de mangroves d'une largeur supérieure à 500 mètres, qui représentent 46 % des mangroves côtières mondiales, environ 75 % ou plus de l'énergie des vagues entrantes est dissipée[393]. Cette efficacité a été prouvée à grande échelle lors du tsunami de 2004 en Asie du Sud-Est, où les dommages ont été plus faibles le long des littoraux colonisés par la mangrove[394]. Elle joue également un rôle de filtre écologique, en favorisant la rétention des matières en suspension et de certains contaminants avant leur transfert vers le milieu marin. Les mangroves constituent ainsi à la fois des réservoirs de biodiversité, des puits de carbone, des zones tampons pour les littoraux et des milieux capables de contribuer à l'amélioration de la qualité des eaux côtières.

Les herbiers marins participent également à cette fonction de protection côtière. En ralentissant les courants et en stabilisant les sédiments, ils peuvent limiter les phénomènes d'érosion locale. Certains herbiers peu profonds peuvent eux aussi réduire l'énergie des vagues, même si leur efficacité dépend notamment de leur hauteur, de leur densité, de la profondeur de l'eau et de l'intensité de l'aléa. L'accumulation de débris de *Posidonia oceanica* sur les plages méditerranéennes, dont 95 % sont constitués par les feuilles mortes, susceptibles d'atteindre plus de 2 mètres de hauteur et jusqu'à 20 mètres de largeur, peut constituer une protection efficace contre l'érosion du littoral et contribuer à la formation des dunes d'arrière-plage[395].

b) Un rôle clé de régulateur thermique de la planète

L'immense masse liquide que représentent les mers ainsi que l'intense biodiversité qu'elle abrite jouent un rôle fondamental pour la planète, notamment en régulant son climat. En effet, elle absorbe non seulement plus de 90 % de l'excès de chaleur lié aux activités humaines[396], mais elle agit également comme un immense puits de carbone en absorbant environ 30 % du CO_2 émis chaque année par les humains[397], les mers stockant au total environ dix fois plus de

390. https://www.mnhn.fr/fr/nouvelle-caledonie-une-biodiversite-d-une-grande-richesse#:~:text=La%20Nouvelle%2DCal%C3%A9donie%20abrite%20la,archipel%20du%20pacifique%20Sud%2DOuest.
391. https://www.fao.org/forestry/mangrove/distribution/fr
392. https://www.unep.org/topics/ocean-seas-and-coasts/blue-ecosystems/mangrove-forests
393. B. K. van Wesenbeeck, V. T. M. van Zelst, J. A. A. Antolinez et W. P. de Boer, « Quantifying uncertainty in wave attenuation by mangroves to inform coastal green belt policies », *Communications Earth & Environment*, vol. 6, art. 258, 2025. https://doi.org/10.1038/s43247-025-02178-4.
394. https://www.unep.org/resources/report/global-mangrove-extent-much-smaller-previously-estimated-unep-global-environmental
395. C. Pergent-Martini, « Les herbiers de Posidonies », *Planet-Vie*, ENS de Lyon, 6 juin 2016, spéc. « 3. Atténuation des évènements extrêmes ».
396. Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), *Les écosystèmes marins dans la régulation du climat*, Paris, 2015, p. 8.
397. CNRS Terre et Univers, « L'océan, puits de carbone à l'avenir incertain », CNRS/INSU, 9 juillet 2021 – https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/locean-puits-de-carbone-lavenir-incertain.

carbone pour une même unité de surface que les forêts continentales[398]. Les masses océaniques contribuent cependant de manière inégale à ce phénomène (l'océan Austral serait le puits de carbone le plus important puisqu'il capturerait près de 40 % du CO_2 absorbé par l'ensemble des océans[399]).

Le phénomène d'absorption des émissions de gaz à effet de serre repose sur deux phénomènes dits « de pompes » conjoints[400] : d'une part, la pompe dite « physique » repose sur les propriétés naturelles des espaces océaniques (l'eau dissout le CO_2 à la surface, qui est ensuite entraîné par circulation thermohaline vers les fonds marins, où il peut être stocké pendant de très longues périodes) ; d'autre part, la pompe « biologique » s'appuie sur les processus de photosynthèse réalisés par certains végétaux marins, à même de convertir le CO_2 présent dans l'eau en matière organique (après plusieurs millions d'années et sous certaines conditions, cette dernière peut ensuite se transformer en pétrole ou gaz, stockés dans les profondeurs de l'océan). Le phytoplancton et les mangroves ont par exemple une très forte capacité de transformation du CO_2 par photosynthèse. On estime ainsi que les mangroves stockent plus de 1 000 tonnes de carbone par hectare[401]. La photosynthèse permet par ailleurs aux océans de jouer un rôle majeur de production d'oxygène, notamment par l'action des phytoplanctons[402].

Mais la fonction de régulation thermique des mers s'exerce principalement par la circulation des courants. Ces derniers redistribuent la chaleur, permettant de réduire les écarts de températures entre différentes latitudes. Le Gulf Stream joue, on l'a dit, un rôle climatique majeur, notamment pour le climat en Europe. Prenant sa source dans le Golfe du Mexique, entre la Floride et les Bahamas, il circule à la surface de l'Atlantique Nord en direction de l'Europe, ses courants déplaçant environ 90 millions de m^3 d'eau par seconde, soit une quantité importante de chaleur depuis les régions tropicales vers l'hémisphère nord[403]. Cette chaleur est ensuite relâchée près de l'Atlantique Nord et contribue à réchauffer les températures des régions européennes. Le Gulf Stream participe par ailleurs à la modulation des trajectoires et puissances des ouragans se formant dans l'océan Atlantique.

Les mers constituent donc un pilier essentiel à la vie sur Terre. Elles abritent aussi d'immenses richesses particulièrement convoitées voire surexploitées.

398. Plateforme Océan et Climat, « L'océan, puits de carbone », fiche d'information Océan et Climat, 15 novembre 2016 – https://ocean-climate.org/sensibilisation/locean-puits-de-carbone/.
399. M. Privé et L. Cailloce, « Océan et climat : un équilibre fragile », *CNRS Le Journal*, dossier « Climat : le défi du siècle », 1er août 2025 – https://lejournal.cnrs.fr/articles/ocean-et-climat-un-equilibre-fragile.
400. CNRS Terre et Univers, « L'océan, puits de carbone à l'avenir incertain », *op. cit.*
401. D. C. Donato, J. B. Kauffman, D. Murdiyarso, S. Kurnianto, M. Stidham et M. Kanninen, « Mangroves among the most carbon-rich forests in the tropics », *Nature Geoscience*, vol. 4, 2011, pp. 293-297. https://doi.org/10.1038/ngeo1123.
402. https://ocean-climate.org/wp-content/uploads/2023/03/DIFCO-2023-FR-WEB.pdf ; https://ocean-climate.org/sensibilisation/locean-puits-de-carbone/ ; https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2020/03/Synth%C3%A8se-CC-Biodiv-Grand-public.pdf
403. https://www.insu.cnrs.fr/fr/Gulf-stream-et-climat

2.1.1.2. Un immense espace aux richesses convoitées

a) Un réservoir de nutriments au cœur du système alimentaire mondial

Les produits de la mer occupent une place majeure dans la sécurité alimentaire mondiale, en particulier pour les populations côtières et insulaires. Selon l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la production totale des pêches et de l'aquaculture a atteint en 2024 un niveau record de 235 millions de tonnes, dont 195 millions de tonnes d'animaux aquatiques et 40 millions de tonnes d'algues[404].

Parmi ces animaux aquatiques, 89 % étaient destinés à la consommation humaine directe, le reste servant à la consommation indirecte ou à des usages non alimentaires (principalement à la fabrication de farine et d'huile de poisson)[405]. La FAO relève que les pays asiatiques ont été à l'origine de 72 % de l'offre d'animaux aquatiques, la Chine représentant à elle seule 36 % du total mondial[406]. En Afrique et en Asie, la « production » totale a presque doublé entre 2000 et 2024, ce qui a évidemment un effet majeur sur la population de poissons, soumise à une pression fortement croissante. Et le total issu de la production aquacole dépasse désormais celui issu de la pêche de capture (103 millions de tonnes contre environ 92 millions de tonnes[407]).

Les aliments aquatiques d'origine animale représentaient 20,7 kg par habitant en 2022 et 21,1 kg en 2023 (ils devraient atteindre 21,3 kg en 2024), la situation étant cependant inégale selon les régions[408] en raison notamment de facteurs comme la proximité géographique, les habitudes et traditions alimentaires, le revenu disponible, etc.[409] Les aliments aquatiques d'origine animale ont contribué à hauteur d'au moins 20 % à l'apport en protéines, toutes sources animales confondues, pour 3,1 milliards de personnes, soit plus de 40 % de la population du globe. Mais cette contribution varie fortement selon les régions : elle atteint 20 % en Asie et 19 % en Afrique, mais seulement 8,5 % en Europe, 5,8 % en Amérique du Nord et 5,2 % en Amérique latine et dans les Caraïbes[410]. « *À l'échelle mondiale, les aliments aquatiques d'origine animale représentaient 15 % de la disponibilité en protéines animales et 6 % de la disponibilité totale en protéines. (…) Au-delà des protéines, les aliments aquatiques d'origine animale sont une source d'un large éventail de nutriments. À l'échelle mondiale, 6 % de la riboflavine, 6 % de la thiamine, 8 % du calcium, 8 % de la vitamine C, 9 % de la*

404. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026 – Blue Transformation : turning vision into impact*, Rome, pp. xvii et 13. https://doi.org/10.4060/cd8357en.
405. *Ibid.*, p. 72.
406. *Ibid.*, pp. 6 et 8.
407. *Ibid.*, p. 1.
408. Elle varie de 9,1 kilogrammes en Afrique à 26,3 kilogrammes en Asie – *Ibid.*, pp. vii et 81.
409. « Des différences marquées existent également selon les groupes de revenus. En 2023, la disponibilité d'aliments aquatiques d'origine animale par habitant s'élevait en moyenne à 6,5 kg dans les pays à faible revenu, contre 13,4 kg dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 31,9 kg dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et 25,0 kg dans les pays à revenu élevé. Ces tendances reflètent des différences de pouvoir d'achat, d'accès aux aliments aquatiques et aux autres aliments, d'infrastructures de stockage et de distribution, de traditions culinaires et de préférences des consommateurs » – Traduction *Ibid* p. 82.
410. *Ibid.*, p.86.

vitamine A, 11 % du zinc, 12 % du fer, 13 % du phosphore, 13 % du potassium et 17 % du magnésium fournis par les produits d'origine animale proviennent des aliments aquatiques d'origine animale. Les aliments aquatiques d'origine animale constituent également une source précieuse d'acides gras oméga-3, qui sont une composante essentielle d'une alimentation saine »[411]. Certaines espèces de poissons, comme la sardine, le maquereau, le saumon ou le thon, sont particulièrement riches en acides gras oméga-3 à longue chaîne, notamment l'acide eicosapentaénoïque, ou EPA, et l'acide docosahexaénoïque, ou DHA. Ainsi, en France, l'Agence nationale française de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail recommande-t-elle à la population générale de consommer du poisson deux fois par semaine, en associant un poisson gras riche en oméga-3 en variant les espèces et les lieux d'approvisionnement[412].

Les algues marines constituent également une ressource alimentaire importante dans plusieurs régions du monde, notamment en Asie : consommées directement ou utilisées comme ingrédients, elles présentent un profil nutritionnel spécifique (richesse en fibres, en minéraux, en vitamines et en oligo-éléments, faible teneur en lipides[413], certaines espèces présentent une valeur nutritive importante comme la *Porphyra tenera*).

Dans son rapport de 2026, la FAO souligne que le maintien jusqu'en 2050 du niveau de consommation par habitant observé en 2023 exigerait une augmentation de l'offre mondiale d'aliments aquatiques d'origine animale de 33 millions de tonnes, soit 19 %, afin de répondre à la seule croissance démographique[414], sans tenir compte de la probable augmentation de la consommation par habitant.

Ces éléments augurent d'une poursuite de la hausse de la consommation de produits de la mer et donc une pression accrue sur la ressource, sous réserve du développement de l'aquaculture qui ne peut toutefois être sans limite compte tenu des externalités négatives qu'elle peut générer, notamment sur l'environnement aquatique.

b) Un potentiel de ressources énergétiques et minérales stratégique

Les fonds marins[415] ne constituent pas seulement le support d'écosystèmes encore largement méconnus puisque seuls 5 % des fonds marins profonds ont

411. Traduction, *Ibid.*, pp. 86-87.
412. https://www.anses.fr/fr/content/manger-du-poisson-pourquoi-comment
413. https://aquaculture.ifremer.fr/Fiches-d-information/Filiere-Algues/Utilisation-des-algues-en-alimentation
414. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026*, *op. cit.*, p. 185.
415. La colonne d'eau est traditionnellement divisée en cinq couches par les scientifiques : la couche épipélagique (de 0 à 200 mètres de profondeur) est très exposée à la lumière du soleil et contribue au processus de photosynthèse ; la couche mésopélagique (de 200 à 1 000 mètres) abrite une biomasse considérable ; la couche bathypélagique (de 1000 à 4000 mètres) n'est plus atteinte par les rayons du soleil et la pression y est plus de cent fois plus élevée qu'à la surface ; la couche abyssopélagique (de 4 000 et 6 000 mètres) est la zone la plus profonde de la plupart des océans, caractérisée par l'absence de lumière et des températures très basses (2 à 3 °C) ; la couche hadopélagique (au-delà de 6 000 mètres de profondeur) n'est pas continue : elle est composée de dépressions océanographiques et de fosses (il en existe une trentaine dans le monde), la plus profonde connue à ce jour, étant la fosse des Mariannes (environ 11 000 mètres) – National oceanic and atmospheric administration (NOAA), National Ocean Service, « How far does light travel in the ocean ? » ; Fondation de la Mer, « Les grands fonds marins. Quels choix stratégiques pour l'avenir de l'humanité ? », 2022, pp. 11-12.

été cartographiés[416] et encore moins explorés. Ils n'en sont pas moins convoités pour le potentiel de ressources qu'ils renferment, dont l'inventaire demeure incomplet mais dont les potentialités suscitent un intérêt croissant, faisant d'eux un espace stratégique, à la croisée des enjeux écologiques, industriels, scientifiques et de souveraineté.

Les hydrocarbures *offshore* constituent l'une des principales ressources économiques se trouvant en zone marine (*cf. infra*).

Les grands fonds marins[417], quant à eux, abritent trois grandes catégories de ressources minérales : les nodules polymétalliques, les sulfures polymétalliques et les croûtes ferromanganèse. Ces ressources retiennent potentiellement des métaux stratégiques tels que le nickel, le cuivre, le cobalt ainsi que certaines terres rares. Si ces métaux ne sont pas propres aux grands fonds, leur concentration dans certains gisements sous-marins suscite l'intérêt des États comme des industriels, notamment au regard des besoins liés à l'électrification, aux technologies numériques, aux alliages industriels, aux batteries, aux câbles ou aux équipements énergétiques[418].

Focus n° 17
Les ressources minérales des grands fonds marins

Les sulfures hydrothermaux

« *Les dépôts de sulfures massifs riches en métaux sont issus de l'activité hydrothermale associée aux dorsales océaniques et aux bassins arrière-arcs. Sur un site actif hydrothermal, l'eau de mer pénètre dans la croûte océanique et ressort sous forme de geysers très chauds (parfois jusqu'à 400 °C) – les fumeurs noirs – riches en sulfures polymétalliques qui précipitent au contact de l'eau froide du fond des océans. Il se forme alors des cheminées, sortes de stalagmites qui peuvent atteindre plusieurs dizaines de mètres de haut* »[419]. Ces dépôts sont souvent localisés entre 800 et 5 000 mètres de profondeur[420]. S'agissant de la zone sous souveraineté française, de telles configurations sont notamment identifiables à Wallis-et-Futuna, dans les îlots de Hunter et Matthew (Nouvelle-Calédonie), dans les îles Saint-Paul et Amsterdam (TAAF) et aux Antilles[421].

416. S. Escalón, « Les grands fonds marins : ces inconnus menacés », *CNRS Le Journal*, 5 juin 2023, mis à jour le 24 juillet 2023 – https://lejournal.cnrs.fr/articles/les-grands-fonds-marins-ces-inconnus-menaces.
417. Il s'agit des espaces où le plancher océanique se situe au-delà de 200 mètres de profondeur et qui partagent des caractéristiques physiques et biologiques communes (des températures froides – comprises entre 0,5 et 4 degrés –, une pression importante et une obscurité forte voire totale au-delà de 1 000 mètres).
418. https://isa.org.jm/faq-for-media/
419. https://www.ifremer.fr/fr/ressources-minerales-0
420. J. Dyment, F. Lallier, N. Le Bris, O. Rouxel, P.-M. Sarradin, S. Lamare, C. Coumert, M. Morineaux et J. Tourolle, *Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes. Expertise scientifique collective. Synthèse du rapport*, CNRS Ifremer, rapport, 2014, p. 19, https://archimer.ifremer.fr/doc/00872/98435/ ; Commissariat général au développement durable, *Les ressources minérales critiques pour les énergies bas-carbone : chaînes de valeur, risques et politiques publiques*, rapport, juillet 2023, pp. 71-72
421. Sénat, *Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité*, rapport de MM. J.-E. Antoinette, J. Guerriau et R. Tuheiava fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, rapport d'information n° 430 (2013-2014), 9 avril 2014, p. 110.

Certains sulfures hydrothermaux peuvent présenter des teneurs élevées en métaux, parfois supérieures à celles des mines situées à terre, notamment en matière de cuivre (utilisable pour la fabrication de câbles électriques et de composants électroniques), de zinc (utilisé pour la galvanisation de l'acier et la fabrication d'alliages destinés à l'industrie automobile) et de bismuth (utile à la fabrication de fusibles électriques et de produits cosmétiques). Ils peuvent également contenir certains métaux à fort potentiel stratégique et technologique du fait de leur rareté, comme l'indium, le germanium, le cadmium, l'antimoine, le sélénium ou le molybdène[422].

Les encroûtements cobaltifères

Les encroûtements cobaltifères, ou encroûtements ferromanganésifères, sont des dépôts minéraux formant des croûtes sur des substrats rocheux indurés, notamment sur les monts sous-marins, les élévations intra-plaques et les alignements volcaniques. Ils se développent dans des zones où les courants de fond et la faible sédimentation limitent l'accumulation de sédiments, généralement entre 400 et 4 000 mètres de profondeur[423]. Outre le cobalt et le platine, ces formations peuvent présenter des concentrations intéressantes en éléments mineurs ou stratégiques, parmi lesquels certaines terres rares (notamment l'yttrium, le lanthane et le cérium), ainsi que le titane, le thallium, le zirconium, le tellure et le molybdène. Les encroûtements cobaltifères apparaissent ainsi, pour plusieurs de ces éléments, plus riches que les nodules polymétalliques : les concentrations en terres rares, en platine et en cobalt y sont généralement plus élevées, avec un rapport pouvant atteindre un à dix pour les terres rares[424].

De telles configurations sont notamment identifiées dans l'archipel des Tuamotu en Polynésie française, ainsi qu'autour des îles Kerguelen, de Mayotte et des îles Éparses[425].

Les nodules polymétalliques

Les nodules polymétalliques sont des boules de 5 à 10 centimètres de diamètre reposant à la surface des sédiments des plaines abyssales. Ils se forment très lentement, par croissance concentrique autour d'un noyau, dans des environnements bien oxygénés et à faibles taux de sédimentation, le plus souvent entre 4 000 et 6 000 mètres de profondeur[426]. Dans les outre-mer, on peut notamment les localiser à l'ouest de la Polynésie et au nord de l'île de Clipperton. Selon des estimations de l'Institut d'études géologiques des États-Unis, la zone Clarion-Clipperton, une région grande

422. Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes, synthèse du rapport, CNRS, Ifremer, *op. cit.*, p. 118.
423. https://www.ifremer.fr/fr/ressources-minerales-0
424. Sénat, *Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité*, rapport d'information n° 430 (2013-2014), *op. cit.*, p. 52 ; Académie des sciences et Académie des technologies, *Stratégie d'utilisation des ressources du sous-sol pour la transition énergétique française : les métaux rares*, rapport commun des deux académies coordonnés par MM. G. de Marsily, B. Tardieu, juillet 2018, p. 125.
425. Sénat, *Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité*, rapport d'information n° 430 (2013-2014), *op. cit.*, p. 51.
426. https://www.ifremer.fr/fr/ressources-minerales/les-nodules-polymetalliques-des-galets-de-metaux-dans-les-abysses

comme l'Union européenne et qui va bien au-delà de la ZEE française autour de l'île la Passion-Clipperton, contiendrait 21 milliards de tonnes de nodules[427].

Ces nodules sont principalement composés d'hydroxydes de manganèse et de fer, contenant notamment du cuivre, du nickel et du cobalt, ainsi que des métaux plus rares comme des terres rares, le lithium, le thallium, le tellure et le molybdène. La zone Clarion-Clipperton, qui présente des teneurs intéressantes en cuivre (0,82 %), en nickel (1,28 %) et en manganèse (25,40 %), fait l'objet de plusieurs permis d'exploration[428].

Cette ressource est, parmi celles des grands fonds, la plus proche d'une potentielle exploitation[429].

2.1.1.3. Un champ considérable de recherches scientifiques et d'innovation

La richesse et la diversité biologique des milieux marins présentent également un intérêt majeur pour la recherche scientifique et l'innovation. Cette biodiversité, en particulier dans les environnements profonds ou extrêmes, constitue en effet un réservoir de connaissances et d'applications potentielles, notamment dans les domaines médical, biotechnologique et industriel.

a) Un immense champ de recherches scientifiques

La mer représente un immense champ pour la recherche scientifique, tant elle demeure encore largement méconnue, qu'il s'agisse de la cartographie précise des fonds marins mais aussi de la connaissance de la biodiversité qu'elle abrite, des phénomènes physiques et chimiques qui s'y développent.

La recherche scientifique dans le domaine maritime est souvent complexe et implique généralement une forte coopération entre États. C'est le cas par exemple du programme Argo, programme international d'observation de l'océan, qui repose sur la contribution coordonnée d'une trentaine de pays, dont la France, et qui a conduit au déploiement d'un réseau international de flotteurs profileurs autonomes dans tous les bassins océaniques, fournissant en temps réel et en accès libre, des données mondiales sur l'océan. Initialement prévu pour mesurer la température et la salinité dans les 2 000 premiers mètres de l'océan, ces données ont permis de mieux évaluer le réchauffement de l'océan, l'évolution du niveau de la mer ainsi que les processus qui les sous-tendent et de soutenir de nombreux services de prévision océanique, climatique et météorologique, jouant alors un rôle fondamental dans la protection des biens et des vies humaines[430]. Il est à ce titre labellisé par l'Organisation météorolo-

427. S. Escalón, « Les grands fonds marins, ces inconnus menacés », *CNRS Le Journal*, *op. cit.*
428. Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes, synthèse du rapport, CNRS, Ifremer, *op. cit.*, p. 16.
429. https://www.ifremer.fr/fr/ressources-minerales-0
430. V. Thierry, H. Claustre, O. Pasqueron de Fommervault, N. Zilberman, K. S. Johnson, B. A. King, S. E. Wijffels et al., « Advancing Ocean Monitoring and Knowledge for Societal Benefit : The Urgency to Expand Argo to OneArgo by 2030 », *Frontiers in Marine Science*, vol. 12, art. 1593904, 2025 – https://doi.org/10.3389/fmars.2025.1593904.

gique mondiale. Argo constitue donc un instrument majeur de coopération scientifique et d'aide à la décision publique, aujourd'hui fragilisé par le retrait des États-Unis décidé par l'actuelle administration américaine.

Focus n° 18
Le programme Argo

Le programme Argo repose sur la contribution coordonnée d'une trentaine de pays. Ceux-ci participent à l'achat, au financement et au déploiement de flotteurs autonomes, ainsi qu'au traitement et à la diffusion des données. À l'échelle européenne, cette contribution est structurée autour de l'Euro-Argo ERIC *(European Research Infrastructure Consortium)*[431], qui coordonne la participation des États européens au réseau mondial Argo. La France y prend part à travers Argo France[432], qui porte la composante nationale du programme, et à travers l'IR* Euro-Argo laquelle assure l'articulation entre cette contribution nationale et la coordination européenne portée par l'Euro-Argo[433]. La France a l'ambition de représenter environ 10 % de l'effort international, soit près de 85 flotteurs par an. Ainsi en 2024, le groupement d'achats Shom/Ifremer a permis l'achat de 69 flotteurs dont 59 ont été déployés[434].

S'appuyant sur le succès d'Argo, OneArgo s'est donné pour ambition, à l'horizon 2030, d'étendre ses capacités d'observation jusqu'à 6 000 m de profondeur pour couvrir toute la colonne d'eau et d'élargir l'éventail des paramètres physiques et chimiques surveillés : sur les 4 700 flotteurs maintenant nécessaires pour atteindre le nouvel objectif du programme Argo, 1 000 flotteurs seront équipés de capteurs biogéochimiques (flotteurs BGC[435]) et 1 200 seront capables d'aller au-delà de 2 000 m de profondeur (flotteurs profonds)[436]. « *La durée d'opération des flotteurs étant de quelques années, il est nécessaire de déployer 800 à 900 nouveaux flotteurs chaque année pour maintenir la flotte à son niveau actuel et atteindre les nouveaux objectifs scientifiques* »[437]. La mise en œuvre de OneArgo nécessiterait environ 100 millions de dollars par an, soit une augmentation significative par rapport au financement actuel d'Argo[438]. La France s'est pleinement impliquée pour atteindre l'objectif puisque l'Ifremer a conçu des prototypes de profileurs Argo Deep-6000, capables de descendre jusqu'à 6 000 mètres de profondeur. **Après les États-Unis et la Chine, la France est le troisième pays au monde à concevoir des instruments sous-marins autonomes capables d'opérer à ces profondeurs**. En juin 2025, 500 flotteurs BGC et 200 flotteurs Deep étaient déjà en opération[439].

431. https://www.euro-argo.eu/
432. https://www.argo-france.fr/
433. https://www.shom.fr/fr/nos-domaines-dexpertise-oceanographie/argo
434. https://archimer.ifremer.fr/doc/00979/109107/122813.pdf
435. https://www.ifremer.fr/fr/espace-presse/surveillance-de-l-ocean-un-appel-international-renforcer-d-urgence-le-programme-argo
436. https://www.shom.fr/fr/nos-domaines-dexpertise-oceanographie/argo
437. *Ibid.*
438. *Advancing ocean monitoring and knowledge for societal benefit : the urgency to expand Argo to OneArgo by 2030*, *op. cit.*
439. Ifremer, « Avec ses profileurs Argo capables de plonger à 6000 mètres, l'Ifremer prend le pouls de l'Océan jusque dans les abysses », communiqué de presse, 2 février 2026.

Avec 306 robots sous-marins fin 2025, **la France est le deuxième contributeur du programme après les États-Unis**, qui en gèrent plus de 2 300. Mais le programme est aujourd'hui fragilisé par le retrait des États-Unis, qui assurent environ 50 % de l'effort, contre 25 % pour l'Europe[440]. La réduction des moyens de l'Agence nationale des océans et de l'atmosphère (NOAA) décidée par l'administration américaine[441] pourrait donc déstabiliser l'ensemble du réseau international. Même si la durée de vie des flotteurs (environ cinq à six ans) préserve temporairement le système, un désengagement américain aurait des effets potentiellement importants sur la continuité des observations. Ainsi, en amont de l'UNOC3, une équipe de scientifiques lançait un appel à garantir la pérennité du programme international One Argo[442].

Par ailleurs, les données scientifiques elles-mêmes, leur stockage, leur partage et leur protection deviennent des enjeux de souveraineté scientifique. Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)[443] souligne que la dépendance à certaines bases de données ou infrastructures hébergées aux États-Unis peut devenir problématique. Dans ce contexte, la science ouverte, les infrastructures européennes comme Data Terra[444] et le renforcement de la contribution française et européenne apparaissent comme des leviers de résilience[445].

La recherche scientifique dans le domaine maritime implique également une forte pluridisciplinarité. Elle a pu ainsi être définie comme « *l'application conjointe de plusieurs disciplines, appartenant à des sciences différentes, à la connaissance des phénomènes qui se déroulent dans le milieu océanique, à ses frontières (l'atmosphère, le continent et les fonds marins) et dans son substrat* »[446]. Cette définition a été reprise par le *Vocabulaire de l'océanographie* publié en 1976 : « *L'ensemble des disciplines scientifiques spécialisées dans l'étude de l'océan* », soit « *l'océanographie biologique, l'océanographie chimique ou géochimique, l'océanographie géologique et sédimentologique, l'océanographie géophysique* »[447].

La recherche marine vise d'abord à approfondir la connaissance fondamentale des écosystèmes, notamment à travers l'étude de phénomènes tels que la chimiosynthèse dans les grands fonds ou l'impact du changement climatique

440. CNRS, « À l'heure d'une souveraineté scientifique partagée », Actualité, 28 octobre 2025, https://www.cnrs.fr/fr/actualite/lheure-dune-souverainete-scientifique-partagee
441. https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/white-house-proposes-eliminate-noaa-climate-research-budget-proposal-2025-04-11/
442. *Advancing ocean monitoring and knowledge for societal benefit : the urgency to expand Argo to OneArgo by 2030, op. cit.*
443. CNRS, « À l'heure d'une souveraineté scientifique partagée », *op. cit.*
444. L'infrastructure Data Terra a par ailleurs intégré au début de l'année 2025 le futur portail européen d'accès et de mise à disposition de données et de logiciels pour l'ensemble des scientifiques, nommé EOSC pour « European Open Science Cloud ».
445. Cela nécessiterait de multiplier par 6 les capacités de stockage de Data Terra, en passant de 100 à 600 pétaoctets. L'institut CNRS Terre et Univers estime qu'une telle opération coûterait environ 17 millions d'euros. – *Cf.* CNRS, « À l'heure d'une souveraineté scientifique partagée », *op. cit.*
446. Rapport dactylographié, Commission recherche, Commission d'étude des océanographes de France, Villefranche-sur-Mer, 15-20 juillet 1968.
447. L. Laubier, « L'émergence de l'océanographie au Cnrs : les conditions de la pluridisciplinarité », La revue pour l'histoire du CNRS [En ligne], 6 | 2002, mis en ligne le 05 juillet 2007, URL : http://journals.openedition.org/histoire-cnrs/3661 ; DOI : https://doi.org/10.4000/histoire-cnrs.3661, p. 2.

(acidification, désoxygénation) sur les organismes marins. La découverte de bactéries chimiosynthétiques capables de produire de la matière organique en l'absence de lumière solaire a, à cet égard, profondément renouvelé les modèles scientifiques relatifs aux cycles du carbone et de l'oxygène, tout en ouvrant des perspectives sur l'origine de la vie.

Toutefois, ce potentiel se heurte à des défis scientifiques, techniques et juridiques majeurs. Si la connaissance de l'océan progresse grâce aux technologies de pointe utilisées en recherche océanographique (satellites captant la couleur de l'eau, planeurs sous-marins autonomes, flotteurs profileurs, submersibles habités et engins pilotés à distance), l'exploration des milieux profonds nécessite des équipements lourds et coûteux et demeure limitée par des contraintes d'accessibilité. L'une des principales difficultés demeure le financement des programmes de recherche.

En outre, le cadre juridique de la recherche scientifique en haute mer demeure insuffisamment stabilisé pour permettre l'émergence d'acteurs économiques pérennes. L'Accord BBNJ, pour sa part, a fixé de nouveaux standards internationaux visant à favoriser « *la liberté de la recherche scientifique marine, conjuguée aux autres libertés de la haute mer* » (art. 7, c). En vertu des stipulations de l'article 12 de l'accord, les États parties s'engagent à notifier au Centre d'échange les informations relatives aux travaux concernant les ressources génétiques marines et à leur séquençage numérique ; à ce titre, « *les Parties prennent les mesures législatives, administratives ou de politique générale qui sont nécessaires* » à ce partage d'informations scientifiques en haute mer.

b) Un remarquable potentiel d'innovations

Les organismes marins présentent des caractéristiques physiologiques souvent sans équivalent dans le milieu terrestre, ce qui peut se révéler particulièrement précieux dans une perspective médicale. La biodiversité marine constitue ainsi un réservoir prometteur de molécules d'intérêt thérapeutique. On estime que plus de 50 % des substances bioactives d'origine marine présentent une activité antitumorale[448]. Ainsi par exemple, l'entreprise française Hemarina, basée en Bretagne, tente de valoriser les particularités de l'*Arenicola marina*, ver marin dont l'hémoglobine extracellulaire possède une capacité de transport de l'oxygène, qui serait jusqu'à quarante fois supérieure à celle de l'hémoglobine humaine, pour améliorer l'oxygénation des greffons et ainsi réduire les risques de rejet lors de transplantations et favoriser la cicatrisation des grands brûlés, en s'appuyant sur les travaux de recherche de son fondateur, Franck Zal, nommé parmi les finalistes de l'édition 2026 du Prix de l'inventeur européen organisé par l'Office européen des brevets[449].

Au-delà de la pharmacologie, les structures biologiques marines inspirent également l'ingénierie : peuvent ainsi témoigner du potentiel du biomimétisme dans le domaine marin, la nacre des ormeaux pour sa grande résistance

448. B. Guilloux, *Les ressources génétiques marines, R&D et droit 1 : des objets complexes d'usage*, ITSE Éditions, 2018, p. 53.
449. https://www.inpi.fr/a-la-une/prix-de-linventeur-europeen-2026

mécanique, le byssus des moules utilisé pour concevoir des sutures biodégradables, ou encore les diatomées, micro algues siliceuses très diversifiées, pour la conception de dispositifs microtechnologiques avancés[450].

2.1.2. La mer, un milieu fragilisé

La mer montre des signes croissants de fragilisation. Cette évolution résulte d'un ensemble de pressions d'origine largement anthropique[451], étroitement imbriquées et souvent cumulatives, qui affectent simultanément son fonctionnement physique, chimique et biologique.

2.1.2.1. L'impact des activités terrestres sur la pollution des mers

Qu'elle soit chimique, plastique, sonore, lumineuse ou radioactive, la pollution compromet la qualité des eaux, la biodiversité marine et le fonctionnement des écosystèmes. S'agissant plus spécifiquement des déchets marins, leur origine serait terrestre à environ 80 %, dont une très large majorité est constituée de plastiques[452].

Cette préoccupation a très tôt conduit à l'élaboration d'instruments internationaux. La Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, entrée en vigueur le 30 août 1975, constitue l'une des premières conventions internationales de protection du milieu marin contre les activités humaines. Administrée depuis 1977 par l'OMI, elle interdit l'immersion de certaines matières dangereuses et soumet d'autres immersions à autorisation. Un accord révisé, connu sous le nom de protocole de Londres, est entré en vigueur en 2006, qui interdit l'immersion de tout déchet sauf ceux figurant sur une liste annexée au protocole (tels que les déblais de dragage) et adopte une approche axée sur les principes de précaution et de pollueur-payeur.

Toutefois, malgré ces efforts, l'ampleur de la pollution des mers ne cesse de croître, qu'il s'agisse notamment de pollutions chimiques ou de pollution par les plastiques.

a) Les pollutions chimiques et les contaminations

Les milieux marins sont exposés à une grande diversité de contaminations d'origine terrestre : pesticides, métaux, hydrocarbures, polychlorobiphényles (PCB), dioxines, substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (PFAS) ou résidus pharmaceutiques. Une part importante de ces pollutions transite par les bassins versants, les cours d'eau et les estuaires avant d'atteindre les eaux

450. M. A. Meyers, A. Yu-Min Lin, P. Chen et J. Muyco, « Mechanical Strength of Abalone Nacre : Role of the Soft Organic Layer », *Journal of the Mechanical Behavior of Biomedical Materials*, vol. 1, n° 1, janvier 2008, pp. 76-85 ; M. Rahimnejad et W. Zhong, « Mussel-Inspired Hydrogel Tissue Adhesives for Wound Closure », *RSC Advances*, n° 75, 2017 ; D. Zhang, Y. Wang, J. Cai, J.-F. Pan, X.-G. Jiang et Y.-G. Jiang, « Bio-Manufacturing Technology Based on Diatom Micro-and Nanostructure », *Chinese Science Bulletin*, vol. 57, octobre 2012.

451. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, mars 2024, p. 49 ; État de l'océan en 2025, Starfish Barometer.

452. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/from-source-to-sea-the-untold-story-of-marine-litter ; https://www.ifremer.fr/fr/pollution-contamination

littorales. Les stations d'épuration elles-mêmes peuvent constituer un vecteur de diffusion de certains micropolluants, dans la mesure où leur élimination est souvent incomplète. Des substances organiques telles que la cyperméthrine, un pesticide, certains œstrogènes ou encore l'amoxicilline, un antibiotique, peuvent ainsi subsister dans les eaux rejetées dans l'environnement[453].

Une étude récente de mars 2026[454], fondée sur une méta-analyse de 21 jeux de données comprenant 2 315 échantillons d'eau de mer collectés dans des environnements côtiers et océaniques du Pacifique, de l'Atlantique et de l'océan Indien, met en évidence la présence largement répandue de composés chimiques d'origine anthropique dans la matière organique marine. Les chercheurs ont identifié dans ces échantillons 248 produits chimiques différents d'origine humaine, l'abondance des produits chimiques diminuant à mesure que l'on s'éloigne des côtes et que la profondeur de l'eau augmente (avec un niveau médian correspondant à 2 % de l'intensité du signal chimique détecté, pouvant aller jusqu'à 20 % à proximité des côtes contre 1 % en haute mer), en particulier les pesticides et produits pharmaceutiques (principalement détectés dans les estuaires et les zones côtières), certains produits chimiques industriels et additifs présentant une distribution plus large dans tous les écosystèmes marins.

En France, les récifs coralliens sont dans un état de dégradation disparate en fonction des territoires d'outre-mer. Les territoires les plus touchés sont ceux des Antilles françaises (Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin) et de l'océan Indien (Mayotte, La Réunion) : 62 % de leurs stations de coraux étaient considérés comme dégradés en 2020. Cette proportion n'est que de 30 % pour les territoires du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Clipperton)[455].

Le cas de la Guadeloupe illustre particulièrement le lien entre gestion défaillante des eaux usées, contamination des eaux littorales et vulnérabilité des écosystèmes côtiers. La chambre régionale des comptes a ainsi souligné que les défaillances de l'assainissement constituent une source importante de pression sur les milieux marins[456]. Les réseaux d'eaux usées sont vétustes, mal connus et insuffisamment entretenus, ils ne collectent qu'une partie limitée des effluents et conduisent à des rejets non conformes dans le milieu naturel. Cette situation contribue à la dégradation de la qualité des eaux de baignade ainsi qu'à l'altération des récifs coralliens et des herbiers. L'enjeu est d'autant plus important que 56 % de la population relève de l'assainissement non collectif, encore insuffisamment contrôlé[457].

Les pesticides constituent une source de préoccupation particulière, dans la mesure où ils constituent une source importante de pollution maritime d'origine tellurique (notamment les herbicides, le plus souvent solubles dans l'eau),

453. https://www.inrae.fr/actualites/micropolluants-sortie-station-depuration-quels-impacts-sante-humaine-milieux-aquatiques

454. J. C. J. Kalinski, A. K. Pakkir Mohamed Shah, B. Ruiz Brandão da Costa et al., « Widespread Presence of Anthropogenic Compounds in Marine Dissolved Organic Matter », *Nature Geoscience*, vol. 19, 2026, pp. 478-487. https://doi.org/10.1038/s41561-026-01928-z.

455. Chiffres-cles-de-la-mer-et-du-littoral.pdf, *op. cit.*, p. 79.

456. Chambre régionale des comptes, Guadeloupe, Rapport d'observations définitives, Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (compétence assainissement) (Département de Guadeloupe), Exercices 2021 et suivants, 4 septembre 2025.

457. Cour des comptes, La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2025, p. 19.

d'autant que les effets sur les organismes marins restent encore mal connus même s'ils affectent particulièrement les plantes aquatiques, notamment le phytoplancton qui est à la base des chaînes alimentaires marines, sans épargner les animaux marins. En France, 55 000 à 70 000 tonnes de pesticides sont vendues chaque année[458]. L'Ifremer a notamment mis en évidence la toxicité du diuron, herbicide longtemps utilisé, sur le génome des embryons d'huîtres creuses[459]. Plus largement, des travaux récents montrent que l'exposition à certains pesticides peut affecter les huîtres sur plusieurs générations[460].

La contamination chimique constitue ainsi un enjeu majeur pour l'aquaculture, en particulier pour la conchyliculture et la mytiliculture. Les huîtres et les moules filtrent en continu l'eau de mer et peuvent ainsi accumuler certains contaminants chimiques dans leurs tissus. Cette capacité de bioaccumulation en fait des organismes sentinelles de la qualité du littoral, mais expose également les filières aquacoles concernées à des risques sanitaires, écologiques et économiques.

La présence dans les eaux de bactéries ou de virus potentiellement pathogènes pour l'homme, tels que *Salmonella*, *Vibrio* spp., les norovirus ou le virus de l'hépatite A, peut constituer un risque sanitaire lors de la consommation de coquillages[461]. Cette contamination microbiologique fait l'objet d'une surveillance spécifique, notamment à travers le Réseau de contrôle microbiologique (REMI) de l'Ifremer, qui repose principalement sur le suivi d'*Escherichia coli* comme indicateur de contamination des zones de production conchylicole. Le REMI a pour objectifs d'estimer la qualité microbiologique des zones de production, d'en suivre l'évolution et de détecter les épisodes inhabituels de contamination. À cet égard, il faut relever qu'en 2024, la surveillance microbiologique des zones conchylicoles s'est appuyée sur 400 lieux de prélèvement et le REMI a recensé 369 épisodes d'alerte, dont 33 de niveau 2, contre 465 en 2023[462]. Un exemple récent illustre la vulnérabilité des zones conchylicoles aux contaminations microbiologiques. Le 30 décembre 2025, plusieurs zones de production de l'étang de Thau ont été temporairement fermées par arrêté préfectoral à la suite d'une contamination par norovirus, ayant conduit à l'interdiction de récolte et de mise sur le marché et de consommation des coquillages bivalves filtreurs issus de ces zones, cette mesure faisant suite à des cas groupés de toxi-infections alimentaires collectives associés à la consommation d'huîtres de l'étang[463]. Les restrictions n'ont pu être levées qu'après l'absence de nouvel événement contaminant pendant vingt-huit jours, ayant de lourdes conséquences économiques pour la filière.

458. https://www.ifremer.fr/sites/default/files/2022-11/expertisecollectivepestiecotox_resume.pdf
459. https://www.ifremer.fr/fr/pollution-contamination/des-pesticides-dans-les-oceans-quelles-consequences
460. T. S. Dourdin, C. Berthelin, K. Guyomard, A. Morin, N. Morandi, N. Elie, N. Villain-Naud, G. Rivière et R. Sussarellu, « The Pacific Oyster Reproduction Is Affected by Early-Life Exposure to Environmental Pesticide Mixture : A Multigenerational Study », *Science of the Total Environment*, vol. 937, 2024, art. 173569. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.173569.
461. C. Meteigner Claire, M. Perriere-Rumebe (2024). *Évaluation de la qualité des zones de production conchylicole. Département de la Gironde. Période 2021-2023*. Ref. ODE/LITTORAL/LERAR/24.007. Ifremer. https://archimer.ifremer.fr/doc/00888/99945/, p. 5.
462. M. Le Moigne, L. Lebrun, C. Demeule et J.-C. Piquet, *Évaluation de la qualité des zones de production conchylicole. Département du Finistère. Période 2022-2024*, Ifremer, rapport, 2025, p. 16.
463. https://www.atlas-sanitaire-coquillages.fr/statut-arrete/3870

La contamination chimique est, quant à elle, suivie par le Réseau d'observation de la contamination chimique (ROCCH) mis en œuvre par l'Ifremer, qui mesure la concentration de certaines molécules chimiques dans la chair de mollusques bivalves, notamment les moules et les huîtres. Les résultats de la surveillance chimique en 2024 des zones conchylicoles apparaissent toutefois plutôt satisfaisants au regard des seuils sanitaires réglementaires, notamment pour les quatre PFAS réglementés, dont les niveaux observés demeurent éloignés des valeurs limites applicables[464].

À ces contaminations chimiques s'ajoutent les apports excessifs en nutriments. Le lessivage du surplus des engrais minéraux et organiques entraîne d'importants apports de nitrates vers les eaux souterraines, les cours d'eau puis les eaux littorales. Le phosphore, principalement issu des eaux usées urbaines et, dans une moindre mesure, des usages agricoles, participe également à cette pollution[465]. En excès, ces nutriments dégradent la qualité des eaux et favorisent l'eutrophisation[466]. Ils contribuent ainsi à la prolifération de macro-algues, notamment les algues vertes du genre *Ulva*, observées en France sur certains littoraux de l'Atlantique et de la Manche. Lorsqu'elles s'échouent puis entrent en putréfaction, ces algues peuvent libérer de l'hydrogène sulfuré, un gaz toxique présentant un risque pour la santé humaine et animale[467]. Leur accumulation et leur décomposition peuvent également perturber les écosystèmes littoraux, notamment en consommant l'oxygène disponible au détriment des organismes aquatiques. Cette prolifération compromet, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de 2021 relatif à l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019), la possibilité de se conformer à la directive-cadre sur l'eau de 2000 qui impose aux pays de l'Union l'atteinte du bon état des masses d'eau côtières en 2027 au plus tard. La Cour relevait ainsi, en dépit des plans de lutte contre les algues vertes depuis 2010[468], une mauvaise définition des objectifs et des effets incertains sur la qualité des eaux. Si les plans de lutte contre les algues vertes ont contribué à une diminution des concentrations en nitrates dans les cours d'eau des bassins versants concernés, avec une baisse comprise entre 21 % et 30 % entre 2010 et 2023, leurs résultats demeurent insuffisants pour enrayer durablement les proliférations. Les échouages persistent dans plusieurs

---

464. M. Le Moigne, L. Lebrun, C. Demeule et J.-C. Piquet, *Évaluation de la qualité des zones de production conchylicole. Département du Finistère, op. cit.*, p. 17.

465. Durant l'année 2021, près de 571 000 tonnes d'azote sous forme de nitrates et 17 600 tonnes de phosphore total ont été rejetées en mer via les cours d'eau métropolitains – *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit*, p. 63.

466. « *Enrichissement excessif des cours d'eau et des plans d'eau en éléments nutritifs comme le phosphore et l'azote, lesquels agissent comme engrais pour les plantes aquatiques. Elle se manifeste par la prolifération de végétaux aquatiques et une diminution notable de la teneur en oxygène de l'eau. Il s'ensuit, entre autres, une diversité animale et végétale amoindrie et des usages perturbés* » – *Ibid.*, p. 133.

467. Dans un rapport publié en 2021, la Cour des comptes rappelait : « *La prolifération massive d'algues vertes affecte depuis les années soixante-dix de nombreux sites de la côte bretonne. Ces échouages d'algues vertes, également appelés* « marées vertes »*, ont des conséquences importantes en termes de santé, de coûts et d'image pour les zones concernées et la Bretagne. Il convient ainsi de rappeler les décès accidentels d'un coureur à pied à Saint-Michel-en-Grève en 1989 et à Hillion en 2016, de chiens sur une plage d'Hillion en 2008, d'un salarié chargé du transport d'algues vertes à Binic en 2009 et d'un cheval à Saint-Michel-en-Grève la même année, suivie de l'hospitalisation de son cavalier* ». *Cf.* https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20210702-rapport-algues-vertes.pdf.

468. Elle relève à cet égard, que ces plans succédaient à des efforts antérieurs de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole, dont le programme Prolittoral (2002-06) qui concernait des territoires plus restreints.

baies bretonnes et les progrès apparaissent moins marqués ces dernières années. Ce bilan contrasté a conduit au renforcement du troisième plan de lutte, couvrant la période 2022-2027, qui prévoit une mobilisation accrue des exploitations agricoles et, depuis 2025, la possibilité de mesures réglementaires individualisées lorsque les engagements volontaires s'avèrent insuffisants[469].

Les milieux marins sont aussi pollués par des métaux « lourds » ou métaux « traces » (dont les plus toxiques sont le mercure, le cadmium et le plomb[470]). S'ils sont naturellement présents dans l'environnement, les activités humaines en augmentent les concentrations[471]. Ils sont introduits dans le milieu marin par des processus naturels, agricoles et industriels, par transport atmosphérique, par des apports fluviaux ou par ruissellement, les concentrations de métaux lourds étant particulièrement élevées dans les ports et le long des axes maritimes[472].

S'agissant des hydrocarbures, ils relèvent à la fois de la pollution visible et de la contamination chimique. À l'échelle internationale, les statistiques de l'*International Tanker Owners Pollution Federation* (ITOPF)[473] indiquent une nette diminution des déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers depuis les années 1970. Les incidents de plus de 7 tonnes ont reculé de plus de 90 % au cours du dernier demi-siècle, même si l'on observe une stabilisation depuis une dizaine d'années. En 2025, l'ITOPF a recensé six déversements liés à des incidents impliquant des pétroliers : trois grands déversements, supérieurs à 700 tonnes, et trois déversements moyens, compris entre 7 et 700 tonnes. Ces incidents concernaient du pétrole brut et du fioul et se sont produits en Europe et en Asie. Le volume total d'hydrocarbures rejeté dans l'environnement en 2025 est estimé à environ 4 000 tonnes. Ces données, qui ne concernent que les déversements aux volumes confirmés et excluent les incidents résultant d'actes de guerre, portent la moyenne à 7 déversements par an au cours de la décennie, soit un niveau légèrement supérieur à celui des années 2010 mais inférieur aux niveaux observés dans les décennies antérieures. Mais si la plupart des déversements sont de faible ampleur et se dispersent naturellement, ils peuvent néanmoins entraîner une contamination des eaux, des sédiments, des habitats littoraux et des organismes marins.

La motorisation des bateaux, les rejets d'hydrocarbures, les eaux de cale, les résidus de peintures antifouling[474] et les déchets issus de l'entretien des navires constituent également des sources de pollution dans les zones portuaires, en particulier en période de forte affluence. À cela s'ajoutent les opérations de

469. https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/bretagne/Documents-publications/Algues-vertes-Point-d-avancement-PLAV-3

470. M. Larsen et D. Hjermann, *État et tendances des teneurs en métaux lourds (mercure, cadmium et plomb) dans les poissons, les mollusques et crustacés et les sédiments*, Commission OSPAR, rapport « OSPAR 2023 : Bilan de santé », 2023 – https://oap.ospar.org/fr/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/evaluations-des-indicateurs/metaux-lourds-biote-sediments/.

471. Cadmium, mercure, plomb. : quels impacts des métaux lourds sur la santé et l'environnement ? Commissariat général au développement durable – https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/sante/les-sources-de-pollution/article/cadmium-mercure-plomb-quels-impacts-des-metaux-lourds-sur-la-sante-et-l.

472. *Ibid.*

473. https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/oil-tanker-spill-statistics-2025/

474. Peintures utilisées pour la coque des navires.

dragage, nécessaires pour extraire les sédiments accumulés au fond des ports et maintenir les conditions de navigation, mais susceptibles, lorsque ces sédiments sont contaminés, de remettre en suspension des substances polluantes[475].

Pour ce qui concerne la France, en 2021, 587 pollutions en mer ont été signalées et ont donné lieu à des rapports POLREP, dont 155 ont été confirmées par les autorités françaises. Parmi ces pollutions confirmées, les hydrocarbures constituent la catégorie dominante, représentant 63 % des cas. Ces pollutions peuvent résulter de rejets illicites, d'avaries, d'abordages ou d'accidents en mer ou en estuaire. Elles sont principalement observées le long des grands axes de trafic maritime, notamment en Manche, dans l'Atlantique, à l'est de la Corse et sur les côtes méditerranéennes[476].

Les déchets radioactifs contribuent également à la pollution des océans. Ainsi, entre 1950 et 1990, plus de 200 000 barils de déchets radioactifs ont été immergés dans l'océan Atlantique Nord-Est, dans les eaux internationales par plusieurs États européens exploitants des centrales nucléaires, et se trouvent aujourd'hui entre 3 000 et 5 000 mètres de profondeur[477].

b) Les pollutions par déchets, en particulier plastiques

À côté des contaminations chimiques, les pollutions par les déchets constituent la forme la plus visible de dégradation du milieu marin. Elles concernent les déchets échoués sur le littoral et les déchets flottants mais aussi ceux présents dans la colonne d'eau ou accumulés sur les fonds marins.

Les déchets plastiques occupent une place majeure dans la pollution des mers, d'autant que les grands gyres océaniques, formés par les courants marins[478], favorisent l'accumulation de déchets flottants, comme dans le gyre subtropical du Pacifique Nord[479], parfois qualifié de « 7e continent » du fait de son ampleur.

Il est vrai que cette accumulation des déchets plastiques dans les mers correspond à une augmentation de la production de plastiques. Selon l'OCDE[480], la production mondiale de matières plastiques a presque doublé entre 2000 et 2019, passant de 234 à 460 millions de tonnes, et pourrait atteindre 736 millions de tonnes en 2040. Les déchets plastiques ont eux aussi plus que doublé, passant de 156 millions de tonnes en 2000 à 353 millions de tonnes en 2019. Au bout d'un an, 81 % des plastiques mis en circulation deviennent des déchets[481]. En 2019, seuls 9 % des déchets plastiques ont été recyclés au niveau mondial, 19 % ont été incinérés, 50 % mis en décharge contrôlée et 22 % abandonnés dans des décharges sauvages, brûlés à ciel ouvert ou rejetés dans l'environnement[482]. La France, quant à elle, produit 4,5 millions de tonnes de déchets

475. M. Bouchoucha, H. Rey-Valette et F. Viard, *Les ports, un nouvel enjeu en écologie marine*, Éditions Quae, 2025. p. 25.
476. *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit.*, spéc. « Pollutions en mer », pp. 56-57.
477. https://miti.cnrs.fr/radiocean/
478. https://oceanservice.noaa.gov/education/tutorial-coastal/marine-debris/md05.html
479. https://oceanexplorer.noaa.gov/ocean-fact/garbagepatch/
480. OCDE (2024), *Scénarios d'action pour l'élimination de la pollution plastique à l'horizon 2040*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/3d74f967-fr.
481. OPECST, *Pollution plastique : une bombe à retardement ?*, rapport d'information de M. P. Bolo et Mme A. Préville, Assemblée nationale nº 3654 et Sénat nº 217 (2020-2021), 10 décembre 2020, p. 12.
482. OCDE (2022), « Perspectives mondiales des plastiques : Déterminants économiques, répercussions environnementales et possibilités d'action », *OCDE L'Essentiel*, Édition OCDE, Paris, p. 3.

plastiques chaque année, soit près de 70 kilogrammes par an et par habitant. 4,4 millions de tonnes de ces déchets sont collectées : 23 % sont recyclées, 41 % sont incinérées et 36 % sont enfouies[483].

Les déchets plastiques mal gérés constituent la principale source de fuite de macro-plastiques dans l'environnement. En 2019, 22 millions de tonnes de matières plastiques se sont échappées dans l'environnement : les macro-plastiques représentent 88 % des fuites de plastiques, principalement en raison d'une collecte et d'une élimination inadéquates ; les microplastiques[484], c'est-à-dire les polymères d'un diamètre inférieur à 5 mm, représentent les 12 % restants[485]. Des stocks importants de plastiques se sont déjà accumulés dans les milieux aquatiques : 109 millions de tonnes de plastiques se sont accumulées dans les rivières et 30 millions de tonnes dans l'océan. Pour la seule année 2019, 6,1 millions de tonnes de déchets plastiques ont été rejetées dans les rivières, les lacs et l'océan[486]. Les activités terrestres seraient responsables d'environ 80 % de la pollution plastique marine[487], les 20 % restants provenant des activités maritimes, notamment la pêche, les navires et les plateformes *offshore*[488]. On estime par exemple que 640 000 tonnes d'engins de pêche sont perdues ou abandonnées dans les océans chaque année[489].

Les données françaises[490] confirment cette prépondérance du plastique. En 2021, 133 218 macro-déchets ont été collectés et analysés sur le littoral métropolitain[491]. L'abondance médiane est estimée à 349 déchets pour 100 mètres de plage, avec une forte variabilité selon les façades : 678 déchets pour 100 mètres en Méditerranée, 349 en Sud Atlantique, 265 en Nord Atlantique–Manche Ouest et 241 en Manche Est–mer du Nord[492]. Les plastiques représentent 86 % des macro-déchets recensés[493]. Les fragments plastiques non identifiables constituent 30 % des déchets, les plastiques à usage unique 23 %, et les déchets issus de la pêche et de l'aquaculture 19 %[494]. Cette pollution ne se limite pas au littoral : entre 2015 et 2020, la Méditerranée est la sous-région marine française

483. Dossier de presse, Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche – Vers un traité mondial pour mettre fin à la pollution plastique, Reprise de la 5e session de négociation – Genève, Suisse du 5 au 14 août 2025, p. 3.
484. Les microplastiques primaires sont rejetés directement sous cette forme (poussières de pneus, fibres issues du lavage des textiles synthétiques, agents de lavage dans certains détergents) alors que les microplastiques secondaires résultent de la fragmentation progressive des macro-plastiques. Les stations d'épuration peuvent constituer une source importante de rejet de microplastiques vers les milieux aquatiques et marins.
485. OCDE (2022), « Perspectives mondiales des plastiques : Déterminants économiques, répercussions environnementales et possibilités d'action », *op. cit.*, p. 3.
486. OCDE (2022), *Global Plastics Outlook : Policy Scenarios to 2060*, OCDE Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/aa1edf33-en.
487. OPECST, *Pollution plastique : une bombe à retardement ?*, *op. cit.*, p. 16.
488. https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/les-dechets-plastiques-a1431.html
489. https://www.fao.org/newsroom/story/Our-oceans-are-haunted/fr
490. *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit.*
491. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/pdf/pages/partie2/partie2.pdf, p. 58.
492. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/25-macro-dechets-sur-le-littoral
493. Déployé en 2018, le réseau national de surveillance des macro-déchets sur le littoral (RNS-MD-L) recense les quantités, la nature, les sources et la répartition spatiale des macro-déchets (taille supérieure à 5 mm) présents sur le littoral métropolitain.
494. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/pdf/pages/partie2/partie2.pdf, p. 58.

la plus affectée, avec en moyenne 39 unités par km² pour les macro-déchets flottants et 510 unités par km² pour les macro-déchets des fonds marins ; elle présente également les plus fortes densités de microplastiques flottants (88 164 unités par km²), devant la Manche–mer du Nord, le golfe de Gascogne et les mers Celtiques[495].

La pollution plastique touche fortement les territoires ultramarins français, mais avec des réalités différentes selon les bassins océaniques. Les îles sont particulièrement vulnérables car elles cumulent la dépendance aux produits importés emballés, des difficultés de traitement des déchets, une forte exposition aux courants marins et une fragilité des écosystèmes côtiers. Selon une analyse de sciences participatives de la fondation Tara Océan, en outre-mer, les quelques sites étudiés sont tous pollués par un minimum de 176 macro-déchets/100 mètres[496]. Les « contenants » sont rencontrés fréquemment, représentant à eux seuls jusqu'à 22 % de la pollution sur les territoires d'Outre-mer[497]. Le livre bleu Outre-Mer de 2018 reprenait l'objectif national de recyclage de 100 % des plastiques d'ici 2025[498].

Focus n° 19
La pollution plastique dans les territoires ultramarins

La pollution plastique touche de nombreux territoires outre-mer. C'est notamment le cas de La Réunion[499], où les déchets viennent à la fois des activités locales et des pays d'Asie du Sud-Est via les courants de l'océan Indien : les eaux de La Réunion peuvent ainsi compter jusqu'à 10 000 déchets plastiques au km². [500] La Réunion voit ses eaux affectées par l'accumulation de microplastiques porteurs de pathogènes résistants à certains antimicrobiens, ce qui constitue une menace sanitaire[501]. L'État a lancé différentes initiatives pour lutter contre ce phénomène et ses conséquences néfastes (appel à projet visant à mener des opérations de localisation, de récupération et de valorisation des déchets et engins de pêche présents en mer, sur les plages et dans les cours d'eau, en particulier dans les zones d'accumulation, campagne de sensibilisation et de mobilisation « Ensemble, recyclons et

495. *Ibid.*, p. 61.
496. Fondation Tara Océan, Plastique à la loupe – Poster n° 1, édition 2023-2024, programme de sciences participatives « Plastique à la loupe », 2024.
497. *Ibid.*
498. Ministère des Outre-mer, Livre bleu outre-mer. La France des outre-mer et le monde, document issu des Assises des outre-mer, juin 2018, disponible en ligne : https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000557.pdf, p. 116.
499. Sénat, réponse du Ministère de la transition écologique publiée le 25/02/2021 à la question écrite n° 20469 (15e législature) de Mme N. Dindar sur la pollution par le plastique à La Réunion, publiée dans le JO Sénat du 25/02/2021 – p. 1353.
500. L. Sababadichetty, G. Miltgen, B. Vincent, F. Guilhaumon, V. Lenoble, et al., « *Microplastics in the insular marine environment of the Southwest Indian Ocean carry a microbiome including antimicrobial resistant (AMR) bacteria: A case study from Reunion Island* », *Marine Pollution Bulletin*, 2024, 198, 115911. <10.1016/j.marpolbul.2023.115911>. <ird-04348345>.
501. https://www.ird.fr/la-pollution-plastique-des-oceans-quelles-repercutions-lile-de-la-reunion-0

agissons pour notre terre », soutien à l'organisation d'initiatives « Gestes Propres » sur le territoire, initiative des aires marines éducatives, gérée de manière participative par les élèves et les enseignants, etc.[502]).

La pollution plastique affecte également Mayotte, d'autant que l'île est confrontée à des difficultés structurelles de gestion des déchets. Le projet PLASMA (pollution aux microplastiques du lagon de Mayotte) de l'Institut de recherche pour le développement étudie l'impact de la pollution plastique d'origine anthropique sur le lagon de Mayotte[503] : les prélèvements réalisés par les élèves partenaires du projet montrent une grande différence entre les quantités recueillies en saison des pluies (25 microplastiques/m^3) et en saison sèche (jusqu'à 150 microplastiques/m^3). Le cyclone *Chido* a entraîné un important dépôt de déchets plastiques sur les plages de l'île et, à la suite à cet événement, le navire *Plastic Odyssey* a fait escale pendant plusieurs semaines à Mayotte pour expérimenter de nouvelles techniques de valorisation du plastique et mener des actions de sensibilisation[504].

Les Antilles françaises sont aussi affectées par la pollution plastique. Elles subissent une double pression, avec des déchets plastiques locaux et les apports venus des courants caribéens. Des macro-plastiques s'accumulent ainsi sur les plages et dans les mangroves et les sargasses aggravent le problème en retenant de grandes quantités de déchets plastiques. Selon la campagne 2026 de collecte de déchets sur le littoral martiniquais Oceanoplastic, 67 % des macro-plastiques collectés sont d'origine marine, 12 % d'origine terrestre et 21 % d'origine non établie[505].

La Polynésie est touchée par les déchets plastiques dérivants du Pacifique, notamment d'Asie du Sud-Est, les filets liés à la pêche fantôme et les microplastiques présents dans les zones récifales. Une étude pilotée par l'Ifremer a mis en évidence que, dans les lagons étudiés, les microplastiques étaient très présents dans les eaux de surface (de 0,2 à 8,4 microplastiques par m^3), la colonne d'eau (de 14,0 à 716,2 microplastiques par m^3) et les tissus d'huîtres perlières en élevage (de 0,3 à 21,5 microplastiques par gramme de chair humide)[506]. La Polynésie se mobilise depuis plusieurs années pour le traitement des déchets plastiques (Déclaration sur la prévention des déchets dans le sillage de la Déclaration régionale océanienne sur la prévention des déchets marins et de la pollution par les plastiques et leurs incidences, élaboration d'un schéma territorial de prévention et de gestion des déchets pour réduire les déchets à la source en définissant les objectifs et les actions en vue d'une gestion durable des déchets mettant l'accent sur la réduction à la source ainsi que le recyclage et l'élimination appropriée de ces déchets). La loi du pays n° 2020-17 du 2 juillet 2020 relative aux dispositifs spécifiques applicables aux produits utilisant du plastique et portant diverses modifications du code de l'environnement interdit notamment l'utilisation de tout type de sacs en plastique et tout type de sacs possédant

502. Sénat, réponse du Ministère de la transition écologique publiée le 25/02/2021 à la question écrite n° 20469, *op. cit.*
503. https://www.ird.fr/plasma-comprendre-et-limiter-la-pollution-par-les-microplastiques-du-lagon-de-mayotte
504. https://mayottenatureenvironnement.com/le-plastic-odyssey-en-escale-a-mayotte/
505. https://oceanoplastic.org/wp-content/uploads/2026/03/SAISON-2026-LE-BILAN-1.pdf
506. https://www.ifremer.fr/fr/presse/lagons-perlicoles-de-polynesie-francaise-une-presence-significative-de-microplastiques

une fenêtre en plastique, destinés à l'emballage de marchandises à la caisse des points de vente ou à l'emballage de marchandises dans l'espace de vente (texte complété par la loi du pays n° 26-2024 du 16 septembre 2024 relative à la réduction de l'utilisation des produits à usage unique et portant modification du code de l'environnement). Le navire *Plastic Odyssey* est également intervenu[507].

En Nouvelle-Calédonie, la pollution plastique touche les écosystèmes marins, les plages et la mangrove. Une loi du pays du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de la mise sur le marché de divers produits en matière plastique interdit l'utilisation des plastiques à usage unique[508]. Le *Plastic Odyssey* a fait escale en Nouvelle-Calédonie et au Vanuatu en 2024[509].

La pollution plastique affecte directement la biodiversité marine. Au moins 700 espèces marines seraient concernées au niveau mondial, dont 17 % menacées ou en danger critique d'extinction[510]. Les macro-plastiques peuvent provoquer l'étouffement, l'enchevêtrement, la privation de nourriture ou de lumière, ainsi que des lésions internes[511]. Ils peuvent aussi transporter des espèces invasives ou pathogènes sur de longues distances. Des travaux récents de l'Ifremer montrent ainsi que des espèces pathogènes d'huîtres peuvent se fixer sur les plastiques et être dispersées dans l'environnement marin[512].

Les microplastiques, quant à eux, peuvent être ingérés par les organismes marins et entraîner des effets plus insidieux : modification du comportement alimentaire, inflammation, ralentissement de la croissance, perturbation de l'expression des gènes et des protéines, effets sur le développement cérébral ou le système respiratoire. Une étude associant notamment l'INRAE, l'Ifremer et les universités de Bordeaux et d'Orebrö (Suède)[513] souligne que l'exposition à long terme des poissons aux microplastiques affecte leur croissance et leurs capacités de reproduction. Les plastiques touchent également des écosystèmes essentiels pour la biodiversité marine, tels que les récifs coralliens, les mangroves, les herbiers marins ou les marais salants, qui jouent aussi un rôle central dans la séquestration du carbone.

La pollution plastique a enfin un coût économique et sanitaire. Le coût mondial des dommages causés aux environnements marins par les plastiques aurait atteint entre 6 et 19 milliards de dollars pour la seule année 2018, notamment en raison de ses impacts sur la pêche, l'aquaculture, le tourisme, le transport

507. https://gouvernement.pf/fr/actualites/la-vice-presidente-a-la-decouverte-du-navire-plastic-odyssey
508. https://decat.gouv.nc/consommateurs/matieres-plastiques#:~:text=Les%20premi%C3%A8res%20mesures%20de%20la,Journal%20officiel%20de%20Nouvelle%2DCal%C3%A9donie.
509. https://plasticodyssey.org/expedition/escales/nouvelle-caledonie/
510. D. Xanthos et T. R. Walker, « International Policies to Reduce Plastic Marine Pollution from Single-Use Plastics (Plastic Bags and Microbeads) : A Review », *Marine Pollution Bulletin*, vol. 118, n° 1-2, 2017, pp. 17-26.
511. Huvet Arnaud, Sanchez Wilfried, Pouvreau Stéphane, Fabioux Caroline (2021). L'huître, cette sentinelle témoin d'un littoral à préserver. Encyclopédie de l'Environnement. p. 10. https://archimer.ifremer.fr/doc/00729/84082/.
512. *Ibid.*
513. B. Cormier, F. Le Bihanic, M. Cabar, J.-C. Crebassa, M. Blanc, M. Larsson, F. Dubocq, L. Yeung, C. Clérandeau, S. H. Keiter, J. Cachot, M.-L. Bégout, X. Cousin. « Chronic feeding exposure to virgin and spiked microplastics disrupts essential biological functions in teleost fish ». *J Hazard Mater*. 2021 Aug 5 ; 415 :125626. doi : 10.1016/j.jhazmat.2021.125626. Epub 2021 Mar 11. PMID : 33740727. DOI : 10.1016/j.jhazmat.2021.125626.

maritime et le nettoyage des plages[514]. D'ici 2040, les rejets accidentels de plastiques dans les océans pourraient représenter un risque financier annuel potentiel de 100 milliards de dollars pour les entreprises[515]. Les risques pour la santé humaine demeurent encore imparfaitement connus, mais ils peuvent résulter de la consommation de produits de la mer contaminés ou de la libération de substances chimiques par lixiviation dans le milieu marin. En outre, au regard des connaissances scientifiques actuellement disponibles, l'adoption de produits plastiques qualifiés de « biodégradables » ne permettra sans doute pas de réduire significativement ni la quantité de plastique entrant dans l'océan, ni le risque d'impacts physiques et chimiques sur le milieu marin[516].

La réglementation en la matière s'est progressivement renforcée[517]. Au niveau international, l'annexe V de la convention MARPOL 73/78, entrée en vigueur le 31 décembre 1988, interdit le rejet en mer de toutes les formes de plastiques depuis les navires.

L'Union européenne s'est également saisie de la question. La directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil impose aux États membres de réduire significativement la consommation de sacs en plastique légers[518]. En 2018, la Commission européenne a adopté une stratégie sur les matières plastiques dans une économie circulaire, visant notamment à ce que, d'ici 2030, tous les emballages plastiques mis sur le marché de l'Union soient réutilisables ou recyclables de manière économiquement viable, et à ce que plus de la moitié des déchets plastiques générés en Europe soient recyclés[519]. La directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 a ensuite interdit la mise sur le marché de plusieurs produits en plastique à usage unique (pailles, bâtonnets de coton-tige, ...) et fixé des objectifs de collecte séparée des bouteilles en plastique (77 % en 2025 puis 90 % en 2029) ainsi que des exigences d'incorporation de plastique recyclé dans les bouteilles pour boissons, 25 % pour les bouteilles en PET en 2025 et 30 % pour l'ensemble des bouteilles en plastique en 2030[520]. En octobre 2024, la France a reçu une mise en demeure de la Commission européenne pour sa transposition incorrecte de cette directive[521]. Le décret n° 2025-775 du 5 août 2025 a procédé à plusieurs adaptations du code de l'environnement afin d'y donner suite. Le règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages renforce ce cadre en imposant notamment des exigences de recyclabilité des emballages, des objectifs de réduction des déchets d'emballages et des objectifs de recyclage, dont un objectif global de 70 % en poids de tous les déchets d'emballages d'ici 2030 et de 55 % pour les déchets d'emballages

514. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/dechets-marins
515. Programme des Nations Unies pour l'environnement (2021). De la pollution à la solution- Une évaluation mondiale des déchets marins et de la pollution plastique. Synthèse. Nairobi, p. 4.
516. UNEP (2015) *Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, concerns and impacts on marine environments*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.
517. https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/les-dechets-plastiques-a1431.html
518. Directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers.
519. Commission européenne, Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire, COM(2018) 28 final, 16 janvier 2018.
520. Directive (UE) 2019/ du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.
521. Mise en demeure INFR(2024)2096 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_24_4561.

plastiques[522]. Le règlement (UE) 2025/2365 du 12 novembre 2025 vise, quant à lui, à prévenir les pertes de granulés plastiques afin de réduire la pollution par les microplastiques.[523]

En France, plusieurs lois ont progressivement renforcé l'encadrement des plastiques à usage unique. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu l'interdiction des sacs de caisse en plastique à usage unique ainsi que celle de certains produits de vaisselle jetable en plastique[524]. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a interdit les produits cosmétiques rincés contenant des particules plastiques solides et les bâtonnets ouatés à tige plastique. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous a renforcé les restrictions applicables à certains produits plastiques dans le secteur alimentaire et la restauration collective. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a marqué une étape importante en fixant l'objectif de fin de mise sur le marché des emballages en plastique à usage unique d'ici 2040 et l'objectif de tendre vers 100 % de plastique recyclé d'ici 2025, objectif loin d'avoir été atteint. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a complété ce dispositif en renforçant plusieurs leviers de prévention, notamment le développement de la vente en vrac et la réduction des emballages plastiques non recyclables. Le plan Biodiversité présenté le 4 juillet 2018 a, en outre, fixé l'objectif de mettre fin aux rejets de déchets plastiques dans l'océan d'ici 2025, décliné dans le plan d'actions « zéro déchet plastique en mer » prolongé par un nouveau plan d'action la période 2026-2030[525].

La perspective d'un traité mondial contre la pollution plastique présente un enjeu majeur. La résolution 5/14 adoptée en mars 2022 par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a engagé la négociation d'un instrument international juridiquement contraignant sur la pollution plastique, y compris dans le milieu marin[526]. La session de négociation tenue à Genève en août 2025 n'a cependant pas permis d'aboutir à un accord, mettant ainsi en évidence les difficultés de coordination internationale sur un sujet qui touche à la production, à la consommation, au commerce, à la gestion des déchets, aux substances chimiques et aux intérêts des industries pétrochimiques. Néanmoins, des dynamiques sectorielles demeurent. Lors de sa 84e session, le Comité de protection du milieu marin de l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté la Stratégie 2026 et le Plan d'action pour lutter contre les déchets plastiques marins provenant des navires, réaffirmant l'objectif de l'OMI de parvenir à zéro rejet de déchets plastiques en mer par les navires

522. Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE.
523. Règlement (UE) 2025/2365 du Parlement européen et du Conseil du 12 novembre 2025 relatif à la prévention des pertes de granulés plastiques en vue de réduire la pollution par les microplastiques.
524. Article 75.
525. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-daction-interministeriel-lutte-contre-dechets-plastiques-mer-2026-2030
526. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/traite-mondial-contre-pollution-plastique

d'ici 2030[527]. La Stratégie et le Plan d'action visent à améliorer les installations de réception portuaires et le traitement des déchets, à renforcer le respect de la réglementation, ainsi qu'à développer la sensibilisation du public, la formation des gens de mer et la coopération internationale, notamment par une assistance technique ciblée et le renforcement des capacités. Ils mettent à jour et remplacent la Stratégie de 2021 et le Plan d'action de 2025 relatifs à la lutte contre les déchets marins[528].

Les plastiques ne sont pas les seuls déchets qui participent de la pollution du milieu marin, loin s'en faut. Beaucoup d'autres exemples pourraient être cités même s'ils n'ont sans doute pas l'ampleur et le caractère global que présentent malheureusement les déchets plastiques.

Pour ne prendre qu'un exemple, qui concerne l'activité liée à la mer et qui existe en France, on peut citer la problématique des navires en fin de vie, tels que les bateaux de plaisance. Ils constituent une source spécifique de déchets marins et de déchets composites, qui s'ajoute aux macro-déchets plastiques et aux engins de pêche abandonnés. Chaque année, des centaines de bateaux de plaisance arrivent en fin de vie. Selon le Service hydrographique et océanique de la Marine, plus de 4 700 épaves reposent dans les fonds marins au large des côtes françaises. Or, les matériaux composites dont sont constituées de nombreuses coques, associant le plus souvent une résine polyester à des fibres de verre, demeurent difficiles à recycler, ce qui soulève d'importants enjeux environnementaux. En France, la déconstruction des bateaux de plaisance s'inscrit depuis 2019 dans une filière de responsabilité élargie du producteur (filière REP)[529], applicable aux navires de plaisance et de sport de 2,5 à 24 mètres. Les constructeurs de navire de plaisance doivent assurer le recyclage ou la déconstruction des navires en fin d'usage. Gérée par l'association pour la plaisance éco-responsable, cette filière organise la prise en charge, la déconstruction et le recyclage des bateaux hors d'usage, grâce à un financement reposant notamment sur une éco-contribution à l'achat des bateaux neufs et sur une quote-part du droit annuel de francisation et de navigation[530].

c) Les autres pollutions

Toutes les pollutions marines ne résultent pas de l'introduction de substances ou de déchets.

La pollution lumineuse due aux activités humaines affecte notamment les espèces vivant dans les zones côtières ou les récifs peu profonds, proches des milieux urbanisés. La lumière artificielle perturbe les repères fondés sur les cycles naturels jour-nuit, modifie les comportements de reproduction, d'alimentation ou de migration[531].

527. https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-progresses-work-on-ship-emissions-pollution-and-ocean-protection.aspx
528. *Ibid.*
529. Articles L. 541-10 et R. 543-297 du code de l'environnement.
530. https://www.mer.gouv.fr/la-deconstruction-et-le-recyclage-des-bateaux-de-plaisance
531. https://www.mnhn.fr/fr/pollutions-marines-les-animaux-donnent-l-alerte

La pollution sonore constitue également une pression croissante. Les ondes sonores se propagent sur de longues distances dans l'océan. Les bruits issus du trafic maritime, des sonars, des travaux *offshore* ou des plateformes pétrolières perturbent la communication, l'orientation, la perception de l'espace et la reproduction de nombreuses espèces, en particulier les mammifères marins comme les baleines et les dauphins[532].

Le rallongement des routes maritimes du fait des tensions géostratégiques a également des conséquences sur l'environnement maritime[533]. Outre les effets directs sur les théâtres d'opération eux-mêmes, ces tensions accroissent le risque de pollutions marines accidentelles ou intentionnelles (en ciblant de manière délibérée les infrastructures pétrolières en mer, les États belligérants provoquent des pollutions toxiques d'une ampleur sans précédent). Des milliers d'espèces sont également menacées par l'intensification des activités militaires. Ces dommages environnementaux présentent des coûts importants bien que peu visibles, qui se prolongeront au-delà des conflits et pèseront sur la biodiversité. Lors de sa 84e session, le Comité de protection du milieu marin de l'Organisation maritime internationale a ainsi adopté une résolution condamnant les attaques contre la navigation commerciale dans la région du détroit d'Ormuz et soulignant les risques de pollution marine qui en découlent et a rappelé la vulnérabilité particulière du golfe Persique et des eaux adjacentes, en avertissant que de telles attaques pourraient provoquer une pollution marine à grande échelle[534].

2.1.2.2. Les effets du changement climatique

Le changement climatique induit par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, dont les effets sont évalués par le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)[535] a sur les mers des impacts directs (celles-ci absorbant une part importante des émissions de dioxyde de carbone) et indirects majeurs. On assiste ainsi à un réchauffement et une acidification des eaux ainsi qu'à leur élévation, entraînant de profondes transformations physiques, chimiques et biologiques des milieux marins et côtiers.

a) Réchauffement et acidification des eaux

La température moyenne de surface des mers a augmenté d'environ 1 °C par rapport à l'ère préindustrielle[536], avec une accélération marquée au cours des

532. https://www.observatoire-pelagis.cnrs.fr/pollution ; https://www.mnhn.fr/fr/pollutions-marines-les-animaux-donnent-l-alerte
533. https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024 ; M. De Queljoe et al., « Analysing Recent Trends and Drivers of Maritime Transport CO_2 Emissions : Insights from a Decomposition Analysis for the OCDE and the World », *OCDE Statistics Working Papers*, n° 2025/03, 2025. https://doi.org/10.1787/6bb2bd69-en.
534. https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-progresses-work-on-ship-emissions-pollution-and-ocean-protection.aspx
535. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf
536. Le GIEC utilise la moyenne 1850-1900 comme « ligne de base » pour mesurer l'augmentation globale des températures.

dernières décennies[537]. Et en 2025, le contenu thermique global de l'océan, notamment dans les 2 000 premiers mètres, a atteint un niveau record[538]. Ce réchauffement des océans a des conséquences directes sur les écosystèmes marins et côtiers. Les récifs coralliens étant parmi les milieux les plus vulnérables, car très sensibles à l'élévation de la température de l'eau, un réchauffement à l'échelle mondiale limité à 1,5 °C pourrait entraîner la disparition de 70 à 90 % des récifs coralliens actuels. Avec un réchauffement de 2 °C, environ 99 % d'entre eux pourraient disparaître[539]. Leur dégradation aurait des conséquences majeures, car ces récifs, outre qu'ils favorisent la pêche et le tourisme, abritent une biodiversité exceptionnelle et protègent naturellement les littoraux contre la houle et les vagues de tempête. La dégradation voire la disparition des récifs coralliens ne menace pas seulement les coraux eux-mêmes : elle fragilise aussi les mangroves et les herbiers marins situés en arrière-récif.

En France, leur niveau de dégradation est, comme pour les récifs coralliens, différencié selon les territoires. L'état des mangroves est considéré comme bon pour la Guyane, les îles Éparses/TAAF, l'île de Wallis et une grande partie de la Nouvelle-Calédonie. Il est néanmoins jugé défavorable pour ce qui est de Mayotte, et de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Par conséquent, 58 % des mangroves françaises ont été soumises à des dispositifs de protection en 2022[540].

À ces transformations physiques s'ajoute une transformation chimique majeure : l'absorption du CO_2 par les océans entraîne une acidification des eaux marines, caractérisée par une baisse du pH et par une augmentation d'environ 30 % de la concentration en ions hydrogène depuis le début de l'ère industrielle[541]. Cette modification de la chimie de l'eau réduit notamment la disponibilité des ions carbonate, lesquels sont indispensables à la formation du carbonate de calcium qui constitue les coquilles et les squelettes de nombreux organismes marins, notamment les coraux. Elle fragilise donc les organismes calcifiants et compromet la capacité des récifs coralliens à se construire et à se maintenir. Pour les récifs coralliens, cela signifie une croissance ralentie, une plus grande fragilité et une capacité réduite à se régénérer après des perturbations, notamment les vagues de chaleur marines et les épisodes de blanchissement. L'acidification agit donc comme un facteur aggravant de la dégradation des écosystèmes marins.

537. Selon le service maritime européen Copernicus, la température de surface de la mer (SST) est une variable climatique essentielle (VCE) du Système mondial d'observation du climat (GCOS). Elle se décline en deux mesures complémentaires : la température de la pellicule superficielle (mesurée par satellite à quelques micromètres de profondeur) et la température de la couche de mélange superficielle (dite « bulk temperature »). Cette dernière, mesurée par des bouées et navires entre 0,5 mètre et 20 mètres de profondeur, est celle utilisée par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) pour caractériser l'état thermique global de l'océan en interaction directe avec l'atmosphère.

538. Y. Y. Pan et al., « Ocean Heat Content Sets Another Record in 2025 », *Advances in Atmospheric Sciences*, 2026. https://doi.org/10.1007/s00376-026-5876-0.

539. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, p. 9.

540. Chiffres-cles-de-la-mer-et-du-littoral.pdf, *op. cit.*, p. 81.

541. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/ocean-acidification

En outre, le réchauffement et l'acidification des eaux perturbent profondément l'ensemble des écosystèmes marins et notamment les populations de poissons. La modification de la disponibilité en oxygène qu'ils entraînent transforment les conditions de vie des espèces à toutes les étapes de leur cycle biologique.

Ces changements affectent d'abord les poissons eux-mêmes, notamment leur reproduction : la hausse des températures avance la période de ponte pour certaines espèces, risquant de désynchroniser l'éclosion des larves avec la disponibilité du plancton dont elles dépendent (par exemple la sole) ; l'acidification modifie la reproduction en augmentant le nombre d'œufs produits mais en réduisant leur qualité et en perturbant le comportement des mâles (par exemple le bar). Ils affectent également la croissance et l'état physiologique des espèces marines[542] en réduisant la taille voire la durée de vie de certains poissons du fait d'une modification de leur alimentation (en Méditerranée, depuis le milieu des années 2000, la taille moyenne des sardines est ainsi passée d'environ 15 cm à 11 cm, leur poids moyen de 30 g à 10 g, et les spécimens âgés de plus de deux ans ont quasiment disparu, le plancton disponible étant devenu plus rare et moins nourrissant sous l'effet des changements environnementaux intervenus dans le golfe du Lion, qui ont réduit et appauvri les particules planctoniques[543]).

Ces changements ont par ailleurs un impact sur la répartition des différentes espèces et donc les ressources disponibles pour la pêche : lorsque les eaux se réchauffent, certaines zones deviennent moins favorables aux poissons qui y vivaient traditionnellement, les conduisant à migrer vers des zones plus favorables (d'autant que des travaux scientifiques soulignent que les espèces marines peuvent se déplacer jusqu'à six fois plus vite que les espèces terrestres[544]), entraînant une recomposition des populations de poissons. En France, dans plusieurs zones telles que la baie de Somme, la Manche, la mer Celtique ou la mer du Nord, on observe déjà une forme de « tropicalisation » de ces populations de poissons[545] : les espèces appréciant les eaux chaudes deviennent plus présentes, alors que celles adaptées aux eaux froides diminuent ; certaines espèces restent présentes mais modifient leur comportement ou leur habitat (comme la plie en mer du Nord, qui tend à vivre dans des eaux plus profondes). La carte traditionnelle des ressources halieutiques s'en trouve donc modifiée voire bouleversée : ainsi, par exemple, le cabillaud voit-il son aire de répartition se réduire et son abondance diminuer dans ses habitats les plus méridionaux alors que le merlu et le maquereau gagnent du terrain vers le nord (on les retrouve désormais couramment autour de l'Islande et en mer de Norvège). Pour les pêcheurs européens, ces changements signifient une évolution de la nature des prises, mais aussi un risque de baisse globale des

542. https://www.ifremer.fr/fr/actualites/des-populations-de-poissons-perturbees-par-le-changement-climatique
543. https://www.ifremer.fr/fr/presse/baisse-de-taille-des-sardines-en-mediterranee-le-role-de-l-alimentation-explique
544. J. Lenoir, R. Bertrand, L. Comte et al., « Species better track climate warming in the oceans than on land », *Nature Ecology & Evolution*, vol. 4, 2020, pp. 1044-1059. https://doi.org/10.1038/s41559-020-1198-2.
545. https://www.ifremer.fr/fr/actualites/des-populations-de-poissons-perturbees-par-le-changement-climatique

captures. Sans réduction drastique des rejets de gaz à effet de serre, la baisse des animaux marins pourrait atteindre – 20 % à la fin du siècle, voire – 30 à – 40 % dans certaines zones[546].

Le changement climatique apparaît donc comme un facteur global de bouleversement de la biodiversité marine, avec des conséquences écologiques, mais aussi économiques et sociales, puisqu'il rend les ressources halieutiques plus instables et plus difficiles à gérer.

b) Élévation du niveau des eaux

On constate également une élévation du niveau moyen des mers de 2,9 mm par an entre 2001 et 2010 et de 4,5 mm/an entre 2011 et 2020[547]. Le niveau de la mer devrait s'élever de 10 à 25 cm supplémentaires d'ici à 2050, que les émissions de gaz à effet de serre soient réduites ou non et même de 30 à 60 cm d'ici 2100 voire de 60 à 100 cm si les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas significativement réduites[548]. Ce phénomène résulte de trois mécanismes qui s'additionnent : la dilatation thermique de l'eau de mer, les changements dans le stockage des eaux terrestres (épuisement des nappes phréatiques et accumulation d'eau dans les réservoirs) et la fonte des glaces (notamment les glaciers de montagne et les calottes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique)[549]. La péninsule antarctique est l'une des régions qui se réchauffe le plus rapidement, avec un réchauffement de près de 3 °C au cours des 50 dernières années : février 2023 a enregistré la plus faible étendue de glace de mer antarctique en 44 ans de données, soit une perte de 38 % de glace de mer par rapport à la moyenne 1979-2022 pour le mois de février. L'étendue de la glace de mer arctique a quant à elle diminué de 12,5 % par décennie de 1979 à 2021[550].

Cette hausse du niveau des eaux n'est pas uniforme à l'échelle du globe : elle varie selon les régions en fonction des dynamiques océaniques locales, des courants, des vents, de la température, de la salinité et des mouvements verticaux du sol. La mer Baltique est la région d'Europe où l'élévation du niveau absolu de la mer est la plus rapide, avec une hausse moyenne de 4,8 mm par an entre 1993 et 2022. Sous l'effet du phénomène El Niño–Southern Oscillation[551], les îles basses du Pacifique peuvent quant à elles subir des variations du niveau de la mer atteignant jusqu'à 30 cm, selon les lieux et les périodes de l'année[552]. En France, cette variation est plus rapide en Méditerranée (autour de 3 mm/an) qu'en Atlantique (entre 1,4 et 2,5 mm/an) ou en Manche-mer du Nord (entre 1,6

546. D. Gascuel cité dans : https://www.ifremer.fr/fr/actualites/des-populations-de-poissons-perturbees-par-le-changement-climatique ; voir également Ulrich. et al. (2026). Impact du changement climatique sur les ressources halieutiques. Réponse à une demande d'expertise DGAMPA. Ref. DG 2025-1708 / P9 25-048 – Saisine DGAMPA du 21/07/2025, p. 8.

547. Selon le quatrième rapport Copernicus sur l'état des océans, au cours des 30 dernières années, l'élévation moyenne du niveau de la mer s'est accélérée de 0,12 ± 0,073 mm/an (von Schuckmann, K., Le Traon, P. Y., Smith, N., Pascual, A., Djavidnia, S., Gattuso, J. P., … Zunino, S. (2020), Copernicus Marine Service Ocean State Report, Issue 4, *Journal of Operational Oceanography*, 13 (sup1), S1-S172. https://doi.org/10.1080/1755876X.2020.1785097).

548. https://marine.copernicus.eu/fr/ocean-climate-portal/sea-level

549. *Ibid*.

550. *Ibid*.

551. El Niño-oscillation australe (ENSO) est un phénomène naturel récurrent caractérisé par des fluctuations des températures océaniques dans le Pacifique équatorial, associées à des variations atmosphériques, qui ont une influence majeure sur les régimes climatiques de diverses régions du monde.

552. https://marine.copernicus.eu/fr/ocean-climate-portal/sea-level

et 2,6 mm/an selon les stations) mais elle atteint environ 3 mm/an aux Antilles, en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'en Polynésie et même 6 mm/an à La Réunion[553].

➢ ***Des effets directs sur les littoraux : submersion, érosion et salinisation***

L'élévation du niveau de la mer produit des effets majeurs sur les littoraux. Elle accroît la fréquence et l'intensité des submersions marines dans les zones basses et contribue à l'aggravation de l'érosion côtière, en particulier sur les côtes sableuses[554]. Elle affecte aussi les milieux naturels comme les mangroves, qui protègent les littoraux contre l'érosion, les submersions et les tempêtes (si les mangroves peuvent parfois suivre la montée des eaux en accumulant des sédiments, cette capacité devient insuffisante au-delà d'un rythme d'élévation estimé à environ 6 mm/an[555]).

Les submersions marines correspondent à des inondations temporaires de la zone côtière par la mer[556]. Elles peuvent résulter de trois mécanismes principaux : le débordement du niveau marin au-dessus du terrain naturel ou d'un ouvrage, le franchissement par les vagues, ou la rupture d'un élément de protection tel qu'une digue ou un cordon dunaire. Elles surviennent généralement lors de tempêtes ou de cyclones, lorsque se combinent une chute de la pression atmosphérique, des vents de mer, une forte houle, la marée et la configuration locale du littoral[557]. Le risque de submersion marine est donc accru par la montée des eaux, mais aussi par l'érosion du trait de côte qui réduit la capacité naturelle du littoral à amortir les aléas marins.

L'érosion côtière peut se traduire par un recul du trait de côte, c'est-à-dire par le déplacement progressif de l'interface terre-mer vers l'intérieur des terres. Elle peut également entraîner un abaissement des plages et des petits fonds, fragilisant ainsi les milieux naturels et les aménagements situés en bord de mer. Ce phénomène, d'origine naturelle, peut être accentué par certaines activités humaines : artificialisation du littoral liée aux aménagements économiques, touristiques, agricoles ou urbains ; construction d'ouvrages en zone littorale ou sur les cours d'eau (digues, barrages, enrochements, brise-lames) qui perturbent la circulation des sédiments ; dragage et extraction de matériaux dans les fonds marins ou les lits fluviaux ; dégradation de la végétation côtière, notamment sous l'effet du piétinement[558].

---

553. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/48-niveau-des-oceans#:~:text=S%27agissant%20de%20la%20France,Rochelle)%20et%20entre%201%2C6

554. https://ocean-climate.org/la-fonte-des-glaces-ou-comment-et-pourquoi/ ; https://www.cerema.fr/system/files/documents/2022/01/02-vmassondelmotte-conference_invitee_giec.pdf

555. https://www.inshs.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/impacts-du-changement-climatique-et-solutions-dadaptation-dans-les-iles-tropicales-les

556. L'article L. 566-1 du code de l'environnement dispose que « *I. – Au titre du présent chapitre, une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires. / Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. / II. – Le risque d'inondation est la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique.* »

557. https://refmar.shom.fr/sites/default/files/2025-07/GT-TSH_CatD_Fiche_SubmersionMarine_juillet2025_Vf.pdf

558. UICN Comité français, 2022. Les Solutions fondées sur la Nature pour les risques littoraux en France. Paris, France.

La salinisation constitue un autre effet majeur, plus diffus mais durable, de l'élévation du niveau marin. Sous l'effet de la montée des eaux et lors d'épisodes de tempête, l'eau salée peut progresser vers l'intérieur des terres et affecter les rivières, les estuaires ou les aquifères. Ce phénomène compromet l'approvisionnement en eau potable, dégrade la qualité des sols agricoles et peut entraîner une baisse des rendements, voire la perte de terres arables. Il fragilise également les zones humides et les organismes qui en dépendent[559].

En France, entre 2010 et 2020, sur les 73 sites humides évalués en France métropolitaine et en outre-mer, l'état de conservation a été jugé stable pour 55 % d'entre eux, dégradé pour 36 % et s'est amélioré pour 9 % d'entre eux. Les sites les plus dégradés sont ceux des façades de la Manche et Atlantique (45 %) ainsi que celles de l'outre-mer (42 %)[560].

➢ ***Une exposition humaine et territoriale croissante***

La montée des eaux et le recul du trait de côte sont susceptibles d'avoir un impact humain important, les littoraux concentrant une part importante de la population mondiale. Selon une étude de 2024[561], plus de 1 milliard de personnes vivent à moins de 10 km des côtes (soit 14,6 % sur 4 % des terres émergées) et même près de 750 millions à moins de 5 km (soit environ 10 % de la population mondiale) ; si l'on élargit jusqu'à 50 km du rivage, c'est même environ 2 milliards de personnes qui sont concernées (soit 29 % de la population mondiale[562], sur seulement 11,1 % des terres émergées). Cette concentration progresse rapidement : entre 2000 et 2018, les zones situées à moins de 50 km des côtes ont gagné 463 millions d'habitants, dont environ la moitié dans les dix premiers kilomètres. L'Asie concentre la majorité de la population côtière mondiale, tandis que l'Afrique connaît la croissance la plus rapide ; en Europe, la croissance de la population habitant dans une zone proche du littoral est de 9,3 % (7,3 %, dans la zone la plus proche).

La montée des eaux pose ainsi des défis humanitaires majeurs, en raison des déplacements de populations qu'elle peut provoquer, de la perte de centres économiques et des tensions sociales et géopolitiques qui peuvent en résulter.

Certains territoires illustrent déjà très concrètement ces vulnérabilités. Aux Îles Salomon, dans le Pacifique, plusieurs petites îles récifales ont déjà disparu, sous l'effet combiné de la hausse du niveau marin et de l'érosion côtière[563]. Dans certains atolls des Îles Marshall, de Kiribati, de Tuvalu ou des Maldives, des submersions quasi totales pourraient apparaître entre 2060 et 2090[564]. Les Caraïbes offrent un exemple récent d'événement extrême aggravant les risques côtiers (l'Organisation météorologique mondiale a ainsi relié l'intensification rapide

559. https://www.ifremer.fr/fr/ocean-climat-activites-humaines-comment-impactent-ils-les-ecosystemes-cotiers ; https://marine.copernicus.eu/fr/ocean-climate-portal/sea-level
560. Chiffres-cles-de-la-mer-et-du-littoral.pdf, *op. cit.*, p. 83.
561. A. G. Cosby, V. Lebakula, C. N. Smith et al., « Accelerating growth of human coastal populations at the global and continent levels : 20002018 », *Scientific Reports*, vol. 14, art. 22489, 2024. https://doi.org/10.1038/s41598-024-73287-x.
562. L'étude note, à titre de comparaison, que dans les années 1930, la population mondiale était de 2,07 milliards d'habitants.
563. S. Albert et al., 2016, « Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands », *Environ. Res. Lett*. 11 054011, DOI 10.1088/1748-9326/11/5/054011.
564. https://www.inshs.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/impacts-du-changement-climatique-et-solutions-dadaptation-dans-les-iles-tropicales-les

de l'ouragan *Beryl* intervenu en 2024, devenu un ouragan de catégorie 5 exceptionnellement précoce dans l'Atlantique[565], à des températures de surface de la mer et à un contenu thermique océanique exceptionnellement élevé dans la région). Les grands deltas subissent aussi la perte de terres et de ressources liée à la salinisation : dans le delta du Bengale au Bangladesh, l'eau salée a progressé d'environ 25 km vers l'intérieur des terres entre fin 2006 et début 2007, menaçant directement l'accès à l'eau potable, l'agriculture et les conditions de vie d'environ 100 millions d'habitants[566] (ce phénomène s'explique notamment par une hausse d'environ 5 cm du niveau de l'océan Indien depuis le milieu des années 2000, combinée à la baisse du débit du Gange et à la surexploitation des eaux souterraines, en particulier pour l'irrigation).

La France est elle aussi directement concernée. Aujourd'hui, environ 20 % du trait de côte est en recul. En cinquante ans, cela représente environ 30 km² de terres perdues (sur la période 1960-2010)[567].

Plus de 2 % de la population française, soit environ 1,5 million d'habitants est exposée au risque de submersion marine (personnes dont la résidence se trouve dans l'enveloppe approchée des inondations potentielles -EAIP[568]- par submersion marine, qui couvre, au moins en partie, près de 6 % des communes et concerne 1,3 million de logements, soit 3,5 % du parc de logements)[569]. Le littoral atlantique concentre 52 % des communes potentiellement inondables par submersion marine, le littoral Manche Est–mer du Nord 32 %, et le pourtour méditerranéen 12 %. Trois départements concentrent plus d'un quart des communes concernées (Gironde, Manche et Charente-Maritime). En termes de population, le Pas-de-Calais, la Vendée, la Manche, la Charente-Maritime et la Gironde figurent parmi les départements les plus exposés, avec 12 % à 15 % de leur population résidant dans l'EAIP submersion marine.

Le recul du trait de côte renforce cette vulnérabilité. Le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) estime ainsi qu'environ 5 200 logements et 1 400 locaux d'activité pourraient être concernés par le recul du trait de côte à l'horizon 2050 dans l'Hexagone, pour une valeur vénale estimée à 1,2 milliard d'euros. À l'horizon 2100, dans un scénario intégrant une élévation d'environ 1 mètre du niveau marin, c'est même jusqu'à 450 000 logements et 55 000 locaux d'activité pour une valeur vénale d'environ 94 milliards d'euros, 10 000 bâtiments publics, 1 800 km de routes et 240 km de voies ferrées qui pourraient être touchés[570]. En outre-mer, la Guadeloupe apparaît comme l'un des territoires les plus vulnérables : 552 logements et 181 bâtiments économiques pourraient être affectés dès 2050, et plus de 5 161 logements à l'horizon 2100.

565. https://wmo.int/media/news/record-breaking-hurricane-beryl-threatens-caribbean
566. https://lemag.ird.fr/fr/salinisation-lennemi-ndeg1-du-delta-du-bengale
567. https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/impacts/erosion-du-littoral-
568. Enveloppe approchée des inondations potentielles.
569. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Chiffres clés des risques naturels, Édition 2023*, janvier 2024.
570. https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/597431/projection-du-trait-de-cote-et-analyse-des-enjeux-au-niveau-national-horizons-2050-et-2100

	Nombre de locaux en 2050			Nombre de locaux en 2100		
	Total	**Métropole**	**Outre-mer**	**Total**	**Métropole**	**Outre-mer**
Total	**5 208**	**4 018**	**1 190**	**449 457**	**429 356**	**20 101**
Résidences principales (RP)	1 995	1 418	577	288 680	276 637	12 043
RP occupés par leurs propriétaires	*1 246*	*917*	*329*	*156 040*	*150 891*	*5 149*
RP de propriétaires bailleurs	*749*	*501*	*248*	*132 640*	*15 746*	*6 894*
Résidences secondaires (RS)	2 004	1 823	181	100 786	99 173	1 613
Vacants depuis plus de 2 ans	468	299	169	17 431	14 421	33 010010
Autres occupations	741	478	263	42 560	39 125	3 435

	Estimation en M€ pour 2050			Estimation en M€ pour 2100		
	Total	**Métropole**	**Outre-mer**	**Total**	**Métropole**	**Outre-mer**
Total	**1 090**	**934**	**156**	**86 659**	**84 280**	**2 378**
Résidences principales (RP)	525	435	90	55 528	53 981	1 546
RP occupés par leurs propriétaires	*400*	*341*	*59*	*36 112*	*35 334*	*778*
RP de propriétaires bailleurs	*125*	*94*	*30*	*19 416*	*18 648*	*768*
Résidences secondaires (RS)	413	391	22	21 707	21 516	191
Vacants depuis plus de 2 ans	53	36	17	2 199	1 915	284
Autres occupations	99	73	27	7 225	6 868	357

	Nombre de locaux en 2050			Nombre de locaux en 2100		
	Total	**Métropole**	**Outre-mer**	**Total**	**Métropole**	**Outre-mer**
Locaux d'activité	**1 437**	**1 088**	**349**	**53 158**	**48 136**	**5 022**
Bureaux	236	177	59	11 508	10 329	1 179
Commerces	621	457	164	22 154	19 385	2 769
Campings	91	91	0	943	941	2
Hôtels	117	80	37	1 277	1 108	169
Autres activités	372	283	89	17 276	16 373	903

	Valeur des locaux en 2050 (M€)			Valeur des locaux en 2100 (M€)		
	Total	**Métropole**	**Outre-mer**	**Total**	**Métropole**	**Outre-mer**
Locaux d'activité	**120,59**	**100,22**	**20,38**	**7 492,99**	**7 056,73**	**436,26**

	Valeur des locaux en 2050 (M€)			Valeur des locaux en 2100 (M€)		
	Total	Métropole	Outre-mer	Total	Métropole	Outre-mer
Bureaux	24,53	20,53	4,00	3 105,90	3 000,05	105,85
Commerces	96,06	79,68	16,38	4 387,09	4 056,68	330,40

Source Cerema – février 2024[571].

➢ ***Des conséquences écologiques et économiques majeures***

Les effets de l'élévation du niveau de la mer ne se limitent pas aux dommages physiques et écologiques causés aux territoires littoraux : ils entraînent également des coûts économiques croissants, notamment assurantiels.

Les conséquences sont d'abord écologiques. L'élévation du niveau de la mer et le recul du trait de côte fragilisent les marais salants, mangroves et récifs coralliens, qui constituent, comme cela a été exposé, des zones tampons entre la mer et les espaces habités : ils atténuent l'énergie des vagues, limitent les effets des submersions et contribuent à stabiliser les sédiments. Leur dégradation réduit donc la capacité naturelle des littoraux à amortir les aléas marins[572]. Elle entraîne également une perte de biodiversité et affecte les populations de poissons dépendantes de ces habitats. Or, les récifs coralliens notamment font vivre directement ou indirectement 500 millions de personnes, dont 40 millions de pêcheurs[573].

Les conséquences sont également économiques : les inondations figurent déjà parmi les catastrophes naturelles les plus coûteuses. Selon le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes, les pertes économiques liées aux inondations sont estimées à près de 388 milliards de dollars par an[574] et les tempêtes et les cyclones représentent environ 112 milliards de dollars de pertes annuelles[575] et, selon l'OCDE, « *dans le cadre d'un scénario haut d'élévation du niveau des mers, les coûts des dommages résiduels pourraient atteindre entre 1 700 et 5 500 milliards USD au cours du XXIe siècle* »[576]. À l'échelle européenne, les inondations côtières représentent à elles seules plus de 1,4 milliard d'euros de dommages et, en cas d'absence de nouveaux investissements en matière d'adaptation côtière, ils pourraient augmenter de manière exponentielle jusqu'à atteindre plus de 240 milliards d'euros en 2100[577]. En France, l'exemple de la tempête *Xynthia*, qui a frappé le littoral atlantique en 2010 et entraîné

571. *Ibid.*
572. https://marine.copernicus.eu/fr/ocean-climate-portal/sea-level ; https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2019/03/responding-to-rising-seas_g1g9f531/9789264312999-fr.pdf, p. 19.
573. https://www.ird.fr/recifs-coralliens-concilier-conservation-de-la-biodiversite-et-peche-durable-grace-la-connectivite
574. https://www.undrr.org/gar/gar2025/hazard-exploration/floods
575. https://www.undrr.org/gar/gar2025/hazard-exploration/storms
576. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2019/03/responding-to-rising-seas_g1g9f531/9789264312999-fr.pdf, p. 12.
577. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/projects-and-activities/peseta-climate-change-projects/jrc-peseta-iv/coastal-floods_en

53 décès, illustre l'ampleur que peuvent atteindre ces événements. Selon France Assureurs, la tempête *Xynthia* figure parmi les dix tempêtes les plus coûteuses en métropole pour les assureurs, avec un coût estimé à 2 milliards d'euros[578].

Cette dynamique met en cause la soutenabilité des mécanismes d'assurance. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des inondations côtières peut conduire à une hausse des primes, à un durcissement des conditions de couverture, voire, dans certains marchés, à un retrait progressif des assureurs privés des zones les plus exposées. Un tel désengagement aurait pour effet de reporter une part croissante de la charge financière sur les ménages, les entreprises et les États. L'exemple de la Nouvelle-Zélande illustre cette évolution. Des travaux prospectifs indiquent que l'élévation du niveau de la mer pourrait entraîner, dans certaines zones côtières exposées, un retrait partiel ou total des garanties d'assurance résidentielle au cours des prochaines décennies, voire dès les dix prochaines années pour les biens les plus vulnérables[579].

Face à l'aggravation des risques littoraux liés à l'élévation du niveau de la mer, les pouvoirs publics s'efforcent d'agir. Ainsi, par exemple, l'Union européenne s'est-elle efforcée de mettre en place un cadre européen visant à structurer une approche fondée sur la prévention, la connaissance des aléas, la planification et l'adaptation, par des textes normatifs (*cf.* directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation du 23 octobre 2007[580], complétée, pour les espaces marins et côtiers, par la directive 2008/56/CE, dite directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », et par la directive 2014/89/UE relative à la planification de l'espace maritime – *cf. supra*) comme par la mobilisation de programmes de coopération territoriale européenne (dits Interreg) tels qu'Interreg Euro-MED[581] et Interreg Espace Atlantique[582], y compris pour les outre-mer (qui figurent parmi les territoires les plus exposés aux tempêtes, aux cyclones et aux risques littoraux associés).

Ces actions européennes s'inscrivent dans une mobilisation internationale croissante. Ainsi, l'*Ocean Rise & Coastal Resilience Coalition – Adapting Coastal Cities & Regions*[583] vise-t-elle à favoriser une action locale concertée face aux effets de l'élévation du niveau marin, notamment l'érosion côtière, les submersions marines et la fragilisation des territoires côtiers. Les scientifiques, pour leur part, appellent à privilégier le recours aux solutions fondées sur la

578. https://www.franceassureurs.fr/espace-presse/tempetes-ciaran-domingo-517000-sinistres-cout-de-13-milliard-deuros/
579. Climate Sigma, 2020, Insurance Retreat-*Sea level rise and the withdrawal of residential insurance in Aotearoa New Zealand*
580. Qui impose aux États membres d'évaluer les risques d'inondation, de cartographier les zones exposées et d'élaborer des plans de gestion destinés à réduire les conséquences négatives des inondations pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique
581. https://interreg-euro-med.eu/en/what-we-do
582. https://www.atlanticarea.eu/content/atlantic-area-2021-2027/approved-programme-21-27_en.pdf
583. https://oceanrise-coalition.org/

nature[584] : il s'agit d'adapter l'aménagement du territoire selon les écosystèmes existants et d'en tirer parti ; ces solutions ne se substitueraient pas nécessairement aux ouvrages de protection classiques, mais pourraient les compléter ou, dans certains cas, offrir des alternatives plus durables et mieux adaptées aux dynamiques naturelles du littoral.

La France, de son côté, a pris un certain nombre de mesures visant à mieux prendre en compte l'enjeu de la submersion et du recul du trait de côte, notamment avec la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et Résilience ». Ainsi, un comité national du trait de côte a été mis en place, afin de contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de long terme visant à anticiper et organiser la recomposition spatiale des zones littorales exposées[585]. À cette fin, le comité regroupe notamment des élus, des acteurs socio-professionnels, des experts scientifiques et universitaires, des associations de protection de l'environnement. Il travaille sur les outils juridiques, financiers et d'aménagement permettant d'adapter les territoires (droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, information des acquéreurs et locataires sur les risques, méthodes d'évaluation des biens menacés).

➢ ***Des effets sur les voies maritimes aux répercussions majeures***

La fonte des glaces et le recul de la banquise arctique pourraient avoir pour effet d'ouvrir à terme de nouvelles perspectives et menaces. En termes de navigation, la « route sibérienne », aussi appelée passage du Nord-Est, déjà en partie exploitée, et la « route canadienne », dite passage du Nord-Ouest, qui l'est encore très peu, pourraient ainsi devenir de nouvelles voies de navigation, avec des conséquences écologiques, commerciales et stratégiques majeures d'autant qu'elles, peuvent offrir, selon les itinéraires, un trajet sensiblement plus court entre l'Asie et l'Europe. De nouvelles perspectives pourraient également s'ouvrir en matière d'exploitation des ressources naturelles que renfermerait le sous-sol arctique (notamment 13 % des réserves mondiales de pétrole non découvertes et 30 % de gaz naturel[586]). Toutes ces perspectives risqueraient d'attiser les rivalités entre les huit États arctiques (*Arctic Eight*) que sont les cinq États riverains (États-Unis, Canada, Russie, Norvège, et Danemark/Groenland) ainsi que les trois États arctiques non riverains (Finlande, Suède et Islande), sans parler des pays intéressés à un titre ou à un autre comme la Chine, le Japon ou les autres pays européens, avec des conséquences prévisibles sur les plans écologique et stratégique.

584. Le concept de solutions fondées sur la nature (SFN) a été défini par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Ce sont des « *actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les défis de société de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité* ». En mars 2022, la cinquième session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE-5.2) adopte une définition multilatérale des solutions fondées sur la nature et reconnaît qu'« *elles s'attaquent efficacement et de manière souple aux grands défis sociaux, économiques et environnementaux* » – https://uicn.fr/ecosystemes/solutions-fondees-sur-la-nature ; https://wedocs.unep.org/items/8718f3dd-af50-4e82-bbb7-20c3de606364.

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

586. https://www.observatoire-arctique.fr/economie/ressources-energetiques/

2.1.2.3. Des ressources halieutiques sous pression : surexploitation et dérèglement climatique

Les ressources halieutiques, c'est-à-dire l'ensemble des poissons, crustacés et mollusques exploités par la pêche, subissent aujourd'hui de fortes pressions. Ces pressions menacent à la fois la biodiversité marine, la sécurité alimentaire et l'avenir économique des communautés littorales.

La première pression est la surpêche. Elle apparaît lorsque les captures dépassent la capacité de renouvellement naturel des populations. À court terme, elle peut augmenter les volumes débarqués, mais à moyen et long terme elle réduit la biomasse des stocks, fragilise la reproduction et peut conduire à l'effondrement de certaines pêcheries.

Selon le rapport 2026 de la FAO sur l'état des ressources halieutiques mondiales[587], en 2023, 62,4 % des stocks de poissons marins évalués étaient exploités à des niveaux biologiquement durables et, pondérés par leur volume de production, ces stocks représentaient 72,6 % des débarquements mondiaux issus de la pêche maritime. La part des stocks exploités durablement a toutefois diminué de 64,5 % en 2021 à 62,4 % en 2023. Cette tendance masque toutefois de fortes disparités régionales. Les zones bénéficiant d'une gestion scientifique et rigoureuse obtiennent de meilleurs résultats. Ainsi, 89,3 % des stocks sont exploités durablement dans le Pacifique Nord-Est (zone 67), 86,8 % dans le Pacifique Sud-Ouest (zone 81) et 100 % des stocks évalués en Antarctique (zones 48, 58 et 88). À l'inverse, certaines régions demeurent particulièrement fragiles, notamment la Méditerranée et la mer Noire (zone 37) et l'Atlantique Centre-Est (zone 34), où moins de la moitié des stocks évalués sont exploités de manière durable. Il faut par ailleurs relever des écarts importants selon les espèces. Les thonidés présentent une situation relativement positive, avec 91,3 % des stocks évalués exploités à un niveau viable et 99 % des débarquements issus de ressources durables. En revanche, seuls 36,8 % des stocks de saumons de l'Atlantique évalués étaient classés comme biologiquement durables. Les requins grands migrateurs constituent également une source de préoccupation, notamment en raison des prises accessoires[588].

2.1.2.4. La mer et les émissions de gaz à effet de serre (GES)

Les émissions de gaz à effet de serre contribuent à la pollution de la mer, comme l'a estimé le Tribunal international du droit de la mer dans son avis (*cf. supra*). Les activités marines participent de ces émissions.

Le transport maritime, qui tient une place majeure dans le commerce international puisque que, comme il a été dit, il permet de transporter plus de 80 % du volume des échanges mondiaux, a des impacts certains sur l'état des mers, directement (pollutions) et indirectement (via les émissions de gaz à effet de serre). Les pollutions directes proviennent essentiellement des rejets en mer, notamment dues aux systèmes de nettoyage des gaz d'échappement dont les navires sont équipés pour réduire la pollution de l'air, ainsi que le rejet d'eaux

587. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026 Blue Transformation : turning vision into impact*, Rome, pp. 44-48. https://doi.org/10.4060/cd8357en.
588. *Ibid.*, pp. 50-51.

grises (ces rejets ont augmenté de 40 % entre 2014 et 2023). À ces impacts directs s'ajoutent ceux induits par l'ensemble de la chaîne du commerce maritime international, depuis la construction des navires et la fourniture des carburants jusqu'à la production des marchandises transportées.

Le seul transport maritime représente environ 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre[589]. En 2023, ses émissions avaient augmenté de 20 % par rapport à leur niveau 10 ans plus tôt[590]. Cette trajectoire s'est encore accentuée récemment. Selon l'OCDE[591], les émissions mondiales de CO_2 du transport maritime sont passées de 889 millions de tonnes en 2019 à 973 millions de tonnes en 2024, soit une hausse de 9,4 %. L'année 2024 révèle une nette accélération, avec une augmentation de 6 % au niveau mondial, principalement imputable aux émissions des porte-conteneurs et des vraquiers du fait d'une demande accrue et de perturbations affectant les canaux de Suez et de Panama[592] entraînant un rallongement substantiel des routes maritimes. En l'absence de mesures significatives, les émissions du transport maritime mondial pourraient atteindre 130 % de leur niveau de 2008 à l'horizon 2050[593], ce qui place la décarbonation du secteur au cœur des enjeux climatiques internationaux. Le secteur de la plaisance présente également des enjeux de décarbonation mais d'une portée plus limitée : une étude publiée en 2023 par l'ICOMIA (Conseil international des associations des industries nautiques) indique en effet que les bateaux de plaisance représentent moins de 0,1 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, tout en soulignant néanmoins l'existence de plusieurs leviers de réduction des émissions, notamment les carburants marins durables, l'électrification, l'hybridation et, à plus long terme, l'hydrogène[594].

En 2022, les États du pavillon les plus émetteurs étaient le Liberia, le Panama et les Îles Marshall. Malte arrivait en 6e position, devant la Chine. Le Danemark se retrouvait à la 10e place. S'agissant des États propriétaires des navires, la Chine était en tête, devant le Japon et la Grèce[595].

Face à cette évolution problématique, l'OMI a adopté en 2018 une stratégie visant à réduire l'intensité carbone du transport maritime international d'au moins 40 % d'ici 2030, tout en poursuivant les efforts pour atteindre 70 % d'ici 2050, par rapport aux niveaux de 2008[596]. Cette stratégie prévoyait une révision en 2023. La stratégie révisée introduit également des jalons intermédiaires indicatifs : une réduction des émissions d'au moins 20 % d'ici 2030, avec un objectif de 30 %, puis d'au moins 70 % d'ici 2040, en visant 80 %, toujours par

589. https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024
590. CNUCED, *Review of maritime transport* 2023, p. xiii.
591. M. De Queljoe et al. (2025), « Analysing recent trends and drivers of maritime transport CO_2 emissions : Insights from a decomposition analysis for the OCDE and the world », *OCDE Statistics Working Papers*, *op. cit*.
592. Notamment les effets de la sécheresse sur le fonctionnement du canal, qui a conduit lors de certains épisodes à réduire le volume du trafic.
593. OMI, Quatrième étude sur les gaz à effet de serre à l'horizon 2020, https://www.imo.org/fr/ourwork/environment/pages/fourth-imo-greenhouse-gas-study-2020.aspx.
594. New Global Research Outlines Portfolio of Technologies to Further Reduce Carbon Emissions from Recreational Boats – International Council of Marine Industry Associations
595. CNUCED, *Review of maritime transport* 2023, *op. cit.*, p. xxv.
596. https://www.imo.org/fr/mediacentre/hottopics/pages/reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx

rapport à 2008. La résolution MEPC.377 (80) adoptée le 7 juillet 2023[597], lors de la 80e session du Comité de protection du milieu marin de l'OMI (MEPC), a renforcé l'ambition climatique du secteur, en fixant désormais l'objectif d'atteindre des émissions nettes nulles du transport maritime international autour de 2050. Pour atteindre ces objectifs, l'OMI a prévu de s'appuyer sur deux instruments complémentaires (applicables aux navires de plus de 5 000 tonnes de jauge brute, soit plus de 85 % des émissions mondiales du transport maritime) : des exigences obligatoires relatives à l'intensité carbone des carburants marins et un mécanisme de tarification des émissions de gaz à effet de serre[598].

Cependant, la mise en œuvre de ce cadre a suscité d'intenses tensions diplomatiques en raison de l'opposition résolue des États-Unis depuis 2025. Dans une déclaration officielle publiée en août 2025, les États-Unis ont ainsi rejeté le « cadre Net Zéro » de l'OMI, qu'ils assimilent à une taxe carbone mondiale injuste imposée aux Américains, au motif que ce dispositif entraînerait une hausse des coûts du transport maritime, de l'énergie et des croisières et procurerait un avantage concurrentiel à la Chine. Les États-Unis ont donc multiplié les oppositions contre le projet[599], y compris en menaçant ouvertement de mesures de rétorsion les États favorables voire leurs représentants eux-mêmes[600]. Par ailleurs, des États producteurs d'hydrocarbures, notamment l'Arabie saoudite, ont également exprimé de fortes réserves par crainte qu'un mécanisme mondial de tarification carbone n'accélère la baisse de la demande en combustibles fossiles marins et ne renchérisse les coûts du commerce international[601]. Ces oppositions se sont coalisées à l'OMI, lors de la session d'octobre 2025, pour, à l'issue d'intenses débats et tractations, obtenir l'ajournement de toute décision, certains États européens (la Grèce) se ralliant *in extremis* à cette position malgré la position formellement adoptée par l'Union européenne. Ces débats extrêmement tendus illustrent l'importance cruciale du transport maritime et les difficultés de sa décarbonation.

La session du MEPC 84, tenue à Londres du 27 avril au 1er mai 2026, a néanmoins montré que le processus n'était pas abandonné[602]. L'OMI a indiqué que le Comité de protection du milieu marin était « *de nouveau sur la bonne voie* » pour reconstruire un consensus sur les émissions du transport maritime mondial. Près de cent délégations ont pris la parole sur le cadre « net zéro », et le Comité a décidé de créer un groupe de travail intersessions afin de répondre aux préoccupations des États et de favoriser une convergence plus large avant le MEPC 85.

597. https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.377(80).pdf
598. https://www.imo.org/en/ourwork/environment/pages/2023-imo-strategy-on-reduction-of-ghg-emissions-from-ships.aspx
599. https://www.state.gov/releases/2025/08/joint-statement-on-protecting-american-consumers-and-shipping-industries-by-defeating-the-international-maritime-organizations-net-zero-framework-aka-global-carbon-tax
600. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/10/taking-action-to-defend-america-from-the-uns-first-global-carbon-tax-the-international-maritime-organizations-imo-net-zero-framework-nzf
601. https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/us-singapore-call-un-delay-carbon-shipping-price-vote-amid-splits-2025-10-17
602. https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-progresses-work-on-ship-emissions-pollution-and-ocean-protection.aspx

Pour les États membres de l'Union européenne, ce cadre s'imposerait en parallèle de celui développé à l'échelon européen[603]. S'il permet à l'Union européenne d'aller de l'avant malgré les lenteurs des négociations internationales et de donner un signal réglementaire clair aux acteurs économiques, il accentue aussi le risque d'une coexistence de régimes juridiques différenciés sur les questions climatiques, entre un cadre mondial encore en discussion à l'OMI et une régulation européenne déjà contraignante.

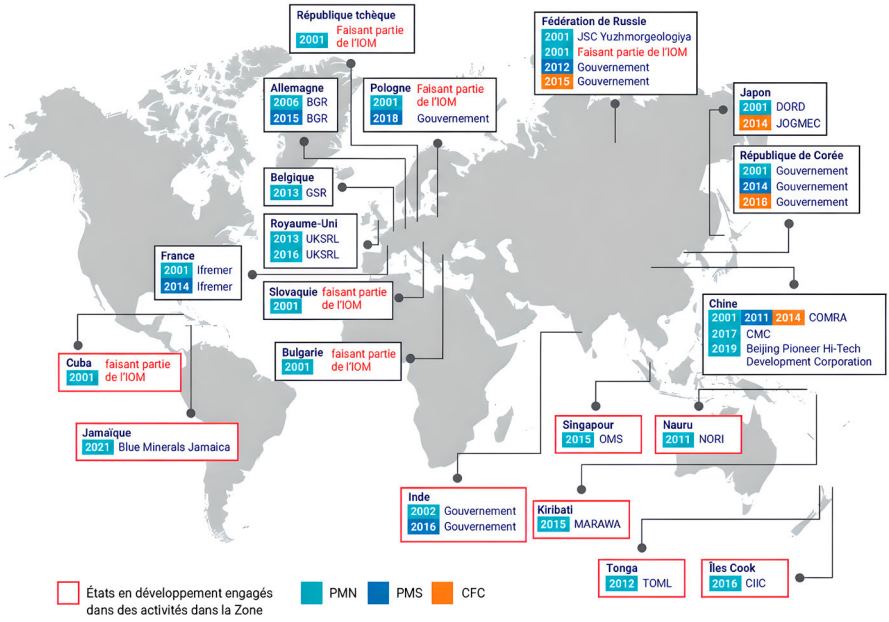
Outre ces tensions diplomatiques, la transition est également freinée par le vieillissement de la flotte mondiale : début 2023, l'âge moyen des navires était de 22,2 ans et plus de la moitié avaient plus de 15 ans, ce qui les rend souvent trop anciens pour être modernisés, mais pas toujours assez anciens pour être démantelés. Alors que 98,8 % de la flotte fonctionne encore aux combustibles fossiles, les carburants alternatifs restent peu développés, même si 21 % des navires actuellement en commande devraient utiliser des solutions plus propres comme le gaz naturel liquéfié, le méthanol ou les technologies hybrides[604]. En outre, et peut-être surtout, la transition technologique repose sur un ensemble de solutions[605] encore inégalement matures voire incertaines à ce stade : carburants alternatifs (méthanol, ammoniac, hydrogène, biocarburants), électrification partielle, piles à combustible, mais aussi technologies de propulsion vélique ou vélique-assistée[606], qui permettent dans une certaine mesure de réduire la consommation énergétique des navires mais demeurent loin de ce qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif de neutralité. Plusieurs de ces solutions (comme l'usage du vent) ne constituent pas nécessairement une solution autonome, mais plutôt un complément du recours aux carburants bas-carbone, permettant notamment de diminuer les volumes nécessaires. Une autre difficulté concerne la responsabilité de cette transition. Les principaux États du pavillon (le Liberia, le Panama et les Îles Marshall), qui représentent un tiers des émissions de carbone du transport maritime, devront faire appliquer les nouvelles normes écologiques du secteur et les armateurs, les ports et l'industrie énergétique devront, quant à eux, financer les carburants alternatifs, les infrastructures de soutage et les navires plus écologiques[607].

2.1.2.5. Les perspectives d'exploitation des fonds marins : réalités et menaces

Sur le plan juridique, les fonds marins qui ne relèvent pas du plateau continental d'un État constituent, en vertu de la CNUDM, « la Zone » (*cf. supra*) : ses

603. Depuis le 1er janvier 2024, le transport maritime est progressivement intégré au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, l'*EU ETS*. Celui-ci impose aux compagnies maritimes de restituer des quotas pour une partie des émissions des grands navires faisant escale dans les ports européens. Le dispositif s'applique aux navires de charge et de passagers d'au moins 5 000 tonnes de jauge brute, quel que soit leur pavillon. Ce cadre est complété par le règlement *FuelEU Maritime*, pleinement applicable depuis le 1er janvier 2025. Il fixe des limites à l'intensité annuelle moyenne en gaz à effet de serre de l'énergie utilisée à bord des mêmes navires. La trajectoire commence par une réduction de 2 % en 2025 et doit atteindre 80 % en 2050, par rapport à la référence de 2020.
604. CNUCED, *Review of maritime transport 2023*, p. 68.
605. https://www.imo.org/fr/mediacentre/hottopics/pages/cutting-ghg-emissions.aspx
606. https://horizoneuropencpportal.eu/sites/default/files/2024-05/emsa-report-potential-of-wind-assisted-propulsion-for-shipping-2023.pdf
607. *Ibid.;* Pollution plastique : une bombe à retardement ?, rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *op. cit.*

ressources sont un « patrimoine commun de l'humanité » et leur exploration ainsi que leur éventuelle exploitation sont, à ce titre, placées sous le contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Créée en 1994 dans le cadre de la CNUDM (*cf. supra*), cette organisation attribue notamment des contrats d'exploration portant sur différentes catégories de ressources minérales (*cf. supra*). À ce jour, l'AIFM a émis 32 contrats à 22 entrepreneurs parrainés par 20 pays[608] (19 concernent les PMN, 8 les PMS et 5 les CFC)[609], chacun étant accordé pour une durée initiale de quinze ans. La France parraine, depuis 2001, deux contrats, attribués à l'Ifremer (un sur la zone de Clarion-Clipperton pour les nodules polymétalliques et un sur la dorsale médio-atlantique pour les PMS)[610].



Contractants de l'AIFM et États de patronage (source rapport annuel AIFM).

À ce jour, l'AIFM n'a délivré que des contrats d'exploration. Aucune licence d'exploitation commerciale n'a encore été accordée, une telle autorisation supposant l'adoption préalable d'un code minier international fixant des règles contraignantes pour encadrer l'extraction minière en eaux profondes. Si l'AIFM travaille depuis plusieurs années à l'élaboration de ce cadre juridique, les négociations demeurent difficiles en raison des divergences persistantes entre États sur les garanties environnementales, le partage équitable des avantages, le contrôle institutionnel et les mécanismes de responsabilité.

608. Les États finançant ces contrats sont l'Allemagne, l'Afrique du Sud, la Belgique, la Chine, les Îles Cook, la France, l'Inde, la Jamaïque, le Japon, Kiribati, la République de Corée, Nauru, la Pologne, la Fédération de Russie, Singapour, les Tonga et le Royaume-Uni. La Bulgarie, Cuba, la République tchèque, la Pologne, la Fédération de Russie et la Slovaquie financent également un contrat par l'intermédiaire de l'organisation conjointe Interoceanmetal. Les zones explorées comprennent la zone de Clarion-Clipperton (ZCC), l'océan Indien, la dorsale médio-atlantique et le Pacifique Nord-Ouest.
609. https://isa.org.jm/exploration-contracts/
610. https://www.ifremer.fr/sites/default/files/2025-06/note-de-reflexion_grands_fonds.pdf, pp. 12-13.

Il est vrai que les impacts écologiques d'une telle extraction suscitent des interrogations. D'abord parce que, contrairement aux écosystèmes terrestres, les écosystèmes en eaux profondes restent peu connus et l'impact de pratiques d'exploitation est encore très incertain. Ensuite parce qu'un consensus scientifique tend néanmoins à se dégager sur les conséquences potentiellement irréversibles sur la résilience des grands fonds marins. Une proclamation scientifique internationale publiée en 2025 dans le cadre de *la Global Deep-Sea Consultation* appelle à un moratoire d'au moins dix à quinze ans sur l'exploitation minière des grands fonds marins ou jusqu'à ce que des connaissances suffisantes soient disponibles pour prendre des décisions éclairées : les auteurs estiment que les risques environnementaux, sociaux, juridiques et économiques associés à cette activité dépassent, à ce stade, les bénéfices potentiels identifiés ; ils soulignent la fragilité des écosystèmes profonds, l'insuffisance des connaissances scientifiques, la lenteur de leur récupération après perturbation et l'absence de mécanisme pleinement établi de partage équitable des bénéfices issus des ressources de la Zone[611].

À l'heure actuelle, l'exploitation en eaux profondes est un sujet de divisions au sein de la communauté internationale.

Une coalition d'une quarantaine de pays[612] s'est formée en faveur d'un moratoire sur l'exploitation, notamment au regard des impacts environnementaux potentiels. La France est l'un des pays les plus actifs en faveur de cette « pause de précaution »[613], position qui a eu finalement davantage d'écho au niveau des États signataires de la CNUDM que l'appel initial à l'interdiction de toute exploitation des grands fonds marins[614] (potentiellement en délicatesse avec la CNUDM qui envisage l'exploitation même si elle la subordonne à l'élaboration d'un code minier international).

D'autres États, ainsi que des entités privées (notamment *The Metals company*, entreprise canadienne fondée en 2011 et cotée au Nasdaq), défendent au contraire un passage rapide à l'exploitation, présentée comme une réponse aux besoins croissants en métaux et minéraux des industries et technologies bas carbone et vue aussi comme un enjeu de souveraineté et de sécurisation économique pour les États dépourvus de gisements terrestres suffisants. En Europe, la Norvège a ainsi autorisé l'ouverture de 281 000 km^2 de fonds marins de son plateau continental en Arctique à l'extraction minière, mais les fortes critiques et le procès intenté à l'État norvégien par la branche norvégienne

611. Proclamation scientifique internationale intitulée « Exploiter ou préserver les fonds marins ? Perspectives scientifiques sur l'exploitation minière en haute mer ». Elle a été produite dans le cadre de la Global Deep-Sea Consultation, coordonnée par l'initiative Towards IPOS, avec l'appui notamment du CNRS, de l'Ifremer, du BRGM, de l'IRD et du MNHN. Le travail a été conduit par Bruno David et Françoise Gaill, à la suite d'une demande du président de la République française Emmanuel Macron, avril 2025.

612. Les pays soutenant une pause préventive ou un moratoire sont 17 des 27 États de l'UE (France, Allemagne, Autriche, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède), le Royaume-Uni et la Suisse ainsi que le Canada, le Brésil, le Mexique, le Chili, le Pérou, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Panama, la République dominicaine, la Nouvelle-Zélande, Antigua-et-Barbuda, Fidji, les Marshall, la Micronésie, les Palaos, Samoa, Tuvalu, Vanuatu et Monaco.

613. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/06/08/declaration-franco-monegasque-sur-locean-adoptee-en-principaute-de-monaco-le-8-juin-2025

614. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/07/deplacement-du-president-de-la-republique-en-republique-arabe-degypte-a-loccasion-de-la-cop-27

du WWF ont finalement conduit les autorités norvégiennes à suspendre la délivrance de licence d'exploitation dans ses eaux arctiques jusqu'en 2029[615]. Dans le Pacifique, Nauru joue également un rôle actif : en 2021, il a déclenché la procédure dite de la « règle des deux ans »[616] afin de pousser l'AIFM à finaliser son code minier, en prévision du dépôt, par *Nauru Ocean Resources Inc.* (entité sous patronage de Nauru et filiale de *The Metals Company*) d'une demande d'approbation d'un plan de travail pour l'exploitation de nodules polymétalliques[617]. Cette démarche a placé l'AIFM sous pression, alors même qu'aucun cadre international d'exploitation commerciale n'a encore été arrêté.

Surtout, les États-Unis se sont engagés dans une démarche unilatérale à la suite de leur refus persistant de se rallier au cadre défini sur ce point par la CNUDM. Dès 1980, le Congrès avait adopté le *Deep Seabed Hard Mineral Resources Act*, initialement présenté comme une mesure provisoire dans l'attente d'un cadre international agréé, permettant le développement d'une exploration puis d'une exploitation des fonds marins et établissant à cette fin un régime juridique et une agence (l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique – NOAA), laquelle a délivré dans les années 1980 quatre permis d'exploration dans la zone Clarion-Clipperton (hors de toute ZEE), dont deux restent en vigueur aujourd'hui (détenus par *Lockheed Martin*). Par un *executive order* du 24 avril 2025[618], le Président américain a prescrit une accélération de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins, dans la ZEE américaine et au-delà, sans aucune référence au cadre multilatéral ; quelques jours plus tard, *The Metals Company*, par l'intermédiaire de sa filiale américaine *TMC USA*, a déposé auprès de la NOAA une demande de permis de « récupération commerciale », ainsi que deux demandes de permis d'exploration, pour des nodules polymétalliques situés dans le secteur de la zone de Clarion-Clipperton (hors de toute ZEE). En janvier 2026, la NOAA ayant modifié le cadre réglementaire applicable permettant de solliciter, dans un même dossier, un permis d'exploration et un permis commercial, *TMC USA* a déposé une nouvelle demande et, en mai, l'entreprise a annoncé avoir conclu un accord avec un partenaire privé en vue de finaliser la valorisation des nodules. Si l'unilatéralisme américain rend incertaine la portée des permis délivrés dans la mesure où ils ne sont pas reconnus dans le reste du monde et peuvent même conduire à des contestations géographiques, cette démarche a surtout pour effet de fragiliser le cadre international, en substituant à la négociation multilatérale et au respect du droit international une logique de fait accompli. Si les permis ainsi

615. « La Norvège reporte de quatre ans l'exploitation minière des fonds marins », *Le Monde*, 3 décembre 2025.

616. La « règle des deux ans » est un mécanisme prévu par l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la CNUDM. Concrètement, lorsqu'un État qui parraine une entreprise minière informe l'AIFM qu'un contractant souhaite déposer un plan de travail pour l'exploitation, cela déclenche un délai de deux ans. Pendant ce délai, le Conseil de l'AIFM est censé achever l'élaboration des règles, règlements et procédures nécessaires à l'exploitation commerciale des ressources minérales des grands fonds. Si cela n'a pas été fait dans le délai prescrit et si une demande d'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploitation est en instance, « *il doit néanmoins examiner et approuver provisoirement ce plan de travail sur la base des dispositions de la Convention ainsi que des règles, règlements et procédures qu'il a pu adopter à titre provisoire, ou sur la base des normes énoncées dans la Convention ainsi que des conditions et principes figurant dans la présente Annexe et du principe de la non-discrimination entre contractants* » – Annexe de l'Accord, section 1, paragraphe 15, alinéas a) à c).

617. https://metals.co/nori

618. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resource

délivrés étaient effectivement suivis d'exploitation, ils pourraient en outre créer un précédent susceptible d'accélérer la mise en exploitation des fonds marins, avec des conséquences potentiellement majeures pour les océans et, plus largement, pour les équilibres environnementaux planétaires.

2.1.3. Face aux enjeux environnementaux, des atouts français uniques

2.1.3.1. La France, réservoir de biodiversité marine

Une part remarquable de la biodiversité marine se trouve placée sous la souveraineté et la juridiction de la France compte tenu de l'ampleur de la ZEE française, ce qui constitue à l'évidence aussi bien une richesse unique qu'une responsabilité majeure compte tenu de l'importance de sa préservation. Avec plus de 10 millions de km² répartis dans quatre des cinq océans, dont 97 % situés outre-mer, l'espace maritime français constitue un réservoir majeur de biodiversité, abritant 18 % des espèces marines aujourd'hui répertoriées dans le monde[619] : on y recense ainsi 47 073 espèces marines, parmi lesquelles 71 espèces de mammifères marins sur les 120 recensées au niveau mondial[620].

Focus n° 20
La riche biodiversité des espaces maritimes français

Les espèces endémiques

La France se classe à la 6e place mondiale en ce qui concerne le nombre d'espèces endémiques et sub-endémiques et héberge le plus grand nombre d'espèces menacées au monde[621]. Plus particulièrement, en outre-mer, on recense au 1er janvier 2023 près d'un millier d'espèces endémiques sur plus de 46 000 espèces sauvages marines, soit 2,2 % des espèces. Celles-ci se situent principalement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie.

Si les espèces endémiques et sub-endémiques constituent un patrimoine naturel indispensable, elles sont *de facto* les premières à être exposées à des risques de disparition du fait de leur sensibilité accrue aux pressions anthropiques et climatiques.

Les récifs coralliens

La France totalise environ 60 000 km² de récifs coralliens, soit 10 % de la surface mondiale, ce qui en fait la quatrième plus grande surface de récifs coralliens au monde[622]. Elle est le seul pays au monde dont les récifs coralliens s'étendent dans trois océans différents (Pacifique, Atlantique, Indien).

619. Ministère de la transition écologique, *Chiffres clés de la mer et du littoral*, Édition 2024, mars 2024, pp. 71-73.
620. https://ofb.gouv.fr/les-milieux-marins-et-littoraux
621. *Chiffres clés de la mer et du littoral*, Édition 2024, *op. cit.*, p. 75.
622. *Ibid.,* p. 79.

Certains territoires, comme la Nouvelle-Calédonie, se caractérisent par une grande richesse en matière de barrières récifales : la Nouvelle-Calédonie est ainsi décrite comme le centre de la biodiversité indopacifique (situé dans un triangle s'étendant des Philippines au Nord, de l'Indonésie à l'Ouest, et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée à l'Est). Cette zone regroupe le volume le plus important de Scléractiniaires (coraux durs à zooxanthelles), au nombre de 605 espèces[623]. La barrière récifale de Nouvelle-Calédonie est inscrite au Patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2008[624]. S'étendant sur plus de 1 600 km, elle héberge environ 14 337 espèces selon un inventaire de 2019, soit près de la moitié de l'ensemble des espèces marines des outre-mer. Elle accueille notamment de grandes populations de baleines à bosse, de dugongs (3e population mondiale), et tortues marines[625].

Les mangroves et herbiers marins

Les eaux territoriales françaises accueillent 880 km² de mangroves[626] (moins de 1 % de la surface mondiale[627]). Celles-ci sont réparties sur 15 îles françaises et un territoire continental (La Guyane) et couvrent 87 905 hectares sur environ 9 millions d'hectares de forêts tropicales françaises[628].

Par ailleurs, la France accueille 1 255 km² d'herbiers marins, soit 0,4 % de la surface mondiale[629].

Au total, près de 10 % de la diversité mondiale des espèces marines se situe dans les outre-mer[630].

La France occupe ainsi une position particulière. Du fait de ses outre-mer, elle dispose de la plus vaste ZEE de grands fonds marins (93 % de la ZEE française se situe au-delà de 1 000 mètres de profondeur, soit 9,5 millions de km²)[631]. Cette configuration lui confère des atouts scientifiques et stratégiques majeurs, notamment pour la connaissance des ressources minérales profondes. La France a fait le choix de donner la priorité à l'exploration scientifique et de refuser toute exploitation économique des richesses minérales se trouvant sur le sol ou dans le sous-sol océanique sous sa souveraineté en raison des risques qu'elle représenterait pour la préservation des écosystèmes marins.

Dans ce contexte, la France a affiché une priorité forte donnée aux enjeux écologiques. Ainsi, par exemple, par la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République et les textes pris pour son application, la France s'est-elle efforcée d'assurer une protection au large des côtes méditerranéennes, dans une logique de coopération avec les autres riverains. De même, la France s'est-elle dotée

623. https://www.mnhn.fr/fr/nouvelle-caledonie-une-biodiversite-d-une-grande-richesse
624. Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés – UNESCO World Heritage Centre.
625. https://www.mnhn.fr/fr/nouvelle-caledonie-une-biodiversite-d-une-grande-richesse
626. *Chiffres clés de la mer et du littoral*, Édition 2024, *op. cit.*, p. 71.
627. Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche, Protéger la biodiversité marine, dossier de presse, 8 juin 2025, publié à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'Océan, p. 8.
628. *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit.*, p. 81.
629. IFRECOR, *Les herbiers – Chiffres clés*, 2025.
630. https://www.mer.gouv.fr/le-patrimoine-marin-et-les-aires-marines-protegees-francaises
631. *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit.*, p. 10.

de plusieurs aires marines protégées[632] : au 1er janvier 2023, il en existait près de 589, relevant de différents gestionnaires et dont le réseau est animé par l'Office français de la biodiversité (OFB)[633], qui assure notamment la gestion des huit parcs naturels marins. Certaines de ces aires atteignent des dimensions particulièrement significatives : en Nouvelle-Calédonie, le parc naturel de la mer de Corail couvre 1,3 million de km² (soit plus de deux fois la superficie terrestre de l'Hexagone) et la réserve naturelle nationale des TAAF s'étend sur 1,6 million de km², ce qui en fait la deuxième plus grande aire marine protégée au monde. Au total, plus de 33 % des eaux sous juridiction française sont couvertes par au moins une aire marine protégée, soit davantage que l'objectif fixé pour 2030 par la stratégie nationale en la matière, qui prévoit un objectif de protection de 30 % du territoire national. Mais celle-ci prévoit également de placer 10 % du territoire national sous protection « forte ». Cependant, le degré de protection varie beaucoup d'une aire à l'autre et la France a fait le choix de privilégier une protection adaptée, préférant retenir, même en cas de protection « forte », une approche qui permet le maintien, même très encadré, de certaines activités afin de favoriser l'appropriation des acteurs locaux, à la solution d'une protection « stricte », qui implique l'interdiction de toute forme d'activité humaine, privilégié par l'UICN (Union internationale de conservation de la nature) et plusieurs ONG environnementales ainsi que par certains États.

Par ailleurs, par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017, dite loi « Hulot », le législateur français a fait le choix d'une sortie progressive de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national, y compris maritime même si la ZEE française présente un certain potentiel en la matière[634]. La loi interdit ainsi l'octroi de nouveaux permis exclusifs de recherches et de nouvelles concessions d'exploitation portant sur les hydrocarbures, tout en encadrant l'extinction des titres existants : les concessions d'exploitation ne peuvent être prolongées au-delà du 1er janvier 2040. Elle a notamment eu pour conséquence l'abandon du permis d'exploration *offshore* « Guyane Maritime » au large des côtes guyanaises en 2019, puis a entraîné en février 2020 le refus de prolonger le permis exclusif de recherche d'hydrocarbures en mer au large des îles Éparses (« Juan de Nova Maritime Profond »)[635].

Il est vrai que les évolutions géopolitiques, en particulier depuis la guerre menée par la Russie en Ukraine, ont ravivé les interrogations sur une éventuelle actualisation de la loi Hulot. En février 2025, le ministre des outre-mer s'est ainsi déclaré favorable à une réévaluation de l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures en France, en particulier en Guyane, au regard de la dynamique engagée par plusieurs États voisins[636], perspective qui a toutefois été écartée par la ministre de la transition écologique[637].

632. Les AMP sont des espaces délimités en mer soumis à un régime juridique en vue de la préservation de la biodiversité et de l'environnement en cause.
633. Qui a pris la suite de l'Agence des aires marines protégées (2006-2016).
634. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/ressources-hydrocarbures-france
635. https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/281092-la-france-une-puissance-maritime
636. Connaissance des Énergies, « Exploitation des hydrocarbures : Manuel Valls veut "ouvrir le débat" sur l'interdiction, pas Agnès Pannier-Runacher », 12 février 2025.
637. Connaissance des Énergies, « Idée reçue : "La France ne produit pas de pétrole" », 24 février 2026.

La position française contraste avec les inflexions observées dans plusieurs pays européens : l'Italie et la Grèce ont ainsi ouvert des zones à l'exploration pétrolière en Méditerranée. La Norvège et le Royaume-Uni ont poursuivi des politiques comparables en mer du Nord. Par ailleurs, les pays voisins de la Guyane n'hésitent pas à relancer l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbure dans la région, notamment le Brésil qui apparaît particulièrement dynamique à cet égard. En octobre 2025, en amont de la COP30 à Belém, le président Lula a ainsi annoncé l'ouverture de nouvelles zones d'exploration au large des côtes de l'État de l'Amapa, le long de la frontière maritime que le pays partage avec la Guyane[638]. L'autre voisin de la Guyane, le Suriname, à l'instar de son voisin le Guyana, s'engage dans l'exploitation des importants gisements qui ont été découverts récemment sur son territoire. Ces exemples exercent une attraction évidente sur la Guyane.

2.1.3.2. Une recherche française active et foisonnante

a) Une recherche océanographique française ancienne et reconnue

Après les grandes expéditions du XVIIIe siècle, dont les célèbres expéditions du comte de La Pérouse (1741-1788) ainsi que les premiers efforts pour structurer le savoir maritime (*cf.* la création de l'Académie de marine en 1752 par Louis XV, supprimée en 1793 et recréée en 1921), la recherche océanographique française s'est construite progressivement depuis les grandes expéditions scientifiques de la fin du XIXe siècle jusqu'à la constitution d'un véritable dispositif national de recherche et d'observation en mer.

Focus n° 21
Les origines historiques de la recherche océanographique française

Les origines modernes de la recherche océanographique française sont anciennes et peuvent être rattachées aux expéditions du *Travailleur* et du *Talisman*, conduites entre 1880 et 1883 pour explorer les grands fonds de l'Atlantique oriental, du golfe de Gascogne aux Açores, aux Canaries, au Cap-Vert et jusqu'aux abords de la mer des Sargasses. Ces campagnes ont contribué à établir l'existence d'une vie abondante dans les fonds marins et ont donné lieu à plus de cent publications scientifiques ainsi qu'à la description de 176 nouvelles espèces considérée comme encore valide aujourd'hui[639]. Le prince Albert Ier de Monaco joue un rôle pionnier en mettant ses yachts au service des scientifiques pour des campagnes en Méditerranée, dans l'Atlantique Nord et jusqu'en Arctique[640].

638. B. Meyerfeld, « À moins d'un mois de la COP30, le Brésil donne son accord à l'exploration pétrolière en mer à proximité de la Guyane », *Le Monde*, 22 octobre 2025.
639. J. R. Dolan, « The origins of oceanography in France : The scientific expeditions of Travailleur and Talisman (1880-1883) », *Oceanography*, vol. 33, n° 2, 2020, pp. 126-133. https://doi.org/10.5670/oceanog.2020.202.
640. Flotte océanographique française, *La science sur les sept mers du monde. Un siècle de campagnes océanographiques*, livret publié à l'occasion du centenaire de la Flotte océanographique française, Ifremer, 2024, p. 5.

Cette dynamique se poursuit au début du XXe siècle par Jean-Baptiste Charcot et son navire *Pourquoi pas ?*, engagés dans l'exploration polaire[641].

La Marine nationale a également joué un rôle majeur dans la production des connaissances du milieu marin[642]. Dès 1720 est créé le Dépôt des cartes, plans et journaux de la Marine et en 1814 l'hydrographie se professionnalise avec la création du corps des ingénieurs hydrographes de la Marine, formés selon les méthodes de Beautemps-Beaupré, considéré comme le père de l'hydrographie moderne. En 1886, le Dépôt général de la Marine devient le Service hydrographique de la Marine, ancêtre du Service hydrographique et océanographique de la Marine (Shom), dont les compétences s'élargissent progressivement au-delà de la seule hydrographie nautique (sédimentologie, hydrologie, gravimétrie, magnétisme et acoustique). En 2007, le Shom devient un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Armées.

L'océanographie française comme discipline se structure au XXe siècle autour de trois dynamiques : l'organisation de la recherche publique, la constitution de moyens lourds à la mer et la diversification des champs scientifiques[643].

Les années 1960 marquent un tournant avec la création du Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO) créé en 1967 chargé de gérer les grands moyens, d'orienter les programmes et de représenter l'océanographie française dans les instances internationales. Il fusionne en 1984 avec l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (ISTPM)[644] créé en 1953 pour former l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer). C'est également dans ces années que se constitue une flotte océanographique de haute mer, avec notamment le *Thalassa* en 1960 et le *Jean Charcot* en 1966, qui participe à plusieurs campagnes fondatrices, d'abord en Méditerranée occidentale puis dans l'Atlantique Nord avec l'expédition Noratlante. Ces missions marquent le début de longues séries de campagnes françaises consacrées à l'étude des grandes profondeurs. Parallèlement, les formations universitaires se développent en océanographie biologique, physique, chimique, géophysique et géologie marines alors que par ailleurs les sciences humaines et sociales commencent à investir le champ maritime, notamment à travers l'anthropologie maritime mais aussi, plus largement, par l'étude des sociétés littorales, des usages de la mer, des cultures maritimes et des formes de gouvernance des espaces maritimes.

La structuration de l'océanographie française s'appuie également sur les recherches menées dans les outre-mer et les régions tropicales par la création de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer en 1953. Il prendra le nom d'Institut de recherche pour le développement

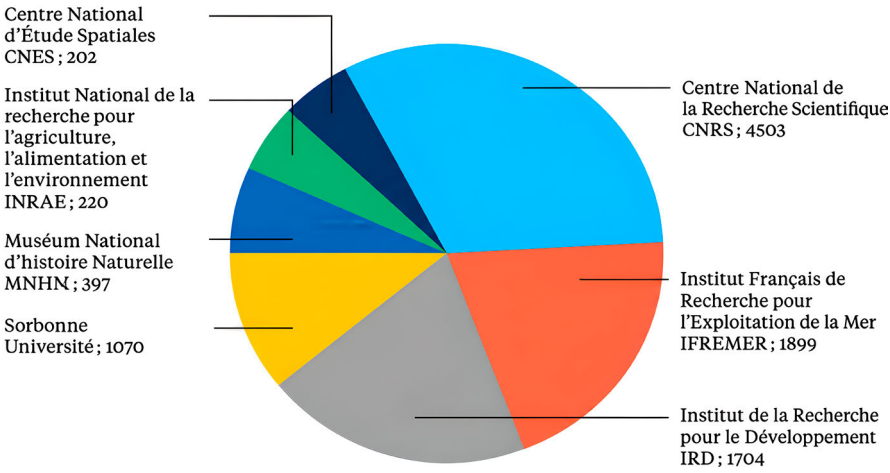
641. *Ibid.*
642. https://www.shom.fr/fr/qui-sommes-nous/histoire
643. P. Geistdoerfer, « Océanographie – Une océanographie française », *Encyclopædia Universalis*.
644. Archives nationales, « Marine ; Institut scientifique et technique des pêches maritimes (1920-1985) », inventaire d'archives 19950244/1-19950244/49, FranceArchives, 1995.

(IRD) en 1998 et poursuivra sa mission de réaliser des recherches scientifiques et techniques susceptibles de contribuer de façon durable au progrès économique, social et culturel des pays en développement[645].

Dans le même temps, la recherche polaire s'institutionnalise elle aussi autour des Expéditions polaires françaises, créées en 1947 par Paul-Émile Victor (1907-1995), qui organisent les premières grandes missions françaises de l'après-guerre en Arctique et en Antarctique. S'ensuit en 1992 la création d'un opérateur national dédié au soutien des recherches polaires, l'Institut français pour la recherche et la technologie polaires, né de la fusion des Expéditions polaires françaises et de la mission de recherche des Terres australes et antarctiques françaises. Implanté à Brest, celui-ci prend en 2002 le nom d'Institut polaire français Paul-Émile Victor[646].

Les Sciences et Techniques de la Mer (STM) concernent « *toutes les activités dont l'objet de recherche est le milieu marin ou littoral et/ou le vivant qu'il comporte, ainsi que les activités économiques que ces milieux supportent* »[647]. En France, selon l'inventaire national réalisé en 2020, elles mobilisent, dans la recherche publique française, 222 entités, un effectif de l'ordre de 7 000 équivalents temps plein de personnels scientifiques travaillant dans des établissements publics dont environ 5 000 dans la centaine d'unités de recherche entièrement dédiées aux STM, et environ 2 000 dans plus d'une centaine d'autres qui ont, par une partie de leurs travaux, une contribution significative aux STM[648].

RÉPARTITION DES 7 PRINCIPAUX ORGANISMES NATIONAUX SELON LE NOMBRE D'ETP STM CUMULÉS DES ENTITÉS SOUS TUTELLE OU COTUTELLE

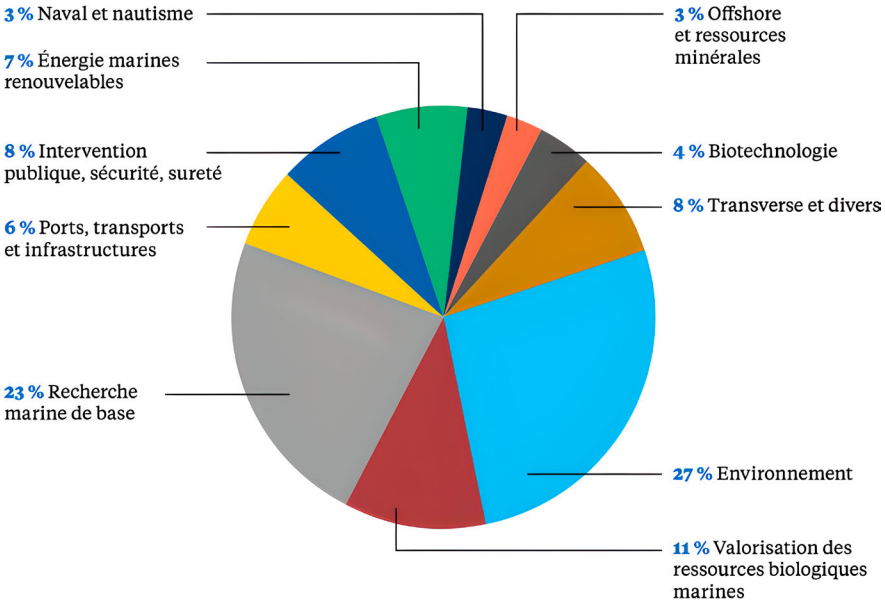


Les principaux organismes nationaux de recherche dans le domaine des STM[649].

645. https://www.ird.fr/lird-presentation-et-historique
646. https://archives-polaires.fr/epf
647. H. Moulinier, M. Vernet, A. Dosdat, L. Petit de La Villéon, M. Le Gall, D. Ibarra, J. Meillon, « Sciences et Techniques de la Mer », un inventaire national quantitatif et qualitatif des ressources publiques de recherche, COMER, Ifremer, 2020, p. 19.
648. *Ibid.*, p. 8.
649. *Ibid.*, p. 49.

Il peut être noté qu'en 2020, les thématiques environnementales occupent la première place dans le champ des STM (27 %) suivies de la « recherche marine de base », qui atteint 23 %. Les domaines applicatifs relevant plus directement des secteurs économiques maritimes ne représentent qu'un cinquième des occurrences citées : les énergies marines renouvelables comptent pour 7 %, les ports, transports et infrastructures pour 6 %, et le naval, le nautisme, l'*offshore* et les ressources minérales représentent chacun 3 %. Les STM sont ainsi d'abord structurées autour de la compréhension du milieu marin, de ses dynamiques physiques, biologiques et écologiques, et de l'étude des pressions qui s'y exercent.

RÉPARTITION DES DOMAINES APPLICATIFS SIMPLIFIÉS (SELON OCCURRENCE DE CITATION)



Les principaux domaines d'applications des STM[650].

La France occupe aujourd'hui une place de premier plan dans le domaine de l'océanographie grâce à la combinaison de quatre atouts : une production scientifique élevée, des organismes reconnus, une empreinte géographique étendue et une capacité d'observation en mer, notamment via la Flotte océanographique française.

Les classements institutionnels confirment la qualité de la recherche océanographique française. Dans le classement SCImago Institutions Rankings 2026[651], qui classe 921 institutions de différentes natures (organismes publics de recherche, universités, institutions de santé, entreprises et organisations à

650. *Ibid.*, p. 45.
651. SCImago Institutions Rankings, *Research and Innovation Overall Rankings – Oceanography 2026*, *indicateur global « Overall »*.

but non lucratif) dans la catégorie océanographie, sur la base d'un indicateur combinant trois grandes dimensions (recherche, innovation et impact sociétal), le CNRS apparaît au 3e rang mondial. Il est suivi de l'IRD à la 22e place et l'Ifremer à la 27e. Il peut être noté à la 24e place la présence du service scientifique interne de la Commission européenne, le *Joint Research Centre*. Dans le classement de Shanghai 2025 qui établit la liste des meilleures universités par champ disciplinaire, Sorbonne Université apparaît, pour la catégorie océanographie, à la 8e place et l'université de Bretagne Occidentale (UBO) à la 14e place parmi les 200 institutions classées dans ce champ disciplinaire[652]. Enfin, le Nature Index[653], dans son classement mondial 2025 consacré à l'océanographie, la France apparaît au 6e rang avec 19 publications et un index de 8.35. Cet indicateur est obtenu en intégrant, par article, la proportion d'auteurs originaires du pays ou affiliés à une université de ce pays.

b) Un paysage institutionnel diversifié voire foisonnant

Dans le domaine océanographique, l'organisation de la recherche française repose sur plusieurs acteurs importants.

➢ ***L'Ifremer***

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) occupe une place centrale dans le dispositif français de connaissance, d'observation et d'expertise de l'océan. Il est le seul institut français de recherche dédié uniquement aux océans. Établissement public à caractère industriel et commercial dont le siège social est à Plouzané, près de Brest, il est placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de la mer et de l'environnement (article R. 333-1 du code de la recherche). L'Ifremer définit aujourd'hui son action autour de trois objectifs : la protection et la restauration des systèmes marins, la gestion durable des ressources marines, ainsi que l'acquisition et le partage des données et informations marines. Ces orientations couvrent aussi bien la biodiversité marine, les écosystèmes, le climat, les événements extrêmes, les pollutions et contaminations, que la pêche, l'aquaculture, la qualité sanitaire des produits de la mer, les ressources minérales, les énergies marines, les biotechnologies, les capteurs, les systèmes de mesure, la modélisation et l'océan numérique[654].

652. ShanghaiRanking Consultancy, *2025 Global Ranking of Academic Subjects (GRAS), Oceanography*, classement mondial des universités par discipline, consulté le 13 mai 2026. Le classement se base sur 5 indicateurs : la production de la recherche, soit le nombre d'articles publiés par une institution dans des revues à fort impact, l'influence de la recherche, soit le ratio de citation des articles publiés par rapport à la moyenne ; la collaboration internationale, soit le nombre d'articles publiés impliquant au moins deux pays différents ; la qualité de la recherche, soit le nombre d'articles publiés dans l'une des 121 meilleures revues scientifiques ; les récompenses académiques internationales, soit le nombre de prix importants reçus par les membres de l'établissement depuis 1991.

653. Nature Index, *Leading countries/territories in Oceanography*, classement mondial des pays et territoires selon leur production de recherche en océanographie dans les 145 revues suivies par le Nature Index, période du 1er janvier au 31 décembre 2025.

654. https://www.ifremer.fr/fr/l-ifremer-en-bref

Ses équipes rassemblent environ 1 500 chercheurs, ingénieurs et techniciens, présents sur toutes les façades maritimes de l'hexagone et des outre-mer. Les laboratoires de l'Ifremer sont implantés sur une vingtaine de sites dans les trois grands océans (Atlantique, Indien et Pacifique)[655].

En 2024[656], l'Ifremer a contribué à 506 publications de recherche, produit 85 avis ou expertises et délivré 19 solutions pour l'économie bleue. Il s'est par ailleurs investi dans 10 unités mixtes de recherche (UMR) et collaboré avec 122 entreprises partenaires dans le cadre de projets d'innovation. Il est ainsi par exemple investi au sein de l'UMR AMURE à Plouzané (Aménagement des usages des ressources et des espaces marins et littoraux) dont il partage la tutelle avec l'université de Bretagne occidentale (UBO), le CNRS et l'IRD[657], l'UMR MARBEC (Marine Biodiversity, Exploitation and Conservation – Ifremer, IRD, Université de Montpellier, CNRS)[658] ou l'UMR 241 SECOPOL (Santé et services des écosystèmes polynésiens – Université de Polynésie française, Ifremer, IRD, Institut Louis Malardé)[659].

L'appui aux politiques publiques est une mission centrale de l'Ifremer. À ce titre, il fournit aux administrations et aux décideurs des données, indicateurs, cartes, avis scientifiques et scénarios d'évolution utiles à la gestion des pêches, à la surveillance de l'état écologique du milieu marin, à la qualité sanitaire des produits de la mer[660], à l'aménagement de l'espace maritime ou encore à l'adaptation des littoraux au changement climatique. Il s'appuie notamment sur le système d'informations halieutiques[661], réseau scientifique national d'observation qui collecte et stocke des données aussi bien sur les navires (caractéristiques des navires et des pêcheurs, techniques de pêche, quantité et la valeur des débarquements, données économiques) que sur les ressources (caractéristiques de l'écosystème, identification et abondance des espèces exploitées ou non, nombre d'individus capturés par taille, biologie des espèces). Ces données nourrissent, par exemple, le bilan annuel de l'état des ressources halieutiques débarquées par la pêche française[662], qui permet d'identifier les stocks exploités durablement, ceux en situation de surpêche ou ceux pour lesquels les connaissances demeurent insuffisantes. L'Ifremer produit également des avis plus ciblés, à la demande des administrations ou des organisations

655. L'Ifremer s'appuie sur un réseau de 24 implantations réparties dans 7 régions sur le littoral métropolitain et dans les outre-mer En métropole, ses principaux pôles couvrent la Manche-mer du Nord (sites de Boulogne-sur-Mer et Port-en-Bessin, et auquel est rattaché administrativement le site de Saint-Pierre-et-Miquelon), la Bretagne (sites de Plouzané, Dinard, Concarneau, Lorient et Argenton), l'Atlantique (sites de Nantes, Bouin, La Tremblade, Arcachon, Anglet) et la Méditerranée (sites de La Seyne-sur-Mer, Palavas-les-Flots et Sète). Dans les outre-mer, l'Ifremer est présent dans le Pacifique, avec des implantations en Polynésie française (Vairao) et en Nouvelle-Calédonie (Nouméa), ainsi que dans l'océan Indien à La Réunion et les Antilles (Le Robert à La Martinique et Cayenne en Guyane). Cette organisation lui permet d'accéder à une grande diversité de milieux marins – https://www.ifremer.fr/fr/l-ifremer-en-france-et-dans-le-monde.

656. Ifremer, *Rapport annuel 2024*, octobre 2025, p. 8.

657. https://www.umr-amure.fr

658. https://umr-marbec.fr

659. https://www.umr-secopol.com/

660. Voir par exemple l'avis de l'Ifremer pour le classement sanitaire de la zone 22.01.20 – Baie de l'Arguenon, 2024 (https://archimer.ifremer.fr/doc/00934/104588)

661. Le Système d'Informations Halieutiques de l'Ifremer – https://sih.ifremer.fr/Le-SIH.

662. Voir par exemple le bilan 2024 du statut des ressources halieutiques débarquées par la pêche française hexagonale en 2023 – https://www.ifremer.fr/sites/default/files/2025-02/rapport-scientifique-bilan-2024.pdf.

professionnelles, sur l'ouverture de certaines pêches, l'évolution des plafonds de captures, la sélectivité et l'impact des engins[663] ou encore les effets de mesures de gestion sur les ressources et les écosystèmes[664].

Cette mission d'expertise s'accompagne d'une ouverture croissante vers la société civile. Depuis 2021, le comité des parties prenantes de l'Ifremer permet d'associer des acteurs économiques, associatifs, élus et citoyens aux réflexions de l'institut. Le comité peut émettre des avis sur une question posée par l'Ifremer, organiser des groupes de travail, des débats[665]. L'Ifremer intervient également auprès des entreprises par des contrats de recherche, des plateformes d'essais, l'accompagnement de start-ups, la maturation technologique et le transfert de connaissances via l'Institut Carnot MERS et le concours Octo'pousse[666].

L'Institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV) sera prochainement intégré à l'Ifremer sous la forme d'une direction dédiée. Cette réorganisation s'inscrit dans le cadre plus large de la stratégie polaire nationale « Équilibrer les extrêmes », présentée en 2022[667] par l'ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes puis prolongée par la stratégie polaire française 2026-2030[668]. Elle s'accompagne d'une structuration scientifique renforcée portée par la Prospective polaire 2025-2035[669].

Jusqu'à maintenant l'IPEV met en œuvre des projets scientifiques dans les milieux polaires, dont les spécificités géographiques, notamment le climat et l'isolement, rendent nécessaire des compétences et technologies adaptées[670]. Les thématiques de recherches sont variées : glaciologie, chimie atmosphérique, physique du globe, géologie, astronomie, biodiversité et adaptation aux changements climatiques et anthropiques, biologie humaine, sciences humaines et sociales relatives aux populations de l'Arctique…[671] L'IPEV intervient sur un

663. Voir par exemple l'évaluation de l'impact des engins de pêche dans les eaux de Jersey et de fermetures liées à la définition d'aires marines protégées – https://archimer.ifremer.fr/doc/00868/98000/107246.pdf.

664. Voir par exemple l'évaluation de l'impact de scénarios de mesures de gestion sur les stocks de bar et de lieu jaune dans le Golfe de Gascogne, ainsi que de mesures de gestion pour la pêche récréative du lieu jaune de Mer Celtique et dans le Golfe de Gascogne – https://archimer.ifremer.fr/doc/00875/98688.

665. L'Ifremer a par exemple demandé au Comité de réfléchir sur la place d'un institut de recherche dans un dispositif de politique publique aussi intégré que la DCSMM, et sur les conditions d'exercice de cette expertise scientifique – https://www.ifremer.fr/fr/un-dialogue-regulier-avec-la-societe.

666. L'institut Carnot MERS porté par l'Ifremer et l'École centrale de Nantes, associant le CNRS, Nantes université, l'Université de Bretagne Occidentale et l'Université de Bretagne Sud, regroupe 9 unités et laboratoires et a pour mission d'accompagner les entreprises et industries dans leurs innovations pour rendre les activités économiques plus durables (*cf.* https://carnot-mers.com/version-francaise/presentation-missions). Cette action se traduit également par le concours Octo'pousse, qui soutient des projets d'innovation liés à l'économie bleue (par exemple le projet NANOTRAP, lauréat 2024, qui a pour objectif de développer une solution pour piéger les nanoplastiques, bénéficie d'un contrat de travail de 18 mois, d'une enveloppe de 60 000 euros pour la réalisation du projet, de collaborations avec des équipes de l'Ifremer et d'un accès au site et aux moyens d'essais de l'institut – *cf.* https://www.ifremer.fr/fr/innover-avec-l-ifremer/octopousse).

667. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace, « Stratégie polaire française », publié le 17 octobre 2023.

668. Révision à mi-parcours de la Stratégie polaire française « Équilibrer les extrêmes à l'horizon 2040 », décembre 2025.

669. CNRS, Prospective polaire 2025-2035. Synthèse, Agence de programme Climat, biodiversité et sociétés durables, juin 2025.

670. https://institut-polaire.fr/fr/institut-polaire/missions/

671. https://institut-polaire.fr/fr/recherches-scientifiques/etudier-les-poles/

réseau de six stations scientifiques : les stations Dumont d'Urville et Concordia (franco-italienne) en Antarctique, la station AWIPEV (franco-allemande) en Arctique, ainsi que les trois stations de Port-aux-Français dans l'archipel de Kerguelen, Alfred-Faure dans l'archipel de Crozet et Martin-de-Viviès sur l'île d'Amsterdam administrées par les Terres australes et antarctiques françaises, où l'Institut assure également la maintenance et le ravitaillement d'une quarantaine de refuges et sites isolés[672].

Plusieurs projets soutenus par l'IPEV illustrent le rôle des régions polaires comme observatoires avancés des transformations océaniques, tels que le projet franco-canadien REFUGE-ARCTIC[673] ou encore le projet Bio-SENTINEL[674].

➢ ***Le Centre national de la recherche scientifique***

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) occupe également une place majeure dans le paysage de la recherche océanographique : il compte plus de 1 000 scientifiques étudiant l'océan dans toutes ses dimensions (océanographie, physique, sociologie, biologie, écologie, géologie, mathématiques, chimie, économie et même philosophie) et exerçant dans une cinquantaine de laboratoires. Ses recherches peuvent aussi bien porter sur l'effet des parcs éoliens en mer sur la biodiversité[675], la désalinisation de l'eau de mer[676] ou la mise en œuvre des aires marines protégées[677].

Sa présence s'affirme au travers des observatoires des sciences de l'Univers (OSU)[678] associant des laboratoires, stations marines et moyens nationaux d'observation. Le CNRS est ainsi engagé notamment au sein de l'IUEM à Plouzané, au sein de l'OSU STAMAR[679] qui fédère les stations marines de Roscoff, Banyuls-sur-Mer et Villefranche-sur-Mer (il partage la tutelle avec Sorbonne Université), à Marseille avec l'Institut Pythéas (école interne d'Aix-Marseille Université avec une tutelle CNRS, IRD, INRAE) qui comprend l'Institut Méditerranéen d'Océanologie (placé sous la direction conjointe de l'Université Aix-Marseille,

672. Institut polaire français Paul-Émile Victor, « Vers un renforcement coordonné de la recherche scientifique polaire : l'Institut polaire français rejoint l'Ifremer et le CNRS anime la communauté scientifique », 2025 – https://institut-polaire.fr/fr/vers-un-renforcement-coordonne-de-la-recherche-scientifique-polaire-linstitut-polaire-francais-rejoint-lifremer-et-le-cnrs-anime-la-communaute-scientifique/.
673. https://institut-polaire.fr/fr/programmes_soutenus/la-mer-de-lincoln-dernier-refuge-de-locean-arctique-en-pleine-mutation/
674. https://institut-polaire.fr/fr/programmes_soutenus/bio-sentinel-utilisation-des-microbiomes-pour-aider-a-determiner-limpact-de-la-disparition-de-la-glace-de-mer-sur-le-climat-et-les-cycles-biogeochimiques-du-nord-atlantique/
675. https://www.cnrs.fr/fr/nos-recherches/expertise-scientifique-collective/esco-eoliennes-en-mer-effets-des-parcs-eoliens-en-mer-sur-la-biodiversite-et-les-socio-ecosystemes
676. https://www.cnrs.fr/fr/presse/une-membrane-biomimetique-pour-la-desalinisation-de-leau-de-mer-lechelle-industrielle
677. E. P. Pike, J. M.C. MacCarthy, S. O. Hameed, N. Harasta, K. Grorud-Colvert, J. Sullivan-Stack, J. Claudet, B. Horta e Costa, E. J. Gonçalves, A. Villagomez, L. Morgan, (2024). « Ocean protection quality is lagging behind quantity : Applying a scientific framework to assess real marine protected area progress against the 30 by 30 target ». *Conservation Letters*, 17, e13020. https://doi.org/10.1111/conl.13020.
678. Les OSU sont des écoles internes aux universités, associées à l'INSU-CNRS.
679. https://www.sorbonne-universite.fr/structures-de-recherche/observatoire-des-sciences-de-lunivers-stamar

de l'Université de Toulon, du CNRS et de l'IRD)[680] ou encore au sein de l'OSU-Réunion (sous tutelle CNRS, Université de La Réunion, IRD, Météo-France)[681] qui comprend la station côtière OCTOPUS[682].

Cette présence est complétée par des moyens d'observation et d'instrumentation océanographique, notamment le parc national d'instrumentation océanographique de l'INSU[683] et des parcs côtiers répartis sur les principales façades maritimes françaises.

Le CNRS a renforcé la structuration pluridisciplinaire de sa recherche sur l'océan avec l'instauration d'un conseiller Océan. Il s'appuie également sur une *task force* Océan ayant pour objet de créer les conditions d'une collaboration efficace entre les 10 instituts du CNRS, mais également sur le groupement de recherche OMER (Océan et Mers)[684]. Ce dernier a pour ambition de fédérer les communautés scientifiques travaillant sur l'océan autour d'une approche transversale et interdisciplinaire. Organisé autour de quatre axes (les perceptions et représentations de l'océan, notamment comme patrimoine naturel et culturel ; la caractérisation et le diagnostic des systèmes marins, grâce notamment au développement de nouveaux outils d'observation ; la modélisation intégrée de l'océan, afin de mieux représenter sa complexité ; enfin, la conservation, la préservation et la gestion durable des socio-écosystèmes marins), il anime des groupes de travail interdisciplinaires[685] et finance près d'une dizaine de thèses par an sur des sujets allant des grands fonds à la gouvernance maritime[686].

➢ ***L'Institut de recherche pour le développement***

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) occupe une place singulière dans le paysage de la recherche française en raison de sa mission historique d'appui à la recherche dans les pays du Sud et dans les outre-mer français. Établissement public national à caractère scientifique et technologique placé sous la double tutelle conjointe des ministres chargés de la recherche et du développement international (article R. 325-1 du code de la recherche), il a son siège à Marseille. L'IRD est présent sur le territoire métropolitain[687] et dans les outre-mer, mais aussi dans plus de 50 pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Pacifique via des représentants et des correspondants (et une représentation auprès de l'Union européenne à Bruxelles). Il rassemble environ 2 200 agents dont plus de 1 500 personnels scientifiques. Sa mission principale est « *de produire de la science focalisée sur la zone intertropicale et méditerranéenne et fondée sur un partenariat scientifique équitable avec les communautés d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) des pays et régions*

680. https://www.mio.osupytheas.fr/fr/
681. https://www.osureunion.fr/
682. https://www.osureunion.fr/les-stations-dobservation/octopus/presentation /
683. https://www.dt.insu.cnrs.fr/moyens-nationaux/parc-national-dinstrumentation-oceanographique/
684. *Cf.* page web du GDR OMER – https://ocean.cnrs.fr/.
685. Par exemple le groupe de travail POETE (post-littoralisation et transition environnementale) associant plusieurs UMR ou les groupes NO3 (nouveaux outils de l'océan), POMAR (ports maritimes), SIAM (sciences-arts-mers).
686. Par exemple en 2026, la thèse « Polluants éternels (PFAS) dans l'environnement marin : dynamiques environnementales et encadrement juridique » ou en 2025 « Gouverner les communs globaux environnementaux : les fonds marins, un « patrimoine » ou « commun » de l'humanité ? ».
687. Il est doté de trois délégations régionales : Sud-Est, Occitanie et Île-de-France et Ouest.

concernés »[688]. Cette orientation en fait un acteur important de la diplomatie scientifique française, notamment sur les grands enjeux environnementaux, climatiques, sanitaires, alimentaires et sociaux qui concernent ces régions.

Sur les cinq départements scientifiques que compte l'IRD, le département Océans, climat et ressources, rattaché à 16 unités mixtes de recherche[689], s'intéresse à trois grandes problématiques : le rôle de l'océan et de ses cycles biogéochimiques dans la variabilité du climat et de ses extrêmes, le fonctionnement des écosystèmes marins afin de favoriser une exploitation durable et la restauration des écosystèmes et les impacts du changement climatique sur l'océan (érosion côtière, pollutions et exploitation des ressources marines). Des projets de recherches sont ainsi menés dans l'Hexagone (par exemple dans l'Ouest et en Île-de-France sur l'aménagement des usages des ressources et espaces marins et littoraux, les approches numériques, également l'océanographie physique et spatiale[690]), dans les territoires ultramarins (par exemple sur les écosystèmes marins, les récifs coralliens, la pêche, la pollution plastique à La Réunion et Mayotte)[691] mais aussi à l'international, en partenariat avec la recherche locale (comme en Méditerranée sur les écosystèmes à l'épreuve des changements climatiques et anthropiques avec le Liban et la Tunisie[692] ; en Afrique de l'Ouest et centrale sur les environnements côtiers, littoraux et marins avec le Cameroun[693] ; en Afrique australe et de l'Est sur la pollution plastique des villes aux côtes avec le Mozambique et Madagascar[694] ; en Amérique latine et aux Caraïbes sur la biodiversité marine et sa conservation[695], le changement climatique et la météorologie avec le Brésil ; ou en Asie sur le *black carbon*[696] et son impact sur les écosystèmes marins avec le Cambodge[697]).

En 2024, l'institut a produit plus de 300 expertises sur des enjeux de politique publique (comme celle portant sur la pêche artisanale en Haïti[698]), des sollicitations spécifiques (comme le projet Fonds Équipe France sur les sargasses au Mexique[699]) et des consultations privées réalisées en leur nom par des chercheurs de l'IRD (après autorisation de l'unité de rattachement).

688. https://www.ird.fr/nos-missions-notre-ambition
689. Par exemple les UMR AMURE (Aménagement des usages des ressources et des espaces marins et littoraux) ; CECI (Climat, environnement, couplages et incertitudes) ; ECCE TERRA (Observatoire des sciences de l'univers) ; ENTROPIE (Écologie marine tropicale des océans Pacifique et Indien) ; IMAGO (Instrumentation, moyens analytiques, observatoires en géophysique et océanographie) ; LEGOS (Laboratoire d'études en géophysique et océanographie spatiales).
690. https://www.ird.fr/ile-de-france/notre-recherche
691. https://www.ird.fr/lird-en-outre-mer
692. https://www.ird.fr/mediterranee
693. https://www.ird.fr/afrique-de-louest-et-centrale
694. https://www.ird.fr/afrique-de-lest-australe-et-ocean-indien
695. https://www.ird.fr/amerique-latine-et-caraibes
696. « Super polluant » qui se forme lors de la combustion incomplète de biomasse ou d'énergies fossiles. Il est issu du chauffage domestique, de la cuisine, des transports et de l'industrie.
697. https://www.ird.fr/asie
698. G. David et al., *La pêche artisanale en Haïti/Small-Scale Fisheries in Haiti*, Marseille, IRD Édition, coll. Expertise collective, bilingue français-anglais, 2021.
699. https://www.ird.fr/seminaire-fef-sargasses

➢ ***Le Muséum national d'histoire naturelle***

Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) occupe lui aussi une place importante dans le dispositif français de connaissance et de protection du monde marin[700]. Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'environnement, il regroupe environ 2 500 agents dont 570 chercheurs et dispose d'une chargée de mission mer. Sa dimension maritime s'inscrit dans une longue histoire d'explorations, de collections, de stations marines, de travaux de recherche, d'expertise et de sensibilisation.

L'océan irrigue une grande partie de ses disciplines (biologie marine, écologie, génomique, évolution, sciences de la conservation, étude des relations entre les sociétés humaines et les milieux littoraux et océaniques). Une vingtaine d'unités sont investies dans l'étude du monde marin (unités mixtes de recherche[701], regroupées dans les trois départements scientifiques du Muséum)[702]. Il est notamment investi dans l'UMR BOREA (Biologie des organismes et écosystèmes aquatiques, sous tutelle MNHN, CNRS, Sorbonne Université, IRD)[703] et l'UMR AD2M (Laboratoire adaptation et diversité en milieu marin localisé à Roscoff)[704].

Cette dimension maritime se manifeste également à travers ses deux stations marines bretonnes, situées à Dinard et à Concarneau. La station marine de Dinard[705] étudie plus particulièrement les écosystèmes aquatiques côtiers et estuariens, notamment la biodiversité aquatique et ses variations sous l'effet des pressions qui l'affectent, notamment anthropiques[706]. La station mène des projets de recherche dans le cadre des activités de trois unités (l'Institut de Systématique, Évolution, Biodiversité – ISYEB ; le laboratoire de Biologie des organismes et des écosystèmes aquatiques – BOREA ; PatriNat, le centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel). La station marine de Concarneau[707], créée en 1859 et plus ancienne station marine du monde encore en activité, s'est spécialisée dans l'exploration de la biodiversité des organismes marins. Elle délivre, comme la station de Dinard, des formations et accueille le Marinarium ouvert au grand public.

Un autre axe majeur de l'action du MNHN est celui des explorations scientifiques et de la génomique marine. Dans le cadre du programme ATLASea[708], copiloté par le CNRS et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Muséum pilote le projet DIVE-Sea[709] chargé de coordonner la collecte d'organismes marins eucaryotes pour la production de leur génome de référence. Cela implique

700. https://www.mnhn.fr/fr/actualites/en-2025-le-museum-renforce-son-engagement-pour-l-ocean
701. https://formation.mnhn.fr/fr/doctorat/ecole-doctorale-227/unites-recherche-2678
702. Muséum national d'histoire naturelle, *Le Muséum, partenaire majeur de l'océan*, brochure institutionnelle, avril 2025, https://www.mnhn.fr/system/files/2025-04/brochure-museum-ocean-fr.pdf.
703. https://borea.mnhn.fr/fr
704. https://www.sb-roscoff.fr/fr/umr-adaptation-et-diversite-en-milieu-marin
705. https://www.mnhn.fr/fr/station-marine-de-dinard
706. La station mène des projets de recherche dans le cadre des activités de trois unités de recherche : l'Institut de Systématique, Évolution, Biodiversité – ISYEB ; le laboratoire de Biologie des organismes et des écosystèmes aquatiques – BOREA ; PatriNat, le centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel.
707. https://www.mnhn.fr/fr/station-marine-de-concarneau
708. https://www.atlasea.fr/
709. https://www.atlasea.fr/projets/projet-dive-sea/

l'organisation de campagnes de collecte, la mobilisation de partenariats avec des dispositifs et ressources déjà existants, l'identification rigoureuse des spécimens, ainsi que la préparation et la conservation des prélèvements dans des conditions adaptées au séquençage. Les spécimens collectés ont vocation à être intégrés aux collections naturalistes du Muséum. Le système d'information de l'inventaire national du patrimoine naturel recense aujourd'hui près de 12 000 espèces marines sur les côtes de France métropolitaine.

Le Muséum joue par ailleurs un rôle de médiation et d'alerte scientifique sur les enjeux océaniques. Il a ainsi publié le 28 novembre 2024 le manifeste « Un océan en commun », huitième opus des Manifestes du Muséum, consacré aux menaces qui pèsent sur l'océan[710].

➢ ***La Flotte océanographique française***

La flotte océanographique française est une infrastructure de recherche nationale regroupant l'ensemble des moyens navals français appartenant aux quatre organismes fondateurs (CNRS, Ifremer, IPEV, IRD). Depuis 2018, elle est opérée par l'Ifremer (armée par sa filiale Genavir) au service de l'ensemble de la communauté nationale des sciences et technologies marines, au moyen d'une gouvernance unifiée et d'une direction de la Flotte océanographique chargée du pilotage, de la programmation et de la mise en œuvre des moyens navals. Elle fédère les moyens navals nationaux historiquement gérés par l'Ifremer, le CNRS, l'IRD et l'IPEV. Comptant parmi les plus importantes flottes de recherche océanographique en Europe, aux côtés de celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni, elle constitue un outil stratégique pour la connaissance, l'exploration et la surveillance des milieux marins, comme le confirment les orientations du plan France 2030 relatives aux grands fonds marins.

Focus n° 22
La flotte océanographique française

La flotte océanographique constitue à l'évidence un outil indispensable pour la recherche en la matière. La France dispose d'une des principales flottes de recherche océanographique au monde.

Elle est composée de :

– quatre navires hauturiers (le *Pourquoi pas ?, l'Atalante* et le *Thalassa* ainsi que le *Marion Dufresne,* propriété des TAAF) pouvant opérer des missions sur tous les océans (hors zones polaires) pendant plusieurs semaines sans faire escale et pouvant accueillir plusieurs dizaines de scientifiques. De 75 à 120 mètres de long, ils peuvent effectuer des levés bathymétriques des fonds marins, déployer des systèmes sous-marins profonds afin de prélever des échantillons, réaliser des mouillages et des prélèvements dans des colonnes d'eau, réaliser des mesures navire en route (météorologie, courantométrie), ou encore effectuer des carottages sédimentaires ;

710. *Manifeste du Muséum. Un océan en commun*, 28 novembre 2024, collectif, coordonné par F. Chlous, anthropologue, professeure du Muséum, et S. Dufour, biologiste, directrice de recherche émérite du CNRS au Muséum.

– 2 navires semi-hauturiers *(Antea et Alis)* réalisant des missions océanographiques de physique, chimie, halieutique, d'exploration de la colonne d'eau et de cartographie sous-marine en Méditerranée, dans l'océan Indien et Atlantique, dans le Pacifique Sud-Ouest et en Outre-mer ;

– 5 navires côtiers *(Europe, Thalia, Côtes de la Manche, Téthys II et Haliotis)* utilisés en Manche-Atlantique et en Méditerranée pour des campagnes scientifiques variées avec une capacité à assurer un continuum de moyens entre le littoral et le hauturier ;

– 7 navires de station, pouvant effectuer des sorties de la journée à trois jours, pour les plus récents, répartis sur les façades maritimes de l'Hexagone : *Antedon II* (Marseille), *Sépia II* (Boulogne-sur-Mer), *Néréis II* (Banyuls-sur-Mer), *Neomysis* (Roscoff), *Albert Lucas* (Brest), *Planula IV* (Arcachon) et *Sagitta III* (Villefranche-sur-Mer).

À ces 18 navires s'ajoutent 6 engins sous-marins, dont le sous-marin habité *Nautile* et des robots téléopérés comme le *Victor 6000* (capable de descendre à 6 000 m de profondeur), ainsi que d'autres outils de prélèvements, équipements acoustiques, etc. Ils sont tous armés par la SAS Genavir (Gestion de navires de recherche), filiale de l'Ifremer, à l'exception du *Marion Dufresne*, armé par Louis Dreyfus Austral Seas et affrété par les TAAF un tiers de l'année[711].

Un plan de renouvellement de ces bâtiments a été élaboré pour l'horizon 2035. La flotte océanographique française est en effet vieillissante et son renouvellement est donc indispensable pour rester opérationnelle et pour permettre à la recherche océanographique française de conserver l'une des premières capacités opérationnelles au monde.

➢ ***Les universités occupant une place structurante dans la recherche océanographique***

Plusieurs universités françaises occupent une place structurante dans les sciences de la mer et du littoral, en complément des organismes nationaux de recherche.

Sorbonne Université occupe une place importante dans les sciences de la mer, à la fois par son offre de formation et par son potentiel de recherche.

En matière de formation, elle propose ainsi un master « Sciences de la mer », consacré à l'océanographie biologique, à l'écologie marine, à la biogéochimie, à la biodiversité et aux effets des changements globaux sur les écosystèmes marins ainsi qu'un Master « Sciences de l'océan, de l'atmosphère et du climat » formant dans les domaines de la physique de l'atmosphère et du climat, de l'océanographie physique et des méthodes d'observation de ces milieux, en particulier depuis l'espace. Cette offre est complétée par des enseignements à forte composante maritime dans les domaines de l'environnement, du climat, des géosciences, de la biologie et de l'écologie. Les formations s'appuient sur

711. https://www.ifremer.fr/fr/flotte-oceanographique-francaise/decouvrez-les-navires-de-la-flotte-oceanographique-francaise

les stations marines de l'Alliance Sorbonne Université[712], qui constituent des lieux privilégiés d'observation, d'expérimentation et de formation pratique des étudiants.

Sur le plan de la recherche, Sorbonne Université, à travers l'Institut de l'océan[713] de l'Alliance Sorbonne Université, offre un ensemble majeur de compétences scientifiques consacrées aux enjeux océaniques. Cet institut, principalement porté par Sorbonne Université et le MNHN, et auquel a été associée l'École navale, rassemble près de 1 500 chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs, techniciens et doctorants, issus d'environ trente laboratoires, autour de disciplines variées (physique, climatologie, chimie, géologie, biologie, écologie, géographie, histoire, archéologie, sociologie ou encore géopolitique). Il contribue ainsi à faire de Sorbonne Université la première université de recherche marine d'Europe. L'institut a vocation à créer des synergies entre laboratoires, à renforcer les formations universitaires et professionnelles, à développer l'expertise scientifique, la science participative et l'usage des grands équipements de recherche. Il favorise également les partenariats avec des acteurs institutionnels, industriels et académiques, en France comme à l'international.

Cette Alliance lui permet de s'appuyer sur un réseau de cinq stations marines (Dinard, Concarneau, Roscoff, Banyuls-sur-Mer et Villefranche-sur-Mer, Sorbonne Université partageant la tutelle des trois dernières qui sont fédérées au sein de l'OSU STAMAR).

L'Université de Bretagne Occidentale (UBO) occupe également une place importante, en particulier à travers l'Institut universitaire européen de la mer (IUEM)[714], installé à Brest. École interne de l'UBO et Observatoire des Sciences de l'Univers du CNRS, l'IUEM fédère les unités de recherche en les animant au travers de cinq axes de recherche thématiques transverses (biotechnologies marines, nouveaux usages et énergies renouvelables, recherches polaires, recherches « au Sud », dynamiques historiques et préhistoriques) et regroupe 7 laboratoires (UMR associant l'UBO, l'Université de Bretagne Sud, le CNRS, l'IRD et l'Ifremer) où travaillent plus de 500 chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs, techniciens et personnels administratifs permanents et environ une centaine de personnels contractuels. Il est ainsi associé, par exemple, à l'UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer (aménagement des usages, des ressources et des espaces marins et littoraux) qui a porté des projets marquants (tels que le projet SCEDUR-MULTI PÊCHE[715] ou encore le projet européen OWNERFIS dans le secteur des pêches en France et en Europe[716]).

L'IUEM propose au sein du domaine de formation Sciences de la Mer et du Littoral (SML), huit Masters très étroitement associés à ses laboratoires autour d'un large spectre disciplinaire (biotechnologies, biologie, gestion de l'environnement, économie appliquée, droit des espaces et des activités maritimes, sciences de la terre, des planètes et de l'environnement, chimie de l'environnement marin, physique). Il abrite également l'École doctorale des sciences

712. L'Alliance Sorbonne Université regroupe 12 établissements, comprenant 8 membres associés (dont le MNHN) et 4 établissements partenaires (dont le CNRS et l'IRD).
713. https://institut-ocean.sorbonne-universite.fr/
714. https://www-iuem.univ-brest.fr/l-institut/
715. https://www.umr-amure.fr/projets-labo-realises/
716. https://www.umr-amure.fr/projets-scientifiques/ownerfis/

de la mer et du littoral (EDSML), école pluridisciplinaire associant 25 laboratoires d'accueil, au sein et à l'extérieur de l'IUEM et qui accueille en moyenne 260 doctorants par an.

Nantes Université dispose également d'un ensemble important de compétences maritimes, structuré autour de l'Institut universitaire Mer et Littoral (IUML), fédération de recherche interdisciplinaire qui regroupe 850 chercheurs répartis dans une vingtaine de laboratoires de recherche (dont par exemple plusieurs laboratoires de l'Ifremer, de l'Institut des substances et organismes de la mer – Isomer, le laboratoire de recherche en Hydrodynamique, Énergétique et Environnement Atmosphérique de Centrale Nantes)[717]. Le projet scientifique de l'IUML s'articule autour de six orientations principales (conception et intégration des structures en mer, développement de l'aquaculture marine, renouveau portuaire, usages multiples de la mer et planification maritime, analyse des dynamiques de prise et de déprise de l'espace marin dans le temps, place de la mer et du continuum terre-mer dans les approches de santé unique et éco-santé). L'IUML se distingue par la diversité des disciplines mobilisées au sein de ses laboratoires, couvrant aussi bien les sciences humaines et sociales que le droit, la biologie, l'économie, l'ingénierie, les géosciences, l'énergie, l'écotoxicologie ou encore l'halieutique.

L'IUML propose également une offre de formation maritime diversifiée couvrant plusieurs niveaux de qualification et se caractérisant par une forte dimension professionnalisante, davantage tournée vers les métiers de la mer et du littoral[718]. Celle-ci comprend notamment des bachelors universitaires de technologie (liés aux procédés industriels, à la logistique et aux transports), des licences professionnelles (orientées vers l'industrie navale, la maintenance de l'éolien *offshore* et le nautisme) ainsi que des masters (consacrés au droit maritime, à la sécurité des activités maritimes et océaniques, à l'aménagement du littoral, à l'économie, à l'environnement, à l'ingénierie maritime mais également à l'histoire et à la géopolitique) et propose également une offre de formation continue (par exemple le certificat « concevoir et optimiser les procédés de culture et de récoltes de microalgues et cyanobactéries ») complétée par l'Université numérique des sciences de la mer (UN e-SEA)[719], dispositif de formation numérique dédié aux sciences de la mer, qui propose des formations à distance.

Parallèlement, la chaire maritime de Nantes Université[720] porte actuellement un programme de recherche sur la dynamique des activités humaines en mer et la planification de l'espace maritime, en s'appuyant sur le réseau de l'IUML. L'université dispose également d'une filiale, la SAS CAPACITES, destinée à valoriser la recherche de Nantes Université[721].

La Rochelle Université se distingue par une spécialisation affirmée autour de l'étude des socio-écosystèmes littoraux, du continuum terre-mer et de l'adaptation des territoires côtiers aux changements globaux, spécialisation qui se formalise à travers l'Institut Littoral Urbain Durable Intelligent (LUDI). Celui-ci entend proposer une vision intégrée et décloisonnée par la recherche et pour la recherche sur les « questions scientifiques soulevées par les transitions et

717. https://iuml.fr/linstitut
718. https://iuml.fr/formations
719. https://unesea.univ-nantes.fr/
720. https://chairemaritime.univ-nantes.fr/
721. https://capacites.fr/realisations/remplacer-microplastiques-cosmetiques-microalgues/

les défis sociétaux majeurs qui découlent de l'anthropisation du littoral »[722]. Cette orientation est complétée par des structures de recherche en sciences humaines et sociales, comme le Centre de recherches en histoire internationale et atlantique (CRHIA). La Rochelle accueille également l'Observatoire PELAGIS, unité mixte La Rochelle Université-CNRS, qui réalise des programmes d'observation et d'expertise consacrés à la conservation des mammifères et oiseaux marins, au suivi de leur abondance, de leur distribution, de leurs échouages (il coordonne à ce titre le Réseau national échouages[723]) et de leurs interactions avec les activités humaines[724].

La Rochelle Université coordonne également le projet européen EU-CONEXUS[725], composé de 9 universités partenaires européennes dédié aux enjeux des littoraux urbains durables et intelligents. Ce projet vise à structurer un réseau européen d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation autour des transformations environnementales, sociales et économiques des territoires littoraux.

D'autres universités françaises contribuent également aux recherches maritimes et littorales comme par exemple Aix-Marseille Université, à travers son Institut des sciences de l'océan (OCEAN)[726], qui fédère environ 400 personnels autour de 20 unités de recherche ; l'Université de Montpellier, qui propose notamment des Masters eau et littoral et gestion des littoraux avec un pôle de recherche structuré autour de l'UMR MARBEC et la station méditerranéenne de l'environnement littoral à Sète[727] ; l'Université de Bordeaux, qui porte un master Sciences de la mer structuré autour de la sédimentologie, de la paléocéanographie, de la biologie et de l'écologie marines, ainsi que des interfaces autour du littoral[728].

S'ajoutent également des **réseaux d'universités** comme le réseau français des Universités Marines (RUM)[729] regroupant 18 établissements français et qui a pour ambition d'accroitre la visibilité nationale, européenne et internationale des universités françaises opérant dans le domaine des sciences de la mer. Le RUM fait partie de l'*European Marine Board* (EMB)[730], aux côtés, pour la France, du CNRS et de l'Ifremer. Il constitue l'un des principaux forums européens d'interface entre science et politiques publiques dans le domaine marin. Il a pour objectif de structurer et renforcer la coopération européenne et de faire entendre une voix scientifique commune auprès des décideurs publics. En 2024, il représentait 37 organisations issues de 19 pays, soit plus de 10 000 scientifiques et personnels techniques.

---

722. https://www.univ-larochelle.fr/recherche/la-recherche-universite/linstitut-littoral-urbain-durable-intelligent/
723. Le Réseau National Échouages (RNE), coordonné par l'Observatoire Pelagis, constitue le principal dispositif français de suivi des échouages de mammifères marins et de tortues marines ; il s'appuie sur près de 500 correspondants formés, qui collectent des données biologiques et écologiques sur l'ensemble du littoral métropolitain et ultramarin afin d'améliorer la connaissance des populations, d'identifier les causes de mortalité et d'appuyer les politiques de conservation. Tous les ans, le RNE publie un rapport de suivi des échouages. *Cf.* https://www.observatoire-pelagis.cnrs.fr/echouages/reseau-national-echouage/.
724. https://www.observatoire-pelagis.cnrs.fr/
725. https://www.eu-conexus.eu/en/
726. https://institut-ocean.univ-amu.fr/fr
727. https://oreme.org/plateformes/station-marine/
728. https://terre-environnement.u-bordeaux.fr/formations/nos-masters/master-sciences-de-la-mer
729. https://www.universites-marines.fr/
730. https://www.marineboard.eu/

➢ *Les grands programmes de recherches maritimes français*

Lancé en 2021, le plan France 2030 constitue un plan d'investissement public de 54 milliards d'euros destiné à rattraper le retard de la France dans certains secteurs et à soutenir la création de nouvelles filières industrielles et technologiques. Structuré autour de dix objectifs sectoriels, il repose sur deux priorités transversales (la décarbonation de l'économie et les acteurs émergents porteurs d'innovation) et est piloté par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Dans le domaine maritime, France 2030 consacre son objectif n° 10[731] à l'investissement dans le champ des grands fonds marins avec une enveloppe annoncée de l'ordre de 280 millions d'euros sur une décennie. Il vise à renforcer les capacités nationales d'exploration, d'observation et d'intervention dans les grands fonds, à la fois pour améliorer la connaissance scientifique de ces milieux, soutenir le développement de technologies souveraines et permettre la conduite de missions d'exploration scientifique.

Cette enveloppe consacrée aux grands fonds marins se décline en trois dispositifs complémentaires :
– les missions d'exploration scientifique, destinées à accroître la connaissance des grands fonds et à éprouver les moyens technologiques français en conditions réelles (dans ce cadre le sous-marin habité *Nautile* de l'Ifremer a bénéficié d'un financement de 33 millions d'euros destiné à moderniser l'engin et à prolonger son activité opérationnelle) ;
– le Programme équipements prioritaires de recherche (PEPR) « Grands fonds marins »[732] (doté de 50 millions d'euros sur neuf ans et piloté par le CNRS, l'Ifremer et l'IRD) : il vise à évaluer l'état des grands fonds, à comprendre leur dynamique et celle des écosystèmes associés, ainsi que leur rôle dans les équilibres planétaires, notamment en matière de biodiversité et de climat (il comporte également une dimension de sciences humaines et sociales, en interrogeant les représentations que les sociétés se font de ces milieux extrêmes) ;
– un appel à projets de recherche et développement (opéré par Bpifrance et doté de 25 millions d'euros) afin de soutenir des solutions innovantes pour l'exploration profonde sur trois thématiques identifiées : dans le cadre de l'appel à projets, 11 projets lauréats ont été sélectionnés[733] (comme le projet DEEP-C sur l'utilisation de meutes de petits drones sous-marins pour réaliser une couverture photographique à très haute résolution d'une zone étendue).

France 2030 soutient également d'autres projets portant sur des enjeux maritimes comme la connaissance de la biodiversité marine à travers le PEPR ATLASea[734] (piloté par le CNRS et le CEA et doté de 41,23 millions d'euros sur huit ans), qui vise à séquencer et analyser le génome de 4 500 espèces marines issues de la zone économique exclusive française ; le PEPR BRIDGES (Pêche et biodiversité dans l'océan Indien)[735] qui s'intéresse aux socio-écosystèmes marins et côtiers du sud-ouest de l'océan Indien, réservoir de biodiversité et espace fortement exposé au changement climatique (piloté par le CNRS, l'Ifremer et l'IRD, à hauteur de

731. https://www.economie.gouv.fr/france-2030#
732. https://www.cnrs.fr/fr/pepr/grands-fonds-marins-gfm
733. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2024-06/dp-grands-fonds-marins_rendu-accessible_06062024.pdf
734. https://www.atlasea.fr/
735. https://www.bridges-wio.com/fr/

28,31 millions d'euros) ; le projet PROMALG-HEALTH[736] (porté par l'Université de Bretagne Sud et l'Université de Bretagne Occidentale) qui vise à développer de nouveaux aliments et ingrédients enrichis en protéines à partir de macro-algues vertes et rouges cultivées ; le PEPR IRiMa (Gestion intégrée des risques)[737] qui comprend un volet spécifiquement littoral, consacré aux zones côtières exposées aux submersions marines, au recul du trait de côte et à l'élévation du niveau de la mer ; le PEPR OneWater (Eau bien commun)[738], qui traite des socio-écosystèmes de l'eau, des bassins versants, des pressions climatiques et anthropiques, ainsi que des continuités entre milieux continentaux et zones côtières (piloté par le CNRS, le BRGM et l'INRAE et associant notamment l'Ifremer et l'IRD) ; et le PEPR TRACCS (Climat)[739], copiloté par le CNRS et Météo-France, qui intéresse aussi les espaces maritimes et littoraux par ses travaux sur la modélisation du climat.

➢ ***Le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines***

Le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) est un service à compétence nationale du ministère de la culture créé en 1966 par André Malraux et basé à Marseille. Il a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de gestion du patrimoine et de recherche archéologique à l'échelle du domaine public maritime national, en assurant plus largement l'étude, la protection et la valorisation du patrimoine archéologique littoral et maritime de l'ensemble des eaux marines sous juridiction française[740]. Le DRASSM est présent sur l'entièreté des eaux marines sous juridiction française grâce à sa flotte, composée de quatre navires : pour les opérations hauturières, l'*Alfred Merlin* en Méditerranée et l'*André Malraux* dans l'Atlantique, la Manche et la mer du Nord ; en support des opérations côtières le *Triton* en métropole et le *Kerguelen* en outre-mer. En plus de missions de recherche archéologiques dans les eaux françaises (plus de 6 000 épaves recensées sur le littoral français depuis 1966), le DRASSM apporte son expertise mondialement reconnue lors de missions internationales. Il contribue également à la formation des futurs personnels scientifiques et organise des chantiers-écoles pour les étudiants du master d'archéologie maritime et côtière de l'université Aix-Marseille. Il gère aussi les collections des biens culturels maritimes ainsi que des ressources documentaires nombreuses de la bibliothèque Bernard Liou à Marseille, les 120 000 documents numérisés et restaurés de sa photothèque-vidéothèque et des milliers de dossiers d'épaves dans les archives[741].

➢ ***D'autres acteurs publics jouent également un rôle notable***

C'est le cas par exemple du **Bureau de recherches géologiques et minières** (BRGM), établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des mines, et du ministre chargé de l'environnement. Dans le domaine maritime, le BRGM contribue notamment à la connaissance géologique des fonds marins

736. https://www.univ-brest.fr/promalg-health/fr
737. https://www.pepr-risques.fr/fr
738. https://www.onewater.fr/fr
739. https://pepr-traccs.fr/
740. https://www.culture.gouv.fr/thematiques/archeologie/acteurs-formations/les-services-de-l-archeologie-au-ministere-de-la-culture/le-departement-des-recherches-archeologiques-subaquatiques-et-sous-marines
741. *Ibid.*

(notamment via MineralInfo, le portail français des ressources minérales non énergétiques coédité avec le ministère de la transition écologique[742]). Il est également le chef de file du descripteur D6 de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » relatif au maintien ou à la restauration de l'intégrité des fonds marins, notamment leur composante benthique[743].

c) La France porte des outils scientifiques à destination des décideurs publics, des usagers de la mer et du grand public

Des acteurs français contribuent également au développement d'outils scientifiques destinés aux décideurs publics, aux usagers de la mer et au grand public, à l'échelle européenne voire mondiale, participant ainsi à la diffusion des connaissances, à l'aide à la décision et à la sensibilisation aux enjeux environnementaux et climatiques de l'océan.

Mercator Ocean International (MOI)[744] en constitue un exemple très emblématique. Fondé en 1995 à Toulouse sous l'impulsion du français Pierre Bahurel, Mercator Ocean s'est d'abord développé comme un centre français d'océanographie opérationnelle, spécialisé dans la modélisation, l'analyse et la prévision de l'océan. Il est aujourd'hui une société civile de dimension européenne, détenue par dix actionnaires scientifiques et techniques issus de cinq pays, parmi lesquels figurent notamment le CNRS, l'Ifremer, l'IRD, Météo-France et le Shom. Il a pour mission de développer et exploiter des systèmes numériques permettant de décrire, analyser et prévoir l'état de l'océan.

Le rôle européen de Mercator Ocean s'est considérablement renforcé avec la mise en œuvre du service marin de Copernicus[745]. La Commission européenne lui a en effet confié, à partir de 2014, la mise en œuvre et l'exploitation du *Copernicus Marine Environment Monitoring Service*, devenu opérationnel en 2015. Ce service, principalement financé par l'Union européenne, fournit des données, prévisions et services numériques gratuits, ouverts et réguliers sur l'état de l'océan, au service des politiques publiques, de la recherche, des activités maritimes et de la gouvernance internationale de l'océan. Mercator Ocean International entretient également des liens de coopération internationale, notamment avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM)[746] et l'Organisation hydrographique internationale (OHI)[747].

742. Ressources minérales : le portail Minéralinfo fait peau neuve | BRGM.
743. Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin. Document de présentation de la définition du Bon État Écologique, 14 mars 2012, p. 6.
744. https://www.mercator-ocean.eu/fr/a-propos-de-nous/mercator-ocean/qui-sommes-nous/
745. https://marine.copernicus.eu/fr
746. L'OMM est l'institution spécialisée des Nations Unies qui fait autorité pour tout ce qui concerne l'état et l'évolution de l'atmosphère terrestre, son interaction avec les terres et les océans, le temps et le climat qu'elle engendre et la répartition des ressources en eau qui en résulte.
747. « *L'Organisation hydrographique internationale est une organisation intergouvernementale dont les travaux ont pour but de s'assurer que toutes les mers, tous les océans et toutes les eaux navigables du monde sont hydrographiés et cartographiés. Créée en 1921, elle coordonne les activités des services hydrographiques nationaux et promeut l'uniformité des cartes marines et des documents nautiques. Elle publie les meilleures pratiques en matière de levés, fournit des directives pour optimiser l'utilisation des données des levés hydrographiques et développe les capacités hydrographiques des États membres* » – https://iho.int/en/about-the-iho.

À partir de données satellitaires, de mesures *in situ* (flotteurs Argo, bouées, navires, véhicules sous-marins) et de modèles numériques[748], Mercator produit des analyses, des réanalyses, des prévisions et des indicateurs sur l'océan mondial et régional. Ces données couvrent notamment l'« océan bleu », c'est-à-dire les paramètres physiques de l'océan comme la température, la salinité, les courants, le niveau de la mer ou les vagues, l'« océan blanc », relatif aux zones polaires et à la glace de mer et l'« océan vert », qui renvoie aux paramètres biogéochimiques.

Mercator Ocean International est aujourd'hui engagé dans une nouvelle phase de transformation institutionnelle. Lors de l'UNOC-3, 12 pays européens ont adopté une déclaration commune en vue de créer le Mercator International Centre for the Ocean, une organisation intergouvernementale dédiée aux systèmes numériques océaniques[749]. Portée notamment par la France et la Norvège, cette transformation vise à doter l'Europe d'un instrument de référence pour concevoir, développer et exploiter des systèmes numériques océaniques de premier rang, contribuer au développement d'un jumeau numérique de l'océan[750] et fournir des services d'information fiables, ouverts et d'intérêt général aux États, aux institutions européennes et à la gouvernance internationale de l'océan. Le lancement opérationnel de cette nouvelle organisation est annoncé pour 2027[751].

Lancé à l'occasion de l'UNOC-3, le **Starfish Barometer**, concept développé et coordonné par les Français Pierre Bahurel et Marina Lévy[752] et élaboré par une équipe pluridisciplinaire d'experts en océanographie, en sciences marines et en politiques publiques, est un outil qui permet de rassembler les connaissances scientifiques les plus récentes et fiables afin de les communiquer chaque année au grand public à l'occasion de la Journée mondiale de l'Océan, le 8 juin[753]. Il se distingue par une perspective holistique, c'est-à-dire qu'il fait état de la relation réciproque entre l'humanité et l'océan, en cinq thèmes modélisés par les cinq bras de l'étoile de mer : l'état actuel de l'Océan, les pressions humaines, les impacts sociétaux, les efforts de protection et les opportunités émergentes.

748. https://www.mercator-ocean.eu/fr/donnees-sur-les-oceans/surveillance-des-oceans-previsions/
749. Mercator Ocean International, « Sous l'impulsion de la France et de la Norvège, douze pays européens lancent la première organisation intergouvernementale pour les systèmes océaniques numériques à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'océan », communiqué de presse, 10 juin 2025.
750. Ministère chargé de la Mer, « Mercator Ocean International, une nouvelle organisation intergouvernementale pour construire le jumeau numérique de l'océan », 28 mars 2025.
751. https://www.mercator-ocean.eu/fr/a-propos-de-nous/mercator-ocean/transformation-organisation-intergouvernementale/
752. https://www.starfishbarometer.org/en/content/authors
753. https://www.starfishbarometer.org/fr/content/the-barometer-



Source : Starfish Barometer du 8 juin 2025, © Starfish Barometer.

L'intérêt de cet outil tient à sa capacité à rassembler, dans un format lisible, des indicateurs dispersés relatifs à l'état de l'océan. Il permet ainsi de suivre dans le temps la dégradation ou l'amélioration de certains paramètres clés comme le réchauffement, l'élévation du niveau de la mer, l'état de la biodiversité, la surpêche, la pollution, la protection des espaces marins, et de rendre ces données plus directement utilisables par les décideurs publics, les organisations internationales et le grand public. Son objectif est de favoriser une prise de conscience éclairée et une action collective.

La production et la diffusion du *Starfish Barometer* sont soutenues par Mercator Ocean International[754].

2.2. Les enjeux géopolitiques et de sûreté[755]

Dans un monde à la fois économiquement globalisé et fragmenté sur le plan géostratégique, la mer est redevenue le théâtre et même l'enjeu de la compétition voire de l'affrontement entre les puissances, qu'elles soient étatiques ou non étatiques, depuis les grands acteurs économiques jusqu'aux réseaux

754. Mercator Ocean International, « Starfish Barometer 2026 expands international scientific committee ahead of World Ocean Day publication », communiqué de presse, 2026.

755. Dans le vocabulaire maritime international, la distinction entre sécurité et sûreté recoupe celle entre *maritime safety* et *maritime security*. La première renvoie principalement à la prévention des risques accidentels, techniques ou opérationnels liés à la navigation et à l'exploitation des navires. La seconde vise la prévention et la lutte contre les actes intentionnels susceptibles de menacer les navires, les infrastructures portuaires ou la continuité des flux maritimes (*cf.* https://www.imo.org/fr/ourwork/safety/pages/default.aspx ; https://www.imo.org/fr/ourwork/security/pages/maritimesecurity.aspx).

criminels. Dans cette situation de tension, la France dispose d'atouts importants notamment avec sa marine nationale et l'action de l'État en mer qui permet une coordination efficace des moyens.

2.2.1. Les espaces maritimes, théâtre et enjeux des rivalités entre puissances

Les espaces maritimes, où transitent notamment des flux économiques vitaux dans une économie globalisée, constituent un théâtre mais aussi un enjeu des rivalités croissantes entre les puissances.

2.2.1.1. La mer, théâtre des rivalités entre puissances

L'espace marin, même si la souveraineté étatique ne s'y est déployée que plus tardivement et de manière moins complète que sur le domaine terrestre, a été et demeure le théâtre des rivalités et même des affrontements entre les puissances, ainsi que l'illustrent les crises qui s'y déroulent actuellement.

a) L'importance de la puissance navale

La puissance navale est un élément important de la puissance militaire et de la place d'un État dans le monde. **La mer a ainsi été le champ de batailles décisives dans l'histoire mondiale**. Plusieurs batailles navales ont ainsi joué un rôle décisif dans les conflits entre puissances, depuis la bataille de Salamine (480 av. J.-C.), par laquelle les Grecs ont fait échec à la tentative d'invasion des Perses, jusqu'à celle de Midway (1942), qui marque le début de la suprématie américaine dans le Pacifique. Le contrôle des mers est en effet un facteur central de puissance, comme l'illustre dès le XVe siècle l'abandon par la Chine de sa politique navale après les sept expéditions conduites par l'immense flotte de l'amiral Zheng He entre 1405 et 1433, qui a ouvert la porte à son déclin. L'illustre également la puissance maritime européenne inaugurée par Christophe Colomb et Vasco de Gama quelques décennies plus tard. Au XIXe siècle, la constitution de l'immense empire britannique, s'étendant sur les cinq continents, s'est réalisée par et pour la *Royal Navy* et ses besoins d'escales sûres sur la fameuse route des Indes. La puissance navale et les meilleurs moyens pour en assurer l'efficacité ont été théorisés, notamment par l'amiral américain Alfred T. Mahan (1840-1914), pour qui l'essentiel était de disposer d'une flotte militaire dont la puissance surclasserait puis anéantirait celle de l'adversaire ; l'historien britannique Julian Corbett (1854-1922) mettait l'accent sur l'importance des flux vitaux transitant par la mer pour disposer d'un outil maritime capable de protéger les siens et de perturber voire d'interrompre ceux de l'adversaire ; l'amiral Raoul Castex (1878-1968), dont les *Théories stratégiques* cherchant à penser l'action navale dans un cadre global ont encore une influence importante aujourd'hui.

Ainsi, aujourd'hui, la **rivalité stratégique sino-américaine** se traduit notamment par le retour en force de l'arme navale comme instrument de puissance à l'échelle globale, la Chine cherchant à se doter d'une marine de guerre capable de rivaliser avec celle des États-Unis, qui domine les mers depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La rivalité navale devient non seulement un indice

de l'équilibre des puissances mais aussi un outil pour contrôler des territoires (*cf.* l'action de la Chine en mer de Chine méridionale : voir *infra*) ou au contraire en dissuader l'adversaire (*cf.* les enjeux autour de l'île de Taïwan).

La France est régulièrement classée parmi les premières puissances navales, le plus souvent au 7e rang en termes de tonnage de sa flotte militaire (derrière les États-Unis, qui demeurent nettement en tête, suivis de la Chine qui se rapproche à très grande vitesse puis, plus loin, de la Russie, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Inde). Le phénomène le plus marquant de ces dernières années est donc la montée en puissance très rapide de la flotte chinoise qui, en quelques années seulement, s'est considérablement rapprochée quantitativement si ce n'est en encore qualitativement de la flotte américaine. Certains experts envisagent une quasi parité à l'horizon 2030, ce qui pourrait avoir des conséquences stratégiques majeures.

b) Le cas particulier des détroits, points névralgiques des rivalités de puissance

Définis comme des bras de mer plus ou moins étroits situés entre deux espaces terrestres, **les détroits** permettent une communication entre espaces maritimes[756]. Ils peuvent donc jouer un rôle essentiel dans la structuration des routes et des échanges mondiaux en permettant de réduire les distances, les délais et donc les coûts de transport. Dès lors, toute entrave à leur franchissement est susceptible de perturber les flux commerciaux et de déstabiliser les économies bien au-delà de leur zone, en particulier lorsque ces passages conditionnent l'approvisionnement en ressources stratégiques.

Ainsi, un passage par le canal de Suez permet par exemple à un porte-conteneur en provenance d'Asie et se dirigeant vers l'Europe de gagner sept jours de trajet par rapport à un passage par le cap de Bonne Espérance[757]. Le détroit d'Ormuz constitue un point de passage vital pour les hydrocarbures : au premier semestre 2025, environ 20,9 millions de barils de pétrole brut, de condensats et de produits pétroliers y ont transité chaque jour[758]. Si les pays européens ont diversifié leurs fournisseurs en matière énergétique, les pays d'Asie restent fortement dépendants de ce point de passage : en 2024, 84 % des flux de pétrole brut et condensats transitant par le détroit d'Ormuz étaient à destination du continent asiatique[759].

Dans le contexte de **tensions accrues**, les détroits, qui jouent un rôle clé pour le bon fonctionnement des flux économiques sur lesquels repose une économie mondiale très globalisée, revêtent également une importance stratégique renouvelée. Au cours des années récentes, le détroit de **Bab-el-Mandeb**, entre la mer Rouge et le golfe d'Aden, a ainsi été le théâtre d'attaques répétées de groupes armés, plus ou moins actionnés par la République islamique d'Iran, pour perturber le commerce international transitant par la mer Rouge et

756. https://www.defense.gouv.fr/cesm/nos-publications/breves-marines-du-cesm/breves-marines-ndeg189-canaux-detroits-entre-atouts-vulnerabilites
757. *Ibid.*
758. U.S. Energy Information Administration, agence statistique du département américain de l'Énergie, « World Oil Transit Chokepoints », données 2024/2025, https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/world_oil_transit_Chokepoints.
759. J. P. Burdy, « Le détroit d'Ormuz, verrou stratégique du golfe Persique », in *Questions internationales* : Les clés du monde contemporain, n° hors-série, La Documentation française, 23 octobre 2025.

le canal de Suez, en s'en prenant à des navires marchands qui empruntent cet axe très fréquenté. La crise actuellement en cours dans le détroit d'Ormuz, qui joue un rôle stratégique dans la mesure où les hydrocarbures en provenance des pays du Golfe persique transitent pour l'essentiel par lui, donne une illustration éclatante de l'importance des enjeux maritimes dans les conflits entre puissances. De manière moins spectaculaire mais non moins significative, les incursions fréquentes de navires et sous-marins russes dans le détroit du **Pas-de-Calais** et dans la Manche, témoignent de la volonté de montrer sa propre puissance comme de tester celle de l'adversaire (*cf.* l'usage de la force par un navire de guerre face à un plaisancier britannique dans les eaux internationales de la Manche le 16 juin 2026). À ces manœuvres militaires ou paramilitaires, s'ajoute le recours à des « navires fantômes » pour les avantages qu'ils procurent (contourner les sanctions) mais aussi pour les signaux qu'ils permettent d'envoyer en termes de capacité à être présent et à perturber le jeu traditionnel des puissances.

Ces évolutions ont des conséquences directes, en perturbant voire en bloquant les routes maritimes comme c'est actuellement le cas avec la fermeture du détroit d'Ormuz, mais aussi indirectes en surenchérissant le coût des assurances maritimes ou en conduisant les armateurs à équiper leurs navires de personnels de sécurité armés (dont l'OMI a laissé aux États du pavillon le soin d'autoriser et d'encadrer l'usage, tout en ayant élaboré des lignes directrices visant à encadrer les sociétés de sécurité maritime et les règles d'emploi de la force[760] : la France autorise, ainsi, depuis 2014 le recours à des sociétés privées de protection des navires pour faire face aux risques de piraterie – *cf.* L. 5411-1 à L. 5442-12 du code des transports).

Les détroits apparaissent ainsi comme des points névralgiques que les États intègrent pleinement à leurs stratégies de puissance. La Chine en a fait un élément central de sa stratégie des « Nouvelles routes de la soie », lancée en 2013, en cherchant à sécuriser les points de passage essentiels aux flux commerciaux et énergétiques mondiaux. Ainsi, dans le **canal du Mozambique**, l'influence historique française est concurrencée par un accroissement des investissements chinois dans les infrastructures portuaires de la région : la Chine est ainsi devenue le premier créancier du Mozambique, détenant environ 15 % de la dette extérieure du pays[761].

Par ailleurs, les États, côtiers ou non, utilisent de manière répétée leur capacité à ouvrir ou à fermer un détroit stratégique comme levier sur leurs adversaires. Après la Première puis la Seconde Guerre mondiale, des instruments juridiques sont venus préciser l'organisation de la navigation dans certains détroits, soit par des instruments propres à certains passages (comme c'est le cas pour les détroits turcs par exemple avec la convention de Montreux de 1936) soit par le régime général résultant des conventions de 1958 et surtout de la CNUDM. C'est cette dernière convention qui, dans une logique d'équilibre avec l'extension de la mer territoriale jusqu'à 12 milles marins, qui avait pour conséquences de multiplier mécaniquement le nombre de détroits ne disposant plus d'un

760. Par ailleurs, des standards internationaux ont été développés, notamment la norme ISO/PAS 28007, qui définit les exigences applicables aux sociétés privées de sécurité maritime (organisation, formation, gestion des incidents, audits).

761. https://www.defense.gouv.fr/cesm/nos-publications/breves-marines-du-cesm/breves-marines-ndeg246-canal-du-mozambique-luttes-dinfluence-passage

passage relevant des eaux internationales, a consacré le droit de libre passage en transit par les détroits se bornant essentiellement à codifier la coutume (c'est le régime qui s'applique, par exemple, au détroit de Malacca, au Pas-de-Calais, ou à celui de Bab-el-Mandeb pour ne citer que quelques-uns des plus importants pour le trafic maritime actuel).

C'est aussi le même régime qui s'applique en principe au **détroit d'Ormuz**, qui permet le passage entre la mer d'Oman et le golfe arabo-persique et par lequel transite donc une part très importante des flux d'hydrocarbures mondiaux. Selon une étude réalisée en 2025 par la CNUCED, 11 % du volume du commerce maritime mondial transite par le détroit dont, surtout, 34 % des exportations maritimes de pétrole et 30 % de GPL[762]. Dans cette étude, la CNUCED relevait que la fermeture éventuelle de ce passage maritime critique interromprait le transit de 3 512 navires par mois en moyenne, soit plus de 42 400 navires par an. C'est cette situation qui s'est réalisée depuis avril 2026, l'Iran, riverain du détroit avec le Sultanat d'Oman, ayant mis à exécution les menaces d'une fermeture du détroit, qui n'avait jusqu'alors donné lieu qu'à quelques actions ponctuelles aux effets limités (*cf.* l'arraisonnement, pour des différends commerciaux et indemnitaires, du *Maersk Tigris*, tentative d'interception du pétrolier *Alpine Eternity*). L'Iran a utilisé sa position géographique pour interrompre le trafic dans le détroit en menaçant les navires qui s'y aventureraient sans son assentiment, en évoquant le minage de la zone et en envisageant de conditionner désormais tout passage à son accord voire au paiement d'un droit de passage. Le blocage qui en est résulté a provoqué une crise mondiale, compte tenu de l'importance du détroit pour le commerce d'hydrocarbures et du caractère limité des routes d'approvisionnement alternatives (notamment, les capacités de contournement offertes par les pipelines sont insuffisantes), mais aussi de lourdes conséquences pour les navires bloqués et pour leurs équipages (sans parler des navires endommagés et des marins blessés à l'occasion d'incidents dans le détroit : *cf.* ce qui est arrivé à un porte-conteneurs de CMA-CGM ayant été visé par des tirs dans le détroit d'Ormuz en mai 2026, blessant plusieurs membres de l'équipage[763]).

La question du **régime juridique du détroit d'Ormuz** est devenue un objet non seulement de débats doctrinaux entre spécialistes du droit de la mer mais aussi un objet d'inquiétude pour les responsables politiques et les acteurs économiques même si le principe du libre passage en transit s'y applique en principe par application de la CNUDM comme de la coutume internationale.

Focus n° 23
Quel régime juridique pour le détroit d'Ormuz ?

Le détroit d'Ormuz constitue un détroit international au sens de la CNUDM (qui codifie largement la coutume sur la définition elle-même), compte tenu de sa configuration géographique et de son utilisation régulière par la navigation internationale, en particulier pour le commerce des hydrocarbures.

762. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 38.
763. « Guerre au Moyen-Orient : un porte-conteneurs du français CMA-CGM attaqué mardi dans le détroit d'Ormuz », *Le Figaro*, 6 mai 2026.

Dès avant la convention de Genève de 1958, la Cour internationale de Justice, s'appuyant sur ce qui était déjà à l'époque considéré comme la coutume, avait, lors de l'*Affaire du Détroit de Corfou* (1949), affirmé l'existence d'un droit passage « inoffensif » ne nécessitant pas l'accord de l'État riverain. La convention de 1958 puis la CNUDM ont consacré un droit de passage en transit pour la navigation internationale, droit que l'État riverain, même lorsque le transit se fait dans ses eaux territoriales, ne peut ni interrompre ni suspendre ni même conditionner à un quelconque paiement (aucun dispositif de ce type n'existant plus depuis 1857)[764] : tout au plus peut-il organiser une régulation du trafic pour assurer sa fluidité, ce qui peut donner lieu au versement de droits pour l'assistance technique fournie (comme c'est le cas dans les détroits turcs, leur configuration géographique, notamment leur étroitesse, rendant nécessaire une régulation précise du trafic, la convention de Montreux prévoyant expressément la perception de tels droits).

Le détroit d'Ormuz est partagé entre les eaux territoriales iranienne et omanaise (avant l'extension des eaux territoriales jusqu'à la limite de 12 milles marins, résultant de la CNUDM, il existait un passage relevant des eaux internationales). En pratique, la navigation s'y concentrait jusqu'à maintenant dans les eaux omanaises, pour des raisons à la fois géographiques (la mer y est un peu plus profonde) mais aussi de commodité voire de sécurité : alors que le Sultanat d'Oman a signé et ratifié la CNUDM et en appliquait sans difficulté ni restriction le droit de passage en transit, l'Iran, qui n'est lié ni par la CNUDM ni par la convention de Genève de 1958, a toujours contesté le principe d'un droit de passage en transit dans ses eaux (même si, avant la crise actuelle, il n'y avait pas entravé la circulation maritime, y compris pendant la guerre l'ayant opposée à l'Irak). En revanche, l'Iran s'était octroyé dans sa loi nationale des droits sur la navigation dans la partie du détroit relevant de sa souveraineté (possibilité de limiter le passage inoffensif, soumission du passage de navires de guerre à son autorisation) qui étaient contestés par d'autres puissances (notamment les États-Unis) et qui, en tout état de cause, étaient restés largement platoniques.

En 1968, l'OMI a autorisé le Sultanat d'Oman à organiser un dispositif de gestion du trafic transitant par ses eaux en prévoyant des couloirs de navigation visant à assurer la sécurité du trafic (comme l'ont fait la France et le Royaume-Uni dans le Pas-de-Calais). Si le détroit a fait l'objet d'un accord en 1975 entre l'Iran et Oman prévoyant que les deux pays assurent conjointement la surveillance du transit, cet accord ne relève pas des conventions encore en vigueur visées par la CNUDM permettant de déroger à ses stipulations[765].

La fermeture du détroit méconnaît les règles résultant tant de la CNUDM que du droit international coutumier (qui revêt ici une importance particulière puisque l'Iran n'est lié ni par la CNUDM ni par la convention de 1958). Certes, non seulement l'Iran n'a pas ratifié la CNUDM, mais il a toujours contesté publiquement le principe même de l'existence d'un droit de passage en

764. D. Ortolland, « Le détroit d'Ormuz, défi du droit international : vers un nouveau statut juridique ? », *Revue Défense Nationale*, 19 mai 2026.
765. N. Aloupi, « Détroit d'Ormuz : quel est le droit qui s'applique ? », *Le club des juristes*, 25 mars 2026.

transit, tant lors de la négociation de la CNUDM que lors de sa conclusion et, depuis, il soutient donc que ce droit ne peut lui être opposé. Il est vrai que la licéité de cette « objection persistante » est discutable et discutée dans la mesure où, lors des négociations de la CNUDM, la reconnaissance de ce droit a été présentée comme une contrepartie à l'extension de la mer territoriale à 12 milles marins (cette extension ayant pour effet mécanique de faire disparaître l'existence d'un couloir d'eaux internationales dans une centaine de détroits), extension dont l'Iran a bénéficié. Il reste que, à supposer même que le droit de passage en transit ne puisse pas être opposé à l'Iran, ses actions ayant visé à bloquer le trafic méconnaissent directement le droit de libre passage inoffensif, dont le caractère coutumier est quant à lui incontestable. En effet, si ce régime autorise l'État côtier à suspendre temporairement la navigation dans sa mer territoriale, c'est à condition que cette suspension soit non seulement strictement indispensable à sa sécurité mais encore non discriminatoire : or, les autorités iraniennes ont affirmé à plusieurs reprises qu'elles autorisaient certains navires à passer et pas d'autres, en méconnaissance directe avec l'interdiction de prendre des mesures discriminatoires. Enfin et surtout, aucune mesure de fermeture ne pouvait évidemment être imposée par l'Iran dans les eaux territoriales omanaises sans violer la souveraineté de ce pays – violation qui serait d'autant plus grave si l'Iran avait effectivement procédé au mouillage de mines dans la mer territoriale omanaise – ainsi que d'une atteinte aux droits des États tiers au conflit, privés du bénéfice du droit de passage en transit dans la partie omanaise du détroit. Au demeurant, les règles du droit international humanitaire, qui se surajoutent aux règles du droit de la mer en temps de guerre, corroborent cette analyse (*le Manuel de San Remo*[766], qui reflète le droit international coutumier applicable en la matière, rappelle en effet que le droit de passage en transit demeure en vigueur durant les périodes de conflit armé).

Quant à l'instauration d'une obligation de versement de droits de passage, fût-ce sous la forme d'une perception au nom d'une « *assistance technique* », elle constituerait, même édictée par une convention irano-omanaise, une méconnaissance directe du droit de la mer puisqu'il s'agirait d'une dérogation aux règles de la CNUDM non prévue par un accord « *existant de longue date* » (condition posée expressément par l'article 35), en contradiction de fond avec le principe du droit de passage en transit qui doit s'appliquer au minimum dans les eaux omanaises et même du principe du passage inoffensif qui, en tout état de cause, doit constituer le standard juridique minimal dans les eaux iraniennes.

c) Le développement des flottes fantômes

Les routes maritimes sont également utilisées par des États sous sanctions internationales pour contourner ces mesures et continuer à commercer malgré les dispositions prises contre eux par la communauté internationale, en utilisant

766. Le *Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés en mer*, élaboré par des juristes internationaux et des experts navals réunis par l'Institut international de droit humanitaire et adopté en juin 1994, fait largement autorité sur ces sujets (comme avait pu le faire, en son temps, le *Oxford Manual on the Laws of Naval War Governing the Relations between Belligerents* adopté en 1913 par l'Institut de droit international).

des navires opérant en marge des cadres juridiques et réglementaires applicables, notamment en matière d'immatriculation, d'assurance et de traçabilité : c'est ce que l'on appelle les **« flottes fantômes »** (*cf. supra*). Depuis 2022, elles permettent notamment à la Russie de contourner les sanctions internationales visant les exportations russes d'hydrocarbures. Ce phénomène dépasse toutefois le seul cas russe. L'Iran et le Venezuela recourent également à des réseaux de navires opérant hors des circuits réguliers du transport maritime afin de contourner les sanctions internationales et la Corée du Nord mobilise une flotte parallèle tournée vers le transport conteneurisé et le commerce de matières premières et d'armements.

Le développement de ces flottes fantômes fait peser des risques environnementaux, économiques et sécuritaires majeurs à l'échelle globale. Ces navires sont souvent âgés, insuffisamment entretenus et dépourvus d'une couverture assurantielle ce qui rend toute perspective d'indemnisation en cas d'incident très incertaine (*cf.* le cas du tanker *Pablo* battant pavillon togolais victime d'une explosion alors qu'il naviguait près de la Malaisie le 1er mai 2023 : outre le décès de trois membres d'équipage, l'épave du navire a ensuite été laissée à l'abandon pendant près de six mois ce qui, en l'absence d'assurance, a finalement contraint les autorités malaisiennes à procéder à son remorquage à leurs frais[767]) sans parler des conséquences d'atteintes à l'environnement (*cf.* la marée noire survenue dans le détroit de Kertch en décembre 2024, impliquant les pétroliers Volgoneft-212 et Volgoneft-239, qui a entraîné la pollution de plus de cinquante kilomètres de littoral en mer Noire[768]). Ces pratiques rendent également dangereuse la navigation internationale (les navires en cause pratiquant fréquemment des faux positionnements, des fausses alertes pour compliquer leur repérage). Elles fragilisent également l'effectivité du droit maritime international : outre la difficulté à identifier les véritables responsables des opérations maritimes, les États côtiers demeurent souvent réticents à procéder à des arraisonnements, une interception pouvant conduire à la prise en charge de navires techniquement dégradés, juridiquement difficiles à rattacher à un État et coûteux à immobiliser.

Le droit international offre néanmoins certains leviers pour lutter contre les pratiques associées à la flotte fantôme, notamment lorsque celles-ci reposent sur l'absence de nationalité ou la fraude au pavillon. L'article 110 de la CNUDM autorise alors un navire de guerre à exercer un droit de visite en haute mer. En revanche, le simple recours à un pavillon de complaisance régulièrement accordé, même utilisé pour contourner des sanctions, ne suffit pas à écarter le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon. Au plan régional, l'*Allied Maritime Command* de l'OTAN (MARCOM) s'efforce d'assurer une coordination des actions des États de l'Alliance, notamment en permettant le partage des informations et du renseignement recueillis par les différents services nationaux[769]. De son côté, l'Union européenne a progressivement constitué une liste

767. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cesm/BM_284_FlotteFantome.pdf
768. S. Burnouf et E. Grynszpan, « Après le naufrage de deux pétroliers russes, plusieurs milliers de tonnes de fioul déversées en mer Noire », *Le Monde*, 19 décembre 2024.
769. https://www.colsbleus.defense.gouv.fr/fr/vice-amiral-descadre-ludovic-poitou-commandant-adjoint-du-commandement-maritime-allie-de-lotan

de navires liés à la « flotte fantôme » russe, soumis à une interdiction d'accès à ses ports et à une interdiction de recevoir un large éventail de services liés au transport maritime.

La France dispose d'un **cadre juridique national** visant à traduire en actes coercitifs la surveillance de la flotte fantôme. L'article L. 5223-2 du code des transports réprime ainsi le « défaut de pavillon » de peines pouvant atteindre un an d'emprisonnement, 150 000 euros d'amende voire la confiscation du navire, permettant d'engager la juridiction française dès lors qu'un capitaine contrôlé en mer ne peut justifier de la nationalité de son bâtiment. Elle réprime également le refus d'obtempérer. La France n'a pas hésité à procéder à l'arraisonnement de plusieurs navires suspectés d'appartenir à la flotte fantôme russe et à prendre les mesures et sanctions nécessaires.

Le projet de loi actualisant la programmation militaire 2024-2030 prévoit en outre un renforcement du dispositif et un durcissement des peines.

Focus n° 24
Les opérations menées par la France contre des navires de la flotte fantôme russe

Depuis septembre 2025, la France a procédé à quatre interceptions majeures de pétroliers suspectés d'appartenir à la flotte fantôme russe :

– ***Le Boracay*** a été arraisonné le 27 septembre 2025 par la Marine nationale au large d'Ouessant. Ce pétrolier de 244 mètres, parti le 20 septembre du terminal russe de Primorsk à destination de l'Inde, était enregistré au Bénin sous une immatriculation apparemment frauduleuse et figurait sur les listes de sanctions de l'UE et du Royaume-Uni. À l'issue d'un procès en date du 23 février 2026, le tribunal correctionnel de Brest a condamné le commandant (de nationalité chinoise, jugé en son absence) à un an d'emprisonnement ferme, 150 000 euros d'amende et un mandat d'arrêt international, sur le fondement du défaut de justification de nationalité et du refus d'obtempérer ; il s'agit de l'une des premières condamnations pénales individuelles liées à la flotte fantôme en Europe ;

– ***Le Grinch***, également identifié sous le nom de *Carl* par l'UE et les États-Unis, est un pétrolier de type Aframax battant pavillon comorien intercepté le 22 janvier 2026 en mer d'Alboran, dans les eaux internationales à l'est du détroit de Gibraltar, alors qu'il faisait route depuis Mourmansk. Dérouté vers le golfe de Fos-sur-Mer, où il est arrivé le 24 janvier sous escorte de la Marine nationale, il y a été immobilisé près de trois semaines sous la garde conjointe de la Marine et de la Gendarmerie maritime. L'affaire s'est conclue le 16 février 2026 devant le tribunal judiciaire de Marseille par une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) débouchant sur une confiscation de « *plusieurs millions d'euros* » versés à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) ;

– ***Le Deyna***, bâtiment de 250 mètres en provenance de Mourmansk et naviguant sous pavillon mozambicain jugé frauduleux, a été intercepté le 20 mars 2026 au sud des îles Baléares par des commandos de la Marine nationale héliportés à bord, en coopération avec le Royaume-Uni. Dérouté vers Marseille-Fos et placé à la disposition du procureur de la République, il a

quitté les eaux françaises le 15 avril à l'issue d'une CRPC aboutissant à une amende de confiscation versée à l'Agrasc, la société propriétaire s'étant engagée à régulariser l'immatriculation du navire ;
– ***Le Tagor*** a été arraisonné le 31 mai 2026 par la Marine nationale à plus de 400 milles nautiques à l'ouest de la Bretagne, après avoir refusé d'obtempérer aux injonctions des autorités. Escorté vers les côtes françaises, le navire a été dérouté et maintenu à la disposition du parquet dans le cadre d'une enquête de flagrance ouverte par le parquet de Brest pour défaut de pavillon, non-justification de nationalité du navire et refus d'obtempérer. Arrivé le 2 juin en baie de Douarnenez[770], il est désormais maintenu au mouillage sous surveillance, dans une zone d'exclusion maritime[771] et aérienne[772] définie par arrêté du préfet maritime afin de garantir la sécurité des opérations et la poursuite des investigations, sous contrôle de la Gendarmerie maritime et de la Marine nationale.

2.2.1.2. L'espace maritime comme enjeu d'appropriation

La mer n'est pas seulement un théâtre d'affrontement entre les puissances : c'est aussi un enjeu d'appropriation pour les puissances étatiques mais aussi par de puissants acteurs privés.

a) L'espace maritime, objet d'appropriations rivales par les États

L'espace maritime, les points d'appui qu'il offre comme les potentialités que peuvent représenter les droits économiques exclusifs sur les eaux et le sous-sol marin, constituent des enjeux d'appropriation par les États.

S'appuyant sur la CNUDM, certains États côtiers cherchent à étendre leur domaine maritime et par conséquent leurs droits souverains, notamment en faisant reconnaître l'extension de leur plateau continental. C'est le cas de la France avec le programme Extraplac (*cf. supra*) mais aussi de pays comme le Chili, les Fidji, les Îles Salomon et la République de Vanuatu qui ont respectivement déposé une demande auprès de la Commission des limites du plateau continental en 2025[773] et attendent les recommandations de celle-ci.

De manière bien différente de ces procédures développées dans le cadre du système multilatéral, certains États tentent de s'approprier des espaces maritimes en usant de la force. Le cas le plus éclatant est sans doute celui de la mer de Chine méridionale, où la puissance chinoise conduit depuis plusieurs décennies une stratégie de revendication puis d'appropriation de l'espace maritime en utilisant tous les leviers à sa disposition, depuis la contestation du droit de la mer jusqu'à l'utilisation de la force militaire en passant par l'aménagement voire la construction de véritables îles artificielles sur quelques îlots ou récifs, dans une logique de fait accompli et de quadrillage de l'espace. C'est la politique

770. Préfecture maritime de l'Atlantique, « Arrivée du pétrolier Tagor en baie de Douarnenez », Communiqué de presse, 1er juin 2026.
771. Arrêté n° 2026/084 créant une zone temporaire d'interdiction des activités maritimes autour du navire « Tagor » (IMO 928281) au mouillage en baie de Douarnenez (29).
772. Arrêté du 28 juin 2024 portant création d'une zone interdite identifiée LF-P 112 Brest dans la région de Brest (Finistère), dans la région d'information de vol de Brest.
773. https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm#revisedsubmissions

de la ligne des 9 traits (devenus 10) ou de la « langue de bœuf »[774], formules plus ou moins imagées qui résument cet effort d'appropriation d'une vaste zone de près de 2 millions de km² qui revêt une importance non seulement symbolique mais aussi stratégique, puisqu'elle constitue un lieu de passage entre la Chine et l'ensemble de l'océan Indien, et potentiellement économique puisqu'elle comporterait d'importants gisements de pétrole et de minéraux. Cette zone comporte un chapelet de petites îles (ne représentant au total qu'une douzaine de km²), notamment les îles Paracels (contrôlées par la Chine mais revendiquées par le Vietnam) et les îles Spratleys (disputées par la Chine, les Philippines, le Vietnam et la Malaisie). Malgré la décision arbitrale défavorable à sa thèse rendue en 2016 par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye[775], la Chine a maintenu ses prétentions en utilisant différents arguments juridiques et surtout en procédant à l'aménagement et la construction de terre-plein et même d'îles artificielles autour d'îlots ou même de simples récifs pour asseoir ses revendications et renforcer sa présence militaire. Cette politique, contestée notamment par toutes les autres puissances riveraines de cette mer, en particulier le Vietnam, les Philippines et la Malaisie, crée régulièrement des incidents et maintient une situation de forte tension dans cette zone.

De manière à ce stade essentiellement symbolique mais témoignant de l'importance des espaces maritimes, le décret pris le 10 février 2025 par le président des États-Unis pour imposer désormais le nom de « Golfe d'Amérique » à la place de celui de « Golfe du Mexique », depuis longtemps accepté par toute la communauté internationale, est une illustration[776]. De manière beaucoup plus concrète, les opérations de destruction de navires par les forces armées américaines au seul motif qu'ils sont suspectés par les États-Unis de transporter de la drogue, hors de tout cadre international accepté pour l'emploi de la force, sans considération pour les conséquences sur la vie des marins ou des passagers de ces navires, donne un signal inquiétant de la volonté si ce n'est de s'approprier les espaces maritimes tout au moins de s'y affranchir de règles communes pour agir selon sa propre règle, comme c'est le cas s'agissant de l'exploitation des fonds marins ne relevant de la juridiction d'aucun pays pour laquelle un *executive order* d'autorisation hors de tout cadre international partagé a été édicté (*cf. supra*).

Par ailleurs, les espaces maritimes continuent à faire l'objet de contestation voire de confrontation entre États qui s'opposent sur la souveraineté de telle ou telle portion de l'espace maritime. C'est le cas par exemple entre la Turquie et la Grèce en mer Égée ou entre la Turquie et Chypre en Méditerranée orientale. Ces oppositions peuvent même déboucher sur des conflits ouverts comme celui qui avait opposé l'Argentine au Royaume-Uni en 1982 pour le contrôle des îles Malouines dans l'Atlantique Sud.

774. Les cartes éditées par les autorités chinoises depuis 1947 font en effet apparaître une ligne pointillée formée de 9 traits (10 depuis 2016) qui représente, pour Pékin, la frontière de la Chine dans cet espace, dessinant aussi une vaste zone en forme de U ou de langue de bœuf.
775. https://docs.pca-cpa.org/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf
776. Il est vrai que, à ce stade du moins, la décision reste sans aucun effet sur les autres États même si Google Maps utilise désormais la double dénomination (sauf aux États-Unis où c'est la nouvelle qui prévaut).

La France, qui dispose, ainsi que cela a été rappelé, du deuxième domaine maritime au monde et de territoires dispersés dans les trois océans, voit sa souveraineté sur certains espaces maritimes contestée par des pays voisins. C'est notamment le cas pour :
– l'île de la Passion-Clipperton, ou plutôt sa ZEE, par le Mexique, l'accord de pêche franco-mexicain conclu en 2007 ayant toutefois permis de réduire les tensions[777] ;
– les îlots Hunter et Matthew, qui relèvent administrativement de la Nouvelle-Calédonie, par le Vanuatu qui les considère comme des rochers sacrés et en revendique la souveraineté ;
– les îles Éparses[778], par Madagascar et par la République des Comores, et l'île de Tromelin par Maurice (l'accord bilatéral conclu en 2010 avec Maurice organise toutefois une cogestion économique, scientifique et environnementale de cette petite île inhabitée de 1 km² ainsi que ses espaces environnants ; mais le projet de loi autorisant sa ratification est bloqué à l'Assemblée nationale depuis 2017) ;
– surtout, l'île de Mayotte[779] par la République des Comores qui n'a jamais admis que cette île soit restée française, conformément pourtant au vœu émis par ses habitants lors des consultations organisées en 1974 et 1976 ; les Comores ont contesté la souveraineté française devant les Nations Unies (*cf.* résolutions du 12 novembre 1975, du 18 octobre 1976 et du 6 décembre 1994).

Par ailleurs, des puissances étrangères n'hésitent pas à favoriser voire à mener des actions pour remettre en cause la souveraineté française sur certains de ces territoires[780], notamment la Russie ou l'Azerbaïdjan[781]. C'est notamment le cas dans le canal du Mozambique, lieu de passage stratégique bordé par le Mozambique, Madagascar et les Comores ainsi que par Mayotte et plusieurs des

777. La France a pris officiellement possession de cette île de 12 km² en 1858 par l'envoi d'un navire et l'édiction d'un décret (dont la large publication ne donna lieu à aucune contestation). Mais, au début du XXe siècle, le Mexique revendiqua la souveraineté de l'île et l'occupa temporairement avec quelques soldats. La France et le Mexique portèrent leur différend à l'arbitrage du roi d'Italie Victor-Emmanuel III, qui trancha en faveur de la France en 1931. Toutefois, le Mexique considère que l'île n'ouvre pas droit à une ZEE.

778. Il s'agit d'îles dispersées dans l'océan Indien et dans le canal du Mozambique, représentant un total d'une cinquantaine de km² de terres émergées mais constituant au total une ZEE de plus de 600 000 km². Initialement rattachées administrativement à la colonie de Madagascar, elles en furent détachées par un décret intervenu peu de temps avant l'indépendance de cette île. Inhabitées, elles constituent de remarquables espaces écologiques.

779. Île de 376 km², elle a été vendue en 1841 par son sultan à la France, qui y abolit l'esclavage en 1846. Elle servit de point de départ pour la conquête des Comores (1886). Ses habitants ayant voté en faveur du maintien dans la République française (en 1974 et en 1976), elle est détachée des Comores lors de leur indépendance (1975). Devenue département et région d'outre-mer à la suite d'un référendum en 2009 (et région ultrapériphérique au sens du droit de l'Union européenne), elle compte aujourd'hui près de 330 000 habitants.

780. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, rapport de MM. P. Bas et V. Lurel fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information nº 264 (2024-2025), p. 80.

781. Ses menées se sont notamment appuyées sur des structures non-étatiques telles que le *Baku Initiative Group* (BIG), qualifié par Vigninum « d'officine de propagande d'État contre la France, dont la stratégie consiste à instrumentaliser le débat public dans les Outre-Mer pour servir les objectifs de politique étrangère de l'Azerbaïdjan » (UN-notorious BIG, rapport technique, 2024, p. 2) et sur des initiatives telles que la tenue à Bakou en juillet 2024 d'un « Congrès des mouvements d'indépendance des territoires colonisés par la France ».

îles Éparses, où ces tensions géopolitiques vont croissant et peuvent prendre des formes diverses (*cf.* la pression migratoire exercée sur Mayotte depuis les Comores et même l'Afrique centrale et orientale[782]).

Des pressions extérieures existent aussi dans le Pacifique, où la Chine cherche à affirmer sa présence en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, voire, pour ce dernier territoire, à exploiter si ce n'est aggraver les tensions existantes pour remettre en cause la souveraineté française et s'emparer des richesses notamment minières (le nickel) qu'il recèle et des ressources halieutiques de ses eaux. D'importants acteurs privés américains se montrent également très actifs dans les territoires du Pacifique, sous l'angle écologique (actions de trusts américains, notamment en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie) ou pour le développement de câbles sous-marins dont le tracé ne laisse pas de surprendre (*cf.* en Polynésie), ce qui peut soulever des interrogations sur leurs motivations profondes.

b) La mer, espace d'appropriation par des acteurs privés

L'espace marin est également convoité par de puissants acteurs privés, qui agissent parfois pour le compte plus ou moins avéré de puissances étatiques.

La situation n'est pas complètement nouvelle. Dès le XVIIe siècle, l'Angleterre et la Hollande, suivies notamment par la France, donnèrent à des compagnies privées un rôle majeur dans l'exploration, l'exploitation et la colonisation de vastes territoires en utilisant leur puissance maritime. C'est notamment le cas de la Compagnie des Indes orientales (créée en 1600 par Élisabeth Ire d'Angleterre, qui lui concéda le monopole du commerce dans l'océan Indien et qui devint l'entreprise commerciale la plus puissante de son temps, jouant un rôle moteur dans la construction de l'empire colonial britannique au XVIIIe siècle avant sa dissolution finale en 1873 par un acte du Parlement) ou de ses rivales néerlandaise, la Compagnie unie des Indes orientales (créée en 1602 par les Hollandais pour faire pièce à sa rivale anglaise et dissoute en 1799) ou française, la Compagnie française pour le commerce des Indes orientales (créée par Colbert en 1664, privée de son monopole commercial en 1790 et finalement dissoute en 1793).

La situation se présente différemment aujourd'hui, les acteurs privés se montrant particulièrement actifs dans deux domaines longtemps réservés à la puissance publique : la protection de l'environnement et la question des câbles sous-marins.

➢ *L'action d'acteurs privés au nom de la protection de l'environnement marin*

Ces dernières années ont vu se développer des actions de puissants acteurs privés, notamment américains, en faveur de la protection de l'environnement marin. Ces actions, conduites souvent par des ONG mais aussi par de grands

782. Sénat, *La coopération et l'intégration régionales des outre-mer – volet 1 : bassin océan Indien*, rapport de MM. C. Cambon, S. Demilly et G. Patient fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 763 (2023-2024), 17 septembre 2024, pp. 9, 22 et 82 ; Délégation parlementaire au renseignement, *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023*, rapport de MM. S. Houilé et C. Cambon, Assemblée nationale n° 1454 et Sénat n° 810 (2022-2023), 29 juin 2023, pp. 96-97 ; Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi visant à étendre l'aide médicale de l'État à Mayotte*, par Mme E. Youssouffa, rapport n° 1371, 7 mai 2025, p. 9.

trusts enregistrés aux États-Unis (*The Nature Conservancy*, *Pew Bertarelli Ocean Legacy*, *Bezos Earth Fund*), ont des effets positifs mais peuvent également, dans certains cas, susciter des interrogations, notamment quant au risque d'une forme d'appropriation par des acteurs privés de vastes espaces maritimes, fût-ce pour des motifs de protection de l'environnement.

Le cas des Seychelles illustre les dangers de cette évolution[783]. À la suite de la crise financière de 2008, l'État seychellois a conclu avec *The Nature Conservancy* une opération de conversion de sa dette en une action en faveur de l'environnement : concrètement, en contrepartie d'une reprise de sa dette, l'État s'est engagé à renforcer la protection de ses espaces maritimes, notamment par la création d'aires marines protégées et la mise en place d'une planification spatiale marine qui, en pratique, a été confiée à *The Nature Conservancy*, plaçant ainsi une partie substantielle de la gestion de sa ZEE sous l'influence du SeyCCAT, structure chargée de financer et d'orienter les actions de conservation. Le cas de l'Équateur est également éclairant, avec l'accord conclu en 2023 par ce pays pour financer la protection des Galápagos et de la réserve marine Hermandad, par lequel l'État équatorien a en pratique, moyennant des engagements financiers et des fonds dédiés, délégué à des acteurs privés issus des États-Unis la gestion d'une partie substantielle de sa ZEE.

En France même, les financements philanthropiques internationaux prennent une place croissante dans la mise en œuvre des aires marines protégées (AMP), notamment dans l'océan Pacifique.

En Nouvelle-Calédonie, le comité consultatif du Parc naturel de la mer de Corail, qui couvre l'essentiel de sa ZEE soit environ 1,3 million de km², institué dans le cadre de la nouvelle gouvernance mise en place en 2025, associe différents acteurs publics (coutumiers, économiques, scientifiques et environnementaux) et des organisations comme Pew Bertarelli Ocean Legacy[784]. Le Bezos Earth Fund a annoncé la mise en place d'un programme couvrant la Nouvelle-Calédonie et Samoa pour un montant de 8 millions de dollars, afin de renforcer la protection de la mer de Corail et contribuer à la mise en place d'un *Coral Sea Conservation Fund*[785].

En Polynésie, la coalition Te Moana Collective, qui regroupe plusieurs fondations et organisations philanthropiques (notamment *Pew Bertarelli Ocean Legacy*, *Bezos Earth Fund*, *Becht Foundation*, *Blue Nature Alliance*, Oceans 5, *Wyss Foundation*) a annoncé en janvier 2026 un engagement global de 15 millions de dollars pour soutenir les priorités du gouvernement polynésien en matière d'AMP[786]. Il est vrai que, ainsi que cela résulte du rapport d'information du Sénat sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer, le président du gouvernement de Polynésie, Moetai Brotherson, a souligné que la création de zones maritimes protégées devrait être davantage soutenue par les pouvoirs publics nationaux, soulignant que : « *à ce jour, la seule contribution financière que nous avons reçue pour nous aider à l'instauration des AMP est venue d'une*

783. N. Ros. « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers ». *Neptunus*, 2020, 26 (1), pp. 1-19. <hal-03831219>.
784. https://www.congres.nc/parc-naturel-de-la-mer-de-corail-le-nouveau-comite-de-gestion-est-en-place/
785. https://www.bezosearthfund.org/grants/scaling-ocean-conservation-in-new-caledonia-and-samoa
786. https://www.pew-bertarelli-ocean-legacy.org/fr/research-and-analysis/articles/2026/01/26/in-french-polynesia-partnerships-strengthen-ocean-conservation-efforts

association d'ONG, dont le fonds Bezos pour la Terre et le projet Héritage des océans de Pew et Bertarelli. (…) Force est de constater que l'État n'est pas au rendez-vous, ce qui est quelque peu frustrant après le succès de la dernière Unoc. C'est une invitation que je lance… »[787].

Il n'en demeure pas moins que cette attention particulière portée par de puissants acteurs privés notamment américains aux espaces maritimes de territoires ultramarins représentant 60 % de la ZEE française, même motivée par des préoccupations environnementales, peut susciter des interrogations en termes de maîtrise de la souveraineté.

Selon la professeure Nathalie Ros, le droit de la mer connaît ainsi une discrète mais profonde mutation : il ne serait plus seulement structuré par l'opposition classique entre liberté des mers et appropriation étatique, mais par une dynamique nouvelle de privatisation des espaces et des ressources maritimes[788]. C'est d'autant plus pertinent que l'on observe également une montée en puissance des acteurs privés dans un autre domaine jusqu'alors essentiellement étatique, celui des câbles sous-marins.

➢ *Les câbles sous-marins : un domaine stratégique de plus en plus dominé par des acteurs privés*

Les câbles sous-marins se sont développés dès le milieu du XIXe siècle (le premier câble transatlantique date de 1858). Le sous-sol marin comporte ainsi un réseau de câbles de nature différente, depuis ceux consacrés au transport de l'électricité jusqu'à ceux qui assurent les télécommunications. Ces derniers ont pris, avec le développement massif d'internet, une importance stratégique considérable et connaissent un développement spectaculaire. Aujourd'hui, on estime que l'on en compte plus de 500 s'étendant sur un total de plus de 1,8 million de kilomètres[789] et que près de 99 % du trafic de données international par internet passe par ces câbles, ce qui est essentiel d'un point de vue économique (notamment en permettant la réalisation d'environ 10 000 milliards de dollars de transactions financières chaque jour[790] mais aussi en assurant le bon fonctionnement des chaînes logistiques) ainsi qu'en matière de sécurité (sûreté des navires par exemple).

Chaque année, on recense environ 150 incidents affectant les réseaux sous-marins, souvent liés à des ancres ou des filets de pêche ainsi qu'à des phénomènes naturels, mais dont certains sont désormais interprétés dans un contexte de rivalités géopolitiques[791]. L'émergence de grands groupes privés, notamment les GAFAM, dans l'activité câblière mondiale ajoute une dimension supplémentaire.

---

787. Sénat, *La coopération et l'intégration régionales des outre-mer – volet 3 : bassin océan Pacifique*, rapport de MM. C. Cambon et G. Chevrollier, Mme S. Nadille et M. R. Temal fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 671 (2025-2026), 28 mai 2026, p. 123.
788. N. Ros. La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité. Patrick Chaumette. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation* – Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin, Marcial Pons, 2019, 978-84-9123-635-1. <halshs-02396208> ; voir également Y. Giron et A. Le Sann, *Blue Charity Business* – La réforme des pêches européennes. Premier panorama, 2000 à 2011, Pêche et développement, 2012 ; Documentaire de M. Jounot, Océans, la voix des invisibles, Portfolio Production, 2016.
789. https://www.iscpc.org/news/media-enquiries/
790. https://www.revueconflits.com/la-protection-des-cables-sous-marins-sintensifie/
791. OCDE, *Enhancing the resilience of communication networks*, Digital Economy Papers n° 374, 2025, p. 9.

Depuis les années 2010, les géants du numérique investissent massivement dans ces projets : ainsi, près de la moitié des investissements dans les câbles transpacifiques devant entrer en service entre 2023 et 2025 est soutenue ou financée par ces grands acteurs technologiques[792]. Le chinois HMN Tech s'est également imposé comme un acteur majeur de la pose de câbles à l'échelle mondiale. En Polynésie, Google prévoit ainsi de faire de Tahiti un nœud de connexion majeur du Pacifique, à travers plusieurs projets de câbles sous-marins. Se pose également la question de la propriété et de la gestion des données maritimes collectées par des acteurs privés, qu'il s'agisse de données cartographiques ou de surveillance des ZEE, y compris dans le cadre de la pêche et de la protection des AMP. Le cadre juridique actuel apparaît insuffisant pour éviter que le développement de ces câbles privés ne puisse porter atteinte à la sécurité et la souveraineté des États concernés.

Il reste que les conséquences d'un dysfonctionnement du réseau de câbles pourraient se révéler dramatiques à l'échelle mondiale. Les tensions entre puissances et le développement de conflits hybrides font craindre des actions malveillantes sur les câbles sous-marins, d'autant que les incidents en mer Baltique, zone de contact entre les pays membres de l'OTAN et la Russie, se sont multipliés depuis le début de la guerre en Ukraine. L'opération de l'OTAN *Baltic Sentry* constitue une première réponse à ces menaces : celle-ci repose sur le déploiement de moyens militaires dédiés[793] comme les « unmanned surface vessels » (USV), des drones en surface pleinement autonomes. Il est vrai que la meilleure protection contre de telles actions semble résider dans le principe de la redondance, selon lequel le nombre élevé de câbles permet aisément, en cas d'incident – volontaire ou non – sur un câble de dévier facilement le trafic sur un câble non endommagé en attendant que celui qui l'a été soit réparé.

L'Union européenne s'est néanmoins dotée d'un cadre juridique de protection de ces infrastructures sous-marines critiques articulé autour de deux directives. La Directive dite SRI 2[794] consacre une obligation pour les fournisseurs de services exploitant des câbles sous-marins de protéger leurs réseaux et systèmes d'information contre tout évènement, notamment les dommages causés par l'homme[795] et impose aux États membres d'intégrer l'objectif de protection des câbles sous-marins dans leurs stratégies nationales de cybersécurité (y compris de recenser les risques potentiels et mesures d'atténuation en la matière). La Directive sur la résilience des entités critiques prévoit que les États membres doivent prendre des mesures de renforcement de la résilience des infrastructures critiques contre les risques d'origine humaine et naturelle[796]. Par ailleurs, la recommandation (UE) 2024/779 de la Commission du 26 février 2024 pour des infrastructures de câbles sous-marins sûres et résilientes vise à proposer un cadre stratégique intégré (elle prévoit notamment une cartographie et une

792. OCDE, *Competition in Artificial Intelligence Infrastructure*, Paris, 2025, pp. 18-19.
793. https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/baltic-sentry-synthese-participation-fregate-type-fayette-flf-aconit
794. Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) nº 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2).
795. https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/nis2-directive
796. Directive (UE) 2022/2557 du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE.

analyse des infrastructures existantes ainsi qu'une « *boîte à outils pour la sécurité des câbles* » définissant les mesures d'atténuation à adopter). Pour le moyen terme, la Commission propose la mise en place d'une flotte de réserve polyvalente de navires câbliers mobilisables en cas d'urgence. Le cadre européen prévoit également plusieurs instruments de gestion de crise en cas d'incident, notamment le schéma directeur de l'UE pour les infrastructures critiques de 2024 (qui précise les modalités de coordination renforcée en cas de perturbation des infrastructures critiques ayant des conséquences transfrontalières notables[797]) et le schéma directeur en matière de cybersécurité (procédures à suivre en cas d'incidents affectant la disponibilité des réseaux et système d'information, notamment dans le cadre de sabotage de câbles sous-marins[798]). Enfin, 347 millions d'euros supplémentaires dédiés aux infrastructures numériques, y compris aux câbles sous-marins, sont prévus pour 2026-2027[799] et il est envisagé d'établir un statut de projets de câbles d'intérêt européen donnant accès à des procédures de financement accélérées[800].

La France bénéficie dans ce domaine stratégique d'atouts importants, grâce notamment au *hub* de taille mondiale pour l'atterrage des câbles sous-marins à Marseille (*cf. supra*) mais aussi à des acteurs industriels particulièrement dynamiques s'agissant de l'activité clé de pose et de réparation de ces câbles de communication.

Ainsi, *Alcatel Submarine Networks* (ASN) est-il l'un d'un trois leaders du marché mondial de la fabrication, la pose et la maintenance de câbles de communication sous-marins (aux côtés de l'américain *SubCom* et du japonais NEC). L'entreprise, fondée en 1858, est en effet l'un des rares acteurs mondiaux capables de fournir des systèmes de câbles sous-marins clés en main en intervenant sur l'ensemble de la chaîne de valeur : conception, fabrication, pose, maintenance (elle revendique plus de 850 000 kilomètres de systèmes optiques sous-marins déployés dans le monde). En mars 2026, ASN a annoncé un plan d'investissement de près de 100 millions d'euros sur trois ans, entre 2026 et 2028, afin de moderniser ses équipements de production de câbles de nouvelle génération dans ses sites de Calais et de Greenwich[801], deux de ses trois usines européennes. La maîtrise de cette capacité industrielle est essentielle puisqu'elle permet de ne pas dépendre exclusivement de fournisseurs extra-européens pour des infrastructures qui assurent la continuité des communications internationales et cela est d'autant plus important que le marché mondial de la fabrication et de l'intégration des systèmes de câbles sous-marins demeure très concentré. À cette capacité de fabrication s'ajoutent les moyens maritimes d'ASN : une flotte de sept navires câbliers (cinq pour la pose et deux pour la maintenance), répartis dans le monde, ce qui lui permet d'assurer les opérations de pose, de réparation et de maintenance de ses systèmes. L'intégralité de sa flotte est sous

797. https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/06/25/critical-infrastructure-blueprint-for-protecting-eu-citizens-and-the-internal-market/pdf/
798. https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/06/06/eu-adopts-blueprint-to-better-manage-european-cyber-crises-and-incidents/
799. https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/factpages/joint-communication-strengthen-security-and-resilience-submarine-cables
800. https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/submarine-cable-security-toolbox-and-cable-projects-european-interest
801. Communication du 12 mars 2026 – https://www.asn.com/press-release/asn-invests-in-its-industrial-production-facilities/.

pavillon français et gérée par la société Louis Dreyfus Armateurs, permettant ainsi d'articuler l'expertise industrielle d'ASN et le savoir-faire maritime d'un armateur français spécialisé dans les opérations techniques complexes.

De même, Orange Marine, filiale du groupe Orange spécialisée dans la pose, la maintenance et la réparation des câbles de communication sous-marins, est également un acteur de taille mondiale dans ce domaine. L'entreprise a renforcé ses compétences techniques en acquérant SIMEC Technologies en 2000 puis Elettra TLC (ancienne filiale de Telecom Italia) en 2010[802]. Orange Marine et Elettra opèrent aujourd'hui une flotte de sept navires, composée de six navires câbliers dédiés à l'installation et à la réparation, ainsi que d'un navire de reconnaissance destiné à l'exploration et à la cartographie des fonds marins. Trois de ses navires sont sous pavillon français, trois sous pavillon italien et un sous pavillon mauricien. L'entreprise revendique plus de 300 000 kilomètres de câbles sous-marins en fibre optique posés dans le monde et plus de 1 200 réparations réalisées sur des câbles intercontinentaux, parfois jusqu'à 6 000 mètres de profondeur. Orange Marine modernise en outre sa flotte. En novembre 2025, la société a annoncé la construction de deux nouveaux navires câbliers destinés à renforcer la résilience des réseaux sous-marins en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique (dont la construction a été confiée au chantier Colombo Dockyard au Sri Lanka, avec des livraisons prévues en 2028 et 2029[803]).

Le pavillon français est le plus représenté dans la flotte mondiale des bateaux capables de déposer des câbles et de les réparer. Le caractère stratégique de cette flotte explique l'intégration des navires câbliers dans la « flotte stratégique » de la France (article D. 1335-6 du code de la défense). Au-delà des câbles de communication, l'entreprise française Nexans joue également un rôle de premier plan s'agissant de la fabrication, de la pose et de la réparation de câbles sous-marins d'interconnexion électrique.

Ces atouts, pour réels et importants qu'ils soient, n'en sont pas moins potentiellement fragiles, compte tenu de la montée de puissants acteurs comme les GAFAM. Le renouvellement des flottes câblières constitue également un sujet de préoccupation, alors que la multiplication des projets de câbles sous-marins, qu'ils soient destinés aux télécommunications ou aux raccordements des champs *offshore*, accroît la sollicitation des navires câbliers. Cette flotte demeure en effet limitée et vieillissante[804]. Si les navires actuels permettent de traiter les incidents dans des délais généralement raisonnables, leur nombre et leur capacité pourrait être insuffisants à l'avenir. L'Union européenne a

802. https://marine.orange.com/fr/qui-sommes-nous/

803. https://www.orange.com/en/press-release/orange-marine-modernizes-its-fleet-of-cable-ships-to-secure-digital-infrastructure-in-europe-africa-and-the-middle-east-386097

804. Selon un rapport commandé par la SubOptic Association, l'industrie de la capacité sous-marine devra dépenser 3 milliards de dollars pour améliorer sa flotte de réparation et d'entretien au cours des 15 prochaines années. Le volume de kilomètres de câbles déployés devrait croître de 48 % sur la période et les réparations annuelles devraient augmenter de 36 %. Selon l'étude, 1,6 million de kilomètres de nouveaux systèmes de câbles seront installés d'ici 2040, soit environ deux fois plus que le volume mis hors service. Dans le même temps, 47 % des navires de la flotte mondiale de câbles approcheront de la fin de leur durée de vie d'ici 2040. – *Cf.* Robert Clark, « *Aging subsea cable fleet needs a $3B upgrade – report* », Light Reading, 2 juillet 2025 – https://www.lightreading.com/optical-networking/aging-subsea-cable-fleet-needs-a-3b-upgrade-report.

développé un plan d'action visant à favoriser le maintien d'une compétence européenne forte dans le domaine des câbles sous-marins, compte tenu des enjeux stratégiques qu'ils représentent.

Focus n° 25
Le plan d'action de l'Union européenne sur les câbles sous-marins

Le Plan d'action de l'Union européenne sur la sécurité des câbles sous-marins, publié en février 2025[805], fait du renforcement des capacités de réparation et de déploiement un axe central de la résilience européenne. À court terme, la Commission souhaite renforcer la capacité de réparation européenne en facilitant le recours à des services disponibles sur le marché, éventuellement via le mécanisme de protection civile de l'Union, et en soutenant des équipements modulaires de réparation pouvant être installés rapidement sur des navires. Elle insiste aussi sur la nécessité de sécuriser l'approvisionnement en pièces détachées et équipements essentiels, de constituer des stocks lorsque nécessaire et de les prépositionner dans les zones à risque. Pour les câbles électriques, plus spécifiques, elle appelle à une coopération entre États membres, propriétaires et fabricants afin de standardiser les exigences techniques, les pièces détachées et la formation des équipes de réparation.

À moyen terme, la Commission envisage de soutenir l'acquisition ou la contractualisation de navires supplémentaires, en priorité dans le bassin mer Baltique/mer du Nord, mais aussi en mer Méditerranée et dans l'océan Atlantique, afin de réduire les délais d'intervention en cas d'incident majeur. Cette capacité pourrait reposer sur des accords-cadres régionaux garantissant la disponibilité prioritaire de navires adaptés et d'équipages spécialisés. Elle propose enfin, la création d'une flotte européenne de réserve polyvalente de navires câbliers, mobilisable en urgence pour réparer ou déployer des câbles électriques ou optiques. Ces navires pourraient disposer de capacités brise-glace, embarquer des équipements modulaires et servir aussi à d'autres crises, notamment environnementales. Des financements de l'Union, combinés au soutien des États membres, pourraient être mobilisés à cette fin. Par exemple, cette flotte pourrait être cofinancée par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, en synergie avec d'autres fonds, notamment les fonds de cohésion avec les États membres intéressés. Cette capacité pourrait aussi être intégrée au mécanisme de protection civile de l'Union.

Mais si la Commission veut renforcer les capacités de réparation et de déploiement des navires câbliers, certaines contraintes juridiques peuvent produire l'effet inverse. En effet, à partir de 2027, les navires câbliers de 5 000 GT et plus seront intégrés au système européen d'échange de quotas d'émission de CO_2 (*cf.* supra), ce qui suscite des inquiétudes : si le système européen s'applique quel que soit le pavillon dès lors qu'un navire passe part un port européen, des concurrents opérant depuis des

805. Commission européenne, Joint communication to the European Parliament and the Council, *EU Action Plan on Cable Security*, JOIN(2025) 9 final, 21 février 2025.

bases situées hors de l'Union pourraient intervenir en eaux internationales sans supporter le même coût, pouvant conduire ASN et Orange Marine à délocaliser leurs bases logistiques vers le Royaume-Uni ou l'Afrique du Nord pour rester compétitives[806].

2.2.2. Les espaces maritimes utilisés par les criminalités transnationales

La mer n'est pas seulement le théâtre des rivalités stratégiques entre puissances, c'est aussi une zone utilisée par la criminalité transnationale. Elle est ainsi un lieu de pillages mais également un vecteur de trafics criminels.

2.2.2.1. La mer, espace de pillages criminels

a) La pêche illégale, pillage des ressources halieutiques de la mer

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) représenterait, à l'échelle mondiale, près de 20 % des captures totales. Chaque année, jusqu'à 26 millions de tonnes de poissons[807] seraient ainsi prélevées en mer en violation des normes nationales, régionales ou internationales relatives à la conservation et à la gestion durable des ressources halieutiques, pour un montant compris entre 10 et 20 milliards d'euros par an.

La pêche INN recouvre trois catégories principales :
– la pêche non réglementée, qui désigne les activités de pêche menées dans des zones ou sur des stocks non couverts par des mesures de gestion applicables ou exercées par des navires battant pavillon d'États non membres de l'organisation régionale des pêches (ORGP) compétente, dès lors que ces activités sont conduites d'une manière incompatible avec les obligations internationales en matière de conservation des ressources marines ;
– la pêche non déclarée, qui concerne les activités de pêche n'ayant pas été déclarées ou ayant fait l'objet de déclarations inexactes ou incomplètes auprès de l'autorité nationale compétente ou de l'ORGP concernées, contribuant ainsi à compromettre le suivi et l'évaluation des populations halieutiques et donc leur bonne gestion ;
– la pêche illicite, qui est exercée par des navires sans autorisation de l'État côtier compétent ou en violation des lois et règlements applicables, notamment des mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques adoptées au niveau national ou par l'ORGP concernée.

La prédation des ressources halieutiques par ces activités de pêche cause une concurrence déloyale qui affaiblit les opérateurs respectueux du cadre légal et dissuade les investissements dans une gestion durable des ressources, favorise

806. P. Manière, « Dans les câbles sous-marins, les fleurons français ASN et Orange alertent sur la "distorsion de concurrence" provoquée par la taxe carbone européenne », *Le Monde*, 15 avril 2026.
807. Si la réalisation d'estimations précises demeure délicate, certains travaux scientifiques évaluent néanmoins l'ampleur de la pêche illégale à l'échelle mondiale entre 11 et 26 millions de tonnes de captures par an. Voir D. J. Agnew, J. Pearce, G. Pramod, T. Peatman, R. Watson, J. R. Beddington et T. J. Pitcher, « Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing », *PLOS ONE*, vol. 4, n° 2, 2009.

le développement d'une économie grise voire criminelle et génère de graves conséquences écologiques (surexploitation des populations halieutiques, fragilisation des écosystèmes marins). Pour les populations littorales des pays du Sud, dont l'alimentation dépend directement de la consommation de produits issus de la pêche, s'ajoute un enjeu de sécurité alimentaire. Pour la France, la pêche INN est une menace directe en particulier pour les Outre-mer : même si les opérations menées depuis une vingtaine d'années, notamment dans les océans Indien et Pacifique ont permis d'en limiter l'ampleur dans ces zones[808], elle est devenue un problème majeur en Guyane avec le développement d'une pêche illégale massive par des pêcheurs des pays voisins[809].

Face à cette situation, les États ont cherché à renforcer leur capacité d'action. D'abord, sur le plan global, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, entré en vigueur en 2016, premier traité contraignant spécifiquement dirigé contre cette pêche, a prolongé la CNUDM en habilitant les États du port à refuser l'accès à leurs installations portuaires ou le débarquement de captures aux navires soupçonnés d'activités illicites dans le but de les priver de débouché commercial. Le Plan d'action international de la FAO contre la pêche INN, bien que dépourvu de force obligatoire, fournit en outre un cadre opérationnel de référence que les États sont invités à s'approprier dans leurs législations nationales. L'accord de l'OMC sur les subventions à la pêche, dont l'entrée en vigueur est intervenue en 2025 après plusieurs années de négociations, interdit les aides publiques susceptibles de bénéficier aux navires pratiquant la pêche INN ou d'encourager l'exploitation de stocks déjà surexploités.

L'Union européenne, de son côté, a développé un modèle régional très poussé de lutte contre ce phénomène, y compris en utilisant l'arme réglementaire et commerciale pour entraver le développement économique de cette pêche. Le règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil, entré en vigueur en 2010, instaure un dispositif de certification des captures selon lequel tout produit halieutique importé sur le territoire de l'Union doit être accompagné d'un certificat validé par l'État du pavillon attestant de la légalité de sa provenance. Ce mécanisme est assorti d'un système de « cartons » gradués (jaune pour l'avertissement, rouge pour l'interdiction d'importation) permettant à la Commission de sanctionner les États tiers insuffisamment coopératifs dans la lutte contre la pêche INN, qui a démontré son efficacité coercitive. L'attribution d'un carton rouge à la Thaïlande en 2015, par exemple, a ainsi contraint ce pays à procéder à une réforme substantielle de sa législation halieutique pour lutter contre la pêche INN. L'Union européenne a également institué en 2005 une Agence européenne de contrôle des pêches, dont le siège est à Vigo (Espagne) et qui vise à assurer l'uniformité et l'efficacité des contrôles des pêches dans l'Union et de contribuer à la lutte internationale contre la pêche INN.

Les progrès technologiques procurent des capacités nouvelles de détection et de répression des activités de pêche illicites, notamment grâce au recours croissant à la surveillance satellitaire et à l'intelligence artificielle. Le déploiement du *Vessel Monitoring System*, du système d'identification automatique (AIS) et

808. T. Duchesne, « Les nouveaux enjeux géopolitiques et maritimes de l'outre-mer français », *Diplomatie*, n° 129, septembre-octobre 2024, p. 73.
809. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, *op. cit.*, p. 12.

des constellations de satellites à synthèse d'ouverture comme RADARSAT-2 permet ainsi une surveillance quasi continue de l'activité des navires de pêche en haute mer, le recours à des algorithmes pour traiter ces flux de données permettant de mieux identifier des comportements suspects (extinction volontaire des balises de localisation, itinéraires atypiques, stationnements prolongés dans des zones de pêche réglementées). Il convient toutefois de relever les limites inhérentes à ces dispositifs. Ainsi, la résolution spatiale du programme *Copernicus* demeure-t-elle insuffisante pour la détection des embarcations de petite taille, qui constituent une part non négligeable des acteurs de la pêche INN dans les zones côtières de l'hémisphère Sud.

Il reste que l'effectivité de ces dispositifs peut être compromise par des défaillances structurelles comme le recours aux pavillons de complaisance voire aux navires fantômes, sans parler de la corruption. Dans ce domaine comme dans d'autres, cela passe sans doute par la poursuite des efforts pour renforcer des mécanismes de responsabilité de l'État du pavillon (tel que le Registre mondial des navires de pêche de la FAO, outil de traçabilité précieux mais dont le développement demeure en cours) ainsi que les capacités d'action alternative de l'État côtier.

b) La piraterie : pillage de l'économie maritime

Bien différente de l'image folklorique voire romantique véhiculée par la fiction et notamment le cinéma, la piraterie constitue aujourd'hui un fléau pour l'économie maritime, en particulier dans certaines zones, notamment en mer de Chine méridionale et dans le détroit de Malacca ainsi que dans le golfe de Guinée.

La piraterie existe depuis l'Antiquité et s'est fortement développée dans les Caraïbes dès la fin du XVIe siècle et jusqu'au milieu du XVIIIe siècle. Alors que ce phénomène avait très fortement diminué aux XIXe et XXe siècles, il prend à nouveau de l'ampleur dans les années 1990 en prospérant sur le développement du commerce maritime et sur la faillite de certains États comme la Somalie, qui sert de base de départ aux bandes criminelles qui rançonnent les navires et font prisonniers les marins ou les passagers. 250 incidents ont ainsi été recensés en 1997 et 450 en 2000[810]. La géographie de la piraterie a évolué : jusqu'en 2012, le phénomène était concentré entre l'Afrique de l'Est, l'Inde et la péninsule arabique, ainsi qu'en Asie du Sud-Est et dans le golfe de Guinée[811]. Après 2012, le nombre d'attaques en Afrique de l'Est a diminué, alors que la piraterie a pris de l'ampleur dans le golfe de Guinée et en Asie du Sud-Est[812]. Ces dernières années, si la piraterie au large du Nigéria a diminué, le brigandage dans les eaux de l'État côtier ou même à quai a, quant à lui, augmenté[813]. En outre, depuis 2020 et en particulier en 2024, les attaques de pirates au large de l'Afrique orientale connaissent une recrudescence, favorisée par les désordres entraînés par les attaques de milices houthies en mer Rouge.

810. P. Sartre, « La piraterie en mer », Études, 2009/3, tome 410, pp. 295-304.
811. J. De Sousa et M. Mercier, « La piraterie maritime : faits stylisés et mécanismes économiques », *Revue française d'économie*, 2019/3, vol. xxxiv, pp. 167-198. https://doi.org/10.3917/rfe.193.0167.
812. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ssm/Ecodef%20180.pdf, p. 7.
813. Cour des comptes, Observations définitives, Les opérations de la marine nationale au large de l'Afrique, Exercices 2019 à 2024, 13 octobre 2025, pp. 7 et 22.

La piraterie prend pour cible à la fois des navires de commerce, de pêche et de plaisance, l'objectif des pirates étant de s'approprier la cargaison et le matériel du navire attaqué et/ou de demander une rançon contre la libération du navire, de son équipage et de ses passagers[814]. Elle s'explique par divers facteurs, comme un positionnement géographique stratégique et un environnement naturel propice, un trafic maritime intense, notamment de porte-conteneurs, la faiblesse des États concernés, la pauvreté de la population, ou encore la perte de revenus des pêcheurs. Elle génère d'importantes pertes économiques pour les acteurs de l'économie maritime, notamment dues aux vols et déprédations à bord, à l'immobilisation des navires, à l'allongement du délai de transit pour contourner les zones les plus critiques, aux rançons, à l'augmentation des coûts d'assurance, au coût de réacheminement, au prix des équipements de sécurité ou encore aux frais judiciaires[815]. Par exemple, la piraterie en Somalie aurait augmenté les coûts de transport de 8 % et engendré entre 0,9 et 3,3 milliards de dollars de pertes pour l'industrie du transport maritime[816]. La piraterie affecte également le transport maritime dans les détroits de Malacca et de Singapour, qui constituent de véritables autoroutes maritimes mondiales[817] et sont empruntés chaque année par plus de 120 000 navires, soit un tiers du commerce mondial. Les attaques de pirates, notamment les prises d'otage, constituent des phénomènes très médiatisés, avec pour exemple les agissements de pirates somaliens à l'encontre du navire de croisière Le Ponant en 2008 ou la capture du tanker luxembourgeois Gascogne en 2013 dans le golfe de Guinée.

Les détroits, lieux stratégiques pour le commerce international mais fragiles en raison de leur géographie, sont également des zones propices aux actions de déstabilisation menées par des groupes de pirates ou aux actions terroristes. Le détroit de Malacca reste le théâtre d'opérations sporadiques de piraterie, en dépit des actions menées par les marines régionales de la zone. Quant à la mer Rouge et au détroit de Bab-el-Mandeb, ils sont le théâtre d'attaques répétées des navires de commerce à destination de l'Europe depuis le début de la guerre civile au Yémen, Plusieurs opérations ont été lancées par les marines américaines et européennes pour tenter de limiter ces attaques des houthis, comme l'opération américaine *Prosperity Guardian* (décembre 2023) et l'initiative européenne EUNAVFOR Aspides (février 2024)[818]. Cette situation a conduit les compagnies d'assurance à relever le niveau de leur prime et les compagnies maritimes à modifier les voies maritimes empruntées par leurs navires.

Face à la piraterie, les acteurs publics se sont efforcés de réagir mais la situation s'avère complexe.

814. https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/fiches-pratiques/risques/le-risque-de-piraterie-maritime

815. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ssm/Ecodef%20180.pdf. p. 9.

816. T. Besley, T. Fetzer et H. Mueller, « The Welfare Cost of Lawlessness : Evidence from Somali Piracy », *Journal of the European Economic Association*, vol. 13, n° 2, 2015, pp. 203-239. https://doi.org/10.1111/jeea.12114.

817. A. McCauley, « Pirates in Southeast Asia : The World's Most Dangerous Waters », *Time*, août 2014.

818. https://www.defense.gouv.fr/cesm/actualites/breve-marine-ndeg283-mer-rouge-passage-strategique-tension

Le cadre juridique international est fixé par l'article 101 de la CNUDM, qui donne une définition précise de la piraterie[819], laquelle se distingue du simple brigandage dans la mesure où la première concerne des actes, commis à des fins privées contre un navire ou des personnes et des biens se trouvant à son bord, qui ont lieu en haute mer ou dans des eaux ne relevant de la juridiction d'aucun État, alors que le second concerne des actes comparables commis dans les eaux intérieures, archipélagiques ou territoriales d'un État (*cf.* résolution n° 1025 de l'OMI[820]). La CNUDM consacre une obligation de coopération contre la piraterie internationale ainsi qu'une responsabilité de l'État procédant à une interception de navire. La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988 de l'OMI, ratifiée par la France, complète et précise ce cadre et l'OMI a également codifié des règles visant à assurer une bonne gestion de la sécurité maritime et de la sûreté des navires et installations portuaires contre les menaces en mer (code international de gestion de la sécurité).

Pour autant, ce cadre juridique demeure fragile, d'autant que de nombreux États ne l'ont qu'incomplètement ou imparfaitement transposé dans leur droit national. La judiciarisation des actes de piraterie reste complexe non seulement sur le plan juridique mais aussi en matière de collecte de preuves. La distinction entre actes de la piraterie et actes de brigandage, pour logique qu'elle soit du point de vue juridique et au regard de la souveraineté de l'État côtier, en principe seul compétent pour réprimer le brigandage, formellement commis sur son territoire, peut également poser des difficultés en cas de poursuites judiciaires[821]. Quant aux opérations de grande envergure, elles dépendent de processus politiques complexes qui peuvent être coûteux[822]. En raison du manque de moyens des acteurs de sécurité régionaux, les arrestations et poursuites des pirates sont loin d'être systématiques[823].

Ces fragilités sont évidemment exploitées par les réseaux de piraterie, qui tendent à se professionnaliser, à s'aventurer de plus en plus loin en haute mer et à utiliser des méthodes de plus en plus violentes, notamment dans le golfe de Guinée où les profits peuvent être très importants, compte tenu de la place qu'y tient l'exploitation pétrolière[824]. Cette recrudescence de violence pousse les armateurs à recourir à l'autoprotection via des sociétés militaires privées, y compris dans les eaux territoriales, conduisant à un recours de plus en plus fréquent depuis une vingtaine d'années à des personnels de sécurité armés

819. « *a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé : i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer ; ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux points 1 a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter* ».

820. « *tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation, ou menace de déprédation, autre qu'un acte de piraterie, commis à des fins privées contre un navire, ou contre des personnes ou des biens à son bord, dans les eaux intérieures, les eaux archipélagiques ou la mer territoriale d'un État* » ou « *tout acte ayant pour but d'inciter à commettre un acte défini ci-dessus ou commis dans l'intention de le faciliter* ».

821. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cesm/BM_267_Piraterie_GGuin%C3%A9e.pdf, p. 2.

822. https://www.isemar.org/wp-content/uploads/2018/04/note-de-synthese-199-piraterie-maritime.pdf

823. https://www.mica-center.org/download/3285/?tmstv=1773235022

824. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cesm/BM_267_Piraterie_GGuin%C3%A9e.pdf, p. 1.

privés à bord des navires marchands dans certaines zones maritimes à haut risque. L'OMI laisse aux États du pavillon le soin d'en autoriser l'usage, tout en ayant élaboré des lignes directrices visant à encadrer les sociétés de sécurité maritime et les règles d'emploi de la force[825].

Les États et les organisations internationales s'attachent également à l'amélioration des systèmes d'informations relatives aux navires, aux équipages et aux cargaisons afin de suivre leur positionnement, par le biais notamment du SSAS (*Ship Security Alert System*) ou de l'AIS (*Automatic Identification System*). La sécurité de ce dernier, rendu obligatoire par l'OMI depuis 2004, n'est pas totalement satisfaisante au regard du risque que représente le piratage de données et la localisation des cibles potentielles[826]. Il est tout de même possible de faire reculer la piraterie en conjuguant les actions contre les réseaux de piraterie avec la prise de mesures de protection à bord et dans les corridors maritimes sécurisés et recommandés. Plusieurs États se sont d'ores et déjà dotés d'une structure administrative pour la sécurité maritime ou pour l'action de l'État en mer.

Depuis 2008, l'Union européenne conduit, avec un rôle moteur de la France et sur le fondement des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la piraterie au large de la Somalie, une action globale de lutte contre ce phénomène, notamment dans le cadre de son opération ATALANTA. Celle-ci mobilise des moyens militaires, notamment navals, fournis par les États membres qui y participent et qui vise à protéger les navires vulnérables qui transitent dans la zone et à dissuader les pirates d'agir. Cette opération a contribué à faire significativement baisser la piraterie dans cette zone. La situation est plus complexe dans le golfe de Guinée où il n'existe pas d'opération d'envergure, la présence européenne étant restreinte à des programmes de formation ou d'appui au cadre d'action nationale des États riverains qui sont très vigilants quant au respect de leur souveraineté. La France, pour sa part, y a développé depuis plusieurs décennies l'opération *Corymbe*[827], qui consiste à apporter un soutien direct aux marines africaines concernées, à favoriser la coopération navale volontaire et à encourager les armateurs à mettre en place les meilleures pratiques de protection à bord[828]. Par ailleurs, 25 États d'Afrique de l'Ouest et centrale ont lancé en 2013 le « processus de Yaoundé », qui vise à instaurer un cadre politique de sécurisation des eaux, accompagné d'un code de conduite traitant de la piraterie, des vols à main armée et de la pêche INN[829]. Le système comprend 26 centres de coordination interrégionale appuyés par l'OMI mais aussi par l'Union européenne[830].

825. Par ailleurs, des standards internationaux ont été développés, comme la norme ISO/PAS 28007, qui définit les exigences applicables aux sociétés privées de sécurité maritime (organisation, formation, gestion des incidents).
826. https://emsa.europa.eu/thetis-mrv/items.html?cid=2&id=5358& ; https://www.imo.org/fr/mediacentre/meetingsummaries/pages/ncsr-10th-session.aspx
827. Mission initiée en 1990 par la France et plusieurs pays du golfe de Guinée.
828. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/operations/Dossier%20de%20presse%20Op%C3%A9ration%20CORYMBE.pdf
829. https://www.imo.org/fr/ourwork/security/pages/west-and-central-africa.aspx
830. https://www.armateursdefrance.org/sites/default/files/decryptages/decryptage_piraterie_moderne_3.pdf

Enfin, des mécanismes opérationnels complètent ce dispositif. Ainsi, le *Maritime Information Cooperation and Awareness Center* (*MICA Center*), basé à Brest et placé sous l'autorité directe du sous-chef d'état-major opérations de la Marine nationale, constitue le centre d'expertise français à compétence mondiale dédié à la sûreté maritime depuis sa création en 2016. Composé d'une trentaine de personnels militaires et civils, dont des représentants de marines partenaires, il assure une veille permanente sur l'ensemble du trafic maritime mondial. Il remplit une triple mission de collecte et d'analyse du renseignement, de centralisation des alertes en cas d'incident, et de relais de l'information vers ses partenaires étatiques et privés. Initialement centré sur la piraterie, son périmètre s'est progressivement élargi à l'ensemble des menaces pesant sur la sûreté maritime (narcotrafic, trafics d'êtres humains, immigration clandestine, cybermenaces et attaques terroristes). Dans le cadre de l'accord franco-britannique *Maritime Domain Awareness for Trade – Gulf of Guinea* (MDAT-GoG), il assure conjointement avec son centre miroir de Portsmouth la surveillance de la zone du golfe de Guinée. Ce dispositif s'articule avec d'autres structures internationales spécialisées, tels que le *Maritime Security Centre – Horn of Africa* (MSCHOA), rattaché à l'opération Atalante de l'Union européenne, colocalisé à Brest avec le MICA Center, qui contribue à la protection de la navigation commerciale dans le golfe d'Aden, le bassin somalien et les abords de la Corne de l'Afrique, en lien avec les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la piraterie au large de la Somalie, ainsi que le « code de conduite de Djibouti » (principal cadre régional de coopération, adopté en 2009 sous l'égide de l'OMI pour lutter contre la piraterie et la criminalité maritime dans l'océan Indien et le golfe d'Aden ; la France l'a rejoint en 2025, devenant le 19e État signataire).

c) Le pillage des vestiges sous-marins

« *La mer est le plus grand musée du monde* » affirmait en 1928 l'archéologue français Salomon Reinach (1858-1932). Mais les richesses contenues dans cet immense musée sont exposées à la convoitise des réseaux criminels qui pillent les vestiges souvent irremplaçables du passé à des fins de trafic, d'autant plus facilement que les contrôles sont difficiles à réaliser et très peu nombreux et que les moyens techniques permettant l'extraction illicite des épaves se sont considérablement développés.

Pourtant, les épaves sous-marines, qu'elles résultent d'un naufrage ou d'un simple abandon, sont en principe protégées par le droit international. La convention de Nairobi de 2007 confère aux États le droit de prendre des mesures propres à faciliter l'enlèvement des épaves situées dans leur ZEE ou dans la zone adjacente à la mer territoriale (ils peuvent aussi, si l'épave constitue un danger, saisir l'État de pavillon qui a alors l'obligation de procéder au retrait de l'épave dans un délai raisonnable). Les épaves sont par ailleurs protégées au titre du régime international relatif à la préservation de la protection du patrimoine sous-marin, la CNUDM prévoyant l'obligation pour les États « *de protéger les objets de caractère archéologique ou historique découverts en mer et coopèrent à cette fin* » (article 303). La convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001) précise les déclinaisons opérationnelles et les limites de ce régime de protection. L'article 1er stipule que sont protégées « *toutes les traces d'existence humaine présentant un caractère culturel, historique ou archéologique qui sont immergées, partiellement ou totalement,*

périodiquement ou en permanence depuis cent ans au moins » et que, à ce titre, les épaves doivent être protégées avec « *tout ou partie [...] de leur cargaison ou autre contenu* ». Plus largement, cette convention exclut toute possibilité d'exploitation commerciale du patrimoine culturel subaquatique et prévoit plusieurs mesures de sanction, notamment la possibilité de la fermeture des ports, la réquisition d'artefacts, ainsi que des enquêtes et poursuites[831]. Elle n'a toutefois qu'une portée limitée du fait du nombre de pays non signataires (États-Unis, Canada et Royaume-Uni notamment) et des nombreuses réserves émises par ceux l'ayant ratifiée.

La France a étendu la compétence des juridictions du littoral spécialisées (les JULIS : *cf. infra*) à ces infractions pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le trafic de biens culturels, contre lequel le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) collabore activement avec la Direction générale des douanes.

Au total, la protection de ce patrimoine est encore très insuffisante dans de nombreuses zones du monde, alors que le dérèglement climatique contribue par ailleurs à menacer l'existence de ces vestiges.

2.2.2.2. La mer comme vecteur de trafics criminels

La mer, lieu de passage par excellence, est aussi utilisée par des réseaux criminels comme vecteur de leurs trafics. C'est notamment le cas pour le narcotrafic mais aussi pour les réseaux d'immigration clandestine avec les drames humains que cela entraîne.

a) Le narcotrafic passe par la mer

L'essentiel du trafic mondial de drogue transite aujourd'hui par la mer. Les espaces maritimes et les ports constituent en particulier des voies privilégiées d'acheminement depuis les zones de production vers l'Europe, notamment depuis l'Amérique latine, via l'Atlantique et le golfe de Guinée. Le narcotrafic maritime constitue aujourd'hui un enjeu sécuritaire majeur pour la France[832], révélateur de l'utilisation des espaces maritimes par la grande criminalité organisée. La lutte contre ce trafic en haute mer est complexe, à la fois techniquement et juridiquement puisque, pour intercepter un navire suspecté de trafic de stupéfiants en dehors de ses eaux territoriales, l'État se doit d'obtenir l'autorisation préalable de l'État du pavillon[833]. Au demeurant, compte tenu de l'ampleur des volumes qui transitent par la voie maritime, les interceptions même importantes qui y sont réalisées semblent désormais faire partie des risques que les cartels de narcotrafiquants intègrent dans leurs modèles économiques.

La mer est une route privilégiée pour acheminer la drogue vers les pays de consommation : son étendue permet le trafic de masse et offre de nombreux points de stockage et de débarquement. Les malfaiteurs emploient différentes méthodes de dissimulation des produits illicites, y compris la pénétration par effraction des espaces portuaires et le rapprochement des navires au moment du

831. https://www.unesco.org/fr/underwater-heritage/threats
832. Sénat, « II. La lutte contre le narcotrafic désarmée : vider l'océan à la petite cuillère », in *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic*, de MM. J. Durain et E. Blanc, rapport de commission d'enquête n° 588 (2023-2024), 7 mai 2024.
833. *Ibid*.

mouillage mais aussi en mer en récupérant les substances larguées au préalable (technique du *drop off*). Les réseaux de narcotrafiquants se familiarisent avec la construction navale de nouveaux prototypes dans le cadre d'une production clandestine installée dans les zones reculées : ils disposent même désormais de petits submersibles capables de transporter la drogue sous les eaux, à l'abri de la vigilance des navires de surface, au point que cette voie sous-marine pourrait devenir la seconde voie de transit des marchandises stupéfiantes en provenance d'Amérique latine après la voie maritime en surface[834].

Les routes employées pour ce trafic sont variées et les réseaux criminels font preuve d'une grande capacité d'adaptation et d'innovation face aux actions des États, développant une forme redoutablement efficace de maîtrise des circuits logistiques mondiaux[835]. Les outre-mer antillais et la Guyane constituent également des zones de transit majeures, à proximité des quatre principaux pays producteurs de cocaïne (Bolivie, Pérou, Colombie et Venezuela)[836] et de pays de transit comme Sainte-Lucie, le Guyana ou la République dominicaine, ce qui favorise la diffusion de produits stupéfiants (dans la zone Antilles, 28 tonnes de produits stupéfiants ont été interceptées en 2024). Une partie de la drogue transite ensuite à bord de conteneurs ou de navires de plaisance vers l'Europe. En 2022, 55 % de la cocaïne saisie dans l'Hexagone (6,7 tonnes) provenait des Antilles et de Guyane. Les mesures dissuasives mises en place dans les aéroports comme le « plan mules » (2022) et le « 100 % contrôles physiques » ainsi que l'usage d'outils technologiques de plus en plus sophistiqués conduisent à un report de l'activité vers les ports de Fort-de-France et de Pointe-à-Pitre et l'usage de nouveaux modes de transport tels que les « *go fast* maritimes »[837]. Le narcotrafic concerne également l'île de La Réunion, qui se situe à proximité des routes maritimes du trafic d'héroïne en provenance d'Asie centrale vers les pays d'Afrique de l'Est puis l'Europe[838]. La Polynésie et la Nouvelle-Calédonie sont aussi situées sur des axes importants pour le trafic de stupéfiants[839] : en février 2026, la Marine nationale a saisi en Polynésie 4,87 tonnes de cocaïne[840]. Le narcotrafic a pour conséquence une intensification de la criminalité dans les territoires ultramarins : le taux d'homicides dans la zone Antilles-Guyane est

834. https://www.defense.gouv.fr/cesm/nos-publications/breves-marines-du-cesm/breves-marines-ndeg155-trafic-mers

835. https://www.sefacil.com/wp-content/uploads/2025/05/THALASSOPOLITICS-2.pdf, F. Manet, Thalassopolitique du narcotrafic international : la face cachée de la mondialisation ?, Management et Société. Ed. EMS, 2024, pp. 51-56.

836. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, rapport de MM. P. Bas et V. Lurel fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 264 (2024-2025), 23 janvier 2025, pp. 46-47.

837. Cour des comptes, L'OFAST et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre les trafics de stupéfiants, observations définitives, exercices 2018 à 2023, S2024-1295, publié le 27 novembre 2024, p. 13.

838. T. Duchesne, « Les nouveaux enjeux géopolitiques et maritimes de l'outre-mer français », *op. cit.*, p. 73.

839. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur la place des outre-mer dans la diplomatie française*, présenté par Mme A. Bamana, M. P. Gaillard et Mme M. Petit, rapport d'information n° 2076, 13 novembre 2025, p. 113.

840. https://www.defense.gouv.fr/marine/actualites/lutte-contre-narcotrafic-487-tonnes-cocaine-saisies-marine-nationale-zone-maritime-polynesie

ainsi sept fois plus élevé que dans l'Hexagone et la consommation de drogue devient un problème de santé publique dans les Outre-mer, notamment de crack dans les Antilles et en Guyane[841] ou de méthamphétamine *ICE* en Polynésie[842].

Les ports représentent une interface pour 75 % du volume des échanges extérieurs de l'Union européenne et sont de ce fait particulièrement vulnérables au narcotrafic[843], d'autant que les contrôles sont très limités quantitativement, seuls 2 à 10 % des conteneurs à destination des ports européens subissant des inspections[844]. Les grands ports européens que sont Rotterdam et Anvers sont particulièrement exposés à la pénétration du trafic de drogue, qui prend également une grande ampleur dans les grands ports français et tend même à se développer, au fur et à mesure que des mesures de sécurité y sont prises, dans les ports d'importance secondaire.

Face à l'ampleur mondiale de ce trafic et des routes qu'il emprunte, notamment sur les mers, les acteurs publics cherchent à mieux s'organiser. Outre le cadre juridique organisé notamment par les conventions internationales et les accords bilatéraux (*cf. supra*), les États se sont efforcés de mettre en place des dispositifs opérationnels de coopération.

Au niveau mondial, plusieurs acteurs et instruments donnent un cadre global à la lutte contre le trafic de stupéfiants, notamment l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Organe international de contrôle des stupéfiants. La Commission des stupéfiants, en lien avec l'OMC, participe à l'élaboration des politiques publiques internationales et à la classification des substances à placer sous surveillance. Ces dispositifs reposent sur des instruments juridiques notamment la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988), qui constituent le socle de cette coopération internationale dans le domaine maritime.

C'est plutôt au plan régional que s'est structurée la coopération opérationnelle. Au niveau européen, Europol pour la coopération policière et Eurojust pour la coopération judiciaire contribuent à fluidifier et à rendre plus efficace l'action des services nationaux. La coopération opérationnelle en matière de lutte contre les stupéfiants s'appuie en particulier sur le Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants, ou MAOC-N, établi à Lisbonne en 2007 à l'initiative de plusieurs États européens, dont la France. Ce centre réunit des officiers de liaison issus d'autorités policières, douanières, militaires et maritimes des États participants, ainsi que des partenaires américains, afin de centraliser et d'exploiter le renseignement maritime et de faciliter des opérations coordonnées d'interception du narcotrafic dans l'Atlantique. Son modèle a inspiré la création, en 2008, du Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée (CeCLAD-M), chargé de renforcer les échanges

841. Cour des comptes, L'Ofast et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre le trafic de stupéfiants, *op. cit.*, p. 23.
842. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, *op. cit.*, pp. 50-52.
843. Note de Synthèse ISEMAR n° 276, Les enjeux maritimes et portuaires de la lutte contre les narcotrafics, décembre 2025, p. 3.
844. Europol. (2023). Criminal Networks in EU Ports : *Risks and Challenges for Law Enforcement : Focus on the Misappropriation of Container Reference Codes in the Ports of Antwerp, Hamburg, and Rotterdam*, p. 4.

d'informations et la coordination entre services français et étrangers pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants par voie maritime et aérienne en Méditerranée.

Cette coopération a permis des saisies massives de drogue par les navires de la Marine nationale au cours des dernières années. En 2025, c'est ainsi un total de 87,6 tonnes qui ont été saisies contre 48,3 tonnes en 2024 (dont 58 tonnes de cocaïne en 2025 contre 40,2 en 2024, 21 tonnes en 2023 et 9,2 en 2022 et moins de 2 en 2021), les principales saisies ayant eu lieu dans la zone Antilles-Caraïbes et dans l'Atlantique. On estime ainsi que plus de 80 % de la production de drogue en Amérique du sud se dirige désormais vers le marché européen, dont la plus grande partie transite par la voie maritime, depuis le bassin Caraïbes-Antilles vers l'Europe en traversant l'Atlantique.

L'ampleur de ces saisines soulève toutefois plusieurs questions. Tout d'abord, elle souligne à quel point la voie maritime constitue le principal passage entre les zones de production et les pays où s'effectue la consommation et la disproportion entre le volume probable du trafic et le niveau des saisies. Même si le niveau des saisies paraît important, il est considéré comme ne constituant qu'environ 10 % du volume qui transite. Les saisies ne constituent donc pour les organisations criminelles qu'une nuisance mais pas un véritable obstacle à leurs trafics. Cela renvoie à la question des moyens. La France, grâce à l'efficacité de sa Marine, joue un rôle central, suivie de plus loin par l'Espagne et le Portugal mais se pose la question de l'adéquation des moyens à l'ampleur du défi. En outre, la question de l'organisation concrète des saisies et de leur suite se pose : que faire des stocks saisis, des navires arraisonnés, des équipages – le plus souvent extra-européens – interceptés ? Dans de nombreux cas, les acteurs français, en accord avec les autorités judiciaires, font le choix de relâcher les navires comme les équipages (afin de limiter les coûts qu'induirait un transfert en France) et de détruire les stocks saisis soit en les immergeant en haute mer (ce qui peut poser des questions d'ordre écologique), soit en les ramenant vers le territoire le plus proche (souvent les Antilles) pour qu'ils y soient incinérés, ce qui pose des difficultés pratiques notamment en termes de capacité des incinérateurs concernés (la Marine envisagerait de disposer d'incinérateurs embarqués pour détruire le stock saisi pendant la navigation). Enfin, une dernière question est celle de l'articulation avec les actions judiciaires conduites à terre, qui visent à démanteler des filières criminelles mais qui ne peuvent se saisir que de stocks beaucoup plus limités. Ces questions délicates mériteraient de faire l'objet d'un examen approfondi par les autorités compétentes, y compris au plan européen (dans la mesure où l'appui de l'Union européenne pourrait être nécessaire en termes de moyens).

b) Les voies maritimes de l'immigration clandestine

Depuis la préhistoire, la mer constitue un axe majeur des déplacements humains[845]. Au dernier quart du XXe siècle, les *boat people*, qui cherchaient à fuir le Vietnam grâce à des embarcations de fortune, en ont donné une version dramatique. Aujourd'hui encore, une part importante des migrations dans le monde s'effectue par voie maritime, en particulier celles qui se dirigent vers l'Europe et, au sein du continent européen, vers la Grande-Bretagne.

845. J.-L. Miège (dir.), *Navigation et migrations en Méditerranée : De la préhistoire à nos jours*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Hors collection », 1990, p. 428. https://doi.org/10.3917/cnrs.miege.1990.01.

L'Europe se trouve en effet au carrefour de plusieurs routes migratoires maritimes. D'une part, une grande partie des flux migratoires irréguliers à destination de l'Europe occidentale en provenance d'Afrique et d'Asie transite par la Méditerranée. Plusieurs routes traversant la Méditerranée peuvent être identifiées : celle qui traverse la Méditerranée centrale en passant par l'Afrique du Nord – souvent via la Libye mais aussi la Tunisie – vers l'Italie et, dans une moindre mesure, Malte (elle demeure la plus empruntée) ; celle de la Méditerranée occidentale conduit vers l'Espagne depuis l'Afrique du Nord – principalement via le Maroc ; celle de la Méditerranée orientale passe par la Turquie pour rejoindre principalement la Grèce (ou la Bulgarie mais plutôt par la voie terrestre)[846] ; une dernière route maritime passe par Atlantique, essentiellement via le Sénégal, pour atteindre les îles Canaries[847]. D'autre part, de nombreuses personnes tentent, depuis les années 1990, de traverser la Manche pour rejoindre le Royaume-Uni, notamment depuis la côte aux alentours de Calais[848]. En 2025, 41 472 personnes auraient rejoint le Royaume-Uni sur des petits bateaux (*small boats*) à travers la Manche, malgré les difficultés de navigation : entre septembre 2024 et septembre 2025, ce type d'embarcation représentait 89 % des arrivées détectées en Angleterre et 40 % des demandes d'asile[849].

Les territoires ultramarins font aussi face au défi d'une immigration clandestine qui emprunte largement des voies maritimes. C'est en particulier le cas pour Mayotte, qui compte 80 000 à 100 000 étrangers en situation irrégulière pour une population de 329 000 habitants et où les trois-quarts des 10 000 naissances annuelles sont le fait de mères de nationalité étrangère et dont la situation migratoire reste particulièrement difficile malgré les efforts de l'État qui y a déployé d'importants moyens[850]. L'immigration clandestine arrive à Mayotte par la voie maritime, en provenance des Comores mais aussi, ces dernières années, en provenance de l'Afrique des Grands Lacs et de l'Afrique de l'Est. Certains élus de l'île estiment que l'immigration en provenance des Comores mais aussi du continent africain est instrumentalisée par les autorités comoriennes pour remettre en cause la souveraineté française sur Mayotte[851]. Il est certain que l'île subit depuis 2024 une crise migratoire particulièrement aigüe[852]. Aux Antilles, la crise haïtienne mais aussi les difficultés au Venezuela ont conduit à une recrudescence des migrations empruntant la voie maritime[853] : la petite île d'Aruba, au large du Venezuela dans les Antilles néerlandaises, est ainsi l'État qui a le taux de réfugiés le plus élevé au monde (17 000 pour 110 000 habitants). En 2024, les demandes d'asile ont augmenté de 31,3 % en Guyane et ont doublé en Guadeloupe[854].

846. https://missingmigrants.iom.int/fr/region/mediterranee
847. https://missingmigrants.iom.int/region/africa
848. https://missingmigrants.iom.int/fr/region/europe
849. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9681/
850. Sénat, Rapport d'information n° 525, Mayotte et La Réunion : entre fragilités structurelles et menaces émergentes, 8 avril 2026.
851. Rapport d'information sur la place des outre-mer dans la diplomatie française, n° 2076, *op. cit.*, p. 92-93.
852. Sénat, *L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, *op. cit.*, p. 82.
853. *Ibid.*
854. Ministère de l'Intérieur, *Les Chiffres clés de l'immigration 2024*, octobre 2025, p. 96.

La migration irrégulière est en partie le fait de réseaux criminels de passeurs, dont le chiffre d'affaires annuel est estimé à plus de cinq milliards d'euros par la Commission européenne[855].

Ces traversées conduisent à des drames humains de grande ampleur. Plus de 80 000 personnes auraient disparu depuis 2014 au cours d'un processus de migration internationale[856], avec un pic de près de 10 000 personnes en 2024 (en 2025, 7 667 disparitions ont été recensées[857]). La route la plus meurtrière est celle de la Méditerranée centrale, où plus de 26 000 personnes ont trouvé la mort depuis 2014[858].

La lutte contre l'immigration irrégulière, partie intégrante de l'action de l'État en mer, s'exerce dans un cadre européen et international. Le protocole additionnel à la convention de Palerme du 15 novembre 2000 relatif à la lutte contre le trafic illicite de migrants autorise les États à coopérer dans l'organisation de patrouilles maritimes pour empêcher des migrants de prendre la mer et refouler les embarcations vers leur point de départ. Dans l'Union européenne, la lutte contre l'immigration irrégulière s'exerce sous l'égide de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle du contrôle des frontières extérieures (Frontex), investie d'un double mandat de garde-frontières et de garde-côtes. Celle-ci est impliquée dans plusieurs opérations conjointes de contrôle et de surveillance aux frontières européennes. L'opération Thémis remplace depuis février 2018 l'opération Triton (2014) pour contrôler la frontière maritime de la Méditerranée centrale. L'opération Poséidon, menée conjointement par Frontex et la Grèce à partir de décembre 2015, surveille la frontière maritime entre la Grèce et la Turquie en Méditerranée orientale. En Méditerranée occidentale, l'opération Indalo vise à contrôler la frontière maritime entre l'Espagne et le Maroc, dans le détroit de Gibraltar jusqu'à Malaga. Le long de la côté Atlantique, l'opération HERA est chargée de surveiller la frontière maritime entre l'Afrique de l'Ouest et l'Espagne (îles Canaries). Frontex est aussi présente dans les Balkans occidentaux, y compris dans les mers Adriatique et Ionienne. Finalement, dans le cadre de l'opération Opal Coast, depuis décembre 2021, Frontex déploie un avion de surveillance aérienne pour assister les autorités françaises et belges afin de détecter et intercepter les personnes exilées qui tentent de traverser la Manche.

L'Union européenne a conclu plusieurs accords et partenariats avec des pays méditerranéens afin de lutter contre l'immigration irrégulière en mer Méditerranée. Ceux-ci incluent notamment un renforcement de la lutte contre les réseaux de traite et de passeurs, une formation des garde-côtes et une coopération accrue avec Frontex. De tels accords ont en particulier été conclus avec la Turquie (2016), la Libye (2020) et l'Égypte (2024). Cette coopération suscite toutefois des controverses, notamment s'agissant de la Libye, où les

855. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/migrant-smuggling_en
856. https://missingmigrants.iom.int/fr
857. https://missingmigrants.iom.int/fr/donnees
858. *Ibid.*

modalités d'intervention des garde-côtes et les incidents survenus avec des navires de secours humanitaire[859] nourrissent des inquiétudes relatives au respect du droit international de la mer et des droits fondamentaux[860].

Pour prévenir la migration illégale vers l'Angleterre – notamment par voie maritime –, plusieurs accords bilatéraux ont été conclus entre la France et le Royaume-Uni, notamment le traité du Touquet (2003) et le traité de Sandhurst (2018). Le Royaume-Uni contribue financièrement à l'activité des autorités françaises pour protéger la frontière commune entre les deux pays. Un accord franco-britannique a été conclu le 10 juillet 2025 afin d'organiser le renvoi de migrants ayant traversé irrégulièrement la Manche selon le principe du « un pour un » (*one in, one out*) : pour chaque personne en situation irrégulière arrivée illégalement au Royaume-Uni et reprise par la France, les Britanniques s'engagent à accueillir une personne étrangère se trouvant en France[861], l'objectif étant de dissuader les étrangers de joindre illégalement le Royaume-Uni en traversant clandestinement la Manche (le Conseil d'État, saisi au contentieux, a rejeté le recours formé contre le décret de publication de l'accord[862]).

La lutte contre les réseaux de passeurs fait l'objet de coopérations internationales, notamment dans le cadre du protocole contre le trafic de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité organisée du 15 novembre 2000. L'opération européenne Sophia (2015-2020), remplacée par l'opération EUNAVFOR MED Irini depuis 2020, vise en partie à démanteler les réseaux de traite et de trafic d'êtres humains. En novembre 2023, la Commission a lancé l'Alliance mondiale pour lutter contre le trafic de migrants et a présenté diverses propositions pour lutter contre le trafic de migrants. En mars 2026, la coopération entre les forces de l'ordre et les autorités judiciaires françaises et britanniques mais aussi belges, allemandes et néerlandaises ainsi que le soutien d'Europol et d'Eurojust ont permis le démantèlement d'un important réseau criminel de passeurs opérant dans la Manche[863].

L'immigration irrégulière par voie maritime soulève aussi des enjeux en matière de secours en mer qui mobilise des moyens importants. Toute situation de détresse en mer – identifiable par des signes tels que des appels à l'aide, une embarcation en surcharge, l'absence de capitaine de bord et d'équipage, l'absence d'instruments de navigation ou une embarcation à la dérive – entraîne la qualification de naufragé[864] et la Convention SOLAS de 1974 tout comme l'article 98 de la CNUDM établissent une obligation de prêter assistance aux personnes se trouvant en situation de péril en mer. La convention SAR de 1979 pose les principes de coordination des opérations de sauvetage en mer et

859. Le 24 août 2025, l'Ocean Viking de SOS Méditerranée a été visé par des tirs de garde-côtes libyens dans les eaux internationales, alors qu'il menait une opération de secours, sans faire de blessés mais avec des dommages importants au navire.
860. J.-P. Stroobants, « Amnesty International dénonce la coopération migratoire entre l'Union européenne et la Libye », *Le Monde*, 15 juillet 2021.
861. https://www.vie-publique.fr/en-bref/300164-accord-franco-britannique-sur-le-retour-des-migrants-du-10-juillet-2025
862. CE, 2/7 CCR, 30 décembre 2025, *Association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s et autres*, n°s 508947, 508948, Rec.
863. S. Tenré, « Le trafic de migrants dans la Manche perturbé par une opération notamment menée par la France », *Le Figaro*, 25 mars 2026.
864. J.-P. Pancracio, Quels sont les droits des migrants en mer ?, 9 octobre 2019, https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/271043-quels-sont-les-droits-des-migrants-en-mer.

détermine les responsabilités des États côtiers, notamment en définissant des zones de recherche et de secours (zones « SAR ») sous la responsabilité de centres de coordination et de recherches en mer. En France, il s'agit des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Selon le rapport annuel européen sur la migration et l'asile, dans l'Union européenne, entre juillet 2024 et juin 2025, 97 000 personnes ont été secourues lors d'opérations de recherche et de sauvetage en mer, même si le nombre de sauvetages en mer a diminué de 36 % en un an[865]. En France, la Marine nationale et les moyens dont dispose l'État en mer sont très mobilisés pour accomplir cette tâche, souvent très éprouvante moralement pour ceux qui en ont la charge, notamment dans la Manche. Diverses associations sont aussi impliquées dans l'assistance aux migrants en détresse en mer, notamment en Méditerranée (telles que SOS Méditerranée[866]).

Les autorités nationales des États côtiers européens ont vu à plusieurs reprises leur responsabilité mise en cause à la suite de naufrages d'embarcations de migrants. À la suite d'un naufrage en novembre 2021 ayant causé la mort de 27 personnes dans la Manche, onze passeurs présumés et sept militaires français, dont cinq travaillaient au centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) Gris-Nez ont été mis en examen pour non-assistance à personne en danger[867]. Ces mises en cause ont été très mal vécues par les marins concernés, qui ont le sentiment d'avoir fait ce qui était en leur pouvoir et d'être injustement traités alors que, précisément, ils se consacrent au sauvetage des personnes en détresse. D'autres affaires similaires se sont développées ailleurs en Europe. À la suite du naufrage, le 14 juin 2023, d'un chalutier transportant 750 migrants au large de la région grecque de Pylos, le médiateur du citoyen grec a conclu en février 2025 à la mise en cause de la responsabilité de plusieurs garde-côtes qui avaient été avertis de la présence du chalutier[868], conduisant au renvoi devant la justice grecque du chef des garde-côtes et de plusieurs marins pour non-assistance à personne en danger et homicide involontaire[869].

Face à ces nombreux et redoutables enjeux stratégiques, la France dispose d'atouts certains.

865. Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil, Rapport annuel européen sur l'asile et la migration 2025, COM (2025) 795 final, 11 novembre 2025, p. 9.
866. https://sosmediterranee.fr/focus/publication-du-rapport-dactivite-2024-chaque-vie-compte/
867. La Cour de cassation a rejeté, le 5 novembre 2025, le pourvoi des militaires poursuivis qui contestaient la compétence de la juridiction de droit commun, en estimant qu'ils relevaient de la compétence du tribunal maritime.
868. M. Rafenberg, « En Grèce, le médiateur du citoyen montre du doigt la responsabilité des garde-côtes dans le naufrage meurtrier près de Pylos », *Le Monde*, 5 février 2025.
869. *Ibid.*

2.2.3. Les atouts maritimes stratégiques de la France

2.2.3.1. La Marine nationale, pilier de la protection des intérêts français en mer, face au défi de l'immensité

La Marine nationale, qui fête en 2026 le 400e anniversaire de sa fondation par le cardinal de Richelieu, tient une place éminente dans les atouts maritimes dont dispose la France, compte tenu de son immense domaine maritime, de la diversité de ses façades maritimes et de la qualité de ses ports, notamment militaires qui offrent des rades bien protégées et directement reliées à des mers en libre accès. Il reste que, malgré sa place dans les premiers rangs des marines mondiales, la Marine nationale, comme l'ensemble des armées, dispose de moyens contraints surtout au regard de la vocation mondiale qui est la sienne, tant en raison de la dispersion du domaine maritime français que du fait de la vocation universelle de l'engagement français.

a) Une marine de premier plan au niveau mondial

La France possède l'une des principales marines au monde, souvent classée au 7e rang mondial, dont les crises récentes ont illustré la capacité à être présente en mobilisant au maximum les femmes et les hommes qui la servent et les moyens dont elle dispose.

La Marine nationale dispose de moyens puissants.

Elle peut compter d'abord sur l'engagement de ses 39 000 marins qui sont formés dans des écoles réputées, depuis la prestigieuse école navale (basée à Lanvéoc, elle forme les officiers de marine) jusqu'à l'École des Apprentis de la Marine (située à Toulon et délivrant des baccalauréats professionnels), en passant par l'École de maistrance (installée à Brest et à Saint-Mandrier, ouverte aux personnes de 17 à 30 ans, donnant lieu à un engagement de 10 ans minimum), l'École des matelots (installée à Cherbourg et Toulon, ouverte aux jeunes à partir de 17 ans, elle comporte un engagement de 2 à 4 ans) et l'École des mousses (dispensant une formation de 10 mois ouverte aux jeunes de 16 à 18 ans). Elle peut également compter sur quelque 6 000 réservistes opérationnels et 400 personnes engagées dans le cadre de la réserve citoyenne.

Elle peut s'appuyer ensuite sur des ports militaires performants dans l'Hexagone, notamment Toulon (considéré comme le premier port militaire de Méditerranée et d'Europe occidentale) et Brest (l'un des principaux ports de sous-marins au monde) ainsi que Cherbourg mais aussi outre-mer.

Elle dispose enfin de plus de 140 bâtiments répondant à la définition du navire de guerre donnée par l'article 29 de la CNUDM[870] :
– 1 porte-avions (le *Charles de Gaulle*) et 3 porte-hélicoptères amphibies (le *Mistral*, le *Tonnerre*, le *Dixmude*) ;

870. Circulaire relative à la liste des navires de guerre en essais et en service dans la Marine nationale n° 469/ARM/EMM/OPS/SCEM/NP du 16 avril 2025.

– 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (*Le Triomphant*, *Le Téméraire*, *Le Vigilant*, *Le Terrible*) et 4 sous-marins nucléaires d'attaque (*Améthyste, Suffren, Duguay-Trouin, Tourville*[871]);
– 15 frégates de combat dont 8 frégates multi-missions (FREMM), 5 frégates légères furtives et 2 frégates de défense aérienne;
– 6 frégates de surveillance et 17 patrouilleurs (dont 5 de haute mer, 5 Outre-mer y compris en Antilles-Guyane et 1 patrouilleur polaire : *L'Astrolabe*);
– 55 bâtiments spécialisés (dont 1 bâtiment de commandement et de ravitaillement : le *Somme*, 2 bâtiments ravitailleurs de forces : le *Jacques Chevallier* et le *Jacques Stosskopf*, 16 bâtiments de guerre des mines, 8 bâtiments de soutien et d'assistance dont 4 Outre-mer, 8 bâtiments-école et 5 remorqueurs côtiers);
– 32 bâtiments de la gendarmerie maritime dont 5 patrouilleurs côtiers et 27 vedettes côtières de surveillance maritime (dont 3 de nouvelle génération);
– 6 bâtiments et drones maritimes militaires en essai.

Elle est ainsi l'une des seules marines au monde à disposer d'un porte-avions, avec les États-Unis, la Chine et l'Inde.

Focus n° 26
Les porte-avions

Les porte-avions sont devenus la pièce maîtresse des grandes marines de guerre depuis la bataille de Midway (juin 1942). Aujourd'hui, peu de puissances disposent d'un tel instrument. Il existe plusieurs types de porte-avions, les plus performants comportant un système de catapultage permettant d'utiliser des avions plus puissants (CATOBAR), les porte-avions disposant d'un tremplin et d'une crosse d'appontage (STOBAR) étant moins puissants à cet égard mais aussi moins coûteux, les navires à décollage vertical (STOVL) étant les moins coûteux et ne permettant d'utiliser essentiellement que des hélicoptères.

Aujourd'hui, seuls trois pays dans le monde disposent d'un porte-avions CATOBAR : les États-Unis (qui en possèdent 11), la France (1) et la Chine (2 depuis la mise en service du Fujian en novembre 2025). Par ailleurs, la Chine et l'Inde possèdent 2 porte-avions STOBAR. La Russie ne dispose plus d'aucun porte-avions depuis le retrait de l'Amiral Kouznetsov en janvier 2026, sans projet de remplacement à ce jour. Enfin, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Australie disposent chacun de 2 modèles STOVL et l'Espagne 1 (les États-Unis en possédant 9).

La France se trouve donc aux premiers rangs des puissances navales en matière de porte-avions, avec le *Charles de Gaulle,* modèle CATOBAR à propulsion nucléaire (PAN). Il peut embarquer à son bord environ 2 000 marins et personnels de l'aéronautique, avec un supplément de 800 militaires en transport de troupes. La surface du pont d'envol atteint 12 000 m^2 et le porte-avions dispose d'une surface de hangars aéronefs de 4 600 m^2 [872]. Propulsé par deux réacteurs nucléaires K15, il peut atteindre 27 nœuds

871. La Direction générale de l'armement (DGA), a livré le 24 juin 2026 le sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *De Grasse* à la marine nationale.
872. https://www.defense.gouv.fr/marine/forces-surface/porte-avions

(50 km/h) et parcourir 1 000 kilomètres par jour[873]. Le groupe aéronaval constitué autour du porte-avions *Charles de Gaulle* est, selon le ministère des Armées, « le *vecteur majeur des missions de projection de puissance et de maîtrise de l'espace aéro-maritime* »[874]. Le groupe aérien embarqué comprend une quarantaine d'aéronefs (Rafale Marine, E-2C Hawkeye, hélicoptères dont Dauphin Pedro et Caïman Marine)[875]. Enfin, le porte-avions est protégé par une escorte constituée de frégates de défense aérienne et de frégates de lutte anti-sous-marine, auxquelles s'ajoutent un sous-marin nucléaire d'attaque et des avions de patrouille maritime intervenant depuis la terre. Il apporte une contribution à la défense européenne et à l'interopérabilité entre marines alliées. D'un point de vue opérationnel, son avantage est indéniable : en Méditerranée orientale, par exemple, alors que les Rafale décollant du territoire national effectuent une mission par jour, ceux déployés depuis le porte-avions peuvent en faire plusieurs.

Le *Charles de Gaulle* doit quitter le service actif en 2038 et être remplacé par un porte-avions de nouvelle génération (PANG) baptisé le *France Libre,* plus grand et plus performant[876]. Ce projet assurera le maintien du groupe aéronaval français. Il sera équipé d'une propulsion électrique nucléaire et sera doté de deux réacteurs nucléaires K22 de 220 MW chacun – les plus puissants réacteurs embarqués jamais développés en France[877]. Il intégrera des systèmes d'aviation interopérables dotés de catapultes électromagnétiques permettant de catapulter tout type d'aéronefs (avions et drones), un système de combat, modulaire et résilient, capable d'évoluer au rythme des menaces et d'intégrer rapidement des innovations technologiques, une capacité d'emport démultipliée, grâce à un surcroît d'espace de 40 % en comparaison avec le porte-avions *Charles de Gaulle*. Enfin, une architecture numérique data centrée, modulaire et cybersécurisée par conception, capable d'intégrer l'intelligence artificielle et le combat collaboratif[878].

La composition du groupe aérien embarqué au sein du PANG est constituée de 30 avions de combat de nouvelle génération, 2 avions de guet aérien, 6 hélicoptères et des drones de tout type. Le *France Libre* embarquera la prochaine génération d'avions de chasse NGF (Next Generation Fighter), catapultés par un système EMALS électromagnétique de dernière génération.

La dimension sous-marine est également essentielle. Ces forces sont regroupées au sein de la Force océanique stratégique, qui mobilise environ 3 300 personnels et met en œuvre une flotte de sous-marins à propulsion nucléaire[879].

873. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées sur le mode de propulsion du second porte-avions*, présenté par Mme P. Adam et plusieurs de ses collègues, rapport d'information n° 1196, 5 novembre 2003, p. 9.
874. https://www.defense.gouv.fr/marine/forces-surface/porte-avions
875. *Ibid.*
876. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2026/03/18/france-libre-le-nom-du-nouveau-porte-avions-devoile-sur-le-site-naval-group-de-nantes-indret
877. https://www.naval-group.com/fr/produits/le-porte-avions-france-libre
878. Esprit-defense-numero-5-automne-2022-dossier-combat-collaboratif-combat-du-futur.pdf
879. https://www.defense.gouv.fr/actualites/euronaval-2024-defi-capacitaire-force-oceanique-strategique

La permanence opérationnelle des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) constitue un élément central de la crédibilité de la dissuasion nucléaire, garantissant une capacité de riposte en toutes circonstances[880]. Les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de nouvelle génération apportent, quant à eux, un saut capacitaire grâce à l'intégration de missiles de croisière navals permettant des frappes dans la profondeur, à la capacité d'emport et de mise en œuvre discrète de forces spéciales, ainsi qu'à une amélioration substantielle de la discrétion acoustique. Ces bâtiments assurent également des missions de protection du groupe aéronaval, de recueil de renseignement et de lutte anti-navire. Par ailleurs, la maîtrise des espaces maritimes s'étend progressivement au domaine des grands fonds. Dans une perspective de modernisation des forces sous-marines, la loi de programmation militaire 2024-2030 prévoit l'achèvement du renouvellement de la composante des sous-marins nucléaires d'attaque, avec un parc porté à six SNA de type Barracuda / classe Suffren à l'horizon 2030.

La Marine déploie des moyens hauturiers et littoraux pour la surveillance, le renseignement et la lutte contre les activités illicites. Les moyens de patrouille maritime utilisent les modèles Atlantique 2. Ces moyens permettent la connaissance et la protection des zones maritimes. La surveillance maritime est organisée autour du programme prévoyant la livraison de 12 Falcon 2000 Albatros entre 2025 et 2032 pour remplacer les Falcon 50 et Guardian. Ces avions seront appuyés par des drones MALE et des services satellitaires[881].

La Marine nationale s'efforce de développer ses atouts dans le climat de fortes tensions stratégiques qui caractérise la situation géopolitique mondiale actuelle, notamment avec le plan Mercator qui fixe un cap pour 2030 envisageant notamment la possibilité d'une confrontation en mer, ce qui implique notamment d'être prêt à mener et à remporter un conflit naval de haute intensité ainsi qu'à opérer dans de nombreux domaines de lutte.

Reste que dans plusieurs domaines clés (frégates, sous-marins nucléaires d'attaque, avions de combat), la situation est tendue et sur le plan des équipements embarqués la situation est également préoccupante. Un récent rapport de l'Assemblée nationale souligne que la Marine nationale ne dispose pas d'un nombre suffisant de brouilleurs anti-drones pour équiper l'ensemble de ses navires, « *limitant l'effet de masse et la capacité de protection généralisée face à une menace drone en forte expansion* »[882].

b) Mais un immense espace maritime à protéger

Malgré ses remarquables atouts, la Marine nationale est confrontée à plusieurs difficultés. Comme le reste des armées françaises, elle doit assumer les conséquences d'une longue période de contrainte budgétaire très forte qui a conduit à étaler dans le temps le renouvellement des bâtiments et à faire le choix d'une armée « échantillonnaire ». En outre, la montée des tensions, y compris dans l'espace maritime comme l'illustre la crise autour du golfe

880. https://www.defense.gouv.fr/marine/marins/marins-nucleaires-lanceurs-dengins-snle
881. https://www.defense.gouv.fr/marine/force-laeronautique-navale
882. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le thème de la « la guerre électronique »*, présenté par MM. D. Lemaire et T. Tesson, rapport d'information n° 2507, 18 février 2026.

arabo-persique et du détroit d'Ormuz, souligne l'importance stratégique de disposer d'un outil maritime puissant mais conduit également à mettre la Marine nationale sous une très forte tension (*cf.* la mobilisation simultanée du porte-avions, des 3 porte-hélicoptères amphibies, de 13 frégates et de 2 bâtiments de ravitaillement soit 19 des 23 principaux bâtiments de la flotte de surface française). Par ailleurs, la montée des tensions dans le monde et la tentation croissante de puissances d'agir en s'affranchissant du cadre du droit international entraînent pour la France une difficulté supplémentaire liée à l'immensité et à la dispersion géographique de son domaine maritime dont le fondement même procède pour une large part de l'application du droit de la mer et notamment de la CNUDM ainsi que des principes et des procédures qu'elle a mis en place.

L'immensité des espaces sous juridiction française et leur dispersion géographique constituent à l'évidence un défi pour la Marine, qui ne peut y consacrer que des moyens comptés. Les moyens classiques ne peuvent sans doute pas être suffisants par eux-mêmes pour couvrir l'ensemble du territoire et garantir la sûreté des espaces maritimes. Les drones, le renseignement, les capacités satellitaires sont autant d'instruments d'une présence effective et stratégique de la Marine. La coopération régionale et internationale des forces navales, incarnée en France par le *MICA Center* ou encore le Centre régional de fusion d'information maritime de Madagascar, du *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N) et le France Cyber Maritime, y contribue également.

L'intégration de drones navals constituerait un moyen efficace pour assurer la surveillance de l'espace maritime français[883]. Prenant acte des évolutions matérielles des conflits contemporains et des moyens financiers à sa disposition, la Marine nationale cherche à développer une conduite des opérations davantage mobile et efficace[884]. D'autant que le développement de drones navals peut concourir à développer la capacité d'adaptation et d'action de la Marine à moindre coût. Le programme SLAM-F[885] vise à soutenir les SNLE, le porte-avions ainsi que les différentes frégates, par l'usage de drones navals, dans la détection préventive des mines. Toutefois, des projets visant à développer des drones navals non plus seulement préventifs mais également offensifs ont vu le jour. La Marine nationale, avec le concours de l'Agence de l'innovation de défense et de la Direction générale de l'armement[886], dans le cadre du programme « *Système de drones aériens de la marine* » développe des drones aériens soutenant les frégates et navires de la Marine française. Parallèlement, le projet appelé DANAE[887] (Drone de surface Autonome Naval avec une capacité d'Armement Embarqué) vise à doter la Marine nationale de drones de surface capables d'assurer la protection de ses bases navales, des sites portuaires et l'escorte de ses navires. Le projet de loi actualisant la programmation militaire

883. L. Péria-Peigné, « La dronisation navale, une opportunité pour la Marine nationale de 2030 ? » *Briefings de l'Ifri*, Centre des études de sécurité, 25 août 2022, p. 11.
884. https://www.defense.gouv.fr/marine/cols-bleus/cols-bleus-magazine/passion-marine/etre-agile-temps-court/strategie-dronisation-marine
885. https://www.defense.gouv.fr/dga/systeme-lutte-anti-mines-marines-futur-slamf
886. https://www.defense.gouv.fr/dga/actualites/dga-renforce-capacites-drones-tactiques-aeriens-embarques-marine-nationale
887. https://www.defense.gouv.fr/aid/actualites/lagence-linnovation-defense-dresse-bilan-premiers-essais-reussis-drones-autonomes-lors-phase

2024-2030[888] prévoit un accroissement important des capacités en drones, tant dans le domaine de la lutte contre les mines que pour les drones navals, certains étant destinés à être mis en œuvre par des sous-marins, ainsi que la constitution, à l'horizon 2035, d'une flottille opérationnelle pour chaque famille de drones.

La Marine nationale joue un rôle majeur dans la sécurisation du transport maritime notamment via des dispositifs spécialisés de veille et d'analyse des menaces, tels que le *MICA Center*, déjà cité, dédié à la sûreté des flux commerciaux. Elle joue également un rôle important en matière de renseignement grâce au centre de renseignement de la Marine (CrMar), créé en 2005 et chargé d'assurer la surveillance du domaine maritime mondial aux fins de protection des approches maritimes du territoire national, ainsi que de détection et d'identification des menaces susceptibles d'être constituées par les navires de guerre et les bâtiments de commerce envers les intérêts français.

Le renseignement passe désormais par la surveillance spatiale à l'aide des satellites. L'augmentation du nombre de satellites et le développement d'acteurs militaires aussi bien que civils dans ce domaine ont changé la donne. En effet, la surveillance de la pêche INN, du narcotrafic ou encore de la pollution opérée par les navires peut désormais être réalisée par des satellites civils, à l'aide des données commerciales des différents acteurs internationaux. La surveillance satellitaire civile constitue désormais un outil essentiel de contrôle et de régulation des activités maritimes. La France dispose à ce titre d'acteurs satellitaires civils de premier plan, comme l'entreprise CLS[889] ou la start-up Prométhée[890].

Il reste que la Marine nationale entretient aujourd'hui une flotte dont le format demeure en deçà des ambitions de puissance maritime de la France. Avec un nombre limité de frégates de premier rang, de patrouilleurs hauturiers et de bâtiments de surveillance, la couverture permanente des zones maritimes d'intérêt stratégique – approches de la façade atlantique, Méditerranée orientale, Indopacifique – ne saurait être assurée par les seuls moyens nautiques. Cette situation, documentée dans les rapports annuels de performance du programme 178 « *Préparation et emploi des forces* » annexés au projet de loi de finances, est aggravée par les délais de livraison de nouveaux programmes tels que les frégates multimissions (FREMM) et de défense aérienne (FDA). Dans cette perspective, le spatial et les drones figurent parmi les principales priorités capacitaires du projet de loi actualisant la programmation militaire 2024-2030 et bénéficient de financements renforcés, afin notamment d'améliorer la couverture et la surveillance des espaces maritimes, en complément de la présence matérielle de la flotte navale française.

Dans ce contexte, les capacités spatiales – qu'elles relèvent de programmes militaires nationaux (CERES, CSO), européens (Copernicus/Sentinel) ou commerciaux (Unseenlabs, CLS) – jouent un rôle de suppléance indispensable.

888. Assemblée nationale, Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, présenté au nom de M. S. Lecornu, Premier ministre, par Mme C. Vautrin, ministre des armées et des anciens combattants, texte adopté n° 325, 1er juillet 2026, p. 108.
889. https://www.cls.fr/
890. https://promethee.earth/

La constellation CERES (Capacité de Renseignement Électromagnétique Spatiale)[891] est composée de 3 satellites militaires en orbite basse (environ 700 km). Lancée en novembre 2021, elle constitue le premier système européen capable de détecter et localiser des radars et systèmes de communication depuis l'espace, de jour comme de nuit, par tout temps. La CERES permet de cartographier les émissions électromagnétiques des navires et des radars dans le monde entier, y compris dans des zones inaccessibles aux capteurs terrestres, maritimes ou aéroportés – sans contrainte de survol ainsi que les unités ayant coupé leur transpondeur AIS *(Automatic Identification System)* dans le dessein de se soustraire à la surveillance. Cette capacité est mise en œuvre par le Commandement de l'espace au profit de la Direction du renseignement militaire, les informations collectées étant ensuite diffusées, selon les besoins opérationnels, à l'état-major de la Marine nationale et au Centre opérationnel de la fonction garde-côtes.

c) La flotte stratégique de commerce, outil de résilience et défi opérationnel

Parmi les fonctions stratégiques de la défense, la protection et la résilience, visant à « assurer la sauvegarde de la population et garantir le fonctionnement des institutions »[892], impliquent la prise en compte des dépendances de la France en matière d'approvisionnement. Une telle fonction « concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière »[893] ; il s'agit notamment de garantir une continuité des activités économiques, y compris en cas de dégradation rapide du contexte géostratégique. Les opérateurs civils de la marine marchande constituent à cet égard un atout stratégique potentiel, dans la mesure où ils assurent une part essentielle des approvisionnements de la France. C'est pourquoi leur mobilisation en temps de crise conditionne l'exercice de la souveraineté, singulièrement par la capacité de l'État à maintenir et à sécuriser les chaînes d'approvisionnement.

Dès le XVIIe siècle, l'État français a saisi l'enjeu stratégique de la flotte marchande, notamment depuis l'ordonnance du 31 juillet 1681 relative à la marine et à la police des ports, côtes et rivages de la mer[894]. Au XXe siècle, la France a mis en place un dispositif de sécurisation du transport pétrolier, la loi du 30 mars 1928 imposant une obligation de transport sous pavillon français pour une partie des importations de pétrole, afin de garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques (ce mécanisme est abrogé en 1992 dans le cadre de la libéralisation du secteur).

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a consacré dans l'ordre juridique français la notion de « flotte stratégique ». Ainsi, en temps de crise, « *les navires battant pavillon français peuvent être affectés à une flotte à caractère stratégique* », dans le but d'assurer « *la sécurité des approvisionnements de toute nature, des moyens de communications, des services et des travaux maritimes*

891. https://www.defense.gouv.fr/drm/actualites/renseignement-dorigine-electromagnetique-satellites-ceres-france-se-dote-dun-systeme-unique-europe ; https://www.defense.gouv.fr/drm/actualites/serie-capteurs-emblematiques-drm-25-ceres

892. R. de Bellescize, *Droit de la Défense et de la Sécurité nationale*, Paris, Gualino et Lextenso, coll. « Mémentos », 2026, p. 110.

893. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob / La Documentation française, juin 2008, p. 64.

894. F. Lambert, « Vers une flotte stratégique française ? », *Revue Défense Nationale*, 2024/8, n° 873, p. 83.

indispensables ainsi que de compléter les moyens des forces armées », comme en dispose l'article L. 1335-4 du code de la défense[895]. Le pouvoir réglementaire détermine la composition de cette flotte stratégique[896], qui vise à la fois à « soutenir les forces » et à garantir « l'indépendance des approvisionnements de la nation »[897]. Pour être considéré comme stratégique, un navire doit battre pavillon français, être géré techniquement et commercialement depuis la France, et pouvoir être armé par des personnels nationaux en cas de besoin. Le code de la défense prévoit ainsi plusieurs dispositifs destinés à garantir les approvisionnements stratégiques par voie maritime, voire, dans le cadre de l'actualisation de la programmation militaire actuellement en discussion, la continuité des services indispensables à l'exercice des activités souveraines de la France en mer.

Le dispositif de transport maritime d'intérêt national (TRAMIN), prévu aux articles L. 1335-1 à L. 1335-3 du code de la défense, impose aux armateurs français, ainsi qu'aux armateurs étrangers exploitant des navires sous pavillon français, d'assurer, moyennant rémunération, les transports présentant un caractère d'intérêt national, caractère qui est reconnu par décision du ministre chargé de la Marine marchande. Le ministre émet ensuite un avis sur les conditions de réalisation du transport, qui sont fixées d'un commun accord entre le ministre utilisateur et l'armateur concerné, dans le cadre d'une convention. L'objectif de cette forme conventionnelle est d'assurer la souplesse et l'acceptabilité du dispositif par les armateurs, notamment sur le plan financier. Le dispositif TRAMIN a démontré son efficacité lors de la guerre du Golfe de 1990-1991[898]. Plus récemment, l'exercice militaire Orion 2026 a intégré des armateurs afin de préparer une éventuelle activation du mécanisme. Il convient de souligner que le TRAMIN n'est pas réservé au ministre des Armées et aux opérations militaires et qu'il pourrait vraisemblablement être mobilisé dans le cadre de missions à caractère humanitaire.

En se bornant au seul transport maritime, le dispositif TRAMIN apparaît insuffisant au regard des besoins opérationnels de l'État. De nombreuses activités de services maritimes échappent en effet au cadre juridique actuel, parmi lesquelles la pose, l'entretien et la réparation des câbles sous-marins, le dragage d'entretien des ports, ainsi que les services portuaires tels que le remorquage

895. Le dispositif a été créé par l'article 58 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue et codifié à l'article L. 2213-9 du code de la défense, avant d'être transféré par l'article 47 de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense à l'article L. 1335-4 du code de la défense.

896. Les critères de composition de la flotte stratégique ont été fixés par le décret n° 2017-850 du 9 mai 2017 relatif à la composition et à la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique, pris pour l'application de l'article L. 2213-9 du code de la défense. Ces dispositions ont été codifiées aux articles D. 1335-6 à D. 1335-10 du code de la défense en vertu du décret n° 2024-732 du 5 juillet 2024 relatif à la flotte à caractère stratégique.

897. F. Baudu, « Flotte stratégique : l'impossible pari ? L'indépendance de l'approvisionnement de la France à l'horizon 2050 », *Revue Défense Nationale*, 2025/5, n° 880, p. 25.

898. Dans le cadre de l'opération Daguet, près de 11 000 personnes et 545 000 tonnes de fret sont acheminées vers l'Arabie saoudite, 95 % du ravitaillement étant assuré par des navires civils affrétés et escortés par la Marine nationale (*cf.* Y. Chenevard, Mission gouvernementale relative à la réévaluation du dispositif de flotte stratégique, rapport remis au Gouvernement, 17 juillet 2023, p. 28).

et le ravitaillement. Le rapport de la mission gouvernementale relative à la réévaluation du dispositif de flotte stratégique, conduite en 2023 par le député Yannick Chenevard, constate que la mise à disposition des navires de transport doit s'accompagner de la capacité à mobiliser des navires de services spécialisés, qui constituent des facteurs clés de la garantie de la souveraineté nationale.

Conformément aux recommandations du rapport Chenevard, les travaux conduits sous l'égide du secrétariat général de la mer ont conduit à privilégier une approche plus capacitaire de la flotte stratégique. Celle-ci ne serait plus appréhendée seulement par une liste nominative de navires ou à partir du seul critère du transport maritime, mais au regard des missions, des métiers et des services nécessaires à la continuité des fonctions essentielles de la Nation. Cette évolution conduit à prendre en compte, au-delà du transport, des capacités maritimes d'intérêt national telles que la pose et la réparation de câbles sous-marins, les travaux en mer, l'assistance, le sauvetage, le remorquage ou encore certaines activités de soutien *offshore*. Elle suppose également une identification régulièrement actualisée des besoins opérationnels des administrations concernées, notamment ceux du ministère des Armées, du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer[899].

Cette transformation du TRAMIN doit intervenir par la modification des articles L. 1335-1 à L. 1335-3 du code de la défense, dans le cadre de l'article 29 du projet de loi d'actualisation de la programmation militaire 2024-2030. Le texte introduit le terme « services » aux côtés de celui de « transports » dans les dispositions concernées du code de la défense ainsi qu'à l'article L. 143-3 du code de l'énergie auquel il renvoie. Il substitue en outre la référence au « *ministre chargé de la marine marchande* » à celle du « *ministre des transports* ». Le projet prévoit également la possibilité pour l'État de conclure des conventions anticipées avec les opérateurs de navires, avant toute reconnaissance formelle d'intérêt national, afin de garantir la disponibilité, la préparation et les conditions d'emploi de ces moyens, en particulier pour les activités à caractère stratégique.

Ces dispositifs constituent les procédures de droit commun en matière de mobilisation des capacités maritimes, la réquisition devant demeurer une voie exceptionnelle. Son régime est codifié au titre Ier du livre II de la deuxième partie du code de la défense (articles L. 2212-1 à L. 2212-11) et a été modernisé par la loi n° 2023-703 du 1er août 2023. Ce régime distingue deux fondements distincts : d'une part, la réquisition décidée par décret en Conseil des ministres, applicable en cas de « *menace, actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, à la protection de la population, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République* » (article L. 2212-1) ; d'autre part, la réquisition ordonnée par décret du Premier ministre, mobilisable en cas d'urgence, lorsque la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie, sans qu'il soit nécessaire de recourir au premier dispositif (article L. 2212-2). Dans les deux cas, les mesures prescrites sont soumises à un principe de stricte proportionnalité : elles doivent être « *appropriées aux circonstances de temps et*

899. SGMer, Dossier de presse, CIMer 2025, p. 19.

de lieu », ne peuvent être ordonnées « *qu'à défaut de tout autre moyen adéquat disponible dans un délai utile* » et doivent cesser « *sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* » (article L. 2212-3). La décision de réquisition doit par ailleurs préciser son objet ainsi que ses modalités d'application (article L. 2212-4).

En plus de pouvoir être adressée à toute personne physique présente sur le territoire national ou de nationalité française résidant à l'étranger, et à toute personne morale dont le siège est situé en France, la mesure de réquisition peut porter sur tout navire battant pavillon français, que l'armateur soit de nationalité française ou étrangère, y compris en haute mer ou dans des eaux étrangères (4° de l'article L. 2212-6). Les personnes physiques sont réquisitionnées en fonction de leurs aptitudes physiques, psychiques et de leurs compétences professionnelles ou techniques, tandis que la personne morale requise est tenue de mettre à disposition l'ensemble des ressources en personnel et en biens de son exploitation (article L. 2212-5).

Toute réquisition donne lieu à rétribution par l'État, laquelle « compense uniquement les frais matériels, directs et certains, résultant de l'application des mesures prescrites » (article L. 2212-8, I). Lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, la rétribution est calculée d'après le prix commercial normal et licite. Ce régime indemnitaire exclut ainsi le manque à gagner (*lucrum cessans*) et les dommages indirects, bien que les dommages matériels directs et certains subis du fait de l'exécution des mesures soient intégralement réparés par l'État, sauf s'ils résultent du propre fait de la personne requise, l'État étant alors subrogé dans les droits de la victime lorsque ces dommages sont imputables à un tiers. L'autorité requérante est par ailleurs investie d'un pouvoir de contrainte : elle « peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par la décision qu'elle a édictée » (article L. 2212-7). Le refus d'obtempérer à une réquisition légalement ordonnée constitue un délit passible de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende (article L. 2212-9) ; symétriquement, le fonctionnaire ou agent public procédant à des réquisitions illégales est pénalement responsable, selon des régimes distincts selon qu'il s'agit d'un civil (article 432-10 du code pénal) ou d'un militaire (article L. 323-22 du code de justice militaire) (article L. 2212-10).

2.2.3.2. L'action de l'État en mer, une spécificité française

a) Une organisation ancienne fondée sur la coordination des moyens

La France a fait le choix d'une organisation spécifique de ses moyens pour exercer sa souveraineté en mer, ce que l'on appelle « l'action de l'État en mer ». Elle repose sur l'idée d'une mutualisation des moyens sous l'autorité du représentant de l'État pour l'action en mer, à savoir le préfet maritime, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et la coordination du secrétaire général de la mer. Le principe est que le représentant de l'État en mer peut faire appel aux moyens des administrations disposant de capacités d'intervention en mer pour réaliser les missions de service public de sa responsabilité. Ainsi, il a été décidé de ne pas mettre en place un corps de garde-côtes spécialisés, contrairement à ce qui existe dans la plupart des États dotés d'une façade maritime, mais de faire remplir cette mission par l'ensemble des moyens navals dont dispose la

puissance publique, c'est-à-dire d'abord bien sûr la Marine nationale, qui tient une place centrale, mais aussi les moyens maritimes de la sécurité civile, de la douane, de la gendarmerie, des affaires maritimes, etc.

Ce dispositif, dont les fondements remontent à la création des préfets maritimes sous le Consulat[900], est aujourd'hui défini par le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'État en mer et, pour l'outre-mer, par le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer. L'arrêté du 22 mars 2007 établit la liste des missions en mer incombant à l'État.

L'organisation de l'action de l'État en mer fait intervenir plusieurs acteurs.

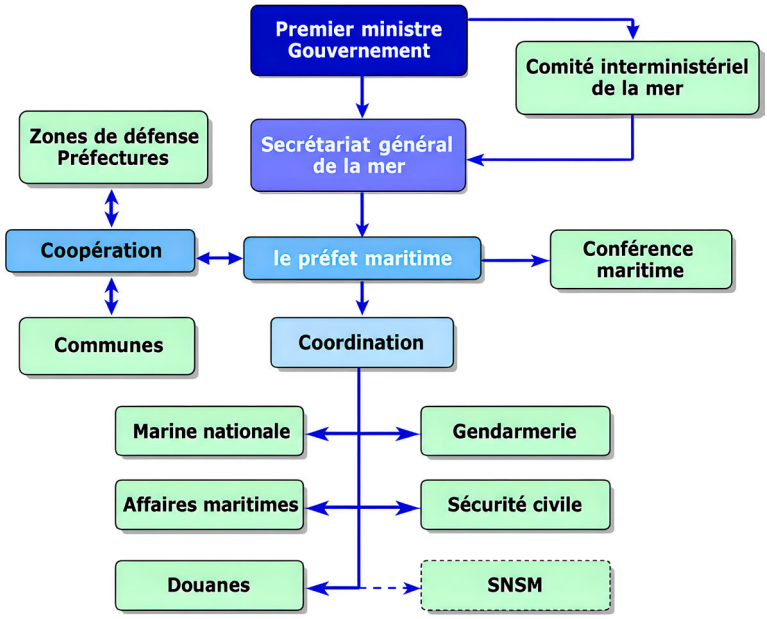
Au niveau central, le comité interministériel de la mer (CIMer) constitue l'instance nationale chargée de la coordination de l'action de l'État en mer. À ce titre, il détermine les orientations stratégiques de l'action gouvernementale dans l'ensemble des domaines relevant des activités maritimes. Il lui appartient notamment de définir les actions conduites dans le cadre de la fonction garde-côtes, d'en fixer les priorités ainsi que d'assurer la coordination des administrations concourant à cette mission.

Placé sous l'autorité directe du Premier ministre, le secrétariat général de la mer (SGMer) assure, outre la préparation des réunions du CIMer, la coordination de l'action de l'État en mer au niveau central, en animant et coordonnant l'action des préfets maritimes (ainsi que des délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer outre-mer), auxquels il adresse les directives nécessaires. Cette organisation repose sur des priorités définies au niveau central et mises en œuvre par les préfets maritimes et des délégués du Gouvernement. Le comité directeur de la fonction garde-côtes, institué en 2009 et présidé par le SGMer contribue à l'élaboration des priorités d'action, des mesures d'organisation ainsi qu'au schéma directeur des moyens de l'action de l'État en mer. Le centre opérationnel de la fonction garde-côtes, implanté au sein de l'état-major de la marine, assure une veille permanente et maintient à jour une situation maritime mondiale de référence. Il participe notamment au suivi des crises, en particulier dans les domaines du secours maritime, de la lutte contre les pollutions et du maintien de l'ordre public en mer.

Au niveau déconcentré, dans les limites de sa zone de compétence, qui commence à la limite des eaux sur le rivage de la mer (mais pas à l'intérieur des ports), le préfet maritime est investi du pouvoir de police générale en mer. À ce titre, il exerce son autorité dans l'ensemble des domaines relevant de l'action de l'État en mer. Dans ce cadre, il anime et coordonne l'action en mer des différentes administrations ainsi que la mise en œuvre de leurs moyens : à ce titre, il peut donner des directives aux chefs des services et administrations de l'État disposant de moyens et d'informations maritimes qui lui rendent compte de leur exécution. Il préside la conférence maritime, constituée des chefs des services des administrations dotées d'attribution en mer et sur le littoral. Le préfet maritime, autorité civile, est un officier général de marine

900. Arrêté des Consuls du 7 floréal an VIII (27 avril 1800). Initialement, il existait 6 préfectures maritimes. Supprimée en 1815, la fonction est rétablie en 1827 mais avec 5 préfectures maritimes (suppression de celle de Boulogne-sur-Mer). En 1927, les préfectures maritimes de Rochefort et de Lorient sont supprimées.

(article 5 du décret de 2004) et il cumule par ailleurs ses fonctions avec celles de commandant de zone maritime, qualité dans laquelle il exerce une autorité militaire.



Outre-mer, l'organisation est quelque peu différente : le représentant de l'État en mer est le plus souvent le préfet du territoire concerné ; il agit comme « *délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer* ». Il est assisté par le commandant supérieur des forces armées ou le commandant de zone maritime locale qui assure la coordination de l'action des administrations en mer, veille à la mise en œuvre de leurs moyens et assure l'exécution des missions relevant de l'action de l'État en mer. Cette organisation spécifique peut interroger sur sa pertinence, compte tenu de l'efficacité du dispositif des préfets maritimes. La Cour des comptes relevait ainsi dès 2019 qu'il « *est regrettable que cette organisation, qui a prouvé son efficacité, diffère de celle de l'outre-mer, complexe et peu lisible, avec des responsabilités réparties sur deux têtes : le préfet qui est délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer et le commandant de zone maritime qui l'assiste, mais n'est pas son adjoint* ».

Les préfets maritimes tiennent donc une place centrale dans ce dispositif puisque ce sont eux qui sont chargés, sous l'autorité directe du Premier ministre et en étroite liaison avec le secrétariat général de la mer, de la mise en œuvre opérationnelle de l'action de l'État en mer. La France compte aujourd'hui trois préfectures maritimes : Manche (Cherbourg), Atlantique (Brest) et Méditerranée (Toulon). Le préfet maritime cumule sa fonction avec celle de commandant en chef des forces navales (pour la Manche à Cherbourg, pour l'Atlantique à Brest et pour la Méditerranée à Toulon).

L'articulation des compétences entre le préfet maritime, le préfet de département et le préfet de région apparaît globalement satisfaisante et repose sur une coordination régulière entre les différents représentants de l'État, même si certaines ambiguïtés dans la répartition des compétences sur des points ponctuels pourraient être levées.

Focus n° 27
L'articulation entre les préfets maritimes et les préfets « terrestres »

Les relations entre le préfet maritime et les préfets de région revêtent une importance particulière, notamment dans le domaine de la planification maritime. Les préfets maritimes doivent coopérer étroitement avec les préfets de région coordinateurs de façade. Le préfet maritime et le préfet de région coprésident ainsi le conseil maritime de façade et assurent conjointement l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du document stratégique de façade, notamment en matière de développement de l'éolien en mer et de gestion des aires marines protégées. Les interactions sont également soutenues avec les préfets de région compétents en matière de pêche maritime. À cet égard, le préfet maritime assure le pilotage du réseau Natura 2000 en mer, y compris les analyses de risque relatives aux activités de pêche, tandis que la réglementation des pêches relève de la compétence du préfet de région. De même, si le plan régional de contrôle des pêches est élaboré sous l'autorité du préfet de région, la contribution des moyens relevant de la fonction garde-côtes est coordonnée par le préfet maritime. Celui-ci entretient également des relations régulières avec les préfets de zone de défense et de sécurité, notamment sur les enjeux de sécurité maritime, de sûreté, de gestion des migrations et de lutte contre les trafics illicites par voie maritime.

Le préfet maritime entretient par ailleurs des relations fonctionnelles étroites avec les préfets de département. Les préfectures de département constituent les interlocuteurs privilégiés des préfectures maritimes pour la gestion de l'interface terre-mer dans le cadre des dispositifs ORSEC, notamment en matière de lutte contre les pollutions marines, de gestion des échouements ou encore d'accueil des navires en difficulté dans les ports. Elles assurent également un rôle de relais pour l'organisation et la sécurisation des manifestations nautiques, ainsi que pour la coordination avec les maires compétents en matière de police de la baignade. Les préfets maritimes et les préfets de département coopèrent également dans le cadre des campagnes de sécurité relatives aux loisirs nautiques. En matière de gestion du domaine public maritime, les décisions relèvent de la compétence du préfet de département, le préfet maritime ou le commandant de zone maritime étant amenés à rendre, selon les cas, des avis simples ou conformes. S'agissant des aires marines protégées, les comités de pilotage des sites Natura 2000, mixtes, terrestres et marins, sont coprésidés par le préfet de département et le préfet maritime. Plus largement, les préfets de département et les préfets maritimes coopèrent sur l'ensemble des sujets maritimes produisant des effets à terre, ainsi que sur les problématiques terrestres susceptibles d'avoir des incidences en mer.

La répartition des compétences entre autorités administratives peut toutefois nuire à la lisibilité du dispositif, à la cohérence de l'action publique et, notamment, à l'efficacité de l'organisation de l'État en mer. Certains domaines demeurent historiquement exclus de la compétence du préfet maritime, tel que la gestion du domaine public maritime, qui relève du préfet de département, ainsi que de la réglementation des pêches, attribuée au préfet de région. Cette répartition des compétences peut être source d'incertitudes ou de confusions. Enfin, le pouvoir de substitution du préfet de département peut le conduire à étendre son action dans le domaine maritime. Ainsi, par exemple, à l'occasion de la tempête *Goretti* en janvier 2026, le préfet du département a pris un arrêté par substitution aux maires pour interdire les activités nautiques dans la bande des 300 mètres dans les communes littorales du département, sur la base de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, ce qui le conduit à se substituer au maire pour une compétence que ce dernier exerce par exception au pouvoir de police général du préfet maritime.

L'arrêté du 22 mars 2007[901] fixe à l'action de l'État en mer quarante-cinq missions, regroupées en dix domaines d'intervention qui recouvrent deux grandes orientations : les missions de défense de la souveraineté et des intérêts de la nation ; les missions administratives et de service public (sauvetage en mer, sécurité et sûreté maritimes, protection de l'environnement et des ressources et missions de police).

Les missions de l'action de l'État en mer revêtent trois volets complémentaires :
– la présence en mer, qui a pour finalité d'assurer la surveillance des approches maritimes ainsi que des espaces placés sous souveraineté ou juridiction française : elle couvre notamment la surveillance de la navigation, la protection des espaces maritimes et des ressources naturelles, la sécurisation du trafic maritime, la préservation de l'environnement marin ainsi que la lutte contre les activités illicites en mer. À ce titre, tout moyen naval ou aérien engagé en mer, qu'il relève des administrations civiles ou des armées, participe à la mission de surveillance maritime, indépendamment de sa mission principale ;
– la mission d'information : toute information recueillie sur la situation en mer est transmise à l'autorité compétente afin d'alimenter la connaissance de la situation maritime et, le cas échéant, de permettre le déclenchement d'une intervention ; l'information nautique et météorologique ainsi que la signalisation maritime relèvent également des missions de l'action de l'État en mer ;
– la dimension réglementaire et préventive, destinée à garantir la sécurité, la sûreté et la salubrité publiques en mer : à ce titre, les autorités compétentes peuvent prendre des mesures administratives, qu'elles soient réglementaires ou individuelles.

Le sauvetage des personnes en détresse en mer constitue également une action de l'État en mer, qui repose sur l'action des différentes unités d'intervention nautiques et aéronautiques de l'État, mais aussi sur celle de moyens privés et associatifs, notamment ceux de la Société nationale de sauvetage en

901. Arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dans les zones maritimes de la Manche-mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises.

mer (SNSM)[902]. Elle est conduite sous l'autorité du préfet maritime concerné. Elle prend une part majeure dans l'activité maritime de l'État, en particulier dans la zone de la Manche-mer du Nord, où elle constitue une mission particulièrement difficile et éprouvante pour les personnes qui l'assurent au quotidien compte tenu des drames humains qu'elle comporte.

En 2025, 60 % des opérations coordonnées par le CROSS Gris-Nez (compétent pour la Manche et la mer du Nord) sont liées aux tentatives de traversées dans la Manche[903] et près de 97 % des personnes impliquées dans les opérations de sauvetage coordonnées par ce CROSS sont des personnes cherchant à joindre l'Angleterre clandestinement. Au total, en une année, ce sont ainsi plus de 6 000 personnes migrantes qui ont été secourues dans les opérations coordonnées par ce CROSS, ce qui pèse nécessairement sur les autres missions de l'action de l'État en mer, les moyens comme les personnels n'étant pas illimités.

Focus n° 28
Le sauvetage en mer

Le sauvetage en mer, conduit sous l'autorité du préfet maritime, repose sur plusieurs acteurs clés.

D'abord, les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), qui coordonnent le volet surveillance et sauvetage en mer[904]. Créés à partir de la fin des années 1960, on en compte aujourd'hui cinq dans l'Hexagone (Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Étel et Méditerranée) et deux outre-mer (à La Réunion et en Martinique) ainsi que deux centres spécialisés (en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie[905]). Les CROSS font partie des directions interrégionales de la mer : dirigés par des administrateurs des Affaires maritimes et armés par du personnel civil et militaire, ils sont placés sous l'autorité opérationnelle des préfets maritimes. Ils font partie du réseau des centres de coordination de sauvetage maritime (Maritime rescue coordination center) institués par la convention SAR de 1979. Certains, en Manche et en mer du Nord, sont aussi des services de trafic maritime au sens de la convention SOLAS de 1974.

Les CROSS assurent des missions permanentes de surveillance, de coordination et de sécurité maritime. Ils sont chargés de la réception des alertes et de la conduite des opérations de recherche et de sauvetage en mer grâce à une veille radio, téléphonique et satellitaire continue. Ils participent également à la surveillance de la navigation maritime en analysant le trafic, en détectant les situations à risque et en veillant au respect de la réglementation internationale afin de prévenir les accidents en mer et contribuent en outre à la surveillance des pollutions marines, à l'identification des auteurs d'infractions et à la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre les pollutions accidentelles. Certaines missions spécialisées leur sont confiées, notamment la surveillance des pêches maritimes, assurée par le CROSS Étel, ainsi que la sûreté maritime, coordonnée par le

902. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/17142_CROSS_50ANS_BATweb_0.pdf, p. 3.
903. Les chiffres de ce paragraphe sont issus de : https://www.cross-grisnez.mer.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_annuel_2025_cross_gris-nez.pdf
904. https://www.mer.gouv.fr/surveillance-et-sauvetage-en-mer
905. *Ibid.*

CROSS Gris-Nez[906]. Enfin, les CROSS diffusent aux navires les informations indispensables à la sécurité maritime, telles que les bulletins météo et les avis urgents relatifs aux conditions de navigation.

Pour les missions de recherche et de sauvetage en mer, les CROSS reçoivent les alertes émises par les personnes en détresse en mer puis dirigent les opérations en s'appuyant sur tous les moyens d'intervention à proximité. Ils mobilisent la SNSM, la Marine nationale, les douanes, les hélicoptères de la sécurité civile, mais aussi les navires à proximité. Ils traitent environ 15 000 opérations de sauvetage en mer par an[907]. L'activité des CROSS métropolitains connaît un pic entre juin et septembre, alors que l'activité des CROSS ultramarins est relativement constante.

Les associations jouent également un rôle majeur dans le sauvetage en mer. Dès 1825 est créée la Société Humaine de Boulogne et de telles sociétés se développent tout au long du XIXe siècle. Par un décret impérial du 12 février 1865 est fondée la Société centrale de sauvetage des naufragés. En 1967, la Société centrale de sauvetage des naufragés et la Société des hospitaliers sauveteurs bretons fusionnent pour créer la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), association loi de 1901 reconnue d'utilité publique en 1970 par décret en Conseil d'État (la Société Humaine des Naufragés y est intégrée en 2023). La SNSM mène des missions de sauvetage en mer et sur le littoral, de formation des sauveteurs et de prévention en France métropolitaine et en outre-mer[908]. Elle assure plus de la moitié des interventions maritimes coordonnées par les CROSS. La SNSM peut compter sur 10 000 bénévoles dont 4 500 sauveteurs en mer embarqués[909], 792 embarcations, 205 stations de sauvetage – couvrant jusqu'à 20 milles nautiques de la côte – et 229 postes de secours sur les plages et en zones de baignade. En 2025, la SNSM a mené 5 693 sauvetages en mer et secouru 8 894 personnes. En moyenne, 22 minutes sont nécessaires pour qu'un équipage bénévole de la SNSM appareille et l'intervention dure en moyenne 2 h 04. La SNSM est active 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 365 jours par an (21 % des interventions ont lieu de nuit).

Le rapport du Sénat intitulé « Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision » met en avant que, si le sauvetage en mer est fondamentalement une mission régalienne de l'État, son exécution repose massivement sur des bénévoles insuffisamment protégés ainsi que sur des dons[910]. Au total, seuls 55 % des coûts du sauvetage en mer sont pris en charge par l'État, 14 % par des moyens privés et 31 % par la SNSM à travers ses apports en nature, les dons et legs. L'enjeu du financement de la SNSM est donc essentiel, puisque près de 70 % de son financement provient de dons privés. Le Sénat souligne également que la flotte de l'association est

906. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/17142_CROSS_50ANS_BATweb_0.pdf, pp. 18-19.
907. https://www.mer.gouv.fr/surveillance-et-sauvetage-en-mer
908. https://www.snsm.org/notre-association/
909. Les chiffres de ce paragraphe sont issus de : https://www.snsm.org/notre-association/nos-missions/sauvetage-en-mer/.
910. Sénat, *Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision*, de M. D. Mandelli fait au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage, rapport d'information n° 81 (2019-2020), 22 octobre 2019.

vieillissante. Un programme de renouvellement de 140 bateaux d'ici 2030 est en cours pour améliorer la sécurité des sauveteurs, s'adapter aux nouvelles pratiques des usagers et répondre aux enjeux écologiques.

Par ailleurs, on assiste à une judiciarisation croissante du sauvetage en mer qui soulève des difficultés. D'une part, la responsabilité pénale des sauveteurs tend à être engagée alors qu'ils ne disposent d'aucune protection juridique[911]. Ainsi, par exemple, dans la nuit du 14 janvier 2021, le chalutier *Breiz* tombe en panne ; dans une mer très mauvaise, la SNSM de Ouistreham intervient, mais pendant le remorquage, le bateau chavire et trois marins se noient. Le patron bénévole du canot SNSM est poursuivi devant le tribunal maritime du Havre pour négligences, le parquet lui reprochant des choix de remorquage, des décisions de navigation et des défauts de veille, il requiert un an de prison avec sursis et deux ans d'interdiction de naviguer. S'il est finalement relaxé par le tribunal en juin 2024, cette affaire a eu un grand écho auprès des sauveteurs bénévoles. Par ailleurs, ainsi que cela a été rappelé, le 24 novembre 2021, 27 migrants ont trouvé la mort dans la Manche alors qu'il est soutenu qu'ils avaient adressé des appels répétés aux services de secours : onze passeurs présumés ont été mis en examen mais aussi sept militaires français, dont cinq travaillaient au CROSS Gris-Nez, pour non-assistance à personne en danger. La procédure est encore en cours.

D'autre part, une mise en cause de la responsabilité de l'État est possible puisque, en matière de sauvetage en mer, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé qu'elle pouvait être engagée en cas de faute simple, abandonnant l'ancienne exigence de faute lourde dans ce domaine particulier[912]. Un partage de responsabilité peut exister en cas de faute de la victime (par exemple lorsqu'une personne de santé fragile a embarqué dans un navire pour une migration clandestine[913]).

b) Une organisation juridictionnelle spécifique

Les tribunaux ont à connaître de nombreux litiges qui mettent en cause des enjeux maritimes.

Compte tenu de la diversité des enjeux maritimes et des actions conduites dans ce domaine, la plupart des juridictions ont à connaître d'affaires ayant une dimension maritime. C'est notamment le cas du juge administratif, compte tenu de la diversité des actions conduites par les personnes publiques dans ce domaine, notamment en matière de police administrative, d'autorisations environnementales, de protection des espaces marins, de sanctions administratives ou de responsabilité de l'État. C'est également le cas de la juridiction judiciaire, dont les tribunaux de droit commun jugent fréquemment de litiges ayant un contenu maritime.

Mais il faut relever, dans le domaine pénal, l'existence, depuis la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, des juridictions du littoral spécialisées (JULIS), compétentes pour connaître des

911. Question écrite n° 11465 : Protection fonctionnelle des sauveteurs en mer – Assemblée nationale.
912. CE, Section, 13 mars 1998, *M. A. et autres,* n° 89370, Rec.
913. CE, 2/7 CCR, 23 octobre 2020, *Mme A.*, n° 429383.

infractions en matière de pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime, ainsi que les infractions qui leur sont connexes, dès lors qu'elles sont commises dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables françaises. Ces juridictions, qui disposent d'une expertise en matière de protection des milieux marins, sont présentes sur les trois façades maritimes de l'Hexagone (au Havre, à Brest et à Marseille) et dans certains territoires d'outre-mer (à Fort de France, à Saint-Denis de La Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon).

Les JULIS sont compétentes pour traiter des infractions visées aux articles L. 218-1 à L. 218-86 du code de l'environnement et prévues par la convention MARPOL 73/78 du 2 novembre 1973. Il est question notamment de dispositions répressives relatives aux rejets polluants de navires, aux potentielles incriminations et peines, aux procédures de constatations des infractions par les officiers, agents de police judiciaire ou encore administrateurs des affaires maritimes, à la recherche et au recueil de preuves voire à l'immobilisation de navires ayant servi à commettre une des infractions définies par ledit code. Le décret du 11 février 2002[914] précise leur compétence matérielle et fixe leur siège et leur ressort territorial. En 2020, les compétences des JULIS ont été élargies à l'ensemble des infractions concernant les pollutions marines, ce qui leur permet de juger toute atteinte liée à des « *rejets volontaires ou involontaires commis dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables, concurremment avec les juridictions ayant une compétence classique sur le plan territorial ou au regard de critères spécifiques* ».

Les compétences tirées du code de l'environnement ont permis la mise en place d'une coopération entre acteurs du milieu dans le cadre de conventions conclues avec les armateurs des navires pollueurs[915]. Ainsi, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Marseille a-t-il récemment conclu trois conventions judiciaires d'intérêt public en matière environnementale avec les armateurs de navires de commerce dans le but de sanctionner les faits de pollution atmosphérique et marine. Ces conventions visent à sensibiliser les compagnies maritimes aux enjeux environnementaux y compris en pouvant aller, le cas échéant, jusqu'à immobiliser les navires pollueurs et à infliger des amendes. Des procédures ont ainsi été mises en œuvre concernant pour l'instant des sociétés étrangères (Ignazio Messina, Melville Navigation et KLC SM Co Ltd) grâce à une collaboration entre le centre de sécurité des navires du port de Marseille, la gendarmerie maritime de Méditerranée et le parquet. Ces conventions ont aussi une dimension préventive et pédagogique[916].

Les compétences des JULIS ont en outre été élargies aux atteintes portées aux biens culturels maritimes[917], régis par les articles L. 532-1 et suivants du code du patrimoine, applicables « *aux biens culturels maritimes situés dans une zone contiguë comprise entre douze et vingt-quatre milles marins mesurés*

914. Décret n° 2002-196 du 11 février 2002 relatif aux juridictions compétentes en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires.
915. Sur le fondement de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale. La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 permet la mise en œuvre de conventions judiciaires d'intérêt public en matière environnementale pour les délits prévus par le code de l'environnement.
916. G. Poissonnier, « À quai plutôt qu'au tribunal : trois conventions signées avec les armateurs des navires pollueurs », *Énergie Environnement Infrastructures*, LexisNexis, n° 3, mars 2026, comm. 51.
917. Article 706-11-1 du code de procédure pénale lu en combinaison de l'article L. 544-10 du code du patrimoine.

à partir des lignes de base de la mer territoriale » (article L. 532-12 du code du patrimoine). Le code prévoit une présomption de propriété de l'État sur tout bien culturel maritime situé dans son domaine public maritime, en l'absence de propriétaire identifiable afin de protéger le patrimoine archéologique.

Les tribunaux maritimes, quant à eux, issus de la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime (modifiée par l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012[918]), également au nombre de six (Marseille, Brest, Le Havre, Bordeaux, Cayenne et Saint-Denis de La Réunion), composés chacun de trois magistrats assistés de deux assesseurs maritimes (issus de la marine marchande, de la pêche ou de la plaisance, justifiant d'une expérience en navigation et présentant des garanties d'impartialité), connaissent de certains délits de droit commun prévus par le code pénal dès lors qu'ils sont connexes à un délit maritime comme les atteintes involontaires à la vie, la non-assistance à personne en danger ou encore la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui ou encore les entraves à l'exercice de la justice[919]. Les tribunaux maritimes sont compétents à titre exclusif pour connaître des infractions à la sécurité maritime prévues par la cinquième partie du code des transports ayant transcrit le Règlement international pour prévenir les abordages en mer de 1972 (RIPAM/COLREG), tels que les violations de règles de circulation maritime, le non-respect des ordres des agents des CROSS[920], le défaut de signalement d'accident[921], la perte de marchandises dangereuses[922] ou encore le non signalement de la position d'un navire transportant des hydrocarbures ou substances dangereuses dans les eaux françaises au préfet maritime[923]. La compétence des tribunaux maritimes s'étend aux règles de navigation et à celles liées à la sécurité propre du navire, ses équipements ou le respect des normes.

La répartition des compétences entre les JULIS et les tribunaux maritimes peut s'avérer complexe dès lors qu'un évènement comme un naufrage peut donner lieu à une double procédure : d'une part, devant la JULIS, compétente pour connaître des atteintes liées à la pollution, et, d'autre part, devant le tribunal maritime chargé de statuer sur les éventuelles infractions à la sécurité maritime. La réforme opérée par l'ordonnance du 2 novembre 2012 a élargi la compétence du tribunal maritime aux infractions de droit commun lorsqu'elles présentent un lien de connexité avec un délit maritime, dans le but d'assurer une certaine unité du contentieux pénal maritime.

---

918. Qui a notamment supprimé les tribunaux maritimes commerciaux.
919. L'identification des navires, le détournement et le recel d'épaves, la vente ou l'installation de matériels de sécurité ou de prévention de la pollution n'ayant pas obtenu de conformité européenne, la délivrance ou la formation à la conduite des navires et des bateaux de plaisance à moteur en mer et en eaux intérieures sans agrément, les infractions à la sûreté portuaire, les actes de violences à bord en vue de se soulever contre l'autorité du capitaine et de refuser la subordination, les litiges relatifs aux relations individuelles et collectives de travail (rapatriement, contrat d'engagement maritime, travail dissimulé…).
920. Article L. 5242-1 du code des transports.
921. Article L. 5242-6 du code des transports.
922. Article L. 5242-9 du code des transports.
923. Article L. 5242-7 du code des transports.

2.3. Les enjeux économiques : la mer, à la croisée de la mondialisation, de l'exploitation des richesses naturelles et de l'expansion du tourisme

2.3.1. La puissance méconnue de « l'économie bleue »

La mer et les activités qui s'y rapportent, souvent désignées sous le vocable de « l'économie bleue » jouent un rôle économique croissant et stratégique. Cette « économie bleue » constitue un domaine déterminant, quoique souvent sous-estimé, de l'économie mondiale. Selon l'OCDE, si la mer était un pays, son économie aurait constitué, en 2019, la cinquième économie mondiale en valeur ajoutée brute (VAB), alors qu'elle n'aurait occupé que la huitième place en 1995[924].

L'« économie bleue », ou l'« économie de l'océan » ou de la mer, ou encore l'« économie maritime », désignent au sens large l'ensemble des activités économiques liées à la mer et au littoral. Pour autant, le périmètre retenu par les institutions qui se sont données pour mission d'apprécier ou d'évaluer cette économie n'est pas uniforme. C'est la Commission européenne qui en a donné la définition la plus simple et la plus efficace dans son rapport de 2021 sur l'économie bleue[925] : « *toutes les activités économiques liées aux océans, aux mers et aux côtes* ».

Focus n° 29
L'économie bleue, une notion aux contours incertains

La notion d'économie bleue, quoique très souvent utilisée, ne fait pas l'objet d'une définition uniforme largement admise, ce qui témoigne également de la diversité des activités économiques reliées à la mer et de la difficulté d'en évaluer objectivement l'impact exact.

Dans le *EU Blue Economy Report 2025*[926], la Commission européenne précise la notion en soulignant son caractère multidimensionnel puisqu'elle couvre un large ensemble d'activités côtières, marines et océaniques, produisant à la fois des bénéfices socio-économiques et des impacts environnementaux. Pour la Commission, l'économie bleue inclut des activités « *marine-based* », c'est-à-dire qui reposent directement sur la mer

924. OCDE, *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 3.
925. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/what-is-the-blue-economy_en.pdf
926. Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, Borriello, A., Calvo Santos, A., Feyen, L., Ghiani, M. et al., *The EU blue economy report 2025*, Office des publications de l'Union européenne, 2025, pp. 9-10, https://data.europa.eu/doi/10.2771/2333701.

et ses ressources (la pêche et l'aquaculture mais aussi le pétrole et le gaz *offshore*, les énergies marines et le dessalement, le transport maritime, le tourisme maritime et côtier) et des activités « *marine-related* », activités liées à la mer (transformation des produits de la mer, biotechnologies marines, construction et réparation navales, activités portuaires, communications maritimes, équipements, assurance maritime et surveillance maritime) ; en outre, la notion peut concerner aussi l'éducation et la recherche marines, certains segments du secteur public liés à la gestion et à la protection des côtes et des océans (comme la défense nationale, les garde-côtes ou encore la protection de l'environnement) ainsi que des secteurs émergents et innovants, tels que les biotechnologies bleues, lesquelles se développent rapidement et doivent être intégrées et mesurées afin d'évaluer de manière complète le périmètre et la taille de l'économie bleue. La Commission s'appuie donc à la fois sur les sources Eurostat qu'elle complète par d'autres mais aussi sur le travail mené dans le cadre de l'Observatoire européen de l'économie bleue, qui fournit une analyse détaillée par secteur et par pays.

Pour l'OCDE, l'économie de la mer se définit un système interdépendant reposant sur deux piliers : d'une part, les activités économiques ; d'autre part, les actifs et services fournis par les écosystèmes marins dont ces activités dépendent. L'interaction entre développement économique et milieu marin est donc essentielle. Les activités économiques océaniques sont définies, dans « OECD Ocean Economy Monitor » comme des groupes d'établissements, relevant de tout secteur institutionnel, qui exercent des activités économiques identiques ou similaires et qui se déroulent sur ou dans l'océan, produisent des biens et services principalement destinés à être utilisés sur ou dans l'océan, extraient des ressources non vivantes du milieu marin, prélèvent des ressources vivantes dans le milieu marin, utilisent comme consommations intermédiaires des ressources vivantes prélevées dans le milieu marin, n'auraient vraisemblablement pas lieu si elles n'étaient pas situées à proximité de l'océan ou tirent un avantage particulier de leur localisation à proximité de l'océan. Les statistiques économiques sont harmonisées pour 33 activités économiques océaniques distinctes[927].

927. L'« *OCDE Ocean Economy Monitor* » mesure 33 activités économiques océaniques individuelles et fournit sept agrégats d'activités distincts appelés groupes d'activités économiques maritimes. Ces agrégats couvrent : la pêche en mer, l'aquaculture marine et la transformation des produits de la mer (pêche en mer, aquaculture marine, transformation d'aliments pour poissons marins et de préparations liquides à base de poissons marins) ; l'extraction pétrolière et gazière en mer et l'industrie *offshore* (extraction de pétrole et de gaz en mer et activités industrielles *offshore*) ; l'éolien en mer et les énergies renouvelables marines (production d'électricité éolienne en mer et production d'électricité à partir d'autres énergies renouvelables marines) ; la construction navale et la fabrication d'équipements maritimes (construction de navires et fabrication d'équipements maritimes) ; le transport maritime et les ports maritimes (transport maritime et activités portuaires) ; le tourisme marin et côtier (hébergement, restauration, transports routier, ferroviaire, fluvial et aérien liés au tourisme côtier, location de moyens de transport, agences de voyage, activités sportives, culturelles et de loisirs) ; enfin, les services de commerce, de transport et de recherche-développement liés aux industries marines et maritimes (services de recherche et développement océaniques ainsi que les services commerciaux et de transport associés à la pêche en mer, à l'aquaculture marine, à la transformation des produits marins, à la construction navale et aux équipements maritimes) – *Reader's guide: The Ocean Economy to 2050 | OCDE*. D'après l'OCDE, ces 33 activités sont couvertes dans 142 pays côtiers sur la période 1995-2020 et servent de base aux analyses agrégées de l'économie mondiale de la mer.

La Commission européenne et l'OCDE soulignent toutes deux les limites méthodologiques qui entourent encore la mesure de l'économie bleue. La première insiste sur la difficulté de quantifier certains bénéfices économiques procurés par l'océan (habitat marin, puits de carbone, protection côtière, régulation du climat et de la biodiversité) ainsi que sur le manque de données disponibles pour certains secteurs maritimes et l'absence d'harmonisation statistique entre *États* membres. La seconde relève, pour sa part, que des statistiques internationales permettant de mesurer les interactions entre activités économiques maritimes et environnement marin ne sont pas encore disponibles. En conséquence, les analyses quantitatives se concentrent principalement sur les activités économiques maritimes directement mesurables. Les dimensions environnementales sont, quant à elles, appréhendées à partir de données ponctuelles ou de manière qualitative. À cette difficulté s'ajoute le fait que le périmètre retenu à l'échelle nationale ne coïncide pas toujours avec celui adopté par les instances européennes ou internationales, les *États* pouvant inclure ou exclure certains secteurs selon leurs priorités économiques, administratives, statistiques ou pour les besoins de la communication auprès du grand public. Cette hétérogénéité des champs d'analyse rend dès lors plus délicate la comparaison des données et l'interprétation précise des dynamiques de l'économie bleue et illustre la difficulté de mesurer précisément l'ampleur de l'apport de la dimension maritime, dans un contexte général qui accorde une grande importance à la mesure, à la comparaison et au classement.

Les références statistiques mobilisées dans la présente étude ne reposeront donc pas toujours sur des périmètres strictement identiques. Toutefois, ces différences de champ ne devraient généralement pas remettre en cause la lecture des grandes tendances.

2.3.1.1. Une « économie bleue » à l'échelle mondiale

La valeur ajoutée réelle de « l'économie bleue » a doublé en 25 ans, passant d'environ 1 300 milliards de dollars américains en 1995 à 2 600 milliards en 2020, soit une croissance annuelle moyenne de 2,8 %. Cette croissance ne s'est toutefois pas répartie de façon homogène. L'OCDE souligne que l'Asie orientale et l'Europe demeurent historiquement les deux grands pôles de la VAB maritime mondiale, même si leur poids relatif a diminué entre 1995 et 2020 (de 56 % à 40 %) du fait de la progression de l'extraction pétrolière et gazière *offshore* en Afrique du Nord et en Asie occidentale (dont la part dans la VAB maritime mondiale est passée de 10 % à 18 %)[928]. Cette évolution illustre le déplacement progressif du centre de gravité de l'économie maritime mondiale.

La progression la plus spectaculaire est celle de la Chine, qui représentait 23,6 % de la VAB mondiale de l'économie maritime en 2020, contre seulement 3,2 % en 1995. Elle devance désormais le Japon, les États-Unis, l'Inde et le Royaume-Uni, pays qui demeurent donc parmi les principales économies maritimes en valeur absolue, mais dont le poids relatif a diminué depuis 1995[929].

928. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, pp. 64 et 70.
929. *Ibid.*, p. 23.

La performance maritime peut toutefois s'apprécier différemment lorsque l'on rapporte les activités liées à la mer à la taille de l'économie nationale. Parmi les pays de l'OCDE, la Norvège est le pays où l'économie de la mer a eu le poids relatif le plus élevé entre 1995 et 2020, représentant en moyenne 26,6 % de la VAB nationale. Elle devance l'Islande, la Grèce, le Mexique et le Danemark. Ces résultats traduisent des spécialisations nationales fortes : hydrocarbures *offshore* pour la Norvège, pêche et ressources biologiques pour l'Islande, transport maritime et activités connexes pour la Grèce et le Danemark[930].

L'analyse de l'emploi complète toutefois cette lecture par la valeur ajoutée. Selon l'OCDE, l'économie de la mer a atteint un pic de 151 millions d'emplois en équivalent temps plein en 2006, avant de diminuer à 134 millions en 2019, puis à 102 millions en 2020. Le tourisme marin et côtier demeure le premier employeur de l'économie maritime mondiale : il comptait plus de 78 millions d'emplois en équivalent temps plein en 1995, a atteint un pic de 95 millions en 2003, puis est redescendu à 79 millions en 2019 avant de chuter à 51 millions en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire. Le deuxième grand ensemble employeur est celui des ressources biologiques marines (pêche maritime, aquaculture marine et transformation des produits de la mer), dont l'emploi a atteint un pic d'environ 36 millions d'équivalents temps plein en 2011 avant de reculer à 24 millions en 2020[931].

La comparaison entre emploi et VAB révèle ainsi une structure contrastée de l'économie maritime mondiale. Les secteurs qui mobilisent le plus de main-d'œuvre, comme le tourisme marin et côtier ou les ressources biologiques marines, ne sont pas nécessairement ceux qui génèrent la plus forte valeur ajoutée. À l'inverse, l'extraction pétrolière et gazière *offshore* contribue fortement à la VAB mais mobilise relativement peu d'emplois. Les autres secteurs (transport maritime, activités portuaires, construction navale, équipements maritimes, services spécialisés, éolien *offshore* et énergies marines renouvelables) représentent des volumes d'emplois plus limités à l'échelle mondiale, mais peuvent être stratégiques par leur contribution à la valeur ajoutée, aux chaînes logistiques ou à la transition énergétique[932].

La géographie de l'emploi diffère donc de celle de la valeur ajoutée. L'Asie orientale concentre près d'un tiers des emplois mondiaux en équivalent temps plein de l'économie maritime et l'Asie du Sud et l'Asie centrale, ainsi que l'Asie du Sud-Est et l'Océanie, représentent chacune environ un cinquième de ces emplois. À l'inverse, l'Europe occupe une place plus limitée dans l'emploi maritime mondial, malgré son poids élevé en VAB : sa part dans l'emploi est passée de 9 % à 6 % entre 1995 et 2019[933]. De même, l'Afrique du Nord et l'Asie occidentale progressent fortement en VAB, mais pas en emploi, en raison du poids de l'extraction pétrolière et gazière *offshore*, activité fortement capitalistique mais peu mobilisatrice de main-d'œuvre[934].

Cette lecture doit enfin être nuancée selon le niveau de développement des économies. Le transport maritime et les activités portuaires représentent près d'un quart des emplois maritimes dans les pays à revenu élevé, contre environ

930. *Ibid.*, p. 24.
931. *Ibid.*, pp. 19 et 67-68.
932. *Ibid.*, chapitre 3 (*The evolution of the ocean economy : empirical trends 1995 to 2020*).
933. *Ibid*.
934. *Ibid.*, p. 72.

10 % dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, 14 % dans les pays à revenu intermédiaire inférieur et 12 % dans les pays à faible revenu. Certains secteurs relativement limités en volume d'emplois à l'échelle mondiale peuvent donc occuper une place beaucoup plus importante dans les économies avancées, notamment lorsqu'elles disposent de grands ports, de flottes marchandes, d'industries navales ou de services maritimes spécialisés[935].

2.3.1.2. En Europe, une « économie bleue » très concentrée

À l'échelle de l'Union européenne, les secteurs établis de l'économie bleue constituent un ensemble économique significatif, même si leur poids relatif demeure limité dans l'économie totale de l'Union. Ils ont généré, en 2022, 890,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 250,7 milliards d'euros de valeur ajoutée brute (VAB), soit 1,7 % de la VAB totale de l'Union, et employé 4,82 millions de personnes, soit 2,4 % de l'emploi total de l'Union. Les estimations pour 2023 portent cette contribution à environ 263 milliards d'euros de VAB et à près de 4,9 millions d'emplois[936]. Entre 2012 et 2022, la VAB réelle de l'économie bleue européenne a progressé d'environ 37 % et l'emploi de 23 %[937].

Cette contribution est toutefois fortement concentrée dans les principales économies de l'Union. L'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie représentent ensemble 60 % de la VAB de « l'économie bleue » européenne et 52 % de ses emplois. Si l'Espagne est en tête pour le nombre de ses « emplois bleus », la Grèce arrive deuxième alors qu'elle ne représente qu'environ 4 % de la VAB bleue européenne, ce qui illustre le décalage entre poids en emploi et poids en valeur ajoutée[938]. La place de « l'économie bleue » dans les économies nationales varie fortement selon les États membres : son poids dans l'emploi national atteint 13,7 % en Grèce contre seulement 0,4 % en Autriche. Les États insulaires ou archipélagiques ou encore fortement littoraux (comme le Danemark, la Grèce, la Croatie, Chypre, Malte et le Portugal) présentent logiquement une dépendance relative plus marquée à « l'économie bleue » que les États enclavés ou les grandes économies continentales, ce qui n'est guère surprenant[939].

L'analyse sectorielle d'ensemble souligne la dissociation entre emploi et valeur ajoutée. En 2022, le tourisme côtier demeure le premier secteur de « l'économie bleue » européenne (53 % de ses emplois et 33 % de sa VAB). Les ressources biologiques marines constituent le deuxième grand ensemble employeur (23 % de ses emplois et 15 % de sa VAB). À l'inverse, certains secteurs plus capitalistiques pèsent proportionnellement davantage en valeur qu'en emplois, comme le transport maritime (25 % de sa VAB mais 8 % de ses emplois) ou les activités portuaires (13 % de la VAB mais 9 % des emplois). Quant à la construction et la réparation navales, elles représentent 7 % des emplois et 8 % de la VAB[940].

935. *Ibid.*, pp. 72-74.
936. *Ibid.*, pp. 6 et 10.
937. *Overview of sectors of the EU Blue Economy* – https://op.europa.eu/webpub/mare/eu-blue-economy-report-2025/general-overview/overview-of-the-EU-blue-economy-sectors.html.
938. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 13.
939. *Ibid.*, pp. 13-14.
940. *Ibid.*, p. 12.

Les ressources marines non vivantes et les énergies marines renouvelables demeurent marginales en volume d'emplois directs, avec chacune environ 0,4 % de l'emploi bleu européen, mais leur poids en valeur ajoutée est toutefois plus élevé (4 % de la VAB de « l'économie bleue » européenne et 2 % pour les énergies marines renouvelables). La Commission souligne en outre que les énergies marines renouvelables constituent le secteur le plus dynamique, leur chiffre d'affaires étant passé de 65 millions d'euros en 2009 à 4,1 milliards d'euros en 2022[941] et l'emploi dans les énergies renouvelables en mer ayant été multiplié par douze depuis 2012[942].

La France se caractérise par un différentiel entre sa contribution à « l'économie bleue » européenne et le poids relatif de ce secteur dans l'économie nationale. En valeur absolue, elle figure parmi les principaux contributeurs de l'Union, aux côtés de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie. Pour autant, en 2023, les secteurs établis de l'économie bleue française, qui employaient environ 519 000 personnes et généraient près de 30,7 milliards d'euros de VAB ne représentaient que 1,9 % de l'emploi national et 1,2 % de la VAB nationale[943].

Cette structure sectorielle se traduit par des spécialisations nationales marquées. L'Espagne occupe une place majeure dans l'économie du tourisme côtier mais aussi dans les ressources biologiques marines, alors que l'Allemagne se distingue par le transport maritime, les activités portuaires et l'éolien *offshore*. Les Pays-Bas et le Danemark présentent également un positionnement important dans les activités portuaires, le transport maritime et les énergies marines renouvelables. La France, pour sa part, occupe une position notable dans les ressources biologiques marines et surtout dans la construction et la réparation navales, secteur dans lequel elle constitue le premier contributeur européen en emploi et en VAB (*cf. infra*).

2.3.2. Le monde du transport maritime, pilier et enjeu de la globalisation

2.3.2.1. Le transport maritime, support essentiel des échanges mondiaux

a) Un secteur stratégique et très concentré

Le transport maritime constitue, selon l'OCDE, la « colonne vertébrale » du commerce mondial de marchandises : plus de 80 % du volume des échanges mondiaux de biens et plus de 70 % de leur valeur transitent par voie maritime[944]. Selon la CNUCED, le commerce maritime a atteint en 2024 un niveau

941. *Ibid.*
942. *Overview of sectors of the EU Blue Economy* – https://op.europa.eu/webpub/mare/eu-blue-economy-report-2025/general-overview/overview-of-the-EU-blue-economy-sectors.html
943. Commission européenne, *EU Blue Economy Observatory*, *France – Country profile*, données relatives aux secteurs établis de l'économie bleue française – *cf.* https://blue-economy-observatory.ec.europa.eu/country-profiles/france_en?prefLang=fr.
944. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 50.

de 12 720 millions de tonnes et enregistré une croissance de 2,2 % en volume[945]. Cette progression s'accompagne d'une hausse beaucoup plus rapide des tonnes-milles, qui ont augmenté de 5,9 % pour atteindre 66 781 milliards de tonnes-milles, soit le rythme le plus élevé depuis 2011. Cela s'explique par l'allongement des routes maritimes, principalement lié aux déroutements provoqués par les perturbations en mer Rouge et, dans une moindre mesure, par les restrictions de transit du canal de Panama jusqu'à la mi-2024. Cette croissance a été portée principalement par le commerce conteneurisé et les vracs secs, en particulier le minerai de fer et le charbon, alors que les produits énergétiques ont connu des évolutions contrastées, avec un recul du pétrole brut, une baisse des produits pétroliers et une progression forte du GPL et plus limitée du GNL[946]. Au 1er janvier 2025, la flotte mondiale comptait 112 500 navires d'une jauge brute d'au moins 100 GT, pour une capacité totale d'environ 2,44 milliards de tonnes de port en lourd, en hausse de 3,4 %[947]. Les vraquiers représentent 42,5 % de la flotte mondiale en port en lourd et les pétroliers 27,5 %, contre 14,9 % pour les porte-conteneurs[948].

Au sein de l'Union européenne, le secteur du transport maritime joue un rôle clé dans l'économie. En 2022, il a généré 61,8 milliards d'euros de VAB, soit une hausse de 39 % par rapport à 2021, pour un chiffre d'affaires de 228 milliards d'euros, en progression de 29 %. Le secteur présente des différences importantes selon les activités. En 2022, environ la moitié des emplois relevaient des services de transport, avec 197 700 personnes, le transport de passagers employait 102 700 personnes et le transport de marchandises 92 500 personnes. Le transport de marchandises concentre quant à lui l'essentiel de la richesse créée : il représente environ 65 % de la VAB du secteur, soit 40,6 milliards d'euros, contre 25 % pour les services de transport et 10 % pour le transport de passagers[949]. Le transport maritime à courte distance[950] représente une part importante des flux européens, avec 1,6 milliard de tonnes transportées en 2023, malgré une baisse de 5,4 % par rapport à 2022. La Méditerranée constitue la principale zone de ce trafic, devant la mer du Nord et la mer Baltique. Le transport de passagers a quant à lui progressé, avec 386 millions de passagers (hors croisiéristes) dans les ports européens et les croisières ont dépassé leur niveau d'avant-crise sanitaire[951]. D'après le *Liner Shipping Connectivity Index*, qui mesure le degré d'intégration d'un pays dans les réseaux mondiaux de transport maritime de ligne, les économies européennes les mieux connectées au dernier trimestre 2024 étaient l'Espagne, en hausse de 3,4 % par rapport au dernier trimestre 2023, les Pays-Bas, en baisse de 5,4 %, et la Belgique, en baisse de 1 %[952]. L'Allemagne représente à elle seule 33 % des emplois du secteur du transport maritime dans l'Union européenne et génère 52 % de sa VAB, suivie,

945. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 5.
946. *Ibid.*, p. 9.
947. *Ibid.*, p. 54.
948. *Ibid.*
949. *The EU Blue Economy Report 2025, op. cit.*, p. 48.
950. Il est défini comme le transport maritime de marchandises entre, d'une part, les ports de l'Union européenne, parfois en incluant aussi les pays candidats et les pays de l'Association européenne de libre-échange, et, d'autre part, les ports situés en Europe géographique, en Méditerranée et en mer Noire.
951. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 47.
952. *Ibid.*, p. 48.

pour l'emploi, par l'Italie avec 17 % et la France avec 10 % et, en matière de valeur ajoutée, par le Danemark avec 13 % et les Pays-Bas avec 10 % (la France ne représente que 3 %)[953].

Dans un secteur qui est donc aussi essentiel pour l'autonomie stratégique des États, la concentration des capacités de transport et la dissociation entre pays de rattachement des opérateurs et État du pavillon d'un navire ne sont pas de simples données économiques. Elles renvoient directement à la souveraineté maritime, le pavillon déterminant l'État dont relève juridiquement le navire, les normes applicables à son exploitation et la capacité de l'État à conserver ou mobiliser des moyens maritimes stratégiques en cas de crise.

La problématique de l'État du pavillon est très structurante pour le transport maritime, compte tenu de l'importance de l'État de pavillon pour un navire (il détermine, pour l'essentiel, le droit applicable au navire et à son équipage, notamment le droit social et la fiscalité) et donc de l'importance du choix du pavillon pour le propriétaire ou l'armateur du navire. Ce choix met en concurrence les États les uns avec les autres étant donné la très grande facilité pour passer d'un pavillon à l'autre. À partir des années 1950, on a ainsi vu se développer des « pavillons de complaisance », c'est-à-dire des États qui n'avaient que des exigences très limitées à l'égard des navires battant leur pavillon. Les flottes commerciales des pays occidentaux ont donc fondu au profit de ces États.

Un double mouvement a cherché à lutter contre ce phénomène : en cherchant à renforcer les exigences pour qu'un navire puisse être rattaché à tel ou tel pays (mais le droit international est resté limité sur ce point) et en cherchant à développer des pavillons nationaux alternatifs moins exigeants, pour concurrencer les pavillons de complaisance. Par ailleurs, le renforcement des exigences en termes de sécurité, de lutte contre la pollution et, en tout état de cause, le rôle important exercé par l'État du port ont constitué des contrepoints efficaces face aux effets négatifs du développement des pavillons de complaisance.

Focus n° 30
Pavillon de complaisance

L'évolution de la marine marchande dans la seconde moitié du XXe siècle a été marquée par l'émergence des pavillons de complaisance, conséquence de l'extension de la libre immatriculation des navires et la multiplication des États avec la décolonisation. Ces pavillons se caractérisent par une fiscalité avantageuse, un contrôle limité de l'État et une grande flexibilité dans le recrutement des équipages. Cette évolution a favorisé un mouvement de dépavillonnement massif des flottes européennes, les armateurs cherchant à réduire leurs coûts d'exploitation.

L'OCDE a établi une liste de six caractéristiques communes aux pavillons de complaisance[954] : la possibilité, pour des non-ressortissants, de posséder ou de contrôler les navires immatriculés ; un accès simple au registre, ainsi qu'une radiation peu contraignante ; une fiscalité faible ou inexistante,

953. *Ibid.*
954. OCDE, « The Facts Behind Flags of Convenience », in *The OCDE Observer*, n° 59, Août 1972, p. 12 ; voir en ligne sur *Géoconfluences*, « Pavillon (en navigation) » : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/pavillon.

généralement remplacée par des droits calculés selon le tonnage ; l'immatriculation dans un État de faible puissance, sans besoin national réel correspondant à l'importance de la flotte enregistrée ; la liberté d'employer des marins étrangers ; l'insuffisance des moyens juridiques et administratifs, ou de la volonté politique, pour faire respecter les normes nationales et internationales et contrôler effectivement les compagnies. La Fédération internationale des ouvriers du transport (ou ITF, *International Transport Workers' Federation*) retient pour sa part la définition suivante : « *Sont considérés comme navires sous pavillon de complaisance les navires pour lesquels la propriété réelle et le contrôle se situent dans un pays autre que celui des pavillons sous lesquels ils sont immatriculés* ». L'ITF établit sur ce fondement une liste de pavillons de complaisance régulièrement révisée[955]. Elle compte actuellement 48 pavillons de complaisance dans le monde (ou FOC : *Flag of Convenience*)[956]. Les cinq premiers pavillons (Liberia, Panama, Îles Marshall, Hong Kong et Singapour) représentent près de 60 % du tonnage mondial. Certains États en sont sortis, comme le Luxembourg en 1997.

Face à ce phénomène, la communauté internationale s'est interrogée sur l'éventuelle limitation juridique de la liberté des États à accorder leur pavillon. Cette hypothèse avait été envisagée lors de la rédaction de la convention de Genève sur la haute mer en 1958 en prévoyant qu'un État pouvait refuser de reconnaître la nationalité d'un navire sans lien réel avec le pavillon mais elle n'a finalement pas été retenue dans le texte définitif, qui stipule seulement qu'« *il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire* », le but des dispositions de la Convention étant, selon le Tribunal international du droit de la mer, d'assurer un respect plus efficace par les États du pavillon de leurs obligations, et non d'établir des critères susceptibles d'être invoqués par d'autres États pour contester la validité de l'immatriculation de navires dans un État du pavillon[957]. La volonté de créer une réglementation plus rigoureuse sur l'attribution du pavillon s'est ensuite matérialisée avec la Convention du 7 février 1986 sur les conditions d'immatriculation des navires mais elle n'est jamais entrée en vigueur faute de ratifications suffisantes (la France ne l'a pas ratifiée).

Il est vrai que l'État du port conserve une capacité de contrôle sur les navires étrangers, sanctionnant ceux qui ne respectent pas les conventions internationales telles que MARPOL 73/78 ou SOLAS. Ces contrôles, complétés par des mesures unilatérales comme l'*Oil Pollution Act* aux États-Unis ou les « paquets Erika » en Europe, ont progressivement limité les abus liés aux pavillons et renforcé la sécurité et la protection de l'environnement.

955. La campagne contre les pavillons de complaisance a officiellement débuté en 1948 lors du Congrès d'Oslo. Elle s'articule autour de deux axes : une campagne politique qui vise à éliminer le système des pavillons de complaisance en faisant reconnaître au niveau mondial le concept du lien substantiel entre le pavillon arboré par un navire et la nationalité ou le lieu de résidence des propriétaires, des gestionnaires et des marins et une campagne sectorielle qui vise à garantir que les gens de mer qui travaillent sur des navires battant pavillon de complaisance, quelle que soit leur nationalité, ne soient pas exploités par les armateurs – https://www.itfseafarers.org/fr/issues/flags-of-convenience/about-foc-campaign.

956. https://www.itfseafarers.org/fr/issues/flags-of-convenience/current-registries-listed-focs ; https://www.itfseafarers.org/en/resources/flags-convenience

957. TIDM, *Navire « SAIGA » (No. 2) (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, arrêt du 1er juillet 1999, *TIDM Recueil 1999*, p. 42, § 83.

Pavillons* bis *et registres internationaux

Face à cette concurrence accrue, les principaux pays disposant de flottes commerciales importantes ont élaboré à partir des années 1970-1980 des mécanismes destinés à préserver l'attractivité de leur pavillon. C'est dans ce contexte qu'ont émergé des dispositifs distincts : le pavillon *bis*, également appelé registre secondaire, et le registre international. Bien qu'ils poursuivent un objectif commun de compétitivité, ces deux instruments diffèrent sensiblement par leur nature et leur portée.

Le pavillon *bis* correspond à la création d'un registre secondaire au sein du pavillon national, permettant d'immatriculer certains navires sous un régime plus souple. Ce dispositif ne remet pas en cause l'unité du pavillon, mais introduit une différenciation interne. Les navires inscrits sous pavillon *bis* demeurent soumis aux normes techniques et de sécurité de l'État, ainsi qu'aux obligations internationales. En revanche, les exigences en matière de droit social national, en particulier celles découlant d'accords collectifs, sont assouplies ce qui permet de recourir à une main-d'œuvre étrangère à moindre coût.

Les registres internationaux correspondent à une évolution plus récente et plus aboutie de cette logique. Ils ont été instaurés progressivement à partir de la fin des années 1980 par les principaux pays maritimes européens. Ils ne se limitent pas à un simple aménagement du droit existant, mais constituent un dispositif global conçu pour rivaliser avec les pavillons de complaisance. Ils offrent un cadre juridique attractif, combinant des avantages fiscaux, une flexibilité en matière sociale et le maintien des normes internationales de sécurité et de protection de l'environnement. Ces dispositifs juridiques permettent de rattacher le statut des marins ressortissants d'États tiers à la législation du pays où ils résident, plutôt qu'à celle du pavillon sous lequel leur navire est immatriculé. En France, cette logique a abouti à la création du Registre International Français par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005[958]. Ce pavillon est classé par l'ITF, comme le registre international allemand, dans la liste des pavillons de complaisance. La Cour de justice de Luxembourg a néanmoins considéré que ce mécanisme n'était pas contraire au droit communautaire (CJCE, 17 mars 1993, *Firma Sloman Neptun*, aff. C-72/91 et C-73/91).

Si le pavillon français est reconnu pour sa qualité (la France occupe ainsi le premier rang de la liste blanche 2024 du Paris MoU, applicable du 1er juillet 2025 au 30 juin 2026, avec 297 inspections et une seule détention de navire sur la période 2022-2024[959]), la diminution spectaculaire des navires immatriculés sous son pavillon a conduit la France à instituer d'abord un « pavillon *bis* »

958. Loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

959. La *Paris MoU White Performance List* est la « liste blanche » publiée chaque année par le Paris MoU, c'est-à-dire le Mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port. Elle classe les pavillons des navires selon leurs performances en matière de sécurité maritime, de prévention de la pollution et de respect des normes internationales, à partir des inspections réalisées dans les ports des États membres du Paris MoU. La France est classée première, devant le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas. Voir Paris MoU, White List, Current Flag Performance List 2024, valid 1 July 2025 / 30 June 2026, juin 2025.

puis à mettre en place un « registre international ». Ce mouvement soulève un certain nombre d'interrogations tenant notamment à ses conséquences sur le droit des marins français ainsi que leur emploi.

Focus n° 31
Pavillon et droit français

L'Acte de navigation du 21 septembre 1793 est le premier texte régissant les conditions d'attribution du pavillon français. Il réservait alors l'attribution du pavillon aux seuls navires construits sur le territoire, propriétés exclusives de nationaux et armés par un équipage majoritairement français.

Désormais, en vertu des articles L. 5112-1 et suivants du code des transports, l'accès au pavillon est facilité : la construction au sein de l'Union européenne suffit, ou, à défaut, l'acquittement des droits et taxes d'importation exigibles pour qu'il puisse être francisé. La francisation confère au navire la nationalité française et le droit de porter le pavillon français et l'immatriculation correspond à son enregistrement administratif dans un registre. Ces deux formalités donnent lieu à une procédure unique d'enregistrement et à la délivrance d'un certificat d'enregistrement[960]. Depuis le 1er janvier 2022, la francisation et l'immatriculation des navires sont confiées à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)[961].

Les collectivités d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon (pour les navires de commerce), de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin disposent d'une compétence pour l'immatriculation des navires. Cependant, l'État reste compétent pour leur francisation.

Le pavillon français est composé de plusieurs registres.

Le premier registre. Le premier registre constitue le registre générique du pavillon français. L'immatriculation à ce registre est ouverte aux navires de commerce, de plaisance et de pêche. Les navires immatriculés sont soumis à l'ensemble des dispositions résultant des conventions internationales ratifiées par la France, ainsi qu'aux prescriptions applicables du code des transports et du code des douanes. S'agissant des navires de commerce, le premier registre est principalement utilisé par les compagnies exploitant des services de transport par ferries, des activités de services portuaires et, plus largement, par les navires assurant des liaisons régulières ou des opérations de cabotage national[962].

960. « *Pour les navires du 1er registre, les demandes d'enregistrement doivent être adressées aux Directions départementales des territoires et de la mer ou, pour les départements d'outre-mer, aux Directions de la mer. Pour les navires immatriculés au registre international français (RIF), les demandes doivent être adressées au guichet unique de ce registre. Les collectivités d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon (navires de commerce), de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont une compétence d'immatriculation des navires. L'État reste en revanche compétent pour la francisation* » – *cf.* https://www.mer.gouv.fr/enregistrement-des-navires-professionnels-de-commerce-et-de-peche.

961. Ces missions étaient auparavant prises en charge par la direction générale des douanes et droits indirects.

962. https://www.armateursdefrance.org/wp-content/uploads/2025/12/le_pavillon_francais_decryptage_adf.pdf

Le Registre international français. Le Registre International Français (RIF) a été instauré par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005. Sa création répondait à une nécessité stratégique : stopper le déclin de la marine marchande nationale en proposant une alternative compétitive au registre classique. L'objectif principal était de rendre l'immatriculation sous pavillon français plus attractive pour les navires de commerce au long cours, le cabotage international et la grande plaisance professionnelle de plus de 15 mètres. Pour ce faire, le législateur a réduit certaines contraintes de la législation de droit commun, particulièrement en ce qui concerne le coût du travail, tout en maintenant un standard élevé de sécurité maritime.

Sont désormais éligibles au RIF, les navires de commerce au long cours ou au cabotage international, les navires de plaisance professionnelle de plus de 15 mètres hors tout et les navires de pêche professionnelle armés à la grande pêche, classés en première catégorie et travaillant dans des zones définies par voie réglementaire (article L. 5611-2 du code des transports). Ne peuvent en revanche pas être immatriculés au RIF, les navires transporteurs de passagers sur les lignes régulières intracommunautaires, sur les lignes entre un pays membre de l'Union européenne et l'Algérie, le Maroc ou la Tunisie et les lignes entre la France métropolitaine et le Royaume-Uni ou les îles Anglo-Normandes[963], les navires exploités exclusivement au cabotage national, les navires d'assistance portuaire, notamment ceux affectés au remorquage portuaire, au dragage d'entretien, au lamanage, au pilotage et au balisage, et enfin les navires de pêche professionnelle non mentionnés au 3° de l'article L. 5611-2 et par les mesures réglementaires prises pour son application (article L. 5611-3 du même code). Cette segmentation permet ainsi de réserver les avantages du RIF aux secteurs réellement exposés à la concurrence internationale.

L'enregistrement au RIF s'effectue auprès d'un guichet unique localisé à Marseille géré par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture[964].

Le droit du travail applicable au RIF a la particularité d'être distinct selon le lieu de résidence du salarié concerné. Ainsi, s'agissant des navires immatriculés au registre international français, alors que les marins résidant en France sont soumis au Livre V de la cinquième partie du code des transports intitulé « Les gens de mer » (articles L. 5511-1 à 5596-8) et donc à un droit du travail identique à celui des gens de mer au premier registre du pavillon français, seules certaines dispositions du code des transports sont applicables aux marins ne résidant pas en France (l'article L. 5612-1 précise les dispositions applicables à chaque catégorie).

Les navires RIF sont soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigants, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement prévues par la loi française. Le quotidien à bord est strictement réglementé par le code des transports : le temps de travail ne peut excéder 14 heures par jour, avec un repos minimal de 10 heures (article L. 5623-5 du code des transports). La durée

963. Décret n° 2006-462 du 21 avril 2006 fixant la liste des lignes régulières internationales de transport maritime de passagers mentionnée à l'article L. 5611-3 du code des transports.
964. Décret n° 2006-142 du 10 février 2006 relatif à la création du guichet unique prévu par la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

d'embarquement est limitée à six mois, sauf accord collectif portant cette limite à neuf mois[965]. Le recours aux entreprises de travail maritimes est possible dans le cadre prévu par la convention internationale du travail maritime. Enfin, la composition de l'équipage doit respecter un quota minimal de 25 % à 35 % de ressortissants de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou d'un État partie à tout accord international ayant la même portée en matière de droit au séjour et au travail (article L. 5612-3). Par ailleurs, l'ensemble des accords collectifs conclus entre les partenaires sociaux du secteur de la marine marchande en France est applicable aux marins résidant en France embarqués à bord des navires immatriculés au RIF[966] (il en va ainsi par exemple de la convention collective des personnels navigants officiers des entreprises de transport et de services maritimes du 19 novembre 2012).

Pour les marins résidant dans un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou en Suisse, le règlement (CE) n° 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale prévoit, en principe, une affiliation au régime de protection sociale de l'État du pavillon. Toutefois, lorsque l'employeur est établi dans l'État de résidence du marin, celui-ci peut être affilié au régime de sécurité sociale de cet État. Pour les marins embarqués sur des navires immatriculés au RIF, l'affiliation relève de l'ENIM (Établissement national des invalides de la Marine), régime public de sécurité sociale assurant la couverture du marin ainsi que celle de ses ayants droit. S'agissant des marins résidant hors des États précités, les dispositions de la convention bilatérale de sécurité sociale conclue entre la France et l'État concerné – telle que celle existant avec les Philippines – trouvent à s'appliquer lorsqu'une telle convention existe. À défaut, la législation désignée par les parties régit le régime de protection sociale[967]. Le code des transports prévoit néanmoins pour ces marins non-résidents une protection sociale minimale.

À cet égard, la France a fait le choix d'offrir un niveau de protection supérieur aux recommandations internationales : là où la Convention du travail maritime (MLC 2006) préconise la couverture de trois branches de risques sociaux (norme A4.5), le système français en garantit neuf pour les résidents et sept pour les non-résidents (article L. 5631-4), assurant ainsi au marin une protection renforcée.

Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, considérant que la loi ne créait pas de discrimination injustifiée, dès lors que les navigants résidant hors de France sont traités de manière comparable à ceux résidant en France en ce qui concerne les conditions de vie et de travail à bord. Il a toutefois admis une différence de traitement en matière de rémunération et de protection sociale, en estimant que les marins résidant à l'étranger se trouvaient dans une situation différente, notamment en raison des niveaux de vie,

965. Dans les deux cas, la durée d'embarquement peut être prolongée ou réduite d'un mois au plus pour des motifs liés à l'exploitation du navire – article L. 5621-9 du code des transports.
966. https://www.rif.mer.gouv.fr/le-choix-d-un-registre-protecteur-pour-les-marins-a497.html ; https://www.rif.mer.gouv.fr/conventions-collectives-a359.html
967. https://www.rif.mer.gouv.fr/le-choix-d-un-registre-protecteur-pour-les-marins-a497.html ; https://armateursdefrance.org/sites/default/files/decryptages/le_pavillon_francais_decryptage_adf.pdf

et qu'un navire battant pavillon français ne constituait pas une portion du territoire national. Cette différence est jugée justifiée par l'objectif de maintien d'une flotte marchande française. Le Conseil a néanmoins vérifié que la loi garantissait à ces navigants une protection conforme aux exigences constitutionnelles. Enfin, il a estimé que cette loi respectait également le principe de développement durable, en contribuant à maintenir une flotte soumise aux normes de sécurité maritime et de protection de l'environnement.

Par ailleurs, les navires enregistrés au RIF bénéficient de plusieurs avantages fiscaux tels que[968] :

- des taux réduits de contributions patronales au régime social des marins (11,6 % au lieu de 35,6 %) ;
- une exonération de contributions patronales pour les navires de transport et de services maritimes exposés à la concurrence internationale (art. L. 5553-11 du code des transports) ;
- le crédit-bail fiscal (art. 39 C du code général des impôts) permettant de réduire le coût d'acquisition du navire ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu dont peuvent bénéficier les marins embarqués sur des navires enregistrés au RIF sous certaines conditions : avoir leur résidence fiscale en France, leur employeur doit être établi en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et ils doivent établir qu'ils naviguent à l'international au moins 183 jours par an au cours d'une période de douze mois consécutifs (I de l'article 81 A du code général des impôts). Les périodes durant lesquelles les navires restent à quai en France en attendant l'appareillage ne sont pas prises en compte (CE, 17 décembre 2010, *Syndicat maritime Bretagne CFDT,* n° 328110, aux Tables).

L'adoption du registre international français n'a cependant pas mis fin aux registres d'outre-mer.

➢ ***Un secteur organisé autour de quelques grands acteurs privés***

Le transport maritime conteneurisé se caractérise en effet par une forte concentration. Selon la CNUCED, quatre opérateurs de transport maritime concentrent plus de la moitié de la capacité mondiale en EVP[969]. En avril 2025, la compagnie italo-suisse MSC représentait 20 % de cette capacité, la compagnie danoise Maersk 14 %, la compagnie française CMA-CGM 12,5 % et la compagnie chinoise COSCO 10 %, soit, pour ces quatre seules compagnies, 56 % du total mondial. Sur les cinq premières compagnies mondiales, quatre sont européennes, ce qui est remarquable. Les dix premières compagnies contrôlent 82 % de la capacité mondiale[970].

968. https://www.rif.mer.gouv.fr/fiscalite-attractive-pour-l-armateur-et-le-marin-a335.html
969. Équivalent Vingt Pieds : unité de mesure utilisée pour exprimer une capacité de transport.
970. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 48.

Le groupe français CMA-CGM, basé à Marseille et qui occupe donc le troisième rang mondial, réalise un chiffre d'affaires d'environ 55 milliards de dollars (55,5 en 2024 et 54,4 en 2025)[971]. Il exploite aujourd'hui une flotte de près de 650 navires, représentant une capacité d'environ 5,5 millions d'EVP[972]. Ses navires ont transporté un total de 23,6 millions d'EVP en 2024 et desservi 420 ports (sur 521 dans le monde). La compagnie gère 250 lignes et 66 terminaux portuaires dans 40 pays, 15 millions de tonnes de fret terrestre et ferroviaire et un millier d'entrepôts dans le monde. La France ne représente que 12 % de son chiffre d'affaires, 13 % de ses effectifs et une trentaine de navires (enregistrés sous pavillon français) mais concentre 30 % des investissements réalisés au cours des cinq dernières années (soit un total de 14 milliards d'euros) consacrés à trois priorités stratégiques : la décarbonation (le groupe a déjà investi près de 20 milliards de dollars, puis, selon ses résultats 2025, près de 30 milliards de dollars, dans la commande de navires propulsés au GNL et au méthanol) ainsi que l'innovation et le transport fluvial.

En termes de taille des flottes marchandes nationales, les trois premiers registres (Liberia, Panama et Îles Marshall) représentent à eux seuls en 2025 plus de 45 % de la capacité mondiale, le Liberia étant en tête avec 17,4 % de la capacité mondiale, devant le Panama (15,2 %) et les Îles Marshall (12,5 %), suivis de Hong Kong (8,3 %), de Singapour (6,2 %), de la Chine (5,6 %) et de Malte (4,6 %), les autres États européens étant nettement distancés[973] (même si l'on peut relever que les États de l'Union européenne figurant dans le top 35 représentent à eux seuls plus de 12 % de la capacité mondiale). Quant aux États-Unis, ils ne représentent que 0,5 % de la flotte mondiale. S'agissant des économies propriétaires de navires, le classement (en valeur) est en revanche dominé par la Chine (12,4 %), la Grèce (10,6 %), et le Japon (10 %), suivis des États-Unis (7,3 %), du Royaume-Uni et de la Norvège (4 % chacun) ainsi que de l'Allemagne (3,4 %), les États membres de l'Union européenne représentant un total de 23 % (dont 1,7 % pour la France) ce qui mettrait l'Union européenne largement en tête ; quant au Liberia, au Panama et aux Îles Marshall, ils ne représentent à eux trois que moins de 0,1 %[974].

La part de la flotte placée sous pavillon étranger varie fortement selon les pays. Dans certaines grandes économies maritimes, l'immatriculation à l'étranger est très majoritaire comme en Allemagne, au Royaume-Uni, en Grèce et au Japon qui ont ainsi plus de 80 % de la capacité de leur flotte enregistrée sous un pavillon autre que leur pavillon national. Cette part atteint près de 80 % pour la France mais se situe autour de 50 % en Italie ou au Danemark. À l'inverse, d'autres pays conservent une flotte principalement placée sous pavillon national. C'est le cas de pays comme l'Iran, l'Indonésie ou l'Arabie saoudite. Ces situations répondent toutefois, selon la CNUCED à des logiques différentes : en Indonésie, le pavillon national s'explique surtout par l'importance du transport interinsulaire, alors qu'en Arabie saoudite il reflète principalement le contrôle national de la flotte pétrolière[975].

971. https://www.cmacgm-group.com/fr/actualites-media/resultats-financiers-annuels-2024 ; https://www.cmacgm-group.com/fr/actualites-media/resultats-financiers-annuels-2025
972. https://www.cmacgm-group.com/fr/group-and-vision/key-figures
973. Grèce à 2,2 % ; Portugal à environ 1,5 % ; Chypre à 1,4 % ; Danemark à environ 1 % ; Italie à environ 0,3 % ; France à 0,4 %.
974. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, pp. 50-53.
975. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2024,* p. 50.

La place de la France est donc ambivalente. La flotte de commerce sous pavillon français est désormais modeste à l'échelle mondiale (s'agissant des navires de 100 GT et plus, la France ne représente que 0,5 % des navires et 0,4 % du tonnage total), même si la capacité enregistrée sous pavillon français a progressé substantiellement entre 2024 et 2025[976] et même si la France est un peu mieux placée s'agissant de la propriété des navires. En réalité, la présence française est surtout visible dans le transport marchand grâce à CMA-CGM, dont la place mondiale et le dynamisme constituent incontestablement un atout pour l'économie française, et même en termes de souveraineté compte tenu de l'importance du commerce maritime à cet égard. Son positionnement devrait par ailleurs se renforcer dans les mois qui viennent, CMA-CGM ayant annoncé avoir décidé d'immatriculer sous pavillon français, à compter de 2026, dix navires propulsés au GNL d'une capacité de 24 000 EVP[977].

L'Europe, pour sa part, constitue dans le domaine maritime une grande puissance paradoxale. Elle est incontestablement la super-puissance potentielle de ce secteur stratégique, les entreprises européennes y occupant une position très forte (quatre des cinq premières entreprises mondiales sont européennes) et le total des flottes marchandes des États membres de l'Union la plaçant théoriquement au premier rang mondial et de loin (plus encore si l'on y adjoint les flottes britannique ou norvégienne). Pour autant, l'Union européenne semble n'accorder qu'une attention secondaire à cet atout pourtant capital dans une économie mondiale où rares sont les secteurs, qui plus est aussi structurant d'un point de vue global, où les Européens bénéficient d'une telle position. Si des évolutions récentes indiquent une prise de conscience, il apparaît encore nécessaire d'aller plus loin pour, d'une part, être en mesure de maintenir cette place privilégiée dans un domaine où la concurrence (notamment asiatique) est très forte, et, d'autre part, pour valoriser davantage cet atout stratégique y compris au regard des enjeux de souveraineté.

b) La vulnérabilité des routes commerciales maritimes

Selon la CNUCED, les routes maritimes mondiales restent principalement structurées autour des grands axes Est-Ouest, qui concentrent les flux les plus importants du commerce conteneurisé. En 2024, les principaux corridors Est-Ouest (de l'Asie orientale vers l'Amérique du Nord, de l'Asie orientale vers l'Europe, et de l'Europe vers l'Amérique du Nord) ont enregistré la plus forte expansion (+ 8,8 %) et représentaient 36,8 % du commerce conteneurisé mondial. À côté de ces routes principales, la CNUCED souligne le dynamisme croissant de certaines routes secondaires, notamment les routes Sud-Sud qui ont été les plus dynamiques en 2024, avec une hausse de 8,7 % (13,2 % du commerce mondial conteneurisé), portée par le renforcement des liens entre l'Asie orientale et l'Amérique latine, ainsi qu'entre l'Afrique et l'Asie orientale. La CNUCED relève également que les flux secondaires Est-Ouest ont augmenté de 5,7 %, soutenus par l'expansion des échanges entre l'Asie orientale et le sous-continent indien (représentant 13,7 % du commerce mondial conteneurisé)[978]. Les routes intra-régionales représentaient quant à elles 27,7 %. La place de la Chine demeure importante dans la géographie des échanges mondiaux.

976. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025,* p. 51.
977. https://www.cmacgm-group.com/en/news-media/financial-results-third-quarter-2025
978. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025,* pp. 13-16.

Ces routes dépendent d'un nombre limité de points de passage stratégiques, parmi lesquels le détroit de Malacca, le canal de Suez, les détroits de Bab-el-Mandeb et d'Ormuz, le canal de Panama, le détroit de Gibraltar et le cap de Bonne-Espérance, le Pas-de-Calais ainsi que les détroits turcs (Bosphore et Dardanelles)[979]. Selon l'OCDE, le détroit de Malacca concentre 18,5 % des flux maritimes mondiaux, devant le détroit de Taïwan 18 %, le Pas-de-Calais 15 % et le détroit de Gibraltar 12,3 %[980]. Cette géographie contrainte expose le transport maritime à des perturbations de nature diverse : tensions géopolitiques et attaques contre les navires en mer Rouge, risques de piraterie dans certaines zones de transit, ou encore aléas climatiques, comme l'a illustré la sécheresse ayant réduit les capacités de transit du canal de Panama.

L'OCDE précise ainsi que les crises récentes en mer Rouge et dans le canal de Suez ainsi que les difficultés liées à la sécheresse dans le canal de Panama ont entraîné une baisse du trafic de plus de 50 % à la mi-2024[981]. Ces crises entraînent un report vers des itinéraires alternatifs, qui allongent les distances de navigation et se traduisent, en parallèle, par une hausse des émissions. La CNUCED relève en effet qu'en 2024, le contournement de la mer Rouge par le cap de Bonne-Espérance a ajouté environ 30 % à la longueur des voyages sur certaines routes, en particulier entre l'Asie orientale et l'Europe[982]. La distance moyenne parcourue par tonne de cargaison est ainsi passée de 4 831 milles nautiques en 2018 à 5 245 milles nautiques en 2024[983].

Focus n° 32
Quelques tensions significatives à des passages stratégiques

La crise en mer Rouge. La fermeture sporadique du passage de Bab el-Mandeb constitue l'une des perturbations les plus significatives qu'ait connues le commerce maritime depuis le blocage de l'*Ever Given* en 2021. Déclenché à partir du 16 décembre 2023 par les attaques des rebelles Houthis en réponse au conflit à Gaza, ce choc de déviation a affecté un corridor par lequel transitaient environ 15 % du volume du commerce maritime mondial et plus de 22 000 escales de transit annuelles, faisant de ce détroit l'un des points de passage les plus critiques de l'économie maritime mondiale[984]. Les principaux armateurs, tels que MSC, Maersk et CMA-CGM, ont alors décidé de la suspension des passages et du détournement systématique par le cap de Bonne-Espérance. Les conséquences de cette décision sont considérables. Un trajet reliant Shanghai au Havre, qui couvrait 19 700 kilomètres via Suez, atteint désormais 26 752 kilomètres par le cap, soit un allongement de 7 052 kilomètres[985]. À une vitesse de croisière de 23 nœuds, la durée de navigation passe de 20 à 27 jours, immobilisant mécaniquement une fraction significative de la flotte mondiale et

979. *Ibid.*, p. 21.
980. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 49.
981. *Ibid.*
982. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025,* p. 10.
983. *Ibid.*, p. xii.
984. FMI, PortWatch – Disruption Monitor, « Trade Disruptions in the Red Sea ».
985. Centre d'études stratégiques de la marine, « La mer Rouge, un passage stratégique sous tension », *Brèves marines*, n° 283, mars 2024.

renchérissant les coûts opérationnels[986]. L'ampleur macro-économique du phénomène est confirmée par les données du FMI : sur les deux premiers mois de 2024, le trafic par le canal de Suez a chuté de 50 % par rapport à la même période de l'année précédente[987].

Les effets de la sécheresse sur le canal de Panama : la vulnérabilité climatique des infrastructures critiques. Survenue en 2023, l'une des sécheresses les plus sévères qu'ait connues le canal de Panama a révélé la fragilité hydrologique de cette infrastructure critique dont le fonctionnement dépend principalement du niveau du lac Gatún[988]. L'Autorité du canal (ACP) a été contrainte de réduire le tirant d'eau autorisé à 44 pieds et de limiter les transits quotidiens de 36 à 22 passages en février 2024[989]. À l'automne 2023, les files d'attente excédaient 160 navires, avec des délais d'attente atteignant deux semaines. Le commerce maritime passant par le canal a connu une baisse de 32 % au cours des deux premiers mois de 2024. Ce nœud par lequel transite environ 5 % du commerce mondial a ainsi vu une partie de son trafic, notamment les vraquiers sud-américains, se reporter sur le détroit de Magellan, au prix de 8 à 15 jours de navigation supplémentaires[990]. Cette crise a également mis en évidence des effets géographiques différenciés à l'échelle régionale et mondiale : les ports du Panama, du Nicaragua, de l'Équateur, du Pérou, du Salvador et de la Jamaïque apparaissent comme les plus dépendants du canal, avec entre 10 % et 25 % de leur trafic maritime total affecté[991]. Les conséquences de ces perturbations ne se limitent toutefois pas à l'Amérique latine, mais s'étendent jusqu'à l'Amérique du Nord, à l'Asie et à l'Europe.

Le détroit d'Ormuz illustre cette vulnérabilité depuis sa fermeture dans le cadre du conflit opposant l'Iran aux États-Unis et à Israël. Le détroit d'Ormuz connaît ainsi depuis mars 2026 une situation de fermeture de fait, ou à tout le moins de restriction extrême du trafic maritime en méconnaissance des règles du droit international (*cf. supra*).

Depuis la fin des années 2010, à rebours des logiques de globalisation qui présidaient à l'architecture de l'économie maritime, se fait jour une certaine recomposition, marquée par une forme de fragmentation des marchés maritimes et une régionalisation progressive des échanges autour de groupes de « *partenaires partageant des valeurs similaires* »[992]. Selon Cyrille Poirier-Coutansais, cette évolution traduirait une évolution d'un modèle « *made in monde* », fondé sur la délocalisation extrême des chaînes de valeur, vers un modèle plus localisé, ou « *made in local* », dans lequel la production tend à se rapprocher des marchés de consommation[993]. Cette recomposition est nourrie

986. *Ibid*.
987. P. Kamali, R. Koepke, A. Sozzi, J. Verschuur, « Red Sea Attacks Disrupt Global Trade », *Chart of the Week – International Trade*, 7 mars 2024.
988. S. Domergue, « Le canal de Panama, une infrastructure critique entre mondialisation maritime, rivalités géopolitiques et contraintes environnementales », Géoconfluences, janvier 2026, p. 10.
989. *Ibid*.
990. *Ibid*.
991. FMI, PortWatch – Disruption Monitor, « Shipping Restrictions to Panama Canal due to Drought ».
992. Banque de France et Centre d'études stratégiques de la Marine, Analyse des évolutions stratégiques du transport maritime mondial, p. 1.
993. C. P. Coutansais, La (re)localisation du monde, Paris, CNRS Éditions, 2021, p. 40.

par la succession des crises récentes (pandémie de Covid-19, qui a révélé la vulnérabilité des chaînes logistiques mondialisées, guerre en Ukraine, qui a remis au premier plan les enjeux de souveraineté économique notamment dans les domaines de l'énergie, de l'industrie et des technologies, tensions dans le golfe arabo-persique, qui ont rappelé la dépendance du commerce mondial à quelques passages maritimes stratégiques). À ces facteurs s'ajoutent la montée des incertitudes géopolitiques et climatiques, la crainte de ruptures d'approvisionnement, l'augmentation des coûts de transport, la concentration de certains fournisseurs stratégiques et les progrès de l'automatisation. Les opérateurs économiques sont ainsi conduits à reconfigurer leurs chaînes de valeur, en développant des stratégies de *nearshoring* et de *friendshoring*, qui visent à privilégier des partenaires géographiquement proches ou politiquement fiables[994].

Cette recomposition ne se réduit pas à une relocalisation partielle des chaînes de valeur. Elle s'accompagne également d'une reconfiguration plus opaque de certains flux maritimes, liée au contournement des sanctions économiques. Cette évolution se manifeste notamment par le développement des flottes dites « fantômes » qui participent à la reconfiguration des routes du commerce pétrolier par la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement. À cette recomposition géopolitique des flux s'ajoute une recomposition liée aux effets du changement climatique sur les routes maritimes.

c) Le transport maritime de passagers : un domaine sensible

Le transport maritime de passagers constitue un domaine important à plusieurs égards : d'abord eu égard à son rôle clé dans les échanges intra-européens ; ensuite compte tenu des enjeux sociaux de ce secteur ; enfin par son prolongement industriel en amont. Cette activité recouvre plusieurs segments : les services de ligne régulière, assurés principalement par des ferries, car-ferries ou navires ro-pax, qui transportent à la fois des voyageurs, des véhicules particuliers et du fret roulant et qui jouent un rôle essentiel dans les liaisons transmanche, les dessertes insulaires et la continuité territoriale ; des services plus spécialisés, comme les navires à grande vitesse, les vedettes à passagers et les navettes maritimes, utilisés pour des trajets courts, saisonniers ou touristiques ; le domaine de la croisière, qui constitue un segment à part combinant transport et séjour.

À l'échelle mondiale, le transport maritime de passagers demeure très secondaire par rapport au fret. Les ferries et navires à passagers ne représentent qu'une fraction marginale de la capacité mondiale exprimée en port en lourd (0,4 % du total mondial en 2025, malgré une progression de 1,5 % par rapport à 2024 : l'activité des navires à passagers a progressé en 2024, de 5 % au premier semestre puis de 2 % au second semestre par rapport aux mêmes périodes de 2023[995]).

À l'échelle européenne, en revanche, le transport maritime de passagers est plus important[996]. D'abord, après une forte baisse pendant la Covid, il a presque retrouvé ses niveaux d'avant-crise (les ports de l'Union européenne ont enregistré 417,8 millions de passagers en 2024). Ce trafic demeure majoritairement

994. P. Tourret, « Inscrire le transport maritime dans le temps long », note de synthèse ISEMAR n° 271, mai 2025, p. 4.
995. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025,* p. 54.
996. Eurostat, « *Maritime passenger statistics* », *Statistics Explained*, données extraites en novembre 2025.

structuré par les services réguliers de ferries : hors croisière, 64 % du transport maritime de passagers dans l'Union européenne s'effectue entre ports d'un même pays. Le marché est donc fortement lié aux dessertes nationales, aux liaisons insulaires et aux trajets de courte distance, qui revêtent une grande importance en pratique, notamment pour assurer la continuité territoriale. Le transport maritime de passagers est par ailleurs fortement concentré géographiquement. En 2024, l'Italie, la Grèce et le Danemark représentent ensemble 51,7 % des passagers maritimes recensés dans les ports de l'Union européenne, avec respectivement 93,5 millions, 81,1 millions et 41,3 millions de passagers. La France occupe une place seconde dans ce classement, avec 23,8 millions de passagers, les liaisons maritimes intérieures et insulaires étant sans doute moins structurantes que pour les trois autres pays. À l'échelle européenne, le marché reste éclaté selon les bassins maritimes, mais Stena Line figure parmi les très grands opérateurs. La croisière connaît, quant à elle, une reprise plus marquée encore : les passagers de croisière embarqués ou débarqués dans les ports de l'Union atteignent 17,9 millions en 2024, contre 14,6 millions en 2019, soit une hausse de 22,5 %.

En France, le trafic maritime de passagers est d'abord un trafic de ferries et de liaisons régulières. Le trafic hors croisiéristes représente 78 % du total du trafic maritime de voyageurs. Il augmente légèrement de 0,3 % en 2024[997].

La géographie du trafic français[998] montre d'abord le poids des liaisons transmanche. Les principaux ports de Manche et de mer du Nord concentrent 47 % des passagers enregistrés dans les ports maritimes français en 2024. Cette concentration s'explique par l'importance des échanges avec le Royaume-Uni, qui représentent 93 % du trafic hors croisière, dont plus des trois quarts avec le port de Douvres. Calais demeure ainsi le premier port français de passagers ; son trafic progresse de 4,4 % en 2024 et celui de Dunkerque de 8,9 %. À eux deux, ces ports concentrent 72 % du trafic de la façade Manche-mer du Nord. Brittany Ferries constitue l'un des principaux armements français de ferries sur les liaisons transmanche : cette compagnie française, fondée en 1972 par la SICA (Société d'initiative et de coopération agricole) de Saint-Pol-de-Léon et la chambre de commerce et d'industrie de Morlaix pour ouvrir aux produits agricoles bretons de meilleurs débouchés en Angleterre, a connu un développement remarquable mais se heurte désormais à une concurrence nouvelle en raison de l'arrivée d'un nouvel opérateur à bas coûts (*cf. infra*).

La Méditerranée constitue le second grand espace du transport maritime de passagers en France. Elle assure d'abord des liaisons régulières, notamment vers la Corse (Corsica Ferries assure 62,2 % du trafic maritime de passagers hors croisiéristes, avec 2,477 millions de passagers en 2024, devant Corsica Linea, Moby Lines et La Méridionale[999]), qui relèvent de la continuité territoriale et du transport d'acheminement. Elle accueille aussi des trafics internationaux vers d'autres destinations méditerranéennes, notamment la Tunisie et l'Algérie.

997. Service des données et études statistiques (SDES) – Bilan annuel des transports 2024. Ministère de la Transition écologique, novembre 2025.
998. *Ibid*. Il faut toutefois préciser que le périmètre retenu par le SDES diffère de celui retenu par la CNUCED. Si cette dernière retient un volume de 23,8 millions de passagers accueillis dans les ports français, le SDES retient le chiffre de 27,6 millions.
999. DREAL Corse, Observatoire régional des transports de Corse, Bilan 2024 du transport en Corse, 2025.

Mais elle est également la principale façade française pour la croisière : en 2024, 72 % des escales de croisiéristes ont lieu dans les ports méditerranéens, en particulier à Marseille, premier port français de croisière avec 2,4 millions de croisiéristes, et à Cannes, avec 0,9 million.

La croisière représente le segment le plus dynamique du transport maritime de passagers en France. La France a accueilli un peu plus de 6 millions de croisiéristes en 2024, soit une progression d'environ 11 %. Cette croissance concerne d'abord les ports méditerranéens, mais elle bénéficie aussi à d'autres façades. Haropa Port se développe ainsi comme porte d'entrée maritime vers la Normandie et Paris, avec plus de 500 000 croisiéristes accueillis en 2024. Pour accompagner cette dynamique tout en répondant aux exigences environnementales croissantes, plusieurs ports engagent des projets de modernisation des terminaux passagers et d'électrification à quai, en particulier pour les navires de croisière.

Dans les outre-mer, le trafic de passagers progresse plus modérément, de 0,8 % en 2024. Ces territoires occupent toutefois une place significative dans l'activité de croisière : 13 % des croisiéristes fréquentant les ports français passent par les ports ultramarins. Dans les outre-mer, le secteur de la croisière s'adapte à la forte demande dans la zone Caraïbes en modernisant les infrastructures, les terminaux passagers et les services des ports de Guadeloupe et de Martinique[1000].

d) Les fragilités sociales d'un secteur très globalisé

À ces transformations géopolitiques et climatiques, s'ajoute, sur un autre registre, la persistance de graves fragilités sociales dans le transport maritime international.

L'abandon des gens de mer[1001], phénomène d'ampleur mondiale, en constitue l'une des manifestations les plus préoccupantes. Ces situations, dans lesquelles les marins sont abandonnés sans salaires, sans rapatriement ou sans soutien matériel suffisant, traduisent la difficulté persistante à assurer l'effectivité des règles sociales et de sécurité dans un secteur marqué par la dispersion des responsabilités. Selon la base conjointe OMI/OIT, 310 nouveaux cas d'abandon ont été signalés en 2024, soit plus du double des 142 cas enregistrés en 2023[1002].

Les marins sont également affectés par la question du *dumping* social. En France, dans une zone comme la Manche, ses effets se font sentir. L'arrivée de nouveaux acteurs, ayant fait le choix de recourir à des marins ne bénéficiant pas d'une protection comparable à celle offerte par le pavillon français a conduit à une profonde déstabilisation du secteur avec, en conséquence, des risques non négligeables sur la sécurité des marins, des passagers transportés ainsi que sur un trafic maritime particulièrement dense dans cette zone. Cela a conduit le législateur français et, en miroir, le législateur britannique à intervenir pour tenter de fixer un cadre plus sûr (adoption de la loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023, dite « loi Le Gac »).

1000. https://www.mer.gouv.fr/acteurs-reseau-et-activites-portuaires-en-france
1001. Délit défini en France à l'article L. 5571-1 du code des transports.
1002. OMI, Comité juridique, 112e session (LEG 112), 24 – 28 mars 2025.

Focus n° 33
Les risques de déstabilisation sociale du transport transmanche

Brittany Ferries, compagnie de transport maritime française, dessert aujourd'hui les ports français de Roscoff, Saint-Malo, Cherbourg, Caen/Ouistreham, Le Havre, les ports anglais de Portsmouth, Plymouth et Poole, les ports espagnols de Santander et Bilbao et les ports irlandais de Cork et Rosslare ainsi que le port de Guernesey. Sa flotte, composée de 13 navires majoritairement sous pavillon français, comprend des ferries, des navires rouliers mixtes et un navire à grande vitesse. Les capacités varient fortement selon les unités, de quelques centaines de passagers pour les navires principalement orientés fret à plus de 2 400 passagers pour le Pont-Aven, navire amiral de la compagnie[1003]. Brittany Ferries représente également un important levier économique pour l'Ouest français : la compagnie génère d'importantes retombées économiques grâce aux dépenses des voyageurs britanniques et irlandais sur le territoire, tout en développant un modèle de traversées longues fondé sur des services de restauration, d'hôtellerie et de loisirs à bord[1004].

Depuis le traité du Touquet du 4 février 2003, la France et le Royaume-Uni ont mis en place des contrôles frontaliers dits « *juxtaposés* » dans certains ports de la Manche et de la mer du Nord, permettant à chaque État d'effectuer une partie de ses contrôles sur le territoire de l'autre État avant l'embarquement. Ce dispositif, conçu pour fluidifier et sécuriser les liaisons transmanche, place les ports concernés au cœur des contrôles migratoires, douaniers et de sûreté particulièrement lourds. Or, depuis le Brexit, les transporteurs et les passagers sont soumis à des formalités supplémentaires auxquelles s'ajoute le déploiement progressif du système européen d'entrée/sortie (*Entry/Exit System*, ou EES)[1005] qui génère une contrainte opérationnelle nouvelle : les agents équipés de tablettes peuvent être amenés à enregistrer les données biométriques des passagers non européens, notamment britanniques, ce qui est susceptible d'allonger les délais de passage et d'accroître la pression sur les zones d'attente des ports et donc d'inciter les voyageurs à se reporter sur d'autres lignes[1006].

1003. https://corporate.brittany-ferries.com/flotte.aspx

1004. Pour la France, ces retombées touristiques en 2025 représentent 964 000 visiteurs et 8,9 millions de nuitées, soit une dépense totale de 897 millions d'euros – Brittany Ferries, Rapport de développement durable 2025, p. 62.

1005. Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 ; Règlement (UE) 2017/2225 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie ; Règlement (UE) 2025/1534 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2025 relatif à des dérogations temporaires à certaines dispositions des règlements (UE) 2017/2226 et (UE) 2016/399 en ce qui concerne la mise en service progressive du système d'entrée/de sortie ; Décision d'exécution (UE) 2025/1544 de la Commission du 30 juillet 2025 fixant la date de mise en service du système d'entrée/de sortie en application du règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil.

1006. Brittany Ferries, « *EES border controls apply from 12 October in France and 12 December in Spain* », 9 octobre 2025 – https://brittanyferriesnewsroom.com/brittany-ferries-explains-new-schengen-border-controls-which-begin-on-12-october.

Le marché transmanche a par ailleurs connu une déstabilisation profonde sous l'effet combiné de la pandémie et du Brexit et, de manière plus structurante, à partir de 2021, de l'arrivée d'un nouvel opérateur à bas coûts. L'arrivée d'Irish Ferries sur la ligne Calais-Douvres à partir de juin 2021 a bouleversé la situation et contribué à une forte tension sur les prix, conduisant notamment la société P&O Ferries à s'aligner par le bas avec le licenciement brutal de près de 800 marins en mars 2022 pour les remplacer par des équipages à bas coût.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023, dite « loi Le Gac », qui vise à lutter contre le *dumping* social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime. Reposant sur une logique de loi de police, afin de limiter les risques de contrariété avec les exigences du droit de l'Union, elle impose notamment, pour les liaisons régulières de passagers concernées, le respect d'un salaire minimum horaire aligné sur les règles françaises ainsi qu'une durée de repos à terre au moins équivalente à la durée d'embarquement. En parallèle, les autorités britanniques ont adopté un dispositif miroir (le *Seafarers' Wages Act* 2023, complété par les *Seafarers' Wages Regulations*) qui conditionne l'accès aux ports britanniques, pour certains services internationaux réguliers, à la remise d'une déclaration attestant que les marins non couverts par le *National Minimum Wage* perçoivent une rémunération au moins équivalente pour le travail effectué dans les eaux territoriales britanniques (contrairement au dispositif français, il ne comporte toutefois pas de règle équivalente sur la durée d'embarquement et de repos).

La France a, en outre, engagé un processus de coopération avec les autorités britanniques. Le 15 septembre 2025[1007], une déclaration commune a été signée avec le *Department for Transport* pour renforcer les échanges entre autorités compétentes. L'effectivité de ces dispositifs dépend toutefois de la capacité des administrations à organiser des contrôles coordonnés, notamment entre les services des affaires maritimes et l'inspection du travail, ainsi que de la mise en place d'un cadre opérationnel permettant l'échange utile d'informations entre autorités françaises et britanniques.

e) Les grands enjeux du transport maritime

➢ *L'enjeu de la décarbonation*

Si le transport maritime demeure l'un des modes les plus efficaces au regard des émissions rapportées à la tonne transportée, il représente néanmoins à lui seul une source significative d'émissions, de l'ordre de 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). Aux orientations internationales portées par l'OMI, qui visent désormais la neutralité des émissions de GES du transport maritime international « d'ici ou autour de 2050 », s'ajoute, pour les opérateurs intervenant dans l'Union européenne, un cadre normatif particulièrement structurant issu du paquet « *Fit for 55* » (*cf. supra*). Celui-ci constitue aujourd'hui l'une des architectures les plus avancées de tarification et de régulation des émissions applicable au transport maritime. Il repose d'abord

1007. https://www.ecologie.gouv.fr/presse/cooperation-franco-britannique-se-renforce-lutte-contre-dumping-social-transmanche

sur l'intégration progressive du secteur dans le système européen d'échange de quotas d'émission, prévu par la directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023.

La transition reste lente et complexe. La flotte mondiale demeure en effet presque entièrement dépendante des carburants fossiles, les carburants alternatifs ne concernant encore qu'une part marginale des navires en service. La flotte mondiale est très hétérogène, les opérations de décarbonation sont coûteuses et les besoins particulièrement vastes. La CNUCED relève qu'en mai 2025, 8 % de la flotte active mondiale, mesurée en jauge brute, était conçue pour fonctionner avec des carburants alternatifs. Cette part atteignait 53 % du tonnage en commande[1008]. La transition est donc logiquement plus avancée dans les nouvelles commandes que dans la flotte en service[1009]. Cette faible pénétration des carburants alternatifs dans la flotte existante s'explique notamment par l'ampleur des adaptations industrielles, technologiques et énergétiques nécessaires pour organiser le changement d'échelle des nouveaux carburants maritimes.

La décarbonation fait en effet peser de nouvelles charges financières sur l'ensemble de la chaîne de valeur maritime. Le montant total estimé des flux d'investissement nécessaires pour décarboner la flotte mondiale à l'horizon 2050 avoisine 2 400 milliards de dollars[1010]. L'essentiel de ces investissements concernerait le développement des carburants alternatifs, en particulier la production d'hydrogène, la synthèse des carburants, leur stockage et leur distribution et une part plus limitée porterait sur les moteurs, les capacités de stockage embarquées et les mesures d'efficacité énergétique et opérationnelle. Ces flux d'investissement s'inscrivent dans une temporalité de long terme, s'étalant sur plusieurs décennies.

Trois leviers principaux sont mobilisés pour décarboner le transport maritime à l'échelle globale : la réalisation de gains d'efficacité énergétique, la sobriété de la navigation et la transition énergétique visant à réduire le contenu en CO_2 de l'énergie consommée à bord des navires.

L'optimisation de l'efficacité énergétique se décline en un volet technologique et un volet opérationnel. Sur le plan technologique, l'optimisation hydrodynamique du navire, par l'affinement de la forme de la carène, l'installation de bulbes d'étrave optimisés ou d'appendices, vise à minimiser la résistance de vague et peut générer une réduction de consommation de 5 à 20 %[1011]. L'amélioration du rendement propulsif, entendu comme l'optimisation de l'ensemble de la chaîne de transmission, depuis la commande moteur jusqu'à l'hélice, mobilise un ensemble de solutions technologiques complémentaires : le recours à des matériaux composites allégés, l'application des principes du biomimétisme à la conception des surfaces immergées, ainsi que l'intégration de systèmes de récupération d'énergie. Ces dispositifs, combinés, sont susceptibles de générer

1008. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 62.
1009. En 2023, seuls 0,77 % de la flotte active en Europe utilisaient des carburants alternatifs, tandis que plus de 800 000 marins devront être formés aux nouvelles technologies et aux carburants alternatifs d'ici 2035 – *Op. cit.* The EU Blue Economy Report 2025, p. 51.
1010. P. Jameson, C. Egloff, U. Sanders, M. Krogsgaard, D. Burke, M. Tan, E. Hegnsholt, E. Nyheim, *Global shipping's net-zero transformation challenge*, Boston, Boston Consulting Group, 2021.
1011. DGAMPA, Feuille de route de décarbonation de la filière maritime, révision 1, novembre 2024, p. 90.

des gains d'efficacité compris entre 3 et 10 %[1012]. Ce levier permet d'optimiser la consommation d'énergie avant même de changer de carburant, les gains potentiels étant estimés entre 5 et 15 %[1013] dès la phase de conception. Sur le plan opérationnel, l'optimisation de l'exploitation des navires peut constituer un levier puissant de décarbonation, à travers le routage météorologique, qui permet l'optimisation de la route selon les vents et courants, le suivi de performance en temps réel ou encore l'application du principe du « juste-à-temps » pour limiter les temps d'attente dans les ports. L'armateur français CMA-CGM a, à cet effet, investi 20 millions de dollars dans son programme *Smartship*.

La sobriété de la navigation vise essentiellement à réduire volontairement la vitesse des navires. Une réduction raisonnée de la vitesse pourrait abaisser les émissions jusqu'à 30 %[1014], étant précisé qu'une diminution trop importante imposerait d'augmenter le nombre de navires pour maintenir les volumes transportés. En outre, les armateurs peuvent limiter les voyages à vide et mutualiser davantage le fret maritime.

La transition énergétique consiste pour sa part en la substitution progressive du fioul lourd par des carburants, des sources d'énergie et des technologies décarbonés. Parmi les carburants alternatifs, le gaz naturel liquéfié (GNL) se présente comme une « solution de transition »[1015] mature et disponible, dont le déploiement est rapide et qui permet de réduire les émissions de CO_2 jusqu'à 17 %[1016] ; son bilan environnemental doit toutefois être apprécié dans une approche globale, tenant compte de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et des conditions d'utilisation à bord. Les biocarburants, produits à partir de biomasse telle que les déchets agricoles ou les algues, peuvent être utilisés sans modification majeure des moteurs. Les e-carburants, tels que le e-méthanol ou le e-ammoniac, sont quant à eux produits à partir d'électricité décarbonée ; l'e-ammoniac est prometteur en raison de l'absence de carbone dans sa composition, mais demeure peu mature technologiquement.

L'acquisition de navires compatibles avec ces nouveaux carburants est toutefois plus coûteuse que celle de navires conventionnels, avec un surcoût variable selon les technologies, la taille des navires et les hypothèses de marché. À cette contrainte d'investissement s'ajoute le coût encore élevé des carburants bas-carbone. L'IRENA[1017] et le Methanol Institute indiquaient ainsi dans leur rapport de 2021, que selon la source de CO_2, les coûts actuels du méthanol renouvelable se situaient entre 800 et 2 400 USD par tonne. Ils notaient toutefois qu'avec la baisse anticipée du prix de l'électricité renouvelable, le coût de l'e-méthanol devrait diminuer pour atteindre des niveaux compris entre 250 et 630 dollars par tonne d'ici 2050[1018].

L'ammoniac vert et l'hydrogène liquide présentent des structures de coûts encore plus contraignantes, auxquelles s'ajoutent des impératifs infrastructurels

1012. *Ibid.*, p. 91.
1013. *Ibid.*, p. 90.
1014. *Ibid.*, p. 101.
1015. Académie de marine, https://www.academiedemarine.fr/wp-content/uploads/2025/10/Decarbonation-du-transport-maritime-2025.pdf, p. 59.
1016. DGAMPA, Feuille de route de décarbonation de la filière maritime, *op. cit.*, p. 94.
1017. Agence internationale pour les énergies renouvelables, agence inter-gouvernementale qui aide les pays à conduire leur transition énergétique.
1018. IRENA et Methanol Institute, *Innovation Outlook, Renewable Methanol, International Renewable Energy Agency*, 2021, Abu Dhabi, p. 5.

spécifiques. Le volume nécessaire pour l'hydrogène liquide est ainsi environ huit fois supérieur à celui du fioul traditionnel pour une énergie équivalente[1019], ce qui réduit la capacité de chargement commercial des navires et, par voie de conséquence, leur rentabilité opérationnelle. Rendre les carburants alternatifs économiquement viables suppose donc d'augmenter le coût du carbone fossile par des mécanismes incitatifs suffisamment puissants.

L'enjeu de décarbonation des navires peut, en outre, trouver une réponse partielle dans le développement de systèmes de propulsion vélique. L'utilisation de l'énergie du vent pour propulser les navires repose sur différents dispositifs, tels que des voiles, des voiles aspirantes ou encore des rotors. Ces technologies peuvent équiper une grande diversité de bâtiments, comme « *les grands pétroliers (Socatra), les minéraliers (Vale) et les chimiquiers (Chemical Challenger), jusqu'aux rouliers (Neoline, LDA, Jifmar), ferries (Scandlines) et cargos polyvalents (TOWT, Grain de Sail), sans oublier les navires de croisière (Orient Express, Ponant)* »[1020]. À l'échelle mondiale, plus d'une centaine de navires sont équipés ou en cours d'équipement, le secteur ayant connu une croissance soutenue, en particulier depuis 2024. L'utilisation de l'énergie vélique permet d'économiser 5 % à 20 % de carburant en *retrofit*, et jusqu'à 50 % sur des navires neufs[1021].

Cette transition peine toutefois encore à s'inscrire dans une dynamique véritablement internationale dépassant les initiatives symboliques ou régionales. Bien que le président de la République, Emmanuel Macron, ait inscrit la décarbonation du transport maritime à l'agenda du G7 de 2019 à Biarritz, aucun cadre normatif global n'a, à ce stade, émergé. Au sein de l'OMI, les négociations visant à conclure un accord mondial sur la décarbonation du transport maritime ont été ajournées en octobre 2025, avant de reprendre lors de la réunion du comité de protection du milieu marin à Londres, du 27 avril au 1er mai 2026, à propos de la mise en œuvre du cadre net-zéro de l'OMI. La mise en place de standards contraignants et d'objectifs convergents se heurte aux réticences de certains pays comme le royaume d'Arabie saoudite et les États-Unis, freinant les initiatives multilatérales en faveur de la décarbonation du transport maritime mondial (*cf. supra*).

Il pourra être relevé que France 2030 soutient des projets relevant de la décarbonation du transport maritime : SILENSEAS, porté par les Chantiers de l'Atlantique, visant à développer un démonstrateur de grand navire à passagers à propulsion hybride vélique, électrique et GNL ; ACC, porté par la start-up ACCWING, qui soutient le développement d'une aile à cambrure variable, légère, arisable et affalable.

➢ ***L'enjeu de la numérisation***

La numérisation constitue désormais un axe transversal de transformation du transport maritime. Lors de sa 49e session, en mars 2025, le comité de facilitation de l'OMI a engagé l'élaboration d'une stratégie mondiale de numérisation maritime, destinée à favoriser un secteur plus interconnecté, harmonisé et

1019. C. Carlini, M. Rossi, D. Bertini, Technological Solutions and the Potential of Alternative Fuels for the Decarbonization of Maritime Transport. Energies 2026, 19, 418. p. 7. https://doi.org/10.3390/en19020418.
1020. C. Valero, « Propulsion vélique : où en sommes-nous ? », Note de synthèse ISEMAR n° 272, juin 2025.
1021. *Ibid.*

automatisé[1022]. Selon son secrétaire général, le Panaméen Arsenio Dominguez, les technologies comme l'intelligence artificielle, la navigation autonome, l'intégration numérique entre navires et ports ou l'optimisation des routes peuvent améliorer la logistique, réduire les émissions de gaz à effet de serre et renforcer l'efficacité du secteur. Cette transition comporte toutefois des risques, notamment en matière de cybersécurité et d'inégalités d'accès aux technologies entre États.

Cette stratégie prolonge des initiatives déjà engagées, en particulier l'entrée en vigueur du guichet unique maritime, qui impose aux navires et aux ports d'échanger les informations nécessaires aux escales par une plateforme numérique unique. Lors de la 49e session, le comité de facilitation de l'OMI a aussi avancé sur plusieurs chantiers : mise à jour de son compendium pour renforcer l'interopérabilité des systèmes informatiques, amélioration des lignes directrices du guichet unique maritime afin de réduire les formalités administratives, développement de mesures de cybersécurité pour protéger ces infrastructures numériques, ou encore approbation de lignes directrices communes sur les certificats électroniques.

Le transport maritime européen est également engagé dans une transformation numérique. Le rapport de 2025 de la Commission européenne relatif à l'économie bleue[1023] souligne à cet égard le rôle central de l'intelligence artificielle pour optimiser les routes à partir des données historiques et des conditions de trafic, réduire les coûts et les délais de livraison, anticiper la demande, améliorer la gestion des stocks et organiser la maintenance prédictive des équipements. Il est noté, à cet égard, que la compagnie Maersk utilise déjà l'IA pour faciliter certaines procédures. Il relève que la *blockchain* peut, quant à elle, renforcer la transparence des chaînes logistiques, le suivi des cargaisons, l'exécution de contrats intelligents, la cybersécurité et la prévention des fraudes. Les navires autonomes constituent par ailleurs un autre axe de transformation, allant de l'assistance à la navigation jusqu'à l'automatisation complète, avec des effets attendus sur les coûts d'exploitation, les conditions de travail, la consommation de carburant et la réduction des erreurs humaines[1024]. Le numérique joue également un rôle croissant dans le suivi des émissions, notamment à travers le système européen de surveillance, déclaration et vérification des émissions de gaz à effet de serre des navires (MRV)[1025], dont le champ a été élargi en 2025 aux navires de charge générale et aux navires *offshore* de 400 à 5 000 GT. Cette transition reste toutefois inégale : le rapport relève que la logistique maritime européenne demeure encore insuffisamment numérisée et que les technologies numériques sont souvent considérées comme des outils secondaires plutôt que comme des composantes essentielles des infrastructures logistiques.

1022. https://www.imo.org/fr/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-global-strategy-maritime-digitalization.aspx

1023. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 50.

1024. Voir le projet *Autoship qui a* répondu à un appel à projets – https://www.autoship-project.eu/.

1025. Il est noté que le MRV complète le suivi des émissions réalisé dans le cadre de la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques et le modèle STEAM (*Ship Traffic Emission Assessment Model*). Contrairement au système européen MRV, qui repose sur les données déclarées de consommation de carburant par navire, STEAM calcule les émissions à partir des mouvements réels des navires et de leurs caractéristiques techniques.

➢ ***L'enjeu du recrutement et de la formation***

Le transport maritime souffre d'une pénurie croissante de personnes qualifiées. Selon le rapport de l'*International Chamber of Shipping* et Conférence maritime baltique et internationale (BIMCO)[1026], la flotte marchande mondiale employait en 2021 environ 1,89 million de marins pour plus de 74 000 navires, mais l'offre d'officiers ne suffisait déjà pas à couvrir les besoins : le déficit était estimé à 26 240 officiers certifiés au regard de la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW)[1027]. Cette tension pourrait s'aggraver rapidement : le rapport estime qu'il faudrait près de 90 000 officiers supplémentaires pour exploiter la flotte mondiale. Les besoins sont particulièrement importants pour les officiers disposant d'une expérience technique ou d'un niveau de management, notamment dans les secteurs des pétroliers et de l'*offshore*. Cela suppose d'investir davantage dans la formation mais aussi dans le recrutement et l'attractivité des carrières maritimes ainsi que dans l'adaptation des compétences aux évolutions du secteur, notamment la transition écologique et la numérisation. La stratégie industrielle maritime de l'Union européenne de 2026 confirme que l'adaptation des compétences devient un enjeu important pour les filières de la construction, de l'équipement et de la réparation navale, du transport maritime ainsi que des activités liées à la sécurité et aux capacités navales. La Commission souligne en effet la nécessité d'identifier les déficits de compétences dans l'enseignement maritime, de développer les réseaux de formation et de montée en compétences, et d'accroître la participation à l'enseignement supérieur maritime.

Par ailleurs, le secteur souffre aussi d'une forte sous-représentation des femmes. En 2024, elles ne représentaient que 16 % de la main-d'œuvre couverte par l'enquête et seulement 1 % des marins actifs recensés[1028]. Le renforcement de la diversité de genre, à bord comme dans les ports, apparaît donc comme un levier essentiel pour élargir le vivier de compétences et répondre aux besoins futurs du secteur.

La France dispose à cet égard d'un atout important en raison de la qualité reconnue des écoles maritimes françaises de formation. Cette filière s'appuie sur un modèle complet, depuis la formation initiale avec les lycées professionnels maritimes dans l'Hexagone et outre-mer, jusqu'à un enseignement supérieur d'excellence avec l'école nationale supérieure maritime (ENSM) et l'école du service public de la mer (ESPMER), sans oublier la formation continue. Ces filières sont toutefois limitées dans leur développement par le nombre de places offertes et par une visibilité encore insuffisante, notamment outre-mer, malgré les efforts engagés.

1026. La chambre internationale de la marine marchande, créée en 1921 et basée au Royaume-Uni, et BIMCO, association internationale fondée en 1905 et basée au Danemark, regroupent les principaux armateurs du monde.

1027. BIMCO et International Chamber of Shipping, *Seafarer Workforce Report : The Global Supply and Demand for Seafarers in 2021*, 2021 – *cf.* communiqué de presse : https://www.ics-shipping.org/press-release/new-bimco-ics-seafarer-workforce-report-warns-of-serious-potential-officer-shortage

1028. International Maritime Organization (IMO) et Women's International Shipping & Trading Association (WISTA), *Women in Maritime Survey 2024*, 2025.

Focus n° 34
Les écoles maritimes françaises, des centres d'excellence

Plusieurs sources professionnelles et institutionnelles soulignent que les marins français constituent un actif stratégique, notamment en raison de la qualité de leur formation qui peut s'apprécier à travers les brevets professionnels maritimes délivrés dans le respect de la convention STCW, qui fixe les normes internationales de formation, de certification et de veille des gens de mer. Elle tient également à la place accordée par l'école nationale supérieure maritime à la formation d'officiers polyvalents pont-machine, caractéristique forte du modèle français.

Les formations du secondaire

Les lycées professionnels maritimes et aquacoles (LPM/LPMA) : dès après la classe de troisième, l'orientation vers des lycées professionnels maritimes et aquacoles est possible pour les élèves désirant se diriger vers les activités maritimes. Ils y suivent des cursus variés en vue de l'obtention de différents diplômes, du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) au brevet de technicien supérieur (BTS) : CAP Maritime ; CAP Conchyliculture ; baccalauréat professionnel « conduite et gestion des entreprises maritimes – commerce/plaisance » (bac pro CGEM commerce plaisance) ; bac professionnel CGEM pêche ; baccalauréat professionnel « électromécanicien marine » (bac pro EMM) ; baccalauréat professionnel « polyvalent navigant pont/machine » (bac pro polyvalent) ; baccalauréat professionnel « cultures marines » (bac pro cultures marines) ; brevet de technicien supérieur maritime « pêche et gestion de l'environnement marin » (BTSM PGEM) ; BTSM « maintenance des systèmes électro-navals » (BTSM MASEN) ; brevet de technicien supérieur « mécatronique navale » (BTS MN).

Les LPM/LPMA sont placés sous la tutelle du ministère chargé de la mer. Il en existe, 11 en France hexagonale (Boulogne sur mer, Cherbourg, Ciboure, Étel, Fécamp, Le Guilvinec, Nantes, La Rochelle, Paimpol, Saint-Malo et Sète) et 1 en Corse (Bastia). On note leur absence en outre-mer, ce qui n'est pas sans poser difficulté pour des territoires disposant d'un potentiel de développement de l'économie bleue.

Les autres lycées et établissements publics ou privés agréés pour certaines formations maritimes. Ces établissements ne sont pas sous tutelle du seul ministère chargé de la mer mais sont agréés par celui-ci dans les conditions prévues aux articles L. 5547-3 et suivants du code des transports. Ils proposent des cursus similaires. Il en existe 6 en France hexagonale (Bourcefranc-Le Chapus, Antibes, Gujan-Mestras et Biganos, Challans, Île d'Yeu-Les Sables, Guérande) et 4 en outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte).

À La Réunion, un lycée des métiers de la mer ouvrira en 2027, au Port, où se situent déjà le Grand port maritime de La Réunion et l'une des principales bases navales de la Marine nationale dans l'océan Indien. Cet établissement sera sous tutelle de l'Éducation nationale, du ministère chargé de la Mer et du ministère de l'Agriculture. D'après la région, la création de ce lycée préfigure la création d'une École nationale supérieure maritime à La Réunion. En attendant l'ouverture, le lycée professionnel Lépervanche, plus grand lycée professionnel de France et également situé au Port,

certains bacs professionnels et CAP prennent une coloration maritime (spécialisation en maintenance des infrastructures portuaires dans le bac maintenance des systèmes de production connectés ; CAP chaudronnerie spécialisation construction navale).

L'enseignement supérieur maritime

L'École nationale supérieure maritime (ENSM), créée par le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010, succède aux anciennes écoles nationales de la marine marchande. Elle constitue un établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle du ministre chargé de la mer, sous la forme d'un grand établissement. Elle est aujourd'hui prévue à l'article L. 757-1 du code de l'éducation. Implantée sur quatre sites (Marseille, Le Havre, Nantes et Saint-Malo), elle assure la formation des officiers de la marine marchande. Ses cursus relèvent à la fois de la filière polyvalente pont-machine, de la filière monovalente pont et de la filière monovalente machine. Elle forme ainsi des officiers chargés de la navigation, de la conduite du navire et des opérations nautiques, des officiers responsables des installations techniques et de la propulsion, ainsi que des officiers polyvalents pont-machine, qui constituent une spécificité forte du modèle français. Elle forme également des ingénieurs en génie maritime destinés aux métiers du transport maritime, de la transition énergétique, de l'*offshore* et, plus largement, de l'économie bleue.

Ses formations initiales, selon les cursus, conduisent à des diplômes de niveau licence, au diplôme d'études supérieures de la marine marchande ou au titre d'ingénieur. Les enseignements associent sciences nautiques, disciplines d'ingénierie, fondamentaux scientifiques et mises en situation professionnelle. Ils comportent également une forte dimension pratique, à travers les périodes d'embarquement, l'apprentissage du service à bord et l'utilisation de simulateurs.

En 2025, une nouvelle classe d'officier chef de quart passerelle international / Capitaine 3000 a été ouverte au lycée maritime de Bastia, en partenariat avec l'ENSM et les acteurs maritimes impliqués dans la desserte de la Corse, notamment CMA-CGM, La Méridionale et Corsica Linea. Cette formation complète le cursus existant au Havre et illustre la volonté de renforcer les passerelles entre les lycées professionnels maritimes et l'enseignement supérieur maritime.

L'École du service public de la mer (ESPMER) est un service à compétence nationale organisé par l'arrêté du 4 janvier 2024 portant organisation et fonctionnement d'un service à compétence nationale dénommé « École du service public de la mer ». Elle est rattachée à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) et a pour mission d'assurer les formations à caractère maritime du ministère chargé de la mer. Elle se substitue à l'ancienne École nationale de sécurité et de l'administration de la mer.

Elle comprend deux entités : l'École d'administration des affaires maritimes, grande école militaire chargée de la formation initiale des élèves officiers et stagiaires préalablement à leur recrutement dans le corps des administrateurs des affaires maritimes, et l'École de formation des affaires maritimes, qui assure notamment la formation de spécialisation des ingénieurs des travaux publics de l'État dans le domaine de la sécurité

des navires, ainsi que la formation initiale ou d'adaptation à l'emploi des agents nouvellement affectés au sein de l'administration chargée de la mer et du littoral. Elle assure également la formation continue des agents du ministère chargé de la mer dont les missions présentent un caractère maritime.

La formation des administrateurs des affaires maritimes repose sur trois grands volets :

– une formation militaire initiale,

– un enseignement technique sur la navigation, la sécurité et l'exploitation maritime ;

– une formation administrative sur la mise en œuvre des politiques publiques de la mer avec notamment un master en droit maritime et plusieurs stages.

La formation continue

Les LPM et l'ENSM proposent également des formations modulaires pour l'obtention de diplômes permettant – après service en mer – de travailler à bord d'un navire ; ainsi que des formations spécifiques pour l'obtention d'attestations professionnelles permettant d'exercer des fonctions et tâches spécifiques comme la lutte contre les incendies, les soins médicaux à bord ou la navigation en eaux polaires.

2.3.2.2. L'industrie navale : une industrie stratégique dominée par la Chine, mais marquée par des niches d'excellence européennes et françaises

L'industrie de la construction et de la réparation navales joue un rôle indispensable de support du commerce international maritime, puisque c'est elle qui fournit et répare les navires. Ce secteur est dominé aujourd'hui par l'Asie et en particulier par la Chine, même si l'Europe conserve à ce jour des points forts.

a) Une industrie mondiale dominée par la Chine

Depuis 1945, l'industrie navale mondiale a connu une forte croissance et un basculement de son centre de gravité vers l'Asie, d'abord vers le Japon puis vers la Corée du Sud et, depuis une vingtaine d'années, vers la Chine. Alors que la Corée, le Japon et l'Europe dominaient encore le marché au début des années 2000, la Chine s'est imposée comme l'acteur principal, distançant à leur tour la Corée et le Japon.

L'industrie navale (à travers l'agrégat « construction navale et fabrication d'équipements maritimes ») a, en effet, connu, selon l'OCDE, une croissance soutenue sur longue période : sa valeur ajoutée brute réelle est passée de 66 milliards de dollars en 1995 à 165 milliards de dollars en 2019, avant de reculer à 157 milliards de dollars en 2020[1029]. L'industrie navale ne constitue pas le principal moteur de l'économie maritime mondiale, dominée par le tourisme marin et côtier ainsi que par l'*offshore* pétrolier et gazier, mais elle représente un secteur stratégique et un pilier industriel important. En Asie orientale, en

1029. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 67.

Europe et en Amérique du Nord, la construction navale et les équipements maritimes, avec le transport maritime et les ports, contribuent ensemble à environ un quart de la valeur ajoutée maritime régionale.

Au cours des années récentes, si 2024 a été très dynamique (cette année s'inscrivant dans le prolongement des commandes passées au cours des deux années précédentes, dans un contexte marqué par la rentabilité élevée du transport maritime après la crise sanitaire), les nouvelles commandes mondiales de construction navale semblent ralentir en 2025, sans que cela traduise une baisse immédiate de l'activité des chantiers. La CNUCED relève qu'en 2024, le tonnage de navires neufs commandés a augmenté de plus de 50 % par rapport à 2023 et le carnet mondial de commandes de 10,2 %. Début 2025, ce carnet représentait 15 % de la flotte mondiale active, contre 12,3 % début 2024 et 11,1 % début 2023. Cette dynamique reste toutefois concentrée sur certains segments : le carnet de commandes des méthaniers représentait 51,3 % de la flotte mondiale active et celui des porte-conteneurs 24,6 %, contre seulement 10 % pour les vraquiers et 7,5 % pour les pétroliers[1030]. À l'inverse, les ferries et navires à passagers occupent une place limitée dans les livraisons récentes : en 2024, leurs livraisons ont atteint 1,434 million de GT[1031], soit 2 % des livraisons mondiales exprimées en tonnage brut[1032].

Cette dynamique profite d'abord à la Chine. En 2024, le carnet de commandes mondial représentait 132,8 millions de tonnes brutes compensées et la Chine en totalisait à elle seule 50 %, devant la Corée du Sud (29,3 %), le Japon (10,4 %) et l'Europe (6,5 %)[1033]. La part des chantiers chinois est particulièrement forte dans certains segments : ils représenteraient 61 % du carnet total de commandes de porte-conteneurs et même 80 % des nouvelles commandes mondiales de ce type de navire en 2024[1034] ; de manière générale, sept des dix premiers chantiers navals mondiaux sont chinois, *New Times Shipbuilding* arrivant en tête[1035] (les sud-coréens occupant les cinquième, sixième et septième places).

Cette concurrence internationale dominée par la Chine s'inscrit dans un contexte de fortes distorsions, en particulier du fait du soutien public apporté à l'industrie navale chinoise, des prix de l'acier plus bas et d'une main-d'œuvre relativement bon marché. Selon les représentants de l'industrie européenne, ces écarts contribueraient à rendre les navires construits en Asie, et notamment en Chine, de 30 à 40 % moins coûteux que les navires européens[1036]. Face à cette situation, le cadre juridique multilatéral applicable, qui repose notamment sur l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires[1037],

1030. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, pp. 55-56.
1031. *Gross Tonnage* (jauge brute) : unité de mesure du volume intérieur d'un navire issue de la convention de Londres du 23 janvier 1969 sur le jaugeage des navires.
1032. *Ibid*., p. 57.
1033. OCDE (2026), *Peer Review of the United Kingdom Shipbuilding Industry, Reviews of Shipbuilding Economies*, OCDE Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c5f4407d-en.
1034. R. Willmington, « *China wins 80% of all containership orders booked in 2024* », Lloyd's List, 27 septembre 2024.
1035. C. Shen, Lloyd's List Intelligence, « *China dominates global shipbuilding with seven of top 10 yards in 2024* », *Lloyd's List*, 22 janvier 2025 – Le classement est fondé sur les données de Clarksons et mesuré selon le volume de nouvelles commandes reçues en 2024.
1036. Prise de position 2025/166 – Stratégie maritime européenne pour le secteur de la construction navale : position d'industriAll Europe, p. 3, 638842074144660131_European_Maritime_Strategy_-_iAE_Position_Paper_FR_updated.pdf.
1037. https://notifications.wto.org/fr/notification-requirements/subsidies-and-countervailing-measures

encadre l'usage des subventions et les mesures que les États peuvent prendre pour compenser leurs effets lorsqu'elles causent un dommage à une branche de production nationale. Sa mise en œuvre demeure toutefois lente et complexe (elle suppose d'identifier l'existence d'une subvention, d'en établir la spécificité, puis de démontrer l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité). Au niveau européen, le régime spécifique d'aides d'État à la construction navale a progressivement disparu : après l'expiration du règlement (CE) n° 1540/98 à la fin de 2003, la Commission a appliqué un encadrement sectoriel des aides d'État à la construction navale à compter du 1er janvier 2004, ensuite remplacé par un nouvel encadrement en 2012 ; mais, depuis 2014, il n'existe plus d'encadrement sectoriel autonome propre à la construction navale : les aides au secteur sont appréciées au regard du droit commun des aides d'État, alors même qu'il s'agit d'un secteur de taille mondiale dans lequel la concurrence extra-européenne est particulièrement forte et facilement soutenue par les concurrents de l'Union. Dans ce contexte, la Commission a adopté, le 4 mars 2026, une stratégie industrielle maritime de l'Union européenne, destinée à renforcer la compétitivité, l'innovation et la souveraineté industrielle des secteurs européens de la construction navale, des équipements maritimes et du transport maritime.

Il faut toutefois noter que la domination de la construction navale chinoise ne se traduit pas uniformément dans la composition des flottes des grands armateurs mondiaux. La CNUCED a ainsi comparé pour les 15 premiers opérateurs de transport maritime, la part de leur flotte construite en Chine. L'étude souligne qu'en mai 2025, 24,6 % de la flotte de MSC a été construite en Chine contre 25,7 % pour Maersk mais près de 40 % pour CMA-CGM et 55 % pour COSCO, entreprise publique chinoise.

Cette situation semble avoir contribué à un regain d'attention dans plusieurs États, notamment aux États-Unis. Ainsi que le relève la CNUCED, ce pays est un acteur très modeste de la construction navale commerciale puisqu'il ne représente que 0,04 % de la production mondiale en navires en 2024 et 0,1 % du carnet de commandes mondial en jauge brute au début de l'année 2025[1038]. Le Japon et même la Corée du Sud, malgré des positions encore favorables, développent également des plans visant au renforcement de leur industrie de construction navale et un pays comme l'Inde cherche à devenir le prochain géant du secteur.

Focus n° 35
Les plans de développement de l'industrie maritime dans quelques États

États-Unis : Le Maritime Action Plan (MAP)

Le déclin de la construction navale a été spectaculaire au cours des soixante dernières années, compte tenu de l'importance qui était celle des États-Unis dans ce secteur à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il s'explique notamment par le recours à une législation très protectrice

1038. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025,* p. 44.

pour les navires effectuant des activités de cabotage (*Jones Act* de 1920), ce qui a conduit l'industrie navale américaine à se rétracter progressivement sur ce créneau, dont l'importance a décliné, au détriment du reste.

L'administration américaine actuelle cherche à renouer avec une industrie navale américaine puissante. Le document de référence à cet égard est le MAP publié le 13 février 2026. Il établit le diagnostic que moins de 1 % des navires commerciaux neufs sont construits aux États-Unis. Il estime que les États-Unis ne disposent pas aujourd'hui des capacités nécessaires pour développer l'industrie navale nationale au rythme requis pour répondre aux priorités nationales[1039].

Le plan repose sur quatre piliers : 1) reconstruire les capacités américaines de construction navale, notamment via l'établissement d'une redevance sur les navires construits à l'étranger entrant dans les ports américains et en mobilisant des partenariats internationaux pour diversifier les chaînes d'approvisionnement ; 2) réformer la formation et l'éducation de la main-d'œuvre ; 3) protéger la base industrielle maritime existante en renforçant les exigences de préférences nationales ; 4) viser la sécurité nationale et la résilience industrielle, notamment via l'expansion de la flotte commerciale de pavillon américain. Pour son financement, le MAP repose sur une redevance universelle sur les navires construits à l'étranger entrant dans les ports américains, évaluée sur le poids des marchandises importées (0,01 dollar par kg générerait environ 66 milliards de dollars sur dix ans, tandis qu'une taxe de 0,25 dollar par kg produirait près de 1 500 milliards, alimentant un Fonds fiduciaire pour la sécurité maritime[1040]).

Le MAP reconnaît toutefois les limites de l'entreprise : la réalisation de cette vision portée par l'administration actuelle nécessite plus que de l'investissement. Il appelle à des politiques modernisant les processus de passation des marchés publics et rationalisant la réglementation pour accélérer la construction navale et réduire les coûts. Les politiques publiques de formation aux métiers de la mer sont un levier pour garantir la pérennité de l'industrie navale américaine. Des coopérations régionales sont également nécessaires pour favoriser une intensification des échanges et de l'industrie navale. Les États-Unis ont, à ce titre, noué des relations avec la Corée du Sud et le Japon. Le cadre législatif en discussion au Congrès intitulé *SHIPS for America Act of 2025*[1041] prévoit notamment un montant de 50 millions de dollars alloué par le Fonds fiduciaire pour la sécurité maritime pour les exercices budgétaires 2026 à 2035.

Le plan du Bureau américain du représentant au commerce (USTR) prévoyait des pénalités visant certains navires ou opérateurs liés à la Chine, notamment selon l'origine de construction des navires et la nationalité de leurs propriétaires ou exploitants ; le projet de loi comblerait certaines failles permettant aux entreprises de contourner ces mesures et imposerait des frais plus élevés sur les navires construits dans des chantiers détenus

1039. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/02/Restoring-Americas-Maritime-Dominance.pdf
1040. *Ibid.*, p. 6.
1041. https://www.kelly.senate.gov/wp-content/uploads/2025/04/SHIPS-for-America-Act_Section-by-Section_4.30.2025.pdf, pp. 7-12.

par la China State Shipbuilding Corporation (CSSC)[1042]. L'application de ces mesures a toutefois été suspendue pour un an à compter du 10 novembre 2025.

***Japon : Le MoC avec Washington et la* Shipbuilding Revitalization Roadmap**

Afin de relancer sa production industrielle navale, le Japon a signé le 28 octobre 2025 le *Memorandum of Cooperation*[1043] entre le ministère japonais des Infrastructures (MLIT) et le Département du Commerce américain. Le document vise à favoriser le développement des capacités de construction navale dans les deux nations : à cette fin, les initiatives d'investissement, de passation de marchés, de main-d'œuvre et de technologie sont alignées[1044].

Fin 2025, le gouvernement japonais a publié la Feuille de route pour la revitalisation de l'industrie de la construction navale, fixant un objectif de doublement du volume de la construction navale nationale à 18 millions de tonneaux de jauge brute d'ici 2035 par rapport aux niveaux de 2024. Le budget supplémentaire de l'année 2025 a alloué 120 milliards de yens sur trois ans de soutien (2026-2028), et un fonds de 350 milliards de yens a été annoncé, déployé en trois étapes[1045].

Le volet technologique concret a été annoncé en mars 2026 : un projet commun avec les États-Unis de 100 millions de dollars centré sur la recherche et le développement de technologies d'IA et de robotique, notamment la soudure autonome, pour aider l'industrie américaine de construction navale[1046].

Corée du Sud : Le projet* MASGA *et la montée en gamme du GNL

« *L'industrie navale coréenne (2 % du PIB national) est incarnée par trois conglomérats (HD Hyundai, Samsung Heavy Industries et Hanwha Ocean), représentant 70 à 80 % du marché national. La Corée du Sud se maintient à la 1re place sur le segment des navires à haute valeur ajoutée : elle représente 70 % des commandes de navires à haute valeur ajoutée et 90 % des commandes de méthaniers, technologiquement plus exigeants* »[1047]. Dans cette perspective, la Corée du Sud tente de renforcer ses positions dans le GNL (dont le français GTT est l'un des principaux acteurs).

Pour autant, la Corée s'inquiète de la montée en puissance de l'industrie navale chinoise et cherche à renforcer sa position. C'est ainsi qu'elle a proposé aux États-Unis un partenariat (qu'elle a baptisé « *Make America Shipbuilding Great Again* ») pour un plan d'investissement massif des constructeurs coréens aux États-Unis dans une perspective mutuellement bénéfique (commandes de méthaniers en provenance des États-Unis[1048],

1042. https://www.cma-cgm.fr/detail-news/5183/communication-concernant-les-decisions-du-representant-americain-au-commerce-ustr-301-
1043. https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001966582.pdf
1044. https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/10/28195/
1045. https://maritime-executive.com/article/report-japan-and-u-s-to-announce-100m-shipbuilding-r-d-project-using-ai
1046. *Ibid.*
1047. https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2023/07/21/la-construction-navale-en-coree
1048. https://securities.miraeasset.com/bbs/download/2140322.pdf?attachmentId=2140322 ; « La Norvège reporte de quatre ans l'exploitation minière des fonds marins », Le Monde, 3 décembre 2025.

multiplication d'initiatives communes de construction navale avec les États-Unis, accélération des exportations de navires navals). Par ailleurs, le plan « *2030 Greenship-K Promotion Strategy* » prévoit une réduction de 70 % des émissions de carbone et la conversion de 15 % de la flotte en navires propres d'ici 2030. La filière navale coréenne est confrontée à une pénurie structurelle de main-d'œuvre qualifiée, les effectifs ayant enregistré une diminution de 44 % entre 2014 et 2024[1049]. Confrontées à une pénurie de main-d'œuvre locale, les entreprises coréennes ont recours à des travailleurs étrangers.

***Inde : Le paquet* Union Cabinet *et le* Maritime Amrit Kaal Vision**

L'Inde ambitionne de devenir, dans le domaine de la construction navale, l'un des principaux acteurs au cours des années et décennies qui viennent. Les autorités indiennes agissent pour atteindre cette ambition en développant plusieurs initiatives.

Sur le plan financier, en 2025, le Cabinet de l'Union indienne a approuvé un paquet d'incitations maritimes d'environ 8 milliards de dollars, réparti entre le Fonds d'assistance financière à la construction navale (SBFAP), un Fonds de développement maritime et un programme de développement des chantiers avec 100 % d'assistance en capital[1050]. Ce paquet introduit une approche à quatre piliers conçus pour renforcer la capacité intérieure, améliorer le financement à long terme, promouvoir le développement de chantiers navals *greenfield*, renforcer les capacités techniques et les compétences, et mettre en œuvre des réformes juridiques, fiscales et politiques[1051]. En 2025, les chantiers indiens totalisent 82 navires civils en commande (hors remorqueurs portuaires)[1052].

La feuille de route à long terme, la *Maritime Amrit Kaal Vision 2047*[1053], ambitionne de garantir un développement des filières industrielles du transport maritime, de la construction et de la réparation navales. Le gouvernement indien souhaite limiter les dépendances envers la Chine mais aussi envers les Européens et les Américains, même si l'Inde dépend toujours des importations pour de nombreux composants critiques de flottabilité et de propulsion (notamment les moteurs marins et systèmes d'hélices, les équipements de navigation et radars, l'acier et le revêtement de qualité marine, les équipements spécialisés pour la construction et la réparation navales).

1049. OCDE (2026), *Peer Review of the Korean Shipbuilding Industry 2026*, *Reviews of Shipbuilding Economies*, OCDE Publishing, Paris, p. 10. https://doi.org/10.1787/c19e0105-en.
1050. https://www.orfonline.org/expert-speak/india-s-shipbuilding-imperative-charting-a-policy-roadmap-to-2047
1051. https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2170573&reg=3&lang=2#:~:text=Recognizing%20the%20strategic%20and%20economic,Interest%20Incentivization%20Fund%20of%20Rs.
1052. https://shipmin.gov.in/sites/default/files/Maritime%20Amrit%20Kaal%20Vision%202047%20%28MAKV%202047%29_compressed.pdf
1053. *Ibid.*

b) En Europe et notamment en France, une industrie spécialisée à haute valeur ajoutée, ancrée dans les territoires

➢ ***Des positions fortes dans des segments spécialisés***

La construction et la réparation navales ne représentent plus en Europe le premier secteur maritime en volume d'emplois, mais elles jouent un rôle essentiel dans les chaînes de valeur maritimes, la souveraineté industrielle, la défense, la décarbonation des flottes et le développement de navires plus sobres et plus technologiques.

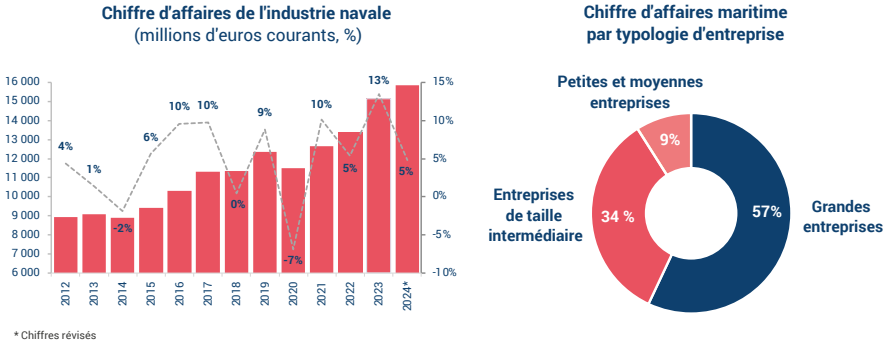
Selon le rapport 2025 sur l'économie bleue de l'Union européenne[1054], l'Union dispose encore d'une capacité de production significative, avec environ 150 grands chantiers navals construisant des navires civils et militaires, des plateformes et des équipements maritimes. Sur le plan économique, le secteur a généré en 2022 une valeur ajoutée brute (VAB) de près de 20 milliards d'euros, en hausse de 7 % par rapport à 2021. Son chiffre d'affaires atteint 70,7 milliards d'euros et son bénéfice brut 5,2 milliards d'euros, en progression de 14 % sur un an. Comme cela a été dit, il emploie directement environ 316 000 personnes, soit une hausse de 2 % par rapport à 2021, avec une rémunération annuelle moyenne de 46 400 euros. La filière est dominée par la construction navale proprement dite, qui concentre environ 85 % des emplois et 79 % de la valeur ajoutée du secteur. Les équipements et machines représentent les 15 % d'emplois restants et 21 % de la valeur ajoutée. L'industrie navale repose aussi sur un réseau de fournisseurs, d'équipementiers, d'activités de maintenance et de réparation, qui renforce son poids dans l'industrie européenne.

En dépit de la domination asiatique, l'Europe conserve cependant des positions fortes sur certains segments spécialisés et à haute valeur ajoutée, notamment la construction des navires de croisière. En 2023, environ un navire sur onze dans le monde a été construit dans un chantier naval d'un État de l'Union et cette même année les chantiers européens ont enregistré 101 nouvelles commandes, soit 9 % de plus que l'année précédente[1055]. Cette progression a été principalement portée par les navires de cargaison sèche, qui représentaient 71 nouvelles commandes, et par les navires de croisière, avec 11 nouvelles commandes[1056]. Le rapport de 2025 mentionne le rôle de Fincantieri, en Italie, premier constructeur mondial de navires de croisière, avec 30 navires en commande, soit environ 45 % du carnet mondial de commandes de ce segment, mais aussi des Chantiers de l'Atlantique, qui comptent 10 navires de croisière en commande.

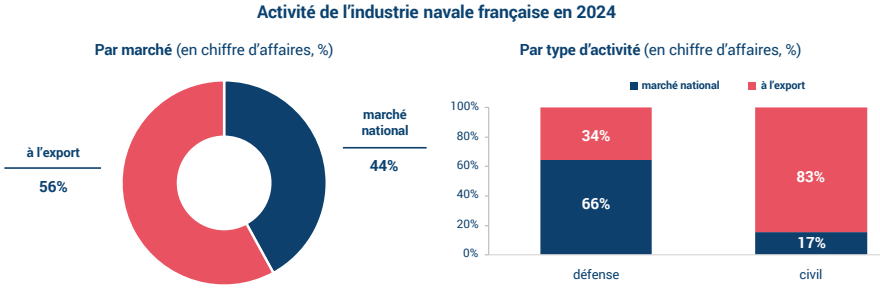
La France occupe en effet une place importante dans cette filière. Au sein de l'Union, elle est le premier État membre en matière d'emploi dans la construction-réparation navale, avec 18 % des emplois européens du secteur, devant l'Italie et l'Allemagne, qui en représentent respectivement 15 % et 14 %. Sa position est encore plus marquée en valeur ajoutée : la France génère 26 % de la VAB européenne du secteur, devant l'Italie (19 %) et l'Allemagne (17 %)[1057]. Le chiffre

1054. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, pp. 43 et s.
1055. Le marché européen examiné comprend les pays suivants, classés par nombre décroissant de commandes cumulées dans le carnet de commandes : Italie, France, Allemagne, Finlande, Turquie, Pays-Bas, Pologne, Croatie, Espagne, Roumanie, Azerbaïdjan, Portugal, Ukraine, Royaume-Uni, Grèce et Norvège.– *cf. Ibid.*, p. 44.
1056. *Ibid.*, p. 45.
1057. *Ibid.*, p. 46.

d'affaires de l'industrie navale est réalisé à 57 % par des grandes entreprises, puis 34 % par des ETI et 9 % par des PME. L'industrie navale « *contribue fortement à la balance commerciale française* » avec 56 % du chiffre d'affaires réalisé à l'export. « *Cette proportion monte à près de 83 % dans le cas du maritime civil* »[1058].



Source : GICAN.



Source : GICAN.

Cette position tient moins à une production de masse qu'à une spécialisation dans des segments à forte valeur ajoutée : navires militaires avec Naval Group, grands paquebots et sous-stations électriques *offshore* avec les Chantiers de l'Atlantique, navires intermédiaires spécialisés avec Piriou, navires en aluminium avec OCEA, navires de plaisance avec Bénéteau, mais aussi technologies critiques pour le transport maritime du GNL avec GTT, leader mondial des technologies de confinement à membranes cryogéniques pour le transport maritime et le stockage du gaz naturel liquéfié (GNL). Le GICAN (Groupement des industries de construction et activités navales) évalue la filière navale

1058. Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), L'industrie navale- Acteur du développement et du rayonnement des territoires- édition 2026, https://gican.s3.eu-west-3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2026/01/30115108/PDF-HD-WEB-GICAN-Cahier-Maritime-des-Territoires-2026-4.pdf, p. 16.

française à 15,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires consolidé, 58 200 emplois directs et plus de 770 entreprises, ce qui confirme l'existence d'un écosystème industriel structuré au-delà des seuls grands chantiers[1059].

➢ ***Une filière ancrée dans les territoires***

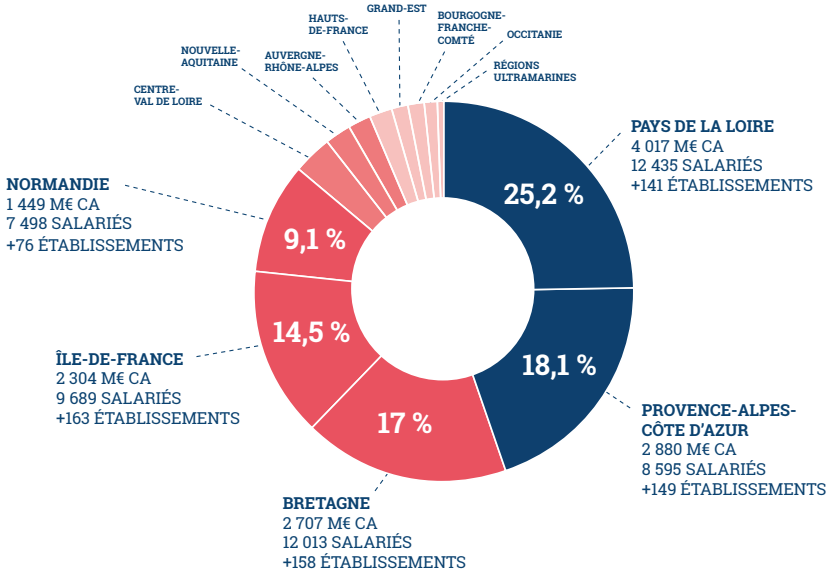
Cette présence industrielle joue également un rôle structurant pour les territoires. Les chantiers navals constituent en effet des pôles d'ancrage économique pour les façades maritimes : ils concentrent des emplois qualifiés, irriguent un tissu dense de sous-traitants, d'équipementiers, de bureaux d'études, d'architectes navals, d'organismes de formation et de centres de recherche, et contribuent à maintenir des savoir-faire industriels dans des bassins littoraux parfois fortement dépendants de ces activités. À Saint-Nazaire, Lorient, Concarneau, Cherbourg, Brest, Toulon, Marseille ou La Ciotat, la construction, la réparation et le maintien en condition opérationnelle des navires participent ainsi directement au développement économique local, à la spécialisation productive des territoires et à leur insertion dans les grandes chaînes de valeur maritimes nationales et internationales. Le programme de porte-avions de nouvelle génération (PA-NG) devrait à ce titre avoir un effet socio-économique important sur les territoires français pour les dix prochaines années. Selon le GICAN, il pourrait induire plus de 7 000 emplois (4 100 dans les Pays de la Loire, 2 000 Provence-Alpes-Côte d'Azur et 1 100 en Bretagne)[1060].

Cinq régions concentrent 84 % du chiffre d'affaires de la filière navale[1061]. La région Pays de la Loire (4,017 Md€ – 12 435 emplois, 25 % du chiffre d'affaires de la filière) accueille la société Chantiers de l'Atlantique ainsi que le chantier spécialisé dans les navires en aluminium à passagers OCEA et les entreprises de l'embouchure de la Loire comme Naval Group à Indret. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur constitue aussi une façade importante de la construction navale (2,880 Md€ – 8 595 emplois, 18 % du chiffre d'affaires de la filière) principalement tournée vers la réparation, la transformation et le maintien en condition opérationnelle, tant civil que militaire (avec des chantiers de réparation navale à Marseille, à Toulon et à La Ciotat pour le grand yachting). L'activité de production et d'études liée aux drones et aux systèmes automatisés s'y concentre majoritairement (avec Exail et bientôt Naval Group). La Bretagne (2,707 Md€ – 12 013 emplois, 17 % du chiffre d'affaires de la filière) accueille au moins 25 chantiers de construction et de réparation navales (comme Naval Group, Piriou, CNN MCO, Kership et Damen Shiprepair Brest). La région abrite le plus grand nombre de sites de recherche après l'Île-de-France. En Normandie (1,449 Md€ – 7 498 emplois, 9 % du chiffre d'affaires de la filière), près de 80 entreprises sont dédiées à l'industrie navale, dont une trentaine à Cherbourg (en particulier les chantiers Naval Group et CMN). Enfin, la région Île-de-France, malgré son éloignement des façades maritimes, représente un total de plus de 2,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour l'ensemble de ses acteurs et 9 689 emplois (14,5 % du chiffre d'affaires de la filière) : elle héberge la

1059. Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), L'industrie navale-Acteur du développement et du rayonnement des territoires – Édition 2026, https://gican.s3.eu-west-3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2026/01/30115108/PDF-HD-WEB-GICAN-Cahier-Maritime-des-Territoires-2026-4.pdf, p. 2.
1060. *Ibid.*, p. 26.
1061. *Ibid.*, p. 21.

majorité des sièges sociaux, des unités de management, des bureaux d'études, de la production équipementière des entreprises de l'industrie navale, ainsi que d'importants sites de recherche et développement et des chantiers fluviaux.

5 régions concentrent 84 % du chiffre d'affaires de la filière navale :



Source : L'industrie navale, Acteur du développement et du rayonnement des territoires – Édition 2026 (GICAN).

Deux acteurs représentent à eux seuls environ 50 % du chiffre d'affaires de la filière : Naval Group, dans le domaine militaire, et les Chantiers de l'Atlantique, dans la construction de navires de croisière, qui, chacun dans leur domaine, comptent parmi les *leaders* mondiaux.

Naval Group constitue le principal maître d'œuvre français du naval de défense et l'un des acteurs européens majeurs des plateformes navales militaires complexes. Il conçoit, produit, intègre, soutient et modernise des sous-marins, des bâtiments de surface, des systèmes de combat, des équipements de propulsion, des armes sous-marines et des drones navals. Il intervient sur l'ensemble du cycle de vie des navires, depuis la conception jusqu'au soutien en service, à la modernisation, au démantèlement et à la déconstruction[1062]. Sa base industrielle est organisée autour d'une dizaine de sites spécialisés[1063]. Naval Group compte cinquante marines clientes à travers le monde et dispose de

1062. Naval Group, Rapport annuel 2025, mars 2026.
1063. Cherbourg est consacré aux sous-marins, Lorient aux bâtiments de surface, Brest et Toulon aux services et au maintien en condition opérationnelle, Nantes-Indret et Technocampus Ocean à la R&D, à l'innovation et à l'énergie-propulsion, Angoulême-Ruelle aux équipements, simulateurs, formations et systèmes de conduite et de navigation, Ollioules aux systèmes, à la cybersécurité et au CERT, Bagneux aux systèmes, Saint-Tropez aux armes sous-marines et Paris au siège.

dix-sept implantations à l'international[1064]. Le groupe a réalisé, en 2025, un chiffre d'affaires de 4,7 milliards d'euros, en croissance de 7,5 % par rapport à 2024, dont un tiers à l'international.

Les Chantiers de l'Atlantique, implantés à Saint-Nazaire, sont spécialisés dans la conception, l'intégration, les essais et la livraison clé en main de paquebots mais aussi de navires militaires et de sous-stations électriques pour les parcs éoliens en mer. Leur chiffre d'affaires net atteint 2,775 milliards d'euros en 2024[1065]. Sur le segment des paquebots, l'entreprise est l'un des trois grands constructeurs mondiaux, aux côtés de Fincantieri et Meyer Werft. La particularité du chantier tient à sa capacité à construire des paquebots de très grande taille et très fortement intégrés (ex : Utopia of the Seas, livré à Royal Caribbean en 2024 et mesurant 362 mètres de long). Les Chantiers de l'Atlantique interviennent aussi dans le domaine militaire pour les grandes plateformes navales, en complémentarité avec Naval Group, et dans l'éolien en mer grâce à Atlantique Offshore Energy.

Par ailleurs, le secteur compte des entreprises de taille intermédiaire qui jouent un rôle reconnu, chacune dans leur domaine (Piriou, Kership, Bénéteau, Fountaine Pajot, Monaco Marine et les chantiers de La Ciotat, Constructions Mécaniques de Normandie, Socarenam, etc.)

La France est également bien positionnée dans le secteur de **la réparation et de la maintenance navale**[1066]. En 2023, ce secteur représentait 1,96 milliard d'euros[1067] et employait environ 7 200 personnes. Le domaine de la défense est le segment prédominant, représentant 1,5 milliard d'euros du chiffre d'affaires total[1068]. Naval Group en est le premier acteur, assurant notamment la maintenance et la modernisation des navires de surface et des sous-marins sur ses sites de Toulon et Brest. Dans le domaine civil, plusieurs grands chantiers interviennent sur le marché de la réparation, de l'entretien et de la transformation des grands navires, notamment des paquebots, des méthaniers et des cargos : Damen Shiprepair, sur ses sites de Brest et de Dunkerque, et le Chantier Naval de Marseille. Piriou, à Concarneau, est pour sa part spécialisé dans la construction et la réparation de navires de taille moyenne, notamment de remorqueurs et de navires de service.

La France est particulièrement performante **dans la modernisation (*refit*) des grands yachts**, un segment très dynamique. La Ciotat Shipyards figure parmi les leaders mondiaux de la réparation et du refit de grands yachts, détenant entre 8 et 10 % des parts de marché mondiales. Chaque année, environ 100 yachts de plus de 50 mètres (soit 15 % de la flotte mondiale) y transitent. Monaco Marine est un autre acteur majeur spécialisé dans l'entretien des grandes unités de plaisance sur la Côte d'Azur.

La déconstruction navale est également un secteur notable, d'autant qu'il obéit à un processus complexe en raison de la présence de matières dangereuses (amiante, métaux lourds, hydrocarbures, plomb). Pour encadrer ces risques,

1064. https://gican.asso.fr/annuaire-des-adherents-du-gican-lindustrie-navale-francaise/naval-group/
1065. https://chantiers-atlantique.com/en/
1066. https://gican.asso.fr/la-reparation-entretien-et-remise-en-etat-navale/
1067. https://www.info.gouv.fr/upload/media/mixed/0001/15/e56 55dae2ea9b255cebd451312fc36659e605cce.pdf, p. 3 ; https://gican.asso.fr/wp-content/uploads/2023/06/GICAN_BROCHURE-RN-MCO_2024.pdf, p. 6.
1068. https://www.info.gouv.fr/upload/media/mixed/0001/15/e5655dae2ea9b255cebd451312fc36659e605cce.pdf, p. 3.

plusieurs textes s'appliquent : la convention de Hong Kong (2009), entrée en vigueur en 2025, qui vise à promouvoir un recyclage sûr et vertueux et impose aux navires de fournir un inventaire certifié des matières dangereuses au chantier de recyclage ; le règlement européen n° 1257/2013 établit une liste européenne des installations de recyclage de navires certifiées (les navires relevant de son champ d'application et battant pavillon d'un État membre doivent être déconstruits dans ces chantiers agréés) ; ou encore la convention de Bâle, qui encadre l'exportation de déchets dangereux vers des pays non membres de l'OCDE.

La France compte plusieurs chantiers agréés par l'Union européenne pour le démantèlement et le recyclage des navires comme Navaléo (filiale des Recycleurs Bretons) à Brest (spécialisé dans les navires de fort tonnage militaires et civils) ou Gardet et de Bezenac (Groupe Baudelet Environnement) au Havre. Par ailleurs, Naval Group intègre également des activités de déconstruction et de démantèlement pour les bâtiments militaires (sous-marins et navires de surface).

c) Les enjeux de l'industrie navale

Les enjeux propres à l'industrie navale au niveau mondial se structurent autour de plusieurs dynamiques : le vieillissement de la flotte, la transition énergétique du transport maritime, les tensions sur les compétences et l'attractivité des métiers, ainsi que le retour des enjeux de souveraineté et de défense dans un contexte géopolitique dégradé.

D'une part, en effet, selon la CNUCED, la flotte maritime mondiale vieillit : en 2024, elle avait en moyenne 12,6 ans en jauge brute et 22,2 ans en nombre de navires[1069]. Cette évolution est d'autant plus problématique que les nouvelles ambitions environnementales, notamment celles liées à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, rendent une partie de la flotte existante moins adaptée aux standards futurs. Le vieillissement des navires nourrit ainsi une double demande : celle de navires neufs, plus sobres et compatibles avec des carburants alternatifs, et celle de travaux de rénovation (*retrofit*) permettant d'améliorer la performance énergétique des navires déjà en service. La transition énergétique a été prise en compte par les constructeurs navals en construisant des navires conçus pour le gaz naturel liquéfié (GNL), le gaz de pétrole liquéfié, le méthanol et les systèmes de propulsion hybrides. Cette évolution s'est répercutée dans les commandes de navires. Celles-ci font une place croissante aux navires capables d'utiliser des carburants alternatifs ou dotés de capacités *dual fuel*.

D'autre part, les tensions géopolitiques et le réarmement des États redonnent une place centrale à la construction navale et notamment militaire. En Europe, le plan *ReArm Europe/Readiness 2030,* présenté en mars 2025 par la Commission européenne, vise à accroître les investissements de défense et à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. Son principal instrument financier, *SAFE*, permet à l'Union européenne de mobiliser en principe jusqu'à 150 milliards d'euros sur les marchés afin d'accorder des prêts aux États membres pour financer des investissements de défense, notamment dans le cadre d'achats communs[1070]. Ce dispositif peut bénéficier aux capacités

1069. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 60.
1070. https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/safe/

navales, de surface et sous-marines, ainsi qu'aux systèmes embarqués, aux drones, aux capacités cyber, spatiales et de surveillance, dans une logique de renforcement de l'autonomie stratégique européenne et de soutien à l'Ukraine. Cette dynamique concerne directement l'industrie navale française. Sur le volet défense[1071], l'impulsion donnée par Naval Group à son pôle d'expertise de La Londe-les-Maures, dédié aux drones, systèmes autonomes et armes sous-marines, témoigne de l'importance croissante des technologies autonomes dans les capacités navales futures. Elle s'inscrit dans un écosystème plus large, associant des acteurs industriels de premier plan et des entreprises spécialisées. Exail occupe ainsi une place importante dans la robotique maritime, les systèmes de navigation et les drones sous-marins, tandis que CMN, Couach et SeaOwl se positionnent sur les navires spécialisés, les drones de surface, les unités téléopérées ou les systèmes autonomes. Ces acteurs sont eux-mêmes appuyés par des PME technologiques comme RTSYS, Marine Tech ou Alseamar, actives dans les domaines de l'acoustique, des capteurs, des drones sous-marins, de la surveillance maritime et des opérations en milieu sous-marin.

Au total, il faut souligner les enjeux de souveraineté au-delà de la seule problématique de la défense. L'Union européenne ne peut dépendre pour l'avenir de la seule Chine en ce qui concerne la construction navale, compte tenu de l'importance stratégique de cette activité.

L'ensemble contribue à structurer une offre française crédible sur des segments devenus stratégiques : maîtrise des fonds marins, protection des infrastructures critiques sous-marines, guerre des mines, lutte sous-marine, surveillance maritime et combat collaboratif multi-milieux. Cette montée en puissance peut répondre à la fois aux besoins de la Marine nationale et aux marchés d'exportation, dans un contexte où la demande internationale pour les systèmes navals autonomes, les moyens de surveillance et les capacités sous-marines est appelée à croître.

Enfin, la construction navale et les industries d'équipements maritimes connaissent une importante pénurie de main-d'œuvre. On estime que « *40 % de la main-d'œuvre de ces industries prendra sa retraite dans la prochaine décennie* »[1072]. Dans le même temps, les professions dans le secteur de la construction navale (technicien supérieur ou ouvrier) souffrent d'un relatif manque d'attractivité auprès de profils jeunes et qualifiés.

2.3.2.3. Les ports, acteurs stratégiques

Les ports occupent une place stratégique dans l'organisation des échanges internationaux mais aussi dans l'économie d'un État, tant pour l'aménagement de son territoire que pour le développement de son économie et pour assurer son autonomie. Interfaces entre la mer et la terre, nœud de communication et d'échanges avec l'extérieur comme avec l'intérieur (son *hinterland* et au-delà), espaces d'installation d'activités industrielles, les ports jouent un rôle essentiel dans l'acheminement des marchandises, la sécurisation des approvisionnements et l'intégration des économies nationales dans les chaînes de valeur internationales. À ce titre, ils constituent des pôles économiques majeurs pour les régions qui les accueillent mais aussi plus profondément à travers les

1071. GICAN, L'industrie navale-Acteur du développement et du rayonnement des territoires, édition 2025, p. 14.
1072. https://www.oecd.org/fr/themes/construction-navale.html

corridors logistiques, ils participent au développement d'activités industrielles et contribuent à la croissance et à l'emploi dans les territoires avec lesquels ils sont reliés. Cette double fonction, à la fois territoriale et globale, fait des ports des acteurs essentiels de l'autonomie stratégique d'un pays.

a) Au niveau mondial, la place centrale de la Chine dans le système portuaire

Aujourd'hui, la dynamique portuaire qui irrigue et reflète celle des économies nationales est très largement portée par les ports asiatiques, Chine en tête. Si certains ports européens bénéficient d'un positionnement honorable dans les classements mondiaux, la France est, quant à elle, non seulement en retrait, mais ses principaux ports (Marseille, Le Havre, Dunkerque) ont pris du retard dans le domaine clé du transport conteneurisé et restent très dépendants de flux d'hydrocarbures et de GNL.

➢ *Les principaux ports sont aujourd'hui en Chine*

On estime à environ 3 800 le nombre de ports maritimes à travers le monde[1073]. Un classement unique est difficile à établir car il dépend facilement des critères retenus (trafic en volume ou en valeur, prise en compte de l'ensemble du trafic ou du seul trafic conteneurisé, etc.) mais, quel que soit le standard retenu, les ports asiatiques en général et chinois en particulier tiennent une place éminente. Le classement *Lloyd's List 2025*[1074], qui est une référence centrale, dresse le palmarès des 100 premiers ports mondiaux à conteneurs sur la base de leur trafic en EVP : en 2024, les grands ports à conteneurs ont fortement rebondi malgré les tensions géopolitiques et les recompositions commerciales. Surtout, à l'instar de la construction navale, le classement de ces ports est nettement dominé par l'Asie, et tout particulièrement la Chine : les ports chinois représentent six des dix premiers ports à conteneurs au monde (Shanghai étant le 1er port mondial devant Singapour[1075]) et dix des trente premiers, l'Asie totalisant vingt-trois des trente premiers ports, contre trois seulement pour l'Europe (Rotterdam et Anvers aux 11e et 13e places ainsi que Hambourg à la 27e) et trois aussi pour l'Amérique (Los Angeles, Long Beach et New-York, respectivement 16e, 19e et 24e), l'Afrique n'en comptant qu'un seul (Tanger, 17e) ; quant au seul port français (Haropa) de ce classement, il n'arrive que 69e (avec, il est vrai, la croissance la plus importante des ports européens, 17,9 % sur un an, avec celle de Barcelone qui se classe 54e).

Cette liste dessine une carte des flux de l'économie mondiale, avec la place centrale de la Chine et de l'Asie en général, la résilience de l'économie américaine, portée par la demande des consommateurs et par des stratégies de reconstitution des stocks dans un contexte de tensions commerciales avec la Chine. L'Europe reste bien positionnée mais en second rang (l'Union européenne comptant 14 ports dans les 100 premiers). Des pays émergents montent en puissance comme l'Inde, le Vietnam et la Turquie, qui bénéficient des recompositions des chaînes d'approvisionnement et des accords commerciaux

1073. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 46.
1074. https://www.lloydslist.com/one-hundred-container-ports-2025
1075. Les cinq autres ports chinois dans le « top 10 » étant Ningbo-Zhoushan (3e), Shenzhen (4e), Qingdao (5e), Guangzhou (6e) et Tianjin (8e). Outre Singapour, les 3 autres ports dans le « top 10 » sont Busan (Corée du Sud, 7e), Dubaï (Émirats arabes unis, 9e) et Port Klang (Malaisie, 10e).

régionaux. D'autres pays ont développé une stratégie de « *hubs* portuaires » spécialisés dans le trafic conteneurisé, tels que le Maroc, la Malaisie (10e et 15e places), ou encore, au sein de l'Union européenne, l'Espagne (Valence, 38e et Algésiras, 44e) et la Grèce (Le Pirée, 43e).

Au-delà du conteneur, qui joue désormais un rôle majeur et qui a été le véritable vecteur de la globalisation économique mondiale des trente dernières années, les classements en tonnage total font apparaître le poids déterminant des ports spécialisés dans les vracs énergétiques et industriels. Ils placent généralement Ningbo-Zhoushan (Chine) au premier rang mondial, tous types de marchandises confondus. Le port a achevé l'année 2024 sur une progression de 4 % de son trafic, atteignant le niveau particulièrement élevé de 1,377 milliard de tonnes manutentionnées[1076].

➢ ***Les ports européens conservent des positions solides***

Les ports de l'Union européenne[1077] ont manutentionné, en 2024, 3,4 milliards de tonnes de marchandises (en légère baisse par rapport à 2023 du fait notamment des restrictions commerciales à l'encontre de la Russie à la suite de l'invasion de l'Ukraine). Il est par ailleurs à noter que dans la plupart des États membres, les volumes déchargés sont supérieurs aux volumes chargés, révélant ainsi le poids important des importations, quelques pays se distinguant cependant par davantage de marchandises embarquées que débarquées (notamment la Lettonie, l'Estonie, la Bulgarie et la Roumanie).

Le classement européen reste dominé par les grands ports de la façade nord-européenne (Rotterdam, Anvers-Bruges et Hambourg) qui conservent en 2024 les trois premières places, à la fois en tonnage de marchandises et en conteneurs. Le volume de marchandises maritimes traité dans les ports néerlandais représentait à lui seul 16 % du total de l'Union européenne en 2024 (Rotterdam représentant près de 12 % du tonnage), faisant des ports belgo-néerlandais la première « porte d'entrée » de l'économie européenne. Dans le classement des principaux ports européens en volume de marchandises traitées pour l'année 2024, la France n'arrive qu'après l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas. La France apparaît donc comme un acteur européen important, mais en retrait, ce qui peut paraître paradoxal compte tenu de l'étendue de ses façades maritimes, de leur ouverture vers différentes routes maritimes et de la qualité de ses principaux ports. Sur la période 2014-2024, l'activité portuaire de fret a même diminué en France de 9,5 %[1078].

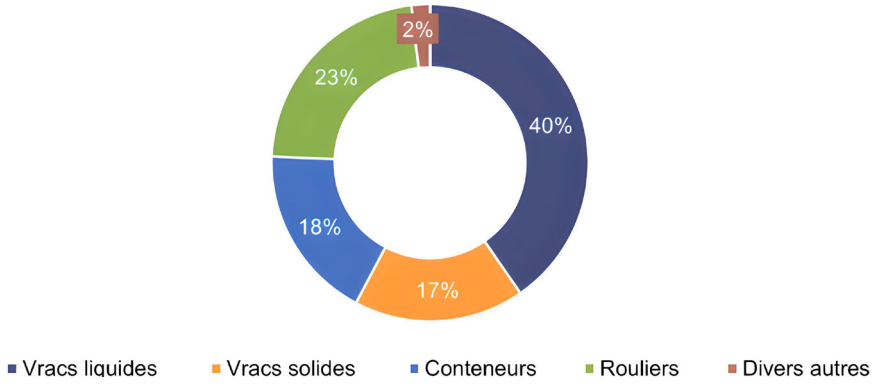
S'agissant des conteneurs, les ports de l'Union ont traité un peu plus de 100 millions d'EVP en 2024, en hausse de 4,4 % par rapport à 2023. L'Espagne est le premier pays de l'Union pour les volumes de conteneurs, avec 18,6 % du total de l'Union, suivi par les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne et la Belgique. La France n'arrive qu'après mais ses ports ont connu d'importantes progressions au

1076. F. Auvray, « Ningbo-Zhoushan sacré premier port mondial pour la seizième année consécutive », *Le Marin*, publié le 20 janvier 2025.
1077. Eurostat – Maritime transport of goods – annual data -2024. Sont inclues également les données de l'Islande, la Norvège, le Monténégro et la Turquie. *Cf.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_transport_of_goods_-_annual_data
1078. *Ibid.*

cours des dernières années[1079] (+10,4 % du trafic d'EVP traités en 2024)[1080], ce qui s'explique par la volonté de rattraper le retard pris par les ports français sur cette activité. Ainsi, quand bien même la façade du nord de l'Europe reste toujours en tête du classement et que la part de certains ports méditerranéens dans le segment du conteneurisé s'accroît, comme à Valence ou à Algésiras, les grands ports français affichent un certain dynamisme.

Il faut par ailleurs relever que la France compte parmi les États de l'Union dont la part du transport maritime extra-UE est la plus élevée (près de 60 %), ce qui s'explique par sa position géographique et son implantation sur les façades Atlantique, de la Manche et de la Méditerranée mais aussi par l'importance des trafics hauturiers[1081]. Il reste que les ports français demeurent très dépendants, historiquement et encore aujourd'hui, des « vracs liquides »[1082] puisqu'ils représentent, en 2024, 40 % du trafic, traduisant ainsi l'importance des flux énergétiques de type hydrocarbures et GNL dans l'activité portuaire française, en particulier à Marseille-Fos, Haropa ou Dunkerque[1083].

Répartition du trafic maritime selon le type de fret en 2024 (en %)



Source : SDES – Le trafic maritime en France : très légère baisse du fret en 2024, publié le 15 juillet 2025.

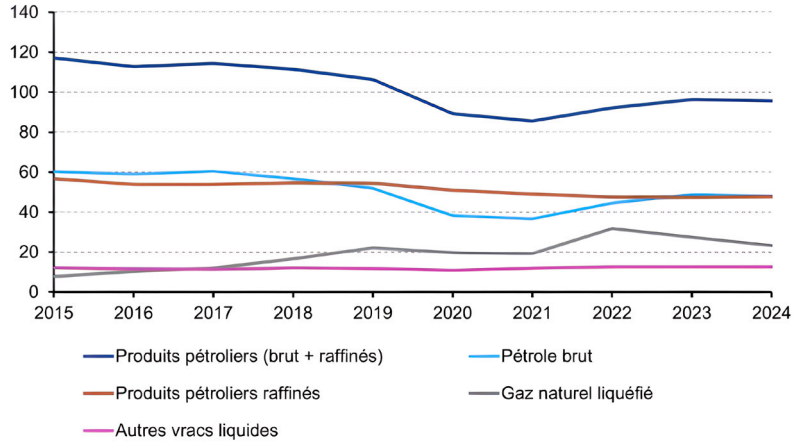
Or, à l'inverse du trafic de conteneurs, qui a connu une croissance exceptionnelle dans les deux premières décennies du XXIe siècle et qui reste dynamique et joue

1079. Haropa a enregistré en 2024 la plus forte hausse du nombre d'EVP traités, avec +18,6 % par rapport à 2023, devant Marseille à +8,8 % (le port de La Réunion enregistre une très forte progression : +16,3 %), *Ibid*.
1080. Statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement (SDES) – Le trafic maritime en France : très légère baisse du fret en 2024 – https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-trafic-maritime-en-france-tres-legere-baisse-du-fret-en-2024
1081. Eurostat « *Maritime transport of goods – annual data* » : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_transport_of_goods_-_annual_data
1082. Les vracs liquides regroupent les produits transportés sous forme liquide dans des navires adaptés (pétroliers, méthaniers, chimiquiers). Cette catégorie comprend les hydrocarbures (pétrole brut, produits pétroliers, carburants), le gaz naturel transporté sous forme liquide dans les méthaniers, les produits chimiques à l'état liquide.
1083. La stratégie nationale portuaire de 2021 relevait elle-même cette difficulté en soulignant que « près de 50 % des trafics totaux des 6 grands ports maritimes sont encore constitués d'hydrocarbures et de charbon », *cf.* pp. 6-7.

désormais un rôle central dans les échanges de flux de marchandises, les trafics de vracs liquides mais aussi solides[1084] connaissent un déclin lent mais constant.

Évolution du trafic maritime de vracs liquides depuis 2015

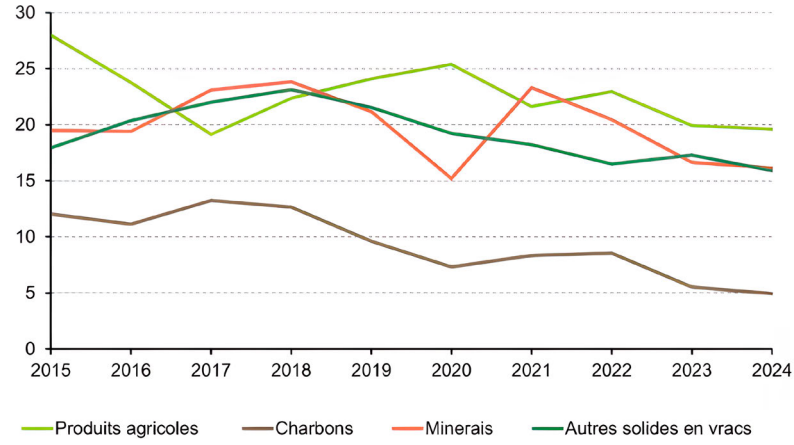
En millions de tonnes



© SDES.
Champ : France hors Mayotte.
Source : SDES.

Évolution du trafic maritime de vracs solides

En millions de tonnes



© SDES.
Champ : France hors Mayotte.
Source : SDES.

1084. Les vracs solides regroupent les produits à l'état solide ou de granulats qui ne sont pas emballés ou arrimés, et qui sont directement transportés en grande quantité dans les soutes de navires spécialisés (en général des vraquiers).

S'agissant **des grands ports maritimes d'outre-mer**, dont les importations représentaient plus des trois-quarts de leur tonnage en 2023 (atteignant même 90 % en Guyane)[1085], ils apparaissent nettement en retrait. Le Grand port maritime de La Réunion connaît néanmoins depuis quelques années un dynamisme certain grâce à sa géographie à proximité des grandes routes maritimes euro-asiatiques et à un effort d'investissement réel[1086], ayant permis la progression de l'activité de transbordement de conteneurs. La situation est moins favorable pour les ports des Antilles (Guadeloupe : – 3,5 % ; Martinique : – 4,6 %) mais les perspectives apparaissent meilleures avec le grand projet de *hub* Antilles[1087], qui a vocation à porter un corridor maritime vert entre l'Europe et la Caraïbe, au plus proche du canal de Panama et des Amériques : ce projet, fruit d'un partenariat public-privé reposant sur un programme d'investissement de 336 millions d'euros (dont 80 millions d'euros portés par CMA-CGM[1088]), devrait permettre d'atteindre, à terme, un total de 300 000 conteneurs supplémentaires transbordés par an, avec une montée en puissance progressive d'ici 2027.

La situation de la France révèle donc un paradoxe portuaire. La France dispose d'une position géographique privilégiée, ouverte sur plusieurs façades maritimes et fortement intégrée dans les échanges extra-européens. Pourtant, cette ouverture ne se traduit pas pleinement dans les classements portuaires. Ses grands ports restent en retrait par rapport aux grands ports du nord et même à plusieurs ports méditerranéens. Sa spécialisation encore marquée dans les vracs liquides confirme, certes, le rôle stratégique des ports français dans les trafics hydrocarbures et GNL, mais les rend aussi vulnérables alors que le transport maritime est, comme les économies européennes en général, engagé dans une dynamique de transition énergétique[1089]. Par ailleurs, le potentiel d'ouverture du système portuaire français n'est pas, à ce jour, pleinement mobilisé, y compris en outre-mer malgré de réelles potentialités (notamment comme points d'appui dans les zones d'échanges régionales). Or, cet atout a été inégalement valorisé. Certains de ces ports ont été regardés davantage comme des infrastructures de desserte pour assurer l'approvisionnement des territoires, évidemment essentiel, sans être pensés comme des leviers de développement industriel pour les territoires ou des *hubs* régionaux. En dépit de ces constats, le dynamisme récent de grands ports français dans le conteneur

1085. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation – Rapport de l'Observatoire de la performance portuaire, Édition 2024, p. 17.

1086. « *L'outil industriel a été considérablement régénéré, avec la mise en place de nouveaux portiques, la réfection de nombreuses installations et de quais, l'acquisition d'équipements neufs (grues, silos à glace, etc) permettant de faire face à la croissance et à l'évolution de l'activité* », Rapport de la Cour des comptes du 13 novembre 2024, Le Grand Port Maritime de La Réunion – Exercices 2013 à 2023.

1087. https://www.mer.gouv.fr/accord-pour-la-mise-en-place-du-grand-projet-de-hub-antilles

1088. https://www.cmacgm-group.com/fr/actualites-media/cma-cgm-mise-encore-plus-sur-les-antilles-avec-son-nouveau-service-maritime-pcrf

1089. D'ailleurs, dans son analyse pour l'année 2024, le SDES relève une forte baisse du trafic GNL en 2024 (15,2 %) en indiquant que cette baisse s'explique « par un recours accru aux stocks, dont le niveau de fin d'année était inférieur de 24 % à celui de la même période en 2023, ainsi que par la diminution de la consommation réelle de gaz naturel en France (– 6,1 % par rapport à 2023). L'augmentation de la production d'électricité d'origine nucléaire et renouvelable a conduit à une moindre sollicitation des centrales à cycles combinés au gaz. La production d'électricité de ces dernières a chuté de 56 % en 2024, prolongeant une baisse déjà amorcée en 2023. Par ailleurs, les efforts de sobriété et d'efficacité énergétique se sont poursuivis en 2024, ce qui a contribué à maintenir la consommation de gaz naturel des entreprises et des ménages à un niveau relativement bas ». *Cf.* SDES – Le trafic maritime en France : très légère baisse du fret en 2024, publié le 15 juillet 2025.

démontre que le positionnement des ports français n'est pas figé et que des opportunités de croissance sont réelles, avec notamment la mobilisation des acteurs privés.

Il est vrai que l'attractivité d'un port ne se limite pas à sa seule zone de quai : elle dépend également de sa capacité à s'insérer efficacement dans une chaîne globale. Le port doit être efficace sur le plan opérationnel, notamment la productivité à quai, qui passe aussi par la taille et le nombre de portiques ainsi que sur la rapidité des procédures administratives et douanières : à cet égard la numérisation des infrastructures portuaires est un enjeu majeur. Il doit aussi être bien relié à son *hinterland* et à l'ensemble de l'économie régionale grâce à ses dessertes routières, ferroviaires et fluviales[1090] (ce qui pose la question de la multimodalité). Cette exigence de connexion avec l'arrière-pays est ainsi au cœur de la politique européenne des transports : le réseau transeuropéen de transport, désormais régi par le règlement UE 2024/1679 du 13 juin 2024, vise à constituer un réseau européen multimodal reliant notamment les infrastructures ferroviaires, routières, fluviales, maritimes, portuaires et les terminaux multimodaux[1091]. Le règlement consacre à cet égard une section spécifique aux « infrastructures de transport maritime et à l'espace maritime européen » qui inclut les infrastructures portuaires et leurs liaisons avec l'arrière-pays, mais aussi des actions plus larges en faveur de la transition énergétique, de la numérisation, de la navigabilité et du développement de liaisons de transport maritime à courte distance « durables et résilientes », notamment pour réduire la congestion routière et améliorer l'accès aux régions périphériques[1092].

Les ports sont aussi au cœur des enjeux environnementaux : à la fois comme auteurs de pollutions mais aussi victimes du changement climatique car confrontés à l'élévation du niveau de la mer et à l'érosion du trait de côte. Ils constituent également des acteurs incontournables de la dynamique de décarbonation du transport maritime tout comme ils peuvent participer à la transition écologique du pays en soutenant le développement de l'éolien en mer.

b) L'évolution du secteur portuaire

Pour mieux maîtriser la chaîne du transport, les acteurs privés du secteur jouent un rôle croissant dans l'économie du système portuaire, notamment les acteurs chinois, y compris publics.

1090. R. Rézenthel, « La volonté des grands ports maritimes d'affronter la concurrence au regard de l'État de droit dans le contexte de l'Union européenne », in M. Brun (dir.), *Les défis actuels de l'Union européenne*, Legitech, 2022, pp. 219-237. https://doi.org/10.3917/legi.bruno.2022.01.0219.

1091. Règlement (UE) 2024/1679 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant les règlements (UE) 2021/1153 et (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) n° 1315/2013.

1092. Le paragraphe 1er de l'article 25 dispose que : « *L'espace maritime européen relie et intègre les composants maritimes décrits au paragraphe 2 au réseau terrestre grâce à la création ou à la modernisation de routes maritimes de courte distance et par le développement de ports maritimes sur le territoire des États membres et de leurs connexions avec l'arrière-pays, y compris la zone géographique des régions ultrapériphériques, afin d'assurer une intégration efficace, viable et durable avec d'autres modes de transport* ».

➢ *La montée en puissance des grands opérateurs privés dans la gestion des terminaux portuaires*

La répartition géographique des grandes places portuaires ne suffit pas, à elle seule, à comprendre les rapports de puissance portuaires. Ceux-ci dépendent également des formes de gouvernance et de l'organisation des infrastructures, des terminaux et des services portuaires. Si les autorités portuaires elles-mêmes demeurent le plus souvent publiques, détenues par les États ou les collectivités locales, l'intervention d'acteurs privés s'est accrue dans l'exploitation des terminaux, la fourniture de services portuaires et le financement des infrastructures. Cette évolution prend notamment la forme de concessions, de partenariats public-privé, de prises de participation dans des sociétés de terminaux ou encore de cessions de certains équipements portuaires. En France, cette transformation du modèle économique des grands ports maritimes métropolitains a été favorisée par la réforme de 2008 (*cf. infra*).

Cette évolution concerne notamment, ainsi que le relève l'OCDE, les régions où les gouvernements cherchent à attirer des investissements privés afin de moderniser les infrastructures, accroître leur efficacité ou réduire la dépense publique[1093] : les grandes compagnies investissent de plus en plus dans les terminaux portuaires, la logistique et l'organisation du transport de marchandises, dans une logique d'intégration verticale. L'OCDE cite notamment Maersk (qui, par l'intermédiaire d'APM Terminals, gère, en 2024, 74 ports dans 38 pays) et MSC (qui a renforcé son implantation portuaire en rachetant en 2022 les activités de transport maritime, de logistique et de terminaux du groupe Bolloré en Afrique comprenant notamment 42 ports, 16 concessions de terminaux à conteneurs et trois concessions ferroviaires) ainsi que d'autres conglomérats privés (comme PSA International avec 60 terminaux dans 26 pays et DP World avec 90 ports et terminaux). D'après les données les plus récentes du groupe[1094], CMA-CGM dispose d'un portefeuille de 66 terminaux dans 40 pays en 2025 : ces terminaux sont exploités directement ou via ses filiales et participations, notamment CMA Terminals, filiale détenue à 100 %, qui regroupe à elle seule 45 terminaux dans le monde, et Terminal Link, réseau présent dans 21 terminaux dans 16 pays. Depuis le rachat de CEVA Logistics en 2019, CMA-CGM a multiplié les acquisitions afin de se transformer en groupe intégré de transport et de logistique[1095].

Au-delà de l'importance centrale acquise par les ports chinois dans le système portuaire mondial, la Chine développe depuis une quinzaine d'années un intérêt très marqué pour l'économie portuaire en général, ce qui l'a conduit à prendre d'importantes participations dans différents ports à travers le monde mais aussi dans l'équipement portuaire lui-même, conduisant certains de ses partenaires, notamment l'Union européenne et les États-Unis à s'en inquiéter et à prendre des mesures protectrices au cours des dernières années.

1093. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 51.

1094. https://www.cmacgm-group.com/en/news-media/annual-financial-results-2025 ; https://www.cmacgm-group.com/en/group-and-vision/our-activities/terminals

1095. Le groupe a notamment renforcé sa filiale CEVA Logistics avec les rachats d'Ingram Micro CLS, Colis Privé, GEFCO, Stellar Value Chain Solutions et Bolloré Logistics et a annoncé en avril 2025 être devenu actionnaire majoritaire à 51 % de Santos Brasil (opérateur multi-terminal brésilien propriétaire notamment du plus grand terminal à conteneurs d'Amérique du Sud, dans le port de Santos).

➢ *Une présence très affirmée des acteurs chinois dans l'économie portuaire mondiale*

Dans le cadre de la stratégie dite des « nouvelles routes de la soie », lancée en 2013 et comportant une importante dimension maritime, la Chine a multiplié les investissements, les prises de participation voire le contrôle de terminaux portuaires à travers le monde, notamment via des groupes liés à l'État chinois (COSCO *Shipping Ports*, filiale cotée du groupe public COSCO *Shipping* ou *China Merchants Port Holdings*, rattachée à *China Merchants Group*), qui bénéficient d'un soutien public significatif[1096], mais aussi des opérateurs privés, comme *Hutchison Ports* (filiale du conglomérat hongkongais *CK Hutchison Holdings*). Pour l'*International Transport Forum* de l'OCDE, la dimension maritime des nouvelles routes de la soie viserait à consolider la présence chinoise sur les corridors maritimes existants, structurés par les principaux points de passage stratégiques que constituent notamment les détroits de Malacca et de Gibraltar ainsi que les canaux de Suez et de Panama, tout en favorisant l'émergence d'itinéraires alternatifs permettant de réduire cette dépendance[1097]. En se positionnant sur l'ensemble des maillons de la chaîne de valeurs, la Chine chercherait à sécuriser ses exportations et ses ressortissants, garantir ses approvisionnements et mieux maîtriser les grandes chaînes logistiques mondiales.

Ainsi, la présence chinoise dans les ports doit être appréciée au-delà de la seule dimension commerciale, d'autant que les principaux groupes concernés, malgré des statuts différents, ont le plus souvent un haut degré d'exposition à l'influence du Parti-État chinois, y compris *Hutchison Ports*, groupe appartenant certes à un magnat hongkongais mais qui pourrait être soumis à la loi chinoise sur le renseignement national de 2017, qui impose aux organisations et citoyens chinois de coopérer avec les services de renseignement, selon une étude réalisée en 2023 pour le Parlement européen consacrée aux implications sécuritaires des infrastructures critiques détenues par la Chine[1098].

La présence d'intérêts chinois dans les infrastructures portuaires mondiales et européennes s'inscrit donc dans une dynamique préoccupante en termes de souveraineté, de plus en plus documentée. Selon le rapport 2025 de l'OCDE, *Hutchison Ports* exploitait alors 52 ports dans 27 pays, dont des installations stratégiques liées au canal de Panama[1099]. L'étude précédemment mentionnée révèle que les entreprises chinoises détenaient ou exploitaient des terminaux dans 96 ports répartis dans 53 pays[1100]. Elle estime que cette présence dans de nombreux ports à travers le monde est susceptible de produire des effets stratégiques, non seulement pour orienter voire perturber certains flux, mais

1096. COSCO aurait ainsi reçu 230 millions de dollars de subventions publiques en 2018 et COSCO *Shipping Holdings* aurait enregistré 1,3 milliard de dollars de subventions publiques depuis 2010 (OCDE/International Transport Forum, Maritime Subsidies : *Do They Provide Value for Money* ?, 2019, p. 12).
1097. OCDE/International Transport Forum, *Future Maritime Trade Flows*, ITF Roundtable 178, 2020, pp. 17-18.
1098. F. Jüris, *Security implications of China-owned critical infrastructure in the European Union*, Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l'Union, PE 702.592, Bruxelles, 2023, p. 18
1099. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 52.
1100. F. Jüris, *Security implications of China-owned critical infrastructure in the European Union*, Parlement européen, *op. cit.*, p. 17 ; citant I. B. Kardon et W. Leutert, « Pier Competitor : China's Power Position in Global Ports », International Security, vol. 46, n° 4, 2022, pp. 9-47, spéc. p. 15.

aussi pour accéder à des informations sensibles. En outre, elle relève que les ports liés à des entreprises chinoises peuvent même servir de points d'appui logistiques et informationnels pour la marine chinoise[1101].

À l'échelle européenne, une seconde étude commandée par le Parlement européen[1102] recense, entre 2004 et 2021, 24 opérations d'acquisition et 13 projets d'investissement « *greenfield* »[1103] annoncés dans les infrastructures maritimes européennes ; les acquisitions représentaient plus de 9,1 milliards d'euros, dont environ 1,1 milliard d'euros pour les projets *greenfield*. Elle identifie COSCO et *China Merchants* comme les principaux investisseurs chinois dans ce secteur et souligne que les entreprises publiques chinoises sont présentes dans une quinzaine de ports européens (situés notamment en Grèce, à Malte, en Italie, en Espagne, en France, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne) représentant plus de 10 % du débit portuaire européen. Elle relève que ces investissements ne correspondaient pas toujours à une pleine propriété ou à une participation majoritaire, la stratégie portuaire chinoise ne passant pas nécessairement par la prise de contrôle intégrale des ports. Elle privilégie au contraire en Europe des participations ciblées dans des terminaux ou sociétés d'exploitation, qui peuvent suffire à lui donner une présence structurante dans des nœuds logistiques majeurs même si elle peut aussi être plus significative, avec des participations majoritaires[1104]. S'agissant des ports français, la présence chinoise prend la forme de participations minoritaires dans des sociétés de terminaux à conteneurs : *China Merchants Port Holdings* (qui détient 49 % de *Terminal Link*, coentreprise dont CMA-CGM détient 51 %[1105]) est ainsi indirectement associé à hauteur de 44,6 % dans le Terminal des Flandres à Dunkerque[1106], de 24,5 % dans le Terminal du Grand Ouest à Montoir[1107], de 24,6 % dans GMP au Havre (qui exploite notamment le Terminal de France et le Terminal Nord[1108])

1101. La marine chinoise aurait effectué des escales de ravitaillement ou de représentation diplomatique dans au moins un tiers des ports étrangers associés à des entreprises chinoises et des opérations de réparation ou de maintenance dans au moins neuf ports, dont deux en Europe ; par ailleurs, les opérateurs de terminaux sous influence chinoise peuvent observer les escales, cargaisons, itinéraires, besoins logistiques ou opérations de maintenance des navires, données utiles à des fins commerciales mais aussi militaires et le risque est jugé plus élevé lorsque ces actifs sont proches de bases navales ou de *hubs* utilisés par l'OTAN (les trois principaux actionnaires chinois dans les ports européens disposeraient alors d'actifs dans 14 ports sur 29 concernés) : Isaac B. Kardon, Wendy Leutert ; *Pier Competitor : China's Power Position in Global Ports. International Security* 2022 ; 46 (4) : 9–47. doi : https://doi.org/10.1162/isec_a_00433.

1102. F. Ghiretti, M. Gökten, J. Gunter, O. Pindyuk, G. Sebastian, P. Tonchev et Z. Zavarská, *Research for TRAN Committee Chinese Investments in European Maritime Infrastructure*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023, pp. 13-14.

1103. Un investissement *greenfield* est un investissement à l'étranger qui crée de nouvelles installations dans le pays tiers.

1104. Notamment à Zeebrugge en Belgique (via CSP Zeebrugge Terminal) ou à Valence en Espagne (via CSP Valencia Terminal) ou au Pirée en Grèce (COSCO détient 67 % de Piraeus Port Authority, société gestionnaire de l'autorité portuaire, et même 100 % de Piraeus Terminal – Research for TRAN Committee – *Chinese Investments in European Maritime Infrastructure*), Parlement européen, septembre 2023, p. 15.

1105. https://www.terminal-link.com/about#2.

1106. Composition actionnariale de la société : Terminal Link (CMA-CGM & China Merchant Ports) : 91 % – Port de Dunkerque (GPMD): 9 % – *cf.* https://www.terminal-des-flandres.com/Societe/Historique

1107. Composition actionnariale : Terminal Link (50 %) et Maritime Kuhn France (50 %) – *cf.* https://www.tgo-terminal.com/en/terminal-du-grand-ouest-2/.

1108. Composition actionnariale : Terminal Link (50,2%) et Icon Infrastructure (49,8%) – *cf.* https://www.gmportuaire.fr/fr/gouvernance/.

et de 24,5 % dans Eurofos, exploitant du Terminal de Méditerranée à Fos-sur-Mer[1109] (à Fos, COSCO détient en outre une participation directe de 8 % dans Seayard[1110] qui exploite également des terminaux).

Les équipements portuaires, indispensables au fonctionnement des ports sont également concernés. La Chine produit ainsi environ 80 % des portiques de quai[1111] dans le monde. *Shanghai Zhenhua Heavy Industries Company Limited* (ZPMC) est le principal fournisseur de portiques de quai au monde et dispose de bureaux actifs dans de nombreux ports en Europe[1112]. La technologie sophistiquée des portiques de ZPMC pourrait permettre à ces équipements de collecter des données sur l'origine et la destination des conteneurs.

Les investissements en direction de l'*hinterland* des ports sont également un enjeu important. Les investissements chinois y sont importants (*cf.*, par exemple, la participation de COSCO dans le terminal à conteneurs Tollerort à Hambourg, plus grand port ferroviaire d'Europe, directement relié à trois corridors du réseau transeuropéen de transport, et où le rail y représentait en 2022, 54 % du volume total des transports). L'investissement dans l'*hinterland* n'est toutefois pas propre aux acteurs chinois : il correspond à une tendance beaucoup plus générale du secteur portuaire et maritime, les grands armateurs, les opérateurs de terminaux et parfois les autorités portuaires cherchant de plus en plus à maîtriser non seulement le quai, mais aussi les connexions terrestres (rail, route, fleuve, ports intérieurs, plateformes logistiques) afin de contrôler l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. En France par exemple, MSC a inauguré en 2025 le MEDLOG Inland Terminal Paris-Bruyères, présenté comme une plateforme multimodale reliant directement le port du Havre à l'Île-de-France et à d'autres destinations européennes par combinaison de la route, du rail et de la barge[1113]. Par ailleurs, l'acquisition de Bolloré Africa Logistics par MSC en 2022 lui a donné accès à un réseau africain majeur associant ports, logistique et 2 700 km de chemins de fer[1114]. CMA-CGM suit une logique comparable. Le groupe indique avoir transporté 7,1 millions d'EVP en intermodal en 2025, dont 69,6 % par rail et barge, et s'appuyer sur 565 terminaux intérieurs dans 140 pays. CMA-CGM a ainsi annoncé en 2025 l'acquisition de *Freightliner UK Intermodal Logistics*, l'un des principaux opérateurs britanniques de fret ferroviaire intermodal, qui avait transporté 770 000 conteneurs l'année précédente[1115].

Cette concentration du pouvoir économique entre les mains d'acteurs privés mondiaux soumis parfois à l'influence d'États étrangers peut fragiliser les ports en les rendant plus faibles dans les négociations tarifaires avec ces acteurs, lesquels peuvent déplacer leurs escales d'un *hub* à l'autre et développer leurs

1109. Composition actionnariale : Terminal Link (50 %) et DP World (50 %) – *cf.* https://www.eurofos.fr/notre-societe/
1110. Seayard est une entreprise associant TiL/MSC, APM Terminals/Maersk et COSCO.
1111. Les portiques de quai ou grues de quai sont utilisés pour charger et décharger les conteneurs entre un navire et le terminal portuaire.
1112. Research for TRAN Committee – *Chinese Investments in European Maritime Infrastructure*, *op. cit.*, p. 11.
1113. https://www.msc.com/en/newsroom/news/2025/june/msc-officially-opens-medlog-inland-terminal-paris-bruyeres
1114. J.-M. Bezat, « Vincent Bolloré va tourner la page d'une longue histoire africaine », *Le Monde*, 20 décembre 2022.
1115. https://www.cmacgm-group.com/fr/actualites-media/cma-cgm-annonce-acquisition-freightliner-uk-intermodal-logistics

propres terminaux par intégration verticale[1116]. Les effets de ces éventuelles réorientations pourraient ne pas se limiter aux ports, mais sur tout l'*hinterland*. Mais parallèlement, et notamment s'agissant de la France, au regard de la situation budgétaire du pays, le soutien financier de ces acteurs privés apparaît parfois indispensable à la modernisation et la montée en compétitivité des ports (comme le *hub* Caraïbes, avec une participation financière de CMA-CGM).

➢ ***La réponse européenne***

L'Union européenne a réagi progressivement à ces évolutions. D'abord, en fixant un cadre juridique visant à établir des règles communes de transparence financière des ports avec le règlement (UE) 2017/352 du 15 février 2017 qui cherche à garantir des conditions de concurrence équitables, à assurer la transparence dans l'octroi et l'utilisation des financements publics et à prévenir les distorsions de marché. Cette exigence n'exclut heureusement pas, pour autant, toute intervention publique puis le règlement admet que les autorités compétentes puissent accorder aux ports des compensations pour leurs obligations de service public, lesquelles ne peuvent se justifier que par des raisons d'intérêt général afin de garantir l'accessibilité du service portuaire à tous les utilisateurs, la disponibilité du service portuaire toute l'année, l'accessibilité économique du service portuaire à une certaine catégorie d'utilisateurs, la sûreté, la sécurité ou la viabilité environnementale des opérations portuaires et la cohésion territoriale, pour autant que ces compensations satisfassent aux règles applicables en matière d'aides d'État. La qualification de service d'intérêt économique général (SIEG) ne peut cependant être présumée pour l'ensemble des activités portuaires et la Cour de justice a jugé que l'exploitation des ports ne constitue pas nécessairement un SIEG, renvoyant cette appréciation à une logique de cas par cas[1117].

L'influence croissante de puissances étrangères dans les infrastructures critiques a mené à l'adoption du règlement 2019/452[1118] du 19 mars 2019, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, le filtrage étant défini à l'article 2 comme : « *une procédure permettant d'évaluer, d'examiner, d'autoriser, de soumettre à condition, d'interdire ou d'annuler des investissements directs étrangers* ». Il organise un mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission européenne, afin qu'un investissement étranger dans un État membre puisse être examiné lorsqu'il risque d'avoir des effets sur la sécurité ou l'ordre public d'un autre État membre, ou de l'Union dans son ensemble. À cet égard, « *les États membres et la Commission devraient également pouvoir tenir compte du contexte et des circonstances propres à l'investissement direct étranger, notamment du fait qu'un investisseur étranger est contrôlé, directement ou indirectement, par exemple au moyen d'un financement significatif, y compris des subventions, par le gouvernement d'un pays tiers ou qu'il réalise des projets ou des programmes publics en matière d'investissements à l'étranger* » (§ 13).

1116. R. Rézenthel, « La volonté des grands ports maritimes d'affronter la concurrence au regard de l'État de droit dans le contexte de l'Union européenne », 2022, *op. cit*.
1117. CJUE, 27 novembre 2003, *Enirisorse SpA*, aff. C-34/01 à C-38/01, § 33.
1118. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj/fra

La CJUE exige que la menace exercée sur la sécurité des approvisionnements soit réelle et suffisamment grave. Dans sa décision *Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. contre Innovációs és Technológiai Miniszter* du 13 juillet 2023[1119], elle a rappelé, d'une part, que l'ordre public et la sécurité publique ne peuvent être invoqués qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, ces motifs ne pouvant être « *détournés de leur fonction propre pour servir, en fait, à des fins purement économiques* » ; d'autre part, elle a précisé que, s'agissant spécifiquement d'un objectif lié à la sécurité d'approvisionnement, « *un tel objectif ne saurait être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* ». La Cour a relevé que dans le cas « *d'entreprises exerçant des activités et fournissant des services publics dans les secteurs du pétrole, des télécommunications et de l'énergie, l'objectif de garantir la sécurité de l'approvisionnement de tels produits ou la fourniture de tels services, en cas de crise, sur le territoire de l'État membre concerné peut constituer une raison de sécurité publique et, partant, justifier éventuellement une entrave à une liberté fondamentale* ». En revanche, elle estime que « *les dispositions du traité FUE en matière de liberté d'établissement doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à un mécanisme de filtrage des investissements étrangers prévu par la législation d'un État membre qui permet d'interdire l'acquisition de la propriété d'une société résidente considérée comme étant stratégique par une autre société résidente faisant partie d'un groupe de sociétés établies dans plusieurs États membres, dans laquelle une entreprise d'un pays tiers dispose d'une influence déterminante, au motif que cette acquisition porte atteinte ou risque de porter atteinte à l'intérêt de l'État consistant à garantir la sécurité de l'approvisionnement au profit du secteur de la construction, en particulier au niveau local, en ce qui concerne des matières premières de base, telles que le gravier, le sable et l'argile* »[1120].

En réponse à cette décision de la CJUE, le Parlement européen a adopté le 19 mai 2026 une refonte du règlement sur le filtrage des investissements étrangers. Il renforcerait le système existant en rendant obligatoires, dans tous les États membres, les mécanismes de filtrage couvrant un champ minimal commun, et en incluant également les investissements étrangers réalisés par l'intermédiaire de filiales établies dans l'Union européenne.

La prise en compte de ces risques s'est affirmée tout spécialement pour les ports. Afin de garantir la position concurrentielle des ports de l'Union, la Commission européenne a publié le 4 mars 2026 une stratégie portuaire[1121] fixant comme objectifs le renforcement de la compétitivité, de l'innovation et de la numérisation, l'accélération de la transition énergétique et le développement d'industries propres, l'amélioration de l'accès aux financements, le développement des compétences et des emplois qualifiés, la protection et la sécurisation des ports, mais également la prise en compte particulière des ports de petite et moyenne taille. La Commission a, dans ce cadre, annoncé

1119. CJUE, 13 juillet 2023, *Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. c. Innovációs és Technológiai Miniszter*, aff. C-106/22.
1120. *Ibid.*, § 74.
1121. https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-unveils-eu-ports-strategy-strengthen-competitiveness-security-and-sustainability-european-2026-03-04

qu'elle élaborerait des critères et des orientations sur la propriété et le contrôle étrangers en ciblant particulièrement les ports identifiés comme infrastructures stratégiques à double usage.

La France, de son côté, disposait déjà d'un mécanisme de contrôle des investissements étrangers. Elle l'a renforcé par le décret nº 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France (articles R. 151-1 et suivants du code monétaire et financier). À cet égard, l'application de ce dispositif aux participations chinoises dans les ports français doit être appréciée au regard des différentes opérations visées par l'article R. 151-2 du code monétaire et financier, lequel mentionne « *le fait pour un investisseur mentionné au I de l'article R. 151-1 : 1º D'acquérir le contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, d'une entité de droit français ou d'un établissement immatriculé au registre du commerce et des sociétés en France ; / 2º D'acquérir tout ou partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français ; / 3º De franchir, directement ou indirectement, seul ou de concert, le seuil de 25 % de détention des droits de vote d'une entité de droit français ; / 4º De franchir, directement ou indirectement, seul ou de concert, le seuil de 10 % de détention des droits de vote d'une société de droit français dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé* ». Encore faut-il, pour que ces opérations soient soumises au contrôle, que l'entité française concernée exerce une activité entrant dans l'un des secteurs sensibles définis par l'article R. 151-3 du même code. Les activités portant sur les infrastructures, biens ou services essentiels à l'intégrité, à la sécurité ou à la continuité de l'exploitation des réseaux et services de transport sont bien mentionnées parmi ces activités. L'exploitation d'un terminal portuaire est donc susceptible d'entrer dans le champ matériel du dispositif. Selon les données disponibles, les participations chinoises dans les sociétés exploitant les terminaux français, via Terminal Link, seraient le plus souvent inférieures à 25 %, ce qui pourrait permettre d'échapper au contrôle en restant sous le seuil prévu par le texte.

Les États-Unis ont également pris des mesures visant à réduire la dépendance technologique vis-à-vis de la Chine en matière portuaire et à répondre aux risques de cybersécurité et d'espionnage associés aux portiques d'origine chinoise. L'administration américaine a annoncé, en février 2024, un programme de 20 milliards de dollars sur cinq ans, destiné à sécuriser les infrastructures portuaires américaines et à relancer une production nationale de portiques[1122]. Parallèlement, un décret présidentiel a renforcé les pouvoirs du *Department of Homeland Security* pour traiter directement les menaces cyber maritimes, les directives MARSEC 105-4[1123] puis 105-5[1124] imposant des mesures spécifiques de gestion du risque cyber aux propriétaires et exploitants de portiques fabriqués par des entreprises chinoises.

1122. https://www.dhs.gov/medialibrary/assets/video/51082
1123. https://www.federalregister.gov/documents/2024/02/23/2024-03822/issuance-of-maritime-security-marsec-directive-105-4-cyber-risk-management-actions-for-ship-to-shore
1124. https://www.federalregister.gov/documents/2024/11/19/2024-26896/issuance-of-maritime-security-marsec-directive-105-5-cyber-risk-management-actions-for-ship-to-shore

c) Les ports, acteurs clés du développement économique

➢ ***Les ports, sources de richesse et d'emplois pour les territoires***

Compte tenu de l'importance du transport maritime dans le flux des échanges mondiaux, les ports, lieux d'embarquement et de débarquement jouent un rôle évidemment crucial. Aujourd'hui, s'agissant des porte-conteneurs et des *tankers*, les ports asiatiques et européens conservent une position dominante puisque 80 % des escales de ces navires y sont effectuées, même si la part de l'Europe décline au profit de celle de l'Asie (17 % et 63 % en 2024 contre 21 % et 59 % en 2018)[1125]. Au demeurant, les ports sont d'autant plus stratégiques que, à leur rôle de maillons indispensables à l'intégration des pays dans les échanges maritimes régionaux et mondiaux, ils ajoutent un rôle de locomotive économique par la densité des écosystèmes industriels qui y sont implantés.

L'attractivité d'une emprise portuaire repose sur sa position géographique dans les chaînes logistiques mais aussi sur l'efficacité des services qu'elle offre (notamment en temps de débarquement des marchandises, en fiabilité et bien sûr en coût) mais aussi par sa bonne insertion dans les transports terrestres, du moins pour les ports qui ne sont pas de simples *hubs* de « rebond » vers une destination finale. Certaines industries s'implantent prioritairement dans les zones industrialo-portuaires précisément parce qu'elles nécessitent de grandes quantités d'eau ou de refroidissement, et que l'accès maritime garantit à la fois l'approvisionnement en matières premières en vrac et l'évacuation des produits finis.

Dans ces conditions, les ports représentent une source d'emplois, de richesses et de dynamisme économique pour les régions qui les accueillent. Ils constituent des foyers d'emplois directs en mobilisant des métiers liés à la manutention, au pilotage, au lamanage, au dragage, à la logistique, à la maintenance, à la sûreté, à l'administration portuaire et au transport. À cela s'ajoutent les emplois induits dans les industries installées à proximité et tirant avantage de l'implantation portuaire : raffinage, chimie, stockage, distribution, transformation et services aux entreprises. Lorsque le trafic baisse, ce sont alors aussi des emplois et des activités périphériques qui peuvent être fragilisés. Développer les ports permet donc de soutenir des bassins d'emploi, souvent difficilement délocalisables.

L'empreinte économique des ports est considérable, même si elle tend à être sous-estimée en France. Les ports français soutiennent ainsi près de 300 000 emplois directs[1126] et la valeur ajoutée produite par les trois principaux ensembles portuaires, Haropa Port, Marseille-Fos et Dunkerque, s'élève à 13 milliards d'euros[1127]. En 2019, le bassin industrialo-portuaire de Marseille-Fos s'organisait ainsi autour de 1 570 établissements et employait 42 600 salariés non intérimaires dans les Bouches-du-Rhône (44 % sous cluster maritime et portuaire et 56 % sous cluster non maritime)[1128]. Il représentait 8 % des emplois salariés du secteur marchand non agricole du département et le salaire horaire net médian était supérieur à la moyenne de 34 % dans le bassin industrialo-portuaire (17,6 euros contre 13,1 euros), notamment du fait de la concentration d'ouvriers

1125. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, p. 99.
1126. Stratégie nationale portuaire. Pour un réseau de ports au cœur des chaînes logistiques, du développement économique et des transitions écologique et numérique, p. 3.
1127. *Ibid*.
1128. Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur, n° 115, paru le 02/05/2023.

qualifiés dans ce secteur. De même, les deux complexes industrialo-portuaires du Havre et de Rouen regroupaient, en 2021, plus de 1 300 établissements employeurs et plus de 46 000 salariés, soit 3,9 % de l'emploi normand[1129] et la richesse dégagée par ces deux complexes a été évaluée à 5,1 milliards d'euros, soit 8,6 % de celle de la région. Le complexe de Bordeaux s'appuyait, en 2022, sur plus de 8 600 salariés bénéficiant, là encore, de rémunérations plus favorables avec 2 740 euros nets par mois en moyenne[1130]. En Guadeloupe, le port a généré, en 2020, 2 300 emplois salariés, soit presque 2 % de l'emploi salarié en Guadeloupe[1131] (en Guyane, le Grand Port maritime représentait également 2 % de l'emploi salarié de la région[1132]).

Maintenir la compétitivité des ports nationaux présente donc un enjeu d'importance pour la vitalité économique des territoires. Les ports ne sont plus de simples maillons dans la chaîne d'approvisionnement mais aussi voire surtout des acteurs territoriaux de premier plan, à la fois aménageurs, coordinateurs de filière et moteurs d'écologie industrielle et de la transition énergétique locale. La montée des marchés émergents et la forte compétition entre les ports pour capter de nouvelles opportunités industrielles et économiques, laquelle contribue à la diversification des activités, conduisent de plus en plus à faire des ports de véritables entrepreneurs, caractérisés par une plus grande agilité dans la production d'infrastructures et une valorisation active du foncier portuaire, mais aussi des aménageurs du territoire et des promoteurs de l'activité économique et notamment de la réindustrialisation.

La transition énergétique constitue à cet égard un défi et une opportunité pour les ports capables d'anticiper les mutations à venir, notamment à des fins de réindustrialisation verte comme le montrent des exemples de transformation des ports en *hubs* logistiques pour les énergies marines renouvelables (*cf.* implantation de Siemens Gamesa au Havre, usines GE à Nantes et Saint-Nazaire, industrielles, logistiques et de maintenance à Cherbourg et Dieppe pour l'éolien en mer, projets structurants autour de l'hydrogène bas-carbone et de la décarbonation de l'industrie lourde à Dunkerque avec Arcelor Mittal, etc.). La structuration historique des ports autour des énergies fossiles (qui ne cesse de s'éroder depuis la fin des années 2000 avec une contraction de 44 % du trafic de pétrole et de charbon entre 2008 et 2021[1133]) se trouve ainsi fondamentalement remise en cause, outre par la concurrence géostratégique pour l'accès aux ressources fossiles, par la modération voire la baisse de la consommation énergétique dans les pays développés en raison notamment des politiques climatiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre[1134]. Cette évolution contraint les établissements portuaires à une recomposition de leurs sources de revenus, orientée notamment vers la valorisation du domaine foncier portuaire et vers la captation de nouvelles activités à haute valeur ajoutée. L'enjeu, pour les ports français, qui ont historiquement bâti leur modèle sur les hydrocarbures, est de pouvoir mettre à

1129. Insee Flash Normandie, n° 143, paru le 12/07/2024.
1130. Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine, n° 162, paru le 27/05/2025.
1131. Insee Analyses Guadeloupe, n° 76, paru le 23/11/2023.
1132. Insee Analyses Guyane, n° 71, paru le 16/09/2024.
1133. SDED, cité par DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, éd. 2024, p. 57.
1134. R. Lacoste, « Vers une redéfinition du rôle des ports de commerce dans les territoires par le prisme de la transition énergétique ? », *Région et Développement*, n° 41, 2015, pp. 175-199.

disposition du foncier dans un cadre où cette ressource est particulièrement contrainte, ce qui les oblige à concilier développement industriel et préservation environnementale des emprises disponibles, équilibre dont la recherche structure désormais l'ensemble de la politique d'aménagement portuaire.

➢ ***Les ports, acteurs de la transition énergétique et numérique***

Le développement de l'éolien en mer confère aux ports une fonction stratégique nouvelle. Le déploiement de parcs éoliens en mer repose en effet sur une chaîne d'opérations impliquant largement les infrastructures portuaires (acheminement et entreposage des composants, assemblage, installation en mer, raccordement, maintenance). Pour cela, les ports doivent adapter leurs capacités d'accueil : dans le cas de l'éolien, le besoin en foncier, en linéaire de quai renforcé et en zones de stockage à terre ou à flot est un enjeu tout particulier. Les ports européens ont bien compris tout l'intérêt qu'il y avait à se positionner comme *hubs* de l'éolien *offshore*. Ainsi, par exemple, au Royaume-Uni, le plan FLOWMIS, doté d'une enveloppe de 160 millions de livres[1135], vise spécifiquement à soutenir les investissements dans les infrastructures portuaires nécessaires au déploiement de l'éolien flottant. En Écosse, plusieurs ports se sont regroupés au sein de la *Scottish Offshore Wind Ports Alliance*[1136] afin d'optimiser les retombées économiques locales et de coordonner leurs investissements, évitant ainsi les redondances que l'absence de planification aurait pu générer. L'Italie a également conçu une stratégie d'adaptation portuaire pour soutenir le développement de l'éolien flottant : par un décret du 4 juillet 2025, plusieurs zones ont ainsi été identifiées à cette fin[1137]. Les ports français sont également très mobilisés sur ces enjeux (*cf. infra*).

La **numérisation**, en améliorant la circulation de l'information entre les acteurs de l'escale et de la chaîne logistique, constitue un enjeu central pour la compétitivité des ports compte tenu de l'importance de la plus grande fluidité possible des flux pour les transporteurs dans le choix entre les différents ports. Elle peut contribuer à un partage d'informations plus rapide sur les données relatives aux navires, aux marchandises et aux opérations portuaires entre les compagnies maritimes, les autorités portuaires, les douanes, les terminaux, les commissionnaires de transport et les transporteurs terrestres. À cette fin, les guichets uniques maritimes imposés par les amendements à la convention FAL de l'OMI[1138] permettent de centraliser les formalités administratives liées à l'arrivée et au départ des navires et les *Port Community Systems* facilitent les échanges de données entre les acteurs de la place portuaire. Associés à

1135. *Department for Energy Security and Net Zero, Floating Offshore Wind Manufacturing Investment Scheme* (FLOWMIS), https://www.gov.uk/government/publications/floating-offshore-wind-manufacturing-investment-scheme-evaluation/flowmis-process-evaluation-executive-summary

1136. https://www.sowpa.co.uk/about-us

1137. Décret-loi italien n° 181 du 9 décembre 2023, intitulé « Misure per lo sviluppo della filiera relativa agli impianti eolici galleggianti in mare ». Le décret interministériel n° 167 du 4 juillet 2025 met en œuvre cette disposition et vise les infrastructures portuaires nécessaires à la production, à l'assemblage et à la mise à l'eau de composants pour des installations éoliennes flottantes.

1138. Depuis le 1er janvier 2024, les amendements à la Convention FAL de l'OMI rendent obligatoire le recours à un guichet maritime unique pour l'échange électronique des informations exigées lors de l'arrivée, du séjour et du départ des navires dans les ports. Ce dispositif permet aux navires de transmettre une seule fois les données requises, celles-ci étant ensuite partagées entre les différentes autorités compétentes. – https://www.imo.org/fr/about/conventions/pages/amendments-to-imo-instruments.aspx

l'automatisation de certaines opérations, ces outils permettent d'accélérer le passage portuaire, de réduire les temps d'attente, de limiter la congestion et d'améliorer la connexion avec l'*hinterland*[1139].

La transition numérique transforme profondément la gouvernance des flux d'information dans les ports. Les données issues du système d'identification automatique (AIS), initialement conçu pour améliorer la sécurité de la navigation et le suivi du trafic maritime, sont désormais mobilisées pour analyser l'activité des navires, mesurer la performance des chaînes logistiques, suivre les flux commerciaux et évaluer les émissions du transport maritime. Mais cette hyper-connexion accroît les risques cyber : l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) souligne ainsi que les ports et les opérateurs de terminaux sont exposés à des scénarios de cyberattaques susceptibles d'affecter l'ensemble du système portuaire[1140]. Les ports deviennent des infrastructures critiques exposées à des attaques susceptibles de perturber les chaînes logistiques nationales. Dans ce contexte, la création de France Cyber Maritime, association loi 1901 rassemblant 90 adhérents[1141], s'efforce de diffuser de bonnes pratiques alignées sur les standards européens.

Au-delà de leur modernisation interne (*cf. infra*), **les ports français deviennent des territoires stratégiques d'accueil pour les infrastructures numériques**, notamment les *data centers*, qui renforcent leur rôle de *hubs* de connectivité mondiale. Cette concentration numérique dans les territoires français présente pour l'Europe et pour la France en particulier un enjeu stratégique en termes de résilience et de souveraineté.

d) Les enjeux de la résilience portuaire

➢ *Les ports face aux nouvelles vulnérabilités du commerce maritime*

L'attractivité d'un port ne dépend plus seulement de sa capacité d'accueil et de la qualité de ses infrastructures mais aussi de sa capacité à faire face à des chocs extérieurs tels que le bouleversement des routes maritimes du fait d'évènements géopolitiques (*cf.* la crise en mer Rouge qui, en détournant le flux maritime du canal de Suez vers le cap de Bonne Espérance a, par exemple, favorisé le port de Tanger-Med au détriment des ports égyptiens) voire climatiques (*cf.* les restrictions de transit dans le canal de Panama). Le rapport 2025 de l'Union européenne sur l'économie bleue souligne ainsi que si les ports européens les plus connectés sont Rotterdam, Anvers et Hambourg, leur connectivité a reculé au dernier trimestre 2024, dans un contexte marqué par les tensions géopolitiques, la transition énergétique et les risques climatiques[1142]. En Asie du Sud, Colombo (Sri Lanka) a renforcé son positionnement en tant que *hub* de substitution face à l'insécurité persistante en mer Rouge. Aux bouleversements des routes maritimes peuvent s'ajouter des déstabilisations

1139. CNUCED, *Review of Maritime Transport 2025*, pp. 97-98 ; OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 116.
1140. Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA), *Good practices for cybersecurity in the maritime sector*, novembre 2019.
1141. https://www.france-cyber-maritime.eu/fr/
1142. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, pp. 48-49.

commerciales ponctuelles, qui peuvent avoir aussi des effets redoutables sur les ports concernés (*cf.* l'impact du *Brexit* ou des mesures commerciales et tarifaires de l'administration américaine[1143]).

Les ports se trouvent par ailleurs placés dans une situation paradoxale face au changement climatique, étant simultanément d'importants émetteurs de gaz à effet de serre et des infrastructures particulièrement exposées aux effets du dérèglement climatique. À l'échelle mondiale, le coût de la protection des infrastructures portuaires contre la montée des eaux et les événements extrêmes serait estimé à plus de 200 milliards de dollars d'ici 2100[1144] mais, en parallèle, l'interruption de l'activité portuaire peut entraîner des perturbations systémiques des chaînes d'approvisionnement internationales. Le changement climatique expose tout particulièrement les infrastructures portuaires à des risques physiques d'une gravité croissante : les tempêtes d'intensité accrue exposent les ports à des risques de submersion et d'inondation, tandis que les épisodes de fortes chaleurs fragilisent les structures par l'apparition de fissures et perturbent les systèmes électroniques de gestion des opérations.

L'adaptation des infrastructures aux effets du changement climatique est donc un enjeu vital pour les systèmes portuaires, qui impose de revoir les méthodes de conception et de planification des équipements portuaires. Les ports doivent réagir et s'organiser face à ces réalités et certains ports apparaissent très actifs en la matière, comme Rotterdam (stratégie « *Climate Proof* » visant à en « faire la ville portuaire la plus sûre au monde d'ici à 2025 »[1145]).

En France, les articles R. 229-1 à R. 229-3 du code de l'environnement prévoient que la Trajectoire de Réchauffement de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (TRACC), fixée par arrêté du ministre chargé de l'adaptation au changement climatique, constitue le référentiel commun pour les acteurs publics et privés[1146]. Face à ces évolutions prévisibles, le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3)[1147] comporte des mesures qui visent les ports, notamment la mesure 30 concernant les études de vulnérabilité (qui relève que certaines ont déjà été conduites : Guadeloupe, Bordeaux, La Réunion, la Martinique, La Rochelle) et que d'autres étaient en cours (Haropa, Dunkerque, Guyane, Saint-Nazaire, ou Marseille dans le cadre d'une étude régionale). En outre, le plan prévoit pour les grands ports maritimes l'intégration d'un volet « adaptation au changement climatique » dans la

1143. L'annonce de ce type de mesures peut conduire les importateurs à anticiper leurs commandes (*frontloading*) avant leur entrée en vigueur effective, provoquant une hausse artificielle des volumes et parfois une congestion des flux, suivi d'un ralentissement tout aussi brutal : ce phénomène de « *frontloading* » a notamment été observé aux États-Unis en 2025 dans les ports de Los Angeles et de Long Beach (Descartes, *« May 2025 U.S. Container Imports Decline as Frontloading Fades and Tariff Impacts Set In »*, Global Shipping Report, juin 2025).

1144. Ministère chargé des transports, Écoconception des infrastructures portuaires. Guide de bonnes pratiques, juin 2024, p. 93.

1145. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cesm/BM_278_Ports%26Climat.pdf, p. 1.

1146. L'arrêté du 23 janvier 2026 retient ainsi, pour l'Hexagone, des hypothèses de réchauffement de + 2 °C en 2030, + 2,7 °C en 2050 et + 4 °C en 2100.

1147. https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/comprendre/strategie/plan-national-dadaptation

prochaine mise à jour de leurs projets stratégiques ainsi que l'intégration de la logique d'adaptation dans la stratégie nationale portuaire[1148] et il identifie les adaptations des normes techniques applicables aux infrastructures portuaires[1149].

➢ ***Les ports face aux impératifs de transition écologique***

La décarbonation du transport maritime est évidemment liée à l'adaptation des infrastructures portuaires : les ports constituent donc des acteurs incontournables de la transition écologique, non seulement pour réduire l'empreinte carbone de leurs propres activités, mais aussi permettre celle des navires et des chaînes logistiques qu'ils desservent. Cette transformation suppose des investissements importants, dans un contexte encore marqué par des incertitudes sur la demande future en carburants alternatifs (ammoniac, hydrogène liquide, méthanol renouvelable) et sur les standards techniques qui s'imposeront à long terme.

L'électrification des quais apparaît comme un levier central de réduction de la pollution locale et des émissions de gaz à effet de serre lors des escales des navires. Son objectif est de permettre aux navires de couper leurs moteurs auxiliaires en se branchant au réseau électrique terrestre, permettant une réduction de 30 à 50 % des émissions de CO_2 à quai[1150]. En Suède, le port de Stockholm fait figure de pionnier, depuis les années 1980, par l'installation d'un service de prise de raccordement, déployé également à Göteborg au début des années 2000.

Le Paquet européen *Fit for 55* aménage en ce sens des mesures contraignantes relatives à l'électrification des quais : l'article 9 du règlement (UE) 2023/1804 (*AFIR*) fait obligation aux États membres de déployer des infrastructures d'alimentation électrique à quai dans les ports maritimes du RTE-T franchissant certains seuils d'activité, au plus tard le 31 décembre 2029 ; l'article 6 du règlement (UE) 2023/1805 (*FuelEU Maritime*) impose aux porte-conteneurs et navires à passagers de plus de 5 000 tonneaux de jauge brute de se connecter à cette alimentation à compter du 1er janvier 2030, sous peine d'une sanction pécuniaire proportionnelle à la puissance demandée et à la durée de l'escale non conforme.

Mais l'électrification requiert des aménagements coûteux, estimés entre 5 et 10 millions de dollars par prise de raccordement. Pour la seule France, l'électrification totale des grands ports métropolitains est estimée à 322 millions d'euros[1151]. Le GPM de Marseille, par exemple, déploie depuis 2017 le plan « Escales Zéro Fumée » afin de raccorder les ferries et navires de croisière à l'alimentation électrique à quai, avec un budget global de plus de 200 millions d'euros[1152].

La digitalisation et le recours à l'intelligence artificielle permettent **d'optimiser les flux** en favorisant la fluidification des opérations portuaires et l'élimination des attentes inutiles au large. En particulier, la pratique des arrivées

1148. *Cf.* p. 209 du plan.
1149. *Cf.* p. 217 du plan.
1150. Centre d'études stratégiques de la marine, « Le smart port, défi et avenir du monde maritime », *Brèves Marines*, n° 236, septembre 2020, p. 1.
1151. Armateurs de France, GICAN et Union des Ports de France, Plan stratégique pour la décarbonation de la filière maritime française, Institut MEET2050, avril 2025, p. 65.
1152. https://www.marseille-port.fr/projets/cenaq-escales-zero-fumee

juste-à-temps, reposant sur une coordination étroite entre les navires et les capitaineries, permet d'ajuster la vitesse en mer afin que le navire arrive au moment précis de la disponibilité du quai, évitant ainsi les mouillages prolongés et les manœuvres consommatrices de carburant. En outre, l'automatisation des opérations portuaires progresse : les systèmes automatisés d'amarrage et la gestion intelligente des terminaux contribuent à réduire les temps d'escale ainsi que les mouvements de grues superflus. En Chine, le port en eau profonde de Yangshan abrite l'un des terminaux automatisés les plus avancés au monde, recourant notamment à la 5G pour optimiser la gestion des mouvements de conteneurs et des équipements portuaires[1153]. À Singapour, l'Autorité maritime et portuaire singapourienne et la CNUCED ont noué un partenariat en avril 2026 visant à accélérer la transition de « l'un des ports les plus connectés et les plus performants au monde »[1154]. Le port d'Anvers, pour sa part, utilise des caméras et senseurs « apprenants » pour analyser les flux et la maintenance en temps réel[1155].

La décarbonation des équipements et des navires de service constitue un levier complémentaire, susceptible d'être mis en œuvre selon deux axes principaux : s'agissant des engins de manutention (qui représenteraient jusqu'à 68 % des émissions des terminaux[1156]), elle se traduit par le remplacement progressif des portiques et chariots diesel par des versions électriques ou hybrides ; s'agissant des navires de service, l'électrification des remorqueurs, des pilotines et des vedettes de lamanage constitue également un levier de décarbonation des activités exercées au sein de l'enceinte portuaire[1157] (à l'instar de la vedette électrique *Lam Elec I* mise en service en mai 2026 pour les opérations de lamanage du port de Nantes Saint-Nazaire).

En parallèle de la décarbonation de leurs propres activités, **les ports jouent un rôle de soutien aux innovations opérées sur les navires**, en particulier en matière de carburants et de propulsion (sachant que l'activité du terminal portuaire lui-même ne représente en effet que 10 % des émissions du port, contre 30 % pour le transport terrestre et 60 % pour les navires[1158]). Les espaces portuaires se transforment en conséquence afin de faciliter l'accès aux navires décarbonés, en se constituant progressivement en *hubs* multi-énergies. Le soutage des nouveaux carburants alternatifs, qui requiert des investissements dans des infrastructures de stockage et de distribution adaptées, est un élément essentiel : si les équipements compatibles avec le GNL et le bioGNL sont déjà disponibles dans plusieurs ports (*cf.* Nantes Saint-Nazaire, Marseille-Fos), l'hydrogène et les carburants de synthèse (e-carburants) nécessitent des installations de sécurité spécifiques ainsi que des terminaux dédiés. Certains ports envisagent en outre le déploiement d'infrastructures destinées à réceptionner le CO_2 capté

1153. Centre d'études stratégiques de la marine, « Le smart port, défi et avenir du monde maritime », *Brèves Marines*, n° 236, septembre 2020, p. 2.
1154. https://unctad.org/fr/press-material/vers-des-ports-plus-ecologiques-et-plus-resilients
1155. Centre d'études stratégiques de la marine, « Le smart port, défi et avenir du monde maritime », *Brèves Marines*, n° 236, septembre 2020, p. 2.
1156. J. Martínez-Moya, B. Vazquez-Paja et J. A. Giménez Maldonado, « Energy efficiency and CO_2 emissions of port container terminal equipment : evidence from the Port of Valencia », *Energy Policy*, 2019, vol. 131, pp. 312-319. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.04.044.
1157. S. Cherner, « La première vedette de lamanage française zéro émission en construction à Saint-Nazaire », *Le Figaro*, 24 octobre 2025.
1158. https://www.polytechnique-insights.com/tribunes/energie/comment-decarboner-les-ports-de-commerce/#note-12

à bord des navires, en vue de son stockage ou de sa valorisation avec la production d'e-carburants. Les ports constituent par ailleurs des acteurs clés de l'accompagnement de la propulsion vélique, en adaptant leurs infrastructures à l'accueil des navires à voiles ou à assistance vélique (disponibilité de quais présentant des tirants d'air suffisants et de zones de manœuvre appropriées).

Les ports s'associent également dans le cadre de partenariats interportuaires visant à créer des routes maritimes décarbonées, désignées sous le terme de corridors verts, conçues comme des itinéraires intégrés de bout en bout. Leur objectif est double : sécuriser les investissements consentis en garantissant la disponibilité d'une infrastructure d'avitaillement compatible aux deux extrémités de chaque ligne, et offrir aux armateurs la prévisibilité opérationnelle nécessaire à la transition de leur flotte. Ainsi par exemple, le corridor vert Singapour – Los Angeles/Long Beach vise à créer une route maritime transpacifique décarbonée et numérisée[1159]. Les ports peuvent ainsi être moteurs des pratiques de sobriété dans le transport, comme dans la Baie de San Pedro (Californie) où les ports de Los Angeles et de Long Beach ont œuvré à la mise en place dès 2001 d'une réduction de vitesse des navires (12 nœuds dans un périmètre de 20 à 40 milles) pour baisser les émissions de GES[1160].

Enfin, les ports jouent également un rôle via **le report modal**, vecteur de décarbonation. La réduction de l'empreinte carbone de l'*hinterland* passe aussi par l'amélioration des connexions ferroviaires et fluviales. En France, le transport fluvial a ainsi permis d'éviter l'émission de 404 000 tonnes de CO_2 en France, en 2024, en se substituant à un équivalent de 2 185 000 transports par camion[1161] et la « gestion intelligente » associée au terminal multimodal du Havre permettrait d'économiser jusqu'à 500 000 tonnes de CO_2 par an[1162] (Haropa ambitionne de tripler ses volumes ferroviaires d'ici 2030[1163]).

➢ ***Les ports face à la pollution***

Espaces semi-fermés à faible renouvellement des masses d'eau, les zones portuaires accumulent les pollutions chroniques et accidentelles sans disposer de la capacité de dilution des milieux ouverts. Cette caractéristique amplifie les conséquences des rejets et fragilise les écosystèmes marins.

Comme cela a été exposé (*cf. supra*), **les activités portuaires sont à l'origine de diverses pollutions** des eaux :
– pollution microbiologique, essentiellement liée aux rejets d'eaux noires (eaux de toilettes des navires) en raison d'insuffisance d'équipement et de mauvaises pratiques, notamment dans le secteur de la plaisance[1164] ;

1159. https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/singapore-los-angeles-and-long-beach-ports-ink-agreement-on-green-and-digital-shipping-corridor
1160. Académie de marine, *Décarbonation du maritime et options possibles : les carburants de synthèse, une réelle opportunité pour la France*, 2025, p. 79.
1161. https://www.vnf.fr/vnf/app/uploads/2025/04/DP-VNF_Fret-tourisme-investissements-les-enjeux-du-reseau-navigable-2024-2025.pdf, p. 5.
1162. Centre d'études stratégiques de la marine, « Le smart port, défi et avenir du monde maritime », *Brèves Marines*, nº 236, septembre 2020, p. 2.
1163. https://www.haropaport.com/sites/default/files/media/downloads/haropa_port_communique_de_presse_le_port_ouvre_la_concertation_sur_son_futur_projet_strategique_2026-2030.pdf, p. 2.
1164. L'enquête conduite en 2022 dans le Parc naturel marin d'Iroise révèle que seulement 20 % des navires de plaisance sont équipés de cuves de rétention et que les stations de pompage portuaires demeurent très sous-utilisées, faute de contrôles suffisants et de sensibilisation des usagers – https://parc-marin-iroise.fr/actualites/la-gestion-des-eaux-noires-en-plaisance.

– pollution chimique, du fait des peintures antisalissures (*antifouling*) et de la dissolution progressive des dispositifs anti-corrosion (zinc, cuivre)[1165] : en France, 63 % des pollutions littorales confirmées en 2021 provenaient des hydrocarbures (rejets illicites, accidents ou fuites lors des opérations d'avitaillement)[1166] ;
– impacts sédimentaires, liées notamment aux entretiens de navigabilité des ports (opérations régulières de dragage qui remettent en suspension des particules fines chargées en contaminants), notamment sur les espèces sensibles[1167] (tels que les herbiers de Posidonie, sujet de préoccupation en Méditerranée[1168]) ;
– impacts indirects sur la biodiversité côtière, du fait des pressions indirectes des ports sur la biodiversité marine telles que l'apport d'espèces exotiques envahissantes (via les eaux de ballast des navires) dont les effets de perturbation sur les équilibres biologiques peuvent s'avérer irréversibles[1169], la destruction d'habitats lors des extensions d'infrastructures (*cf.* le remblayage progressif qui a réduit la largeur fonctionnelle de l'estuaire de la Seine, avec des effets en cascade sur les espèces marines concernées[1170]), les macro-déchets (emballages, filets, mégots) qui s'ajoutent aux flux de déchets d'origine terrestre, etc.

La France a développé plusieurs instruments pour répondre à ces enjeux[1171]. La certification européenne « Ports Propres », promue pour les ports de plaisance depuis 2011, organise une démarche progressive axée sur la gestion des déchets, le traitement des eaux usées et la prévention des pollutions chroniques. La certification « Ports propres actifs en biodiversité » complète le dispositif depuis 2018 à l'initiative de la Région Sud et de l'Union des Ports de Plaisance Provence-Alpes-Côte d'Azur et Monaco, pilotée par l'AFNOR : elle exige au préalable une certification « Ports propres » et reconnaît les ports engagés dans des actions de protection et de restauration de la faune et de la flore littorales (avec notamment des équipements comme les nurseries artificielles)[1172]. Un guide d'écoconception[1173], publié en 2024, fournit aux maîtres d'ouvrage un référentiel de bonnes pratiques visant à réduire l'empreinte carbone des travaux et préserver la biodiversité. Cette protection constitue par ailleurs une dimension consacrée par la stratégie nationale portuaire qui inscrit comme objectif la généralisation des schémas directeurs du patrimoine naturel (SDPN)[1174]. Enfin, des dispositifs innovants (tels que les « *biohuts* », nurseries artificielles destinées à restaurer la vie marine) sont déployés dans plusieurs ports français[1175] (Dunkerque dédie ainsi

1165. Le cas du Bassin d'Arcachon illustre la persistance de contaminations anciennes notamment au tributylétain, composé organostannique interdit mais encore détecté dans certains sédiments portuaires et pouvant induire des anomalies de reproduction chez les bivalves (Ifremer, Étude de la reproduction de l'huître creuse dans la Bassin d'Arcachon – 2001).
1166. Chiffres-cles-de-la-mer-et-du-littoral.pdf, *op. cit.*, p. 7.
1167. GEODE, Suivis environnementaux des opérations de dragage et d'immersion, annexe 2, Effets et impacts des opérations de dragage et d'immersion sur l'environnement, décembre 2012, document disponible sur le site du Cerema.
1168. S. Dérian, « Impacts des ports de plaisance sur le milieu marin », *Neptunus*, 1996, vol. 2, n° 8, pp. 1-9,
1169. La Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, dite Convention BWM, instaure des règles destinées à contrôler le transfert d'espèces potentiellement invasives.
1170. GIP Seine-Aval, 2022. CAPNORD : Caractérisation des évolutions hydro-morpho-sédimentaires et écologiques du secteur de la fosse Nord depuis la construction de Port 2000.
1171. Écoconception des infrastructures portuaires. Guide de bonnes pratiques, *op.cit.*, pp. 83-84.
1172. Par exemple, l'installation de micro-habitats pour juvéniles sur les ouvrages portuaires de Port-Vendres et Port-Haliguen.
1173. Écoconception des infrastructures portuaires. Guide de bonnes pratiques, *op.cit*.
1174. Stratégie nationale portuaire, *op. cit.*, p. 15.
1175. Écoconception des infrastructures portuaires. Guide de bonnes pratiques, *op.cit*.

près de 1 300 hectares à la préservation des continuités écologiques[1176] ; à La Ciotat, le quai d'attente et de travail d'une de ses plateformes a été équipé d'un système de nurseries artificielles recréant la structure des herbiers de Posidonie, habitat naturel des jeunes poissons[1177], etc.).

e) Le système portuaire français : un potentiel insuffisamment valorisé

La France dispose d'un système portuaire particulièrement diversifié compte tenu des différentes façades maritimes de l'Hexagone ainsi que des outre-mer. Pourtant, les ports français peinent à occuper en Europe et dans le monde la place que devraient leur donner leurs atouts géographiques et la taille de l'économie française, malgré les efforts de modernisation.

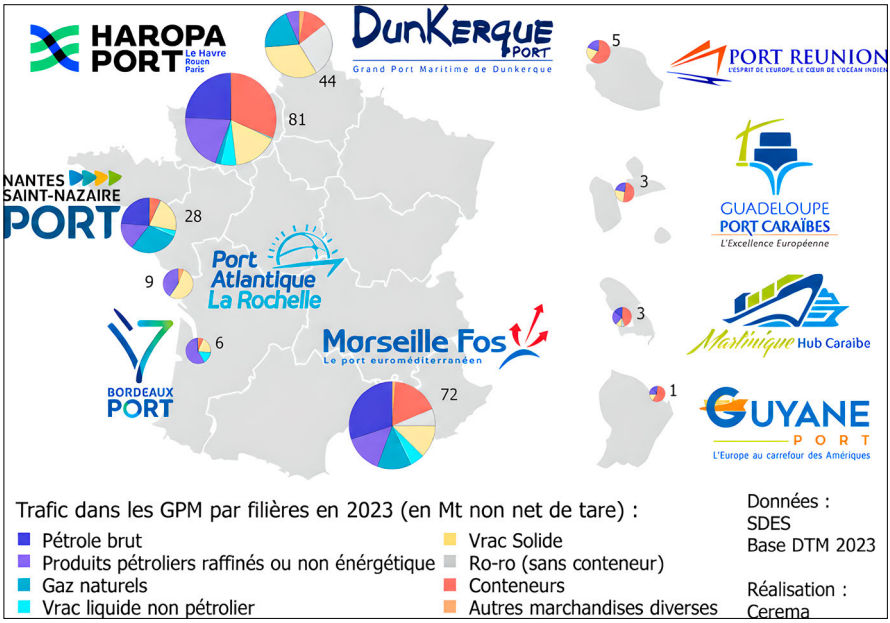
➢ ***Les principaux ports français***

La France compte un grand nombre de ports puisque l'on dénombre quelque **66 ports de commerce**, dont 10 Grands Ports Maritimes (GPM) répartis sur la façade Manche-mer du Nord (Dunkerque, Haropa Port), Atlantique (Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux) et Méditerranée (Marseille-Fos) ainsi qu'outre-mer (La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe ainsi que la Guyane) et qui gèrent à eux seuls plus de 80 % du trafic maritime à l'échelle nationale[1178]. En 2023, Haropa Port représentait plus de 80 millions de tonnes de trafic, devant Marseille-Fos (près de 72 Mt) et Dunkerque (près de 44 Mt) ainsi que Nantes-Saint-Nazaire (28,5 Mt), La Rochelle (environ 9 Mt), Bordeaux (environ 6 Mt), La Réunion (environ 5 Mt), la Guadeloupe et la Martinique (environ 3 Mt chacun) et la Guyane (environ 1 Mt) étant de taille plus modeste. Mais les principaux ports français n'occupent encore qu'une place seconde en Europe : Haropa Port et Dunkerque ne représentent ensemble qu'un peu moins de 11 % du trafic total sur la façade nord de l'Europe (le Range nord) et 7 % du trafic conteneurisé en 2023 ; sur la façade méditerranéenne, Marseille conserve la première place pour le volume total (devant Barcelone) mais reste nettement derrière Algésiras et Valence ainsi que Tanger-Med pour le trafic conteneurisé, alors que la concurrence en Méditerranée occidentale s'intensifie.

Les principaux ports français demeurent, il est vrai, trop dépendants d'un modèle privilégiant les flux d'hydrocarbures et la rente financière qu'ils représentent, hérité des années 1960-70, même si la part du trafic conteneurisé se développe ces dernières années (ainsi que le trafic roulier, à Dunkerque pour les liaisons avec la Grande-Bretagne et à Marseille pour celles avec la Corse et le Maghreb). Les ports de taille moyenne, comme La Rochelle et Bordeaux, sont davantage spécialisés autour des hydrocarbures raffinés et les vracs solides (ainsi que les bio-carburants pour Bordeaux et le trafic roulier pour Boulogne-Calais qui y représente 97 % du trafic). Les principaux ports ultramarins présentent des trafics plus limités mais aussi plus diversifiés même s'ils sont dominés par les conteneurs et les pétroliers (respectivement 52 et 25 % des trafics)[1179].

1176. https://www.dunkerque-port.fr/wp-content/uploads/2026/01/Dossier-de-presse-2026.pdf, p. 23.
1177. https://www.laciotat-shipyards.com/fr/un-systeme-de-nurseries-artificielles-pour-les-poissons-dans-le-port-de-la-ciotat
1178. https://www.mer.gouv.fr/acteurs-reseau-et-activites-portuaires-en-france
1179. Rapport de l'Observatoire de la performance portuaire, édition 2024, *op. cit.*, pp. 10-11.

Carte des trafics portuaires des grands ports maritimes français en 2023



Source : SDES.

➢ ***Un effort de modernisation du régime juridique***

Le droit de l'Union est venu préciser la notion de port, notamment le règlement n° 3577/92 relatif au cabotage maritime et le règlement (UE) 2017/352 du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, dont l'article 2 définit le port maritime comme « *une zone de terre ferme et d'eau constituée d'infrastructures et d'équipements permettant, essentiellement, l'accueil des bateaux, leur chargement et leur déchargement, le stockage de marchandises, la réception et la livraison de ces marchandises et l'embarquement et le débarquement de passagers, de membres d'équipage et d'autres personnes, ainsi que toute autre infrastructure dont les transporteurs ont besoin dans la zone portuaire* ». La CJUE a jugé que la notion posée par ce règlement reposait sur un double critère matériel (des infrastructures, des aménagements) et fonctionnel[1180].

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a constitué la réforme la plus importante du droit portuaire français contemporain : son objectif principal était de restaurer la compétitivité des grands ports français face à la concurrence des grands ports européens dans un contexte marqué par des pertes de part de marché et par une perception négative des ports français, notamment en raison des tensions sociales les affectant. La loi a remplacé l'ancien statut de port autonome par celui de Grand port maritime

1180. CJUE, 9 mars 2006, *Commission c. Royaume d'Espagne*, aff. C-323/03.

(GPM) bénéficiant d'une gouvernance profondément modernisée[1181], a renforcé l'autonomie foncière et patrimoniale des établissements portuaires avec transfert de la propriété du domaine public artificiel portuaire vers les GPM, pour leur permettre de conduire des stratégies de développement économique plus ambitieuses. Elle a recentré les missions des établissements portuaires en transférant l'exploitation directe des outillages de manutention pour l'essentiel aux opérateurs privés[1182], dans une logique de constitution de terminaux intégrés et d'amélioration de la compétitivité portuaire pour rapprocher le modèle français de ceux en vigueur dans les grands ports européens. Enfin, un Conseil de développement destiné à associer les acteurs économiques, sociaux et territoriaux à la stratégie portuaire a été mis en place. Pour les ports ultramarins, c'est la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 qui a procédé à une adaptation aux ports d'outre-mer relevant de l'État, conduisant à la transformation des ports de La Réunion, de la Guyane et de la Martinique ainsi que de la Guadeloupe[1183], en grands ports maritimes et modernisant leur gouvernance sur le modèle des GPM métropolitains. En revanche, les GPM ultramarins conservent la propriété des outillages de manutention, afin de tenir compte de la taille plus réduite des marchés portuaires ultramarins et des contraintes propres à ces territoires.

Le droit français comporte aujourd'hui plusieurs catégories de ports maritimes, suivant leur importance et leur activité dominante ainsi que leur collectivité de rattachement :
– les grands ports maritimes et fluvio-maritimes ainsi que les ports autonomes relèvent de l'État et sont gérés par des établissements publics de l'État créés par décret en Conseil d'État ;
– les ports maritimes de commerce sont créés par une région et en principe aménagés et exploités par elle, sauf transfert à un département ou à une commune (ou à une communauté de communes, communauté urbaine, métropole ou communauté d'agglomération) ;
– les ports maritimes de pêche sont créés par le département et en principe aménagés et exploités par lui, sauf transfert à une région ou à une commune (ou à une communauté de communes, communauté urbaine, métropole ou communauté d'agglomération) ;
– les ports maritimes de plaisance sont créés, aménagés et exploités par la commune (ou communauté de communes, communauté urbaine, métropole ou communauté d'agglomération) et en principe aménagés et exploités par elle.

Par ailleurs, certains ports conservent des régimes particuliers, comme le port autonome de Strasbourg, les ports ultramarins de Papeete et de Nouméa ou encore le port de Port-Cros[1184] ainsi que les ports militaires.

1181. Remplacement du conseil d'administration par une structure duale composée d'un Directoire (l'exécutif du port, assurant la gestion quotidienne de l'établissement et préparant les orientations stratégiques) et d'un Conseil de surveillance (exerçant quant à lui un contrôle sur la gestion du Directoire et associe des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des salariés et des personnalités qualifiées).
1182. L'article L. 5312-4 prévoit néanmoins des exceptions selon des modalités bien définies.
1183. Les trois premiers avaient le statut de port d'intérêt national alors que le dernier était port autonome.
1184. Qui relève pour son aménagement, son entretien et sa gestion de l'Établissement public du parc national de Port-Cros.

C'est l'État qui fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires, qui est responsable de la police des eaux ainsi que de celle de la signalisation maritime même si, dans chaque port, des règlements particuliers peuvent compléter les règlements généraux de police. L'autorité portuaire, c'est-à-dire le président du directoire dans les grands ports maritimes et le directeur du port dans les ports autonomes, exerce aussi la police du plan d'eau et des marchandises dangereuses ainsi que celle de l'exploitation du port et de la conservation de son domaine public (et de son domaine fluvial le cas échéant) ; dans les ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'autorité portuaire, qui est l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent, a la charge de ces mêmes polices, sauf dans ceux dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses et qui figurent sur une liste fixée par voie réglementaire où ce pouvoir est exercé par l'autorité administrative.

Les officiers de port et les officiers de port adjoints, qui sont des fonctionnaires de l'État prêtant serment devant le tribunal judiciaire, veillent au respect des lois et règlements relatifs à la police des ports maritimes et disposent à cette fin de pouvoirs spécifiques (notamment à l'égard des navires en cas de péril grave et imminent et lorsque leurs ordres n'ont pas été exécutés). Dans les ports où le pouvoir de police portuaire relève de l'exécutif de la collectivité territoriale compétente, peuvent être désignés, parmi les agents de cette collectivité, des surveillants de port pour exercer les pouvoirs normalement dévolus aux officiers de port (ils doivent être agréés par le procureur de la République et prêter serment devant le tribunal judiciaire).

➢ *Des ports français qui souffrent d'une connexion insuffisante avec l'économie nationale et européenne*

Le rayonnement international d'un port dépend aussi de sa connexion avec son *hinterland* et au-delà. Les ports européens bénéficient ainsi de la puissance de l'économie européenne, dont ils constituent la porte d'entrée ; mais ils en bénéficient de manière inégale et les ports français, malgré les atouts géographiques qui sont les leurs, en profitent moins que leurs principaux concurrents.

Cette situation est notamment la conséquence de l'insuffisante connexion des principaux ports français avec l'économie nationale et européenne[1185]. Le principal frein à cette connexion réside dans la difficulté structurelle à acheminer les marchandises vers l'intérieur, notamment en raison d'une part excessive du transport routier (plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent sur ce mode de transport contre 10 % par le rail et 3 % seulement par la voie fluviale, contrairement à leurs principaux concurrents européens[1186]). L'accessibilité des ports maritimes par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial, constitue en effet un facteur déterminant de

1185. D'autres facteurs existent comme le déséquilibre des aides au transport combiné, au détriment des ports français : on estime que, pour un trajet vers Lyon, un conteneur débarqué à Anvers pourra recevoir jusqu'à 150 euros d'aides cumulées de la Belgique et du Luxembourg contre 34 seulement pour un conteneur débarqué au Havre – *cf.* Sénat, *« Réarmer » nos ports dans la compétition internationale*, de M. Vaspart, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, rapport d'information n° 580 (2019-2020), tome I, 1er juillet 2020, pp. 66-67.

1186. C. Ducruet, « Les ports français dans la mondialisation, des handicaps structurels ? », in T. Merle (dir.), *Les littoraux français*, pp. 169-180, 2024, 978-2-35030-932-3. <halshs-04654169>, p. 3.

leur attractivité, en ce qu'elle permet aux opérateurs de compenser les surcoûts de transbordement inhérents au transport combiné. Le transport fluvial complète le ferroviaire sur les grands bassins hydrographiques, principalement pour les conteneurs maritimes. Le réseau à grand gabarit français se concentre sur quatre bassins non interconnectés entre eux (la Seine, le Rhône et la Saône, le Rhin et la Moselle ainsi que le bassin du Nord-Pas-de-Calais) limitant ainsi le trafic. La compétitivité du fleuve dépend de critères techniques précis (notamment le gabarit des voies d'eau et le tirant d'air sous les ponts : pour être économiquement viable face à la route, une section fluviale doit permettre le chargement d'au moins deux couches de conteneurs[1187]).

Cette situation est ancienne et résulte de l'absence structurelle de priorité donnée au raccordement des principaux ports français, ce qui a conduit à un sous-investissement chronique dans les réseaux ferroviaires et fluviaux qui les desservent[1188], dont témoigne notamment le médiocre état des lignes ferroviaires capillaires (ces 2 000 kilomètres de voies qui relient les sites industriels et portuaires au réseau principal et qui devront être renouvelés dans les 5 à 10 qui viennent pour la plupart) et des voies de service (près de 10 000 kilomètres d'infrastructure intégrée aux triages et aux terminaux)[1189]. Ce déficit d'investissement sur les quinze dernières années a rendu nombre de terminaux vétustes ou saturés, réduisant leur attractivité.

Ainsi, alors que les ports d'Europe du Nord – Anvers et Rotterdam en tête – rayonnent profondément en Europe et en France grâce à des infrastructures ferroviaires et fluviales performantes, le rayonnement des principaux ports français reste souvent limité à un périmètre national voire régional. En 2020, plus de 40 % des conteneurs à destination de la France transitaient par des ports étrangers, principalement Anvers, souvent qualifié de premier port français en raison de son poids dans l'économie nationale[1190].

La Stratégie nationale portuaire a certes fixé un objectif ambitieux de reconquête, visant à ce que les ports français traitent de 60 % à 80 % la part du fret conteneurisé manutentionné à destination et en provenance de la France d'ici 2050, ce qui implique de réaliser un effort considérable de remise à niveau de la connexion des principaux ports français[1191]. Pour y répondre, l'État a notamment lancé le programme Ulysse Fret, qui constitue le volet financier de la Stratégie nationale portuaire pour le fret ferroviaire. Ce plan d'investissement de 4 milliards d'euros (dont 2 milliards apportés directement par l'État) couvre la période jusqu'en 2032. La régénération des infrastructures constitue le premier pilier de ce programme : celui-ci prévoit 700 millions d'euros pour les lignes capillaires fret[1192] et 717 millions pour les voies de service ; le programme prévoit également d'augmenter la productivité des axes en permettant la circulation de trains plus longs, jusqu'à 850 mètres, et

1187. Ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, Schéma directeur du transport combiné Mesure 46 de la SNDFF, 24 octobre 2024, p. 26.
1188. C. Ducruet, « Les ports français dans la mondialisation, des handicaps structurels ? », *op. cit.*, p. 2.
1189. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Fret Ferroviaire Français du Futur (4F) et SNCF Réseau, Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire Programme d'investissements pour le fret ferroviaire 2023-2032 Ulysse fret, mars 2025, pp. 10-12.
1190. Sénat, *« Réarmer » nos ports dans la compétition internationale, op.cit.*, p. 8.
1191. Stratégie nationale portuaire, p. 3
1192. Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire Programme d'investissements pour le fret ferroviaire 2023-2032 Ulysse fret, *op. cit.*, p. 4.

en rehaussant les gabarits ; une enveloppe de 1,1 milliard (670 millions pour la modernisation de sites existants et 430 millions pour la création de nouvelles capacités[1193]) concerne la modernisation et le développement des terminaux multimodaux (associant le transport ferroviaire ou fluvial à la route pour les premiers et derniers kilomètres). La France dispose d'un réseau d'une cinquantaine de ces terminaux[1194] bien situés (à proximité des métropoles et des ports maritimes) et permettant le transfert d'unités de transport intermodal (conteneurs, caisses mobiles et semi-remorques) sans rupture de charge mais qui nécessitent des investissements nouveaux (le taux de saturation moyen de ces terminaux atteindrait 154 % d'ici 2032[1195]), à la fois pour moderniser l'existant et pour créer de nouvelles capacités (le schéma directeur national identifie un besoin de 13 nouveaux terminaux d'ici 2032).

Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) constitue la colonne vertébrale du transport multimodal en Europe, visant à connecter le continent selon des axes de trafic majeurs intégrant, depuis 2024, neuf corridors de fret ferroviaire. La France est ainsi traversée par trois corridors stratégiques définis par l'Union européenne : le corridor Mer du Nord – Rhin – Méditerranée constitue un axe nord-sud vital reliant les ports du Nord à Marseille via Le Havre, Paris, Lyon et Dijon ; le corridor Méditerranéen représente le principal axe est-ouest au sud des Alpes, reliant les ports espagnols à Marseille, Lyon, puis vers l'Italie du Nord et l'Europe centrale ; le corridor Atlantique structure la façade ouest, reliant les ports de la péninsule Ibérique au centre de l'Europe en passant notamment par Bordeaux, Paris, Le Havre, Nantes et Strasbourg. La bonne intégration des ports français dans le réseau central du RTE-T leur ouvre l'accès au Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), qui crée un effet de levier financier massif pour les infrastructures les plus stratégiques. Le programme Ulysse Fret est en partie dicté par les prescriptions réglementaires du RTE-T pour assurer l'interopérabilité avec le reste de l'Europe, notamment en matière de gabarits et de longueur des trains (le nouveau règlement RTE-T pose ainsi l'obligation, à l'horizon 2040, de permettre le transport de semi-remorques de quatre mètres de haut sur l'ensemble du réseau central, ce qui oriente directement les investissements nationaux sur les axes prioritaires[1196]).

Malgré cet ancrage géographique et financier dans le réseau transeuropéen, les ports français peinent à transformer cela en une pénétration commerciale réelle de l'*hinterland* européen[1197]. Le cœur continental du centre de l'Europe demeure largement dominé par les ports du Benelux et d'Allemagne (Hambourg). Par ailleurs, les infrastructures ferroviaires suisses (notamment le tunnel du Saint-Gothard) consolident un axe Rotterdam-Gênes qui menace de capter des flux au détriment de l'axe Marseille-Rhône-Saône.

➢ ***La poursuite de l'effort de modernisation***

L'effort de modernisation et d'innovation du système portuaire français, qui s'était notamment traduit dans les orientations issues du Grenelle de l'environnement de 2007 par le **concept de « port du futur »** dont l'ambition

1193. *Ibid.*, p. 17.
1194. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/transport-combine
1195. Schéma directeur du transport combiné Mesure 46 de la SNDFF, *op. cit.*, p. 60.
1196. Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire Programme d'investissements pour le fret ferroviaire 2023-2032 Ulysse fret, *op. cit.*, p. 17.
1197. C. Ducruet, « Les ports français dans la mondialisation, des handicaps structurels ? », *op. cit.*, p. 2.

initiale était de construire collectivement « les ports marchands de demain », demeure une préoccupation actuelle. Les Assises du Port du Futur, créées en 2011 et organisées annuellement par le Cerema en partenariat avec la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, l'Union des Ports de France et le Cluster Maritime Français, constituent le forum de référence au sein duquel autorités portuaires, industriels, chercheurs et élus partagent retours d'expérience et orientations prospectives. La quinzième édition, au Havre en 2025, a mis en exergue, dans un contexte de tensions géopolitiques mondiales, le rôle des ports comme « actifs stratégiques de souveraineté économique et énergétique ». Dans la même logique, les Trophées de l'innovation portuaire visent, depuis 2017, à favoriser des solutions concrètes dans les catégories infrastructure, digital et équipement (comme, par exemple, le projet Hydromer, première drague hybride hydrogène au monde, développée à Sète).

Par ailleurs, ainsi que cela vient d'être souligné, **la stratégie nationale portuaire** (qui concerne en principe l'ensemble des ports) s'efforce, dans sa version de 2021, de favoriser une évolution des ports sous l'angle à la fois économique, logistique et environnemental, en encourageant notamment le passage du modèle de « port aménageur », centré sur la mise à disposition passive d'infrastructures, vers un modèle de « port entrepreneur », caractérisé par une implication directe dans la production d'infrastructures logistiques et par une valorisation active du domaine foncier portuaire, lequel devient un actif stratégique de premier rang dans la perspective de la réindustrialisation nationale. La stratégie s'est fixée pour ambition de porter la part du fret conteneurisé manutentionné en France de 60 % à 80 % d'ici 2050[1198]. Au-delà de l'évolution des ports français eux-mêmes, cet objectif est essentiel pour la réussite de la politique de réindustrialisation nationale, dès lors que la maîtrise du fret conteneurisé détermine en grande partie la compétitivité des chaînes logistiques approvisionnant les filières industrielles et commerciales françaises.

L**a transition numérique constitue aujourd'hui un axe important de la stratégie nationale portuaire.** Il s'agit en particulier d'assurer :
– la plus grande dématérialisation possible pour les démarches administratives avec la mise en place d'outils comme la plateforme France Sésame (déployée initialement dans les ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille avant d'être étendue à 17 ports) ou le Guichet Unique Maritime (qui met en œuvre le règlement UE 2019/1239[1199] et repose sur le principe du « dites-le-nous une fois »[1200]) ;
– l'interopérabilité des systèmes (création du GIE France PCS qui porte le projet ClearFrance[1201]) visant à étendre cette interopérabilité à toute la chaîne logistique ; projet Méditerranée Rhône-Saône qui vise notamment à assurer de manière sécurisée la traçabilité des conteneurs sur tout le corridor logistique en numérisant la chaîne logistique entre tous les ports concernés ;

1198. Stratégie nationale portuaire, *op. cit.*, p. 3.
1199. Règlement (UE) 2019/1239 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un système de guichet unique maritime européen et abrogeant la directive 2010/65/UE.
1200. Stratégie nationale portuaire, *op. cit.*, p. 10.
1201. Projet porté par un GIE fondé en 2020 par deux entreprises françaises (MGI et SOGET) spécialisées dans les Technologies de l'information au service de la logistique portuaire et aéroportuaire pour mettre en œuvre le *Port Community Systems* (plateforme ouverte et neutre reliant plusieurs systèmes afin de permettre un échange sécurisé d'informations entre les différentes organisations qui composent une communauté portuaire ou aéroportuaire).

– la montée en puissance des « ports intelligents » (*cf.* les dispositifs de type jumeaux numériques, permettant de simuler et d'optimiser les opérations portuaires ; projet IMMERSIVE 360 au Havre, permettant une visualisation en temps réel des activités du terminal pour optimiser les flux de camions et le positionnement des conteneurs ; utilisation de drones à La Rochelle pour l'inspection des digues, etc.).

Au-delà de ces adaptations, le secteur du numérique peut représenter un gisement de croissance pour les ports. Le cas le plus remarquable à cet égard est certainement celui de **Marseille, devenue le sixième *hub* internet mondial** pour l'atterrage des câbles numériques en raison de sa position géographique favorable. Marseille est en effet à l'arrivée de 18 câbles sous-marins actifs reliant les zones EMEA (Europe, Moyen-Orient et Afrique) et APAC (Asie-Pacifique), connectant ainsi environ 5 milliards d'utilisateurs et inscrivant la ville dans le réseau très fermé des très grands *hubs* européens dits FLAP (Francfort, Londres, Amsterdam, Paris) avec une croissance particulièrement dynamique malgré la concurrence de ports en Espagne (Barcelone) ou en Italie, favorisant l'attractivité pour les grands opérateurs internationaux du secteur (Digital Realty[1202], Interxion, Equinix, Orange, etc.). Cette stratégie s'inscrit dans le programme « *French Smart Port in Med* » (porté avec la CCI Aix-Marseille-Provence et Aix-Marseille Université) qui vise à améliorer la performance économique et environnementale de l'écosystème portuaire, à créer de nouvelles sources de valeur et d'emplois (*data centers*, nouveaux services liés au déploiement de la 4G+/5G, de l'intelligence artificielle, de la *blockchain*, etc.), à renforcer les liens entre le port et le territoire métropolitain et à différencier Marseille-Fos en Méditerranée. L'atout que constitue le *hub* marseillais présente un intérêt également du point de vue stratégique, dans la mesure où la France se trouve ainsi le seul pays en Europe et l'un des seuls dans le monde à accueillir physiquement sur son territoire deux *hubs* d'atterrage de câbles internet d'envergure mondiale.

Cette dynamique se traduit également dans d'autres points du territoire, comme Dunkerque, avec un appel à manifestation d'intérêt lancé en 2026 qui vise l'implantation d'un *data center* de 400 à 700 MW sur 21 hectares[1203] (le projet reposant sur la disponibilité énergétique du site et sur la valorisation de la chaleur fatale produite par les serveurs et destinée à être réutilisée pour les industries voisines dans une logique d'écologie industrielle).

Cette concentration numérique présente pour la France et l'Europe un enjeu stratégique en termes de résilience et de souveraineté tout en contribuant au rayonnement numérique des territoires. Pour autant, les effets négatifs induits par ces infrastructures (consommation d'électricité et d'eau, impact sur l'environnement, occupation d'un foncier économique rare, etc.) suscitent

1202. L'investissement de *Digital Realty* par exemple illustre cette dynamique : l'entreprise met en avant qu'elle exploite déjà 4 data centers (représentant environ 400 emplois) à Marseille, où elle développe 2 nouveaux projets (pour un investissement total d'environ 1 milliard d'euros, représentant 500 emplois à l'horizon 2028).

1203. https://www.dunkerque-port.fr/wp-content/uploads/2026/01/Dossier-de-presse-2026.pdf, p. 15.

d'importants débats pas uniquement au plan local (*cf.* examen d'une proposition de loi visant à encadrer l'implantation des centres de données sur le territoire français[1204]).

La France a également décidé d'accompagner l'adaptation de ses ports pour soutenir le développement de l'éolien en mer, ce qui est indispensable pour atteindre l'objectif ambitieux de 45 GW fournis par l'éolien en mer à l'horizon 2050. Ainsi, en novembre 2023, un plan d'environ 200 millions d'euros a été annoncé par le Président de la République pour adapter les infrastructures portuaires métropolitaines à l'éolien flottant[1205], dont la mise en œuvre s'appuie principalement sur l'appel à projets « Ports France 2030 », piloté par l'ADEME (à ce stade, l'enveloppe initiale distribuée entre les ports candidats est de l'ordre de 180 à 190 millions d'euros). Par ailleurs, en complément, le crédit d'impôt pour l'industrie verte (C3IV) peut soutenir l'implantation d'usines de composants éoliens sur le domaine portuaire, notamment pour les pales, les nacelles, les fondations et les structures flottantes. Il reste qu'à l'échelle nationale, les investissements portuaires nécessaires au développement de l'éolien en mer sont estimés à plus d'un milliard d'euros d'ici 2030, les principaux ports français ayant déjà engagé ou réalisé plus de 600 millions d'euros d'investissements en 2020[1206].

2.3.3. L'exploitation des richesses de la mer au défi de la soutenabilité

L'exploitation des ressources contenues dans la mer ou dans son sous-sol constitue un enjeu économique réel mais aussi un défi écologique, qu'il s'agisse de la pêche et de l'aquaculture ou des activités liées à l'énergie.

2.3.3.1. La pêche et l'aquaculture, entre dépendances et durabilité

La pêche et l'aquaculture[1207] représentent une filière économique très globalisée, dont le poids est réel dans les économies du Sud et qui constituent également un défi au Nord, notamment en Europe. Selon la FAO, la valeur à la première vente de la production mondiale de la pêche et de l'aquaculture a atteint environ 565 milliards de dollars en 2024, dont près de 70 % provenaient

1204. Proposition de loi déposée par le sénateur D. Ros, adoptée par le Sénat en première lecture le 25 mars 2026 (texte n° 73, 2025-2026), puis transmise à l'Assemblée nationale le 26 mars 2026 (texte n° 2584).

1205. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/11/28/18eme-edition-des-assises-de-leconomie-de-la-mer

1206. CNDP, La mer en débat – fiche n° 38 : « Quels sont les besoins portuaires d'un projet d'éoliennes en mer ? », 2023, p. 2.

1207. On distingue traditionnellement l'aquaculture marine et d'eau douce (aussi appelée terrestre ou continentale) : la première regroupe la pisciculture (élevage de poissons), la conchyliculture (élevage de coquillages marins dans des parcs), la carcinoculture (production de crustacés) et l'algoculture (algues) ; la seconde regroupe les mêmes activités avec des espèces différentes (par exemple les salmonidés pour la pisciculture, les crevettes pour la carcinoculture) : Haut-commissariat au Plan (HCP), « Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire », *Stratégie*, n° 16, 30 novembre 2023, pp. 11-12.

de l'aquaculture et 30 % de la pêche de capture[1208]. Les échanges liés à la pêche et à l'aquaculture, qui représentent 1 % des échanges de marchandises dans le monde et 9 % des échanges agricoles (hors produits forestiers), ont connu un taux de croissance annuel moyen de 3,6 % en valeur réelle depuis 1976[1209]. Entre 1961 et 2023, la consommation apparente d'aliments aquatiques d'origine animale est passée de 9,2 kg par habitant en moyenne dans le monde à 21,1 kg, alors même que le volume global de la population a fortement augmenté durant la même période[1210].

Si la pêche et l'aquaculture jouent un rôle majeur dans l'économie de nombreux pays du Sud malgré des contraintes croissantes, elles sont loin de permettre de répondre à la consommation de ces produits au Nord, notamment en Europe et en France.

a) Un enjeu économique et de développement au Sud

La FAO relève qu'à l'échelle mondiale[1211], plus de 65 millions de personnes travaillaient en 2024 dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (dont 56 % dans la pêche de capture), dont près de 55,4 millions en Asie, 6,1 millions en Afrique et 3,2 millions en Amérique latine-Caraïbes. L'Asie représente à elle seule 76 % du volume total des produits issus de la pêche et de l'aquaculture (incluant les algues), devant l'Amérique latine-Caraïbes (8 %), l'Europe (7 %) et l'Afrique (6 %). S'agissant du volume de production d'animaux aquatiques, il a augmenté en Asie et en Afrique respectivement de 94 % et 83 % depuis 2000. La grande majorité de la flotte de pêche se trouve en Asie (72 % du total et même 80 % pour la flotte motorisée), devant l'Afrique (18 % du total mais 42 % de la flotte non motorisée) et l'Amérique latine-Caraïbes (6 %), l'Europe et l'Amérique du nord ne représentant que 2 % chacune.

La Chine est, de loin, la première puissance de pêche et d'aquaculture au monde (36 %), devant l'Inde (9 %) et l'Indonésie (7 %). La Chine est également le premier exportateur mondial de produits aquatiques d'origine animale en valeur (11 %), l'Union européenne étant pour sa part le premier marché importateur mondial de ces produits. Dans certains petits États insulaires du Pacifique fortement dépendants des ressources thonières, les redevances d'accès versées peuvent représenter une part très élevée des recettes publiques, jusqu'à 84 %.

Le secteur contribue aux moyens de subsistance de 612 millions de personnes mais cette contribution varie selon les régions et le niveau de revenu des pays : elle ne concerne que 1 % de la population des pays à revenu élevé mais jusqu'à 13 % dans les pays à faible revenu (atteignant 11 % en Afrique), où d'importantes populations dépendent de ces activités[1212].

Certaines filières ont connu de remarquables développements au cours des dernières années comme notamment l'algoculture, puisque la filière représente en 2024 environ 27,5 % de la production aquacole mondiale en volume et 5,1 %

1208. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026 Blue Transformation : turning vision into impact*, Rome, *op. cit.*, pp. xvii-xxviii. https://doi.org/10.4060/cd8357en.
1209. *Ibid.,* p. 91.
1210. *Ibid.*, p. 82.
1211. Les données chiffrées de ce paragraphe et du suivant sont issues de FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026*, précité.
1212. *Ibid*., p. 73.

en valeur à la première vente[1213]. Très largement concentrée en Asie, qui assurait 97 % de la production mondiale d'algues, la production aquacole d'algues atteignait une valeur à la première vente d'environ 20 milliards de dollars.

Focus n° 36
L'algoculture, une filière en devenir

En 2024[1214], 40 millions de tonnes d'algues ont été produites, issues à 97 % de l'aquaculture, soit une hausse de 5,8 % par rapport à 2022. La production a plus que triplé depuis les années 2000. Les pays d'Asie représentent 97 % de cette production (dont 61 % pour la seule Chine, suivie de l'Indonésie à hauteur de 25 %, puis de la Corée du Sud et des Philippines pour environ 4 % chacun).

Dans l'Union européenne[1215], la production d'algues est encore à un stade précoce (elle ne représente en 2023 qu'une valeur de 15,3 millions d'euros). Entre 2014 et 2023, cette production a connu une croissance importante, ayant été multipliée par 6 en volume et par 13 en valeur. Elle repose encore largement sur la récolte d'algues sauvages, principalement destinées à des usages non alimentaires, à la différence de la Chine. La France, l'Irlande et l'Espagne sont les principaux producteurs d'algues en Europe[1216]. Si le secteur reste encore limité (0,11 % de la production aquacole de l'Union européenne mais 1,6 % de sa valeur), la communication de la Commission de 2022[1217] et l'étude sur le développement d'une industrie européenne durable des algues témoignent d'un intérêt nouveau pour la filière[1218], d'autant que, comme le souligne l'étude, les « forêts d'algues » présentes dans les eaux européennes couvriraient plus de 900 000 km^2 et pourraient séquestrer jusqu'à 23,5 millions de tonnes de carbone par an, soit l'équivalent de 86 millions de tonnes de CO_2[1219].

La France est le premier pays producteur de l'UE (septième à l'échelle mondiale[1220]) et sa production est essentiellement concentrée sur deux espèces : le tangle (*Laminaria digitata*) et la laminaire nordique (*Laminaria hyperborea*)[1221]. La stratégie nationale pour l'aquaculture préconise le développement de la production d'algues en France d'ici 2027[1222]. La production d'algues se développe plus particulièrement dans le sud-est (spiruline) et en Bretagne (macro-algues). Les consommateurs français sont encore très peu familiarisés avec les algues alimentaires et le développement de la filière se heurte à un cadre réglementaire encore souvent mal adapté à

1213. *Ibid.,* pp. xvii et 9.
1214. *Ibid.*, p. 9.
1215. EUMOFA, *The EU Fish Market. 2025 Edition*, novembre 2025, p. 124.
1216. Parlement européen, *The future of the EU algae sector*, 2023, p. 15.
1217. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0205_FR.html
1218. Commission européenne, *European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, Trinomics* et al., *Study to support a Sustainable EU Algae Industry*, Final Report, juin 2025
1219. Commission européenne, Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, « Algues : Une nouvelle étude de la Commission explore leur avenir prometteur », 8 septembre 2025.
1220. https://www.mer.gouv.fr/journee-mondiale-des-algues
1221. EUMOFA, *The EU Fish Market. 2025 Edition*, *op. cit.*, p. 108.
1222. Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027.

ses spécificités. Une certaine prudence reste toutefois de mise en l'état actuel des connaissances, comme le montre l'exemple du wakamé, dont les travaux scientifiques soulignent le caractère potentiellement invasif[1223].

Selon une étude du Haut-Commissariat au plan[1224], les algues seraient « *la plus importante ressource naturelle encore inexploitée au monde* » *et le secteur pourrait passer à l'échelle mondiale de 16,5 milliards de dollars en 2020 à au moins 26 milliards de dollars en 2030, dont 9,25 milliards en Europe (alors que pour l'heure, celui-ci ne représente que 2,7 milliards de dollars). Il pourrait également créer 85* 000 ETP dans les scénarios les plus optimistes, constituant ainsi potentiellement le secteur aquacole le plus porteur. En outre, l'utilisation d'algues dans la nourriture du bétail pourrait réduire les émissions de méthane de 80 %[1225]. Les algues pourraient également être utilisées en tant que biostimulants permettant d'enrichir les sols agricoles, comme alternatives aux engrais traditionnels. Les algues pourraient également contribuer à l'atténuation du changement climatique.

Il reste que les fonctions écologiques essentielles que remplissent les algues, en tant qu'habitats marins, zones de nurserie et supports de biodiversité doivent être préservées : leur exploitation appelle donc un cadre réglementaire adapté mais permettant d'éviter la dégradation d'écosystèmes déjà fragilisés.

La pêche et l'aquaculture sont confrontées à des incertitudes croissantes, liées à la fois aux effets du changement climatique, aux tensions commerciales, à l'évolution des exigences de durabilité, au vieillissement de la flotte de pêche et aux impératifs de décarbonation. La pêche de capture sauvage, qui repose sur des ressources et écosystèmes de plus en plus fragiles, est, comme cela a été dit, particulièrement exposée aux conséquences du changement climatique. La combinaison de facteurs environnementaux et de pratiques de pêche non durables contribue à accroître la pression sur la ressource[1226].

Cette incertitude est amplifiée par un contexte international dégradé sur le plan commercial. La hausse des tarifs douaniers initiée par les États-Unis au premier semestre 2025 a des répercussions défavorables pour l'ensemble des acteurs des filières de la pêche, d'autant que les États-Unis ont également pris des mesures visant à « restaurer la compétitivité des produits de la mer américains », instaurant un principe de primauté pour la production et la vente de produits aquatiques américains[1227]. Un encadrement international renforcé des filières pêche et aquaculture est en cours de structuration, en témoigne l'accord de l'OMC sur les subventions à la pêche entré en vigueur le 15 septembre 2025 : il constitue le premier accord multilatéral de l'organisation plaçant la durabilité environnementale au cœur de son objet[1228]. Parallèlement, la FAO a élaboré une feuille de route pour la Transformation bleue, dessinant trois objectifs de

1223. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, p. 58.
1224. *Ibid.,* p. 44, citant V. Doumeizel, La révolution des algues, 2022, p. 7.
1225. *Ibid.*
1226. https://www.fao.org/about/fao-unoc-series/2025/fao-global-marine-fish-stock-assessment/fr
1227. https://www.dfo-mpo.gc.ca/transparency-transparence/mtb-ctm/2025-1/1-a7-tarrifs-fra.html
1228. https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_acceptances_f.htm

conciliation entre développement économique et préservation de la durabilité des océans : le développement de l'aquaculture durable, l'amélioration de la gestion des pêches et le développement des chaînes de valeur[1229].

b) Pour l'Union européenne, un secteur fragilisé et une dépendance alimentaire persistante

➢ ***La pêche et l'aquaculture en Europe***

En 2023, au sein de l'Union, le secteur employait 155 000 personnes dont près d'un tiers dans l'aquaculture. L'emploi est toutefois concentré dans quelques États membres : l'Espagne représente à elle seule un quart de l'emploi total du secteur et la moitié est concentrée dans seulement quatre autres États (Italie, Grèce, France et Portugal). Cependant, il faut souligner le décalage entre emploi et production : l'Italie, la Grèce et le Portugal concentrent près de 40 % des emplois mais ne représentent que 15 % de la production, leurs flottes étant composées principalement de nombreux petits navires ; à l'inverse, le Danemark et les Pays-Bas ne représentent que 3 % des emplois du secteur mais près de 20 % de la production, leurs flottes étant davantage composées de grands navires[1230].

Les captures réalisées par les pêcheurs de l'UE ont atteint 3,2 millions de tonnes en 2024, poursuivant leur ralentissement depuis 2018[1231].

L'Atlantique Nord-Est représente 71 % de ces captures (du hareng pour 19 % des captures communautaires de la zone, du merlan bleu pour 17 %, du sprat pour 13 % et du maquereau pour 10 %) et la majorité des captures dans la zone a été réalisée par quatre pays : le Danemark (environ 20 % des captures de l'UE dans la zone), suivi de la France (15 %), des Pays-Bas (12 %) et de l'Espagne (10 %). Les autres zones n'ont tenu qu'une place secondaire dans les captures de l'UE :
– 10 % ont été réalisées en Méditerranée et en mer Noire, essentiellement des sardines et des anchois (18 % des captures pour chacune des deux espèces), la flotte italienne étant à l'origine de 38 % des captures de l'UE dans la zone, suivie de l'Espagne (20 %) et de la Grèce (18 %) ;
– 7 % ont été effectuées dans le Centre-Est de l'Atlantique, principalement du thon à nageoires jaunes et du chinchard, l'Espagne en réalisant 30 %, suivie de la France (22 %) ainsi que des Pays-Bas (10 %) et de la Lituanie (10 %) ;
– enfin, 6 % ont été réalisées dans la zone occidentale de l'océan Indien, principalement du thon (listao, albacore et thon obèse notamment), l'Espagne réalisant les deux-tiers des captures de l'UE dans la zone.

Certaines espèces, particulièrement menacées, ont fait l'objet d'importantes restrictions du volume de pêche autorisée, comme le maquereau, dont le niveau de capture autorisé pour 2026 a été réduit de près de moitié (niveau encore insuffisant selon les scientifiques mais dont les conséquences sont lourdes pour les pêcheurs concernés et pour la filière en cause).

1229. https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/ba412383-77c1-4423-9303-05d71c8be393/content/sofia/2024/transforming-aquatic-based-food.html
1230. Eurostat – Pêche – captures et débarquements, novembre 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fisheries_-_catches_and_landings&etrans=fr
1231. *Ibid.*

Focus n° 37
Les quotas de capture du maquereau

Le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM) a recommandé, pour 2026, de limiter les captures de maquereau dans l'Atlantique Nord-Est à 174 357 tonnes, soit une baisse de 70 % par rapport à son avis pour 2025[1232]. La population de maquereaux dans la région, qui constitue un unique stock, est en effet dans un état de fragilisation avancé. La biomasse de spécimen en âge de se reproduire est passée de près de 13 millions de tonnes en 2014 à moins de 3 millions de tonnes en 2025[1233]. Elle a été divisée par plus de deux en cinq ans dans l'Atlantique Nord-Est[1234]. Le dernier état des stocks dressé par l'Ifremer classait celui du maquereau de l'Atlantique Nord-Est dans la catégorie des espèces considérées comme « effondrées »[1235]. Cette fragilisation entraîne des effets en cascade, le maquereau étant l'une des principales proies pour de nombreuses espèces comme les thons, les dauphins ou les oiseaux marins[1236].

Le maquereau est un sujet régulier de frictions entre l'UE et ses voisins, avec lesquels elle doit partager la gestion du même stock, notamment le Royaume-Uni, la Norvège, les îles Féroé et l'Islande, qu'elle accuse de se soustraire au processus de coordination et d'alignement des pêches des stocks partagés en Atlantique nord. Non-soumis aux règles de la PCP fondées sur le RMD, les États côtiers peuvent en effet décider de contracter entre eux afin de se répartir les ressources halieutiques en ne tenant que partiellement compte des avis scientifiques. Ces différends ont donné lieu en 2013 à la mise en place de sanctions sur les produits de pêche, notamment le maquereau, en provenance des îles Féroé, ainsi que d'une interdiction d'entrée des navires féringiens dans les ports de l'UE[1237]. Les îles Féroé ont contesté cette mesure en initiant une procédure de règlement des différends devant l'OMC[1238], avant qu'un accord ne soit conclu en 2014. Le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège et les îles Féroé ont conclu un accord le 15 décembre 2025, sans consultation préalable de l'UE, privilégiant une attribution de quotas supérieurs aux recommandations scientifiques équivalente à environ 299 000 captures[1239]. En outre, étant donné que les captures annuelles de la Russie au cours des dernières

1232. ICES (2025). Mackerel (Scomber scombrus) in subareas 1-8 and 14 and in divisions 9.a, 12.a, and 12.b (Northeast Atlantic and adjacent waters). ICES Advice: Recurrent Advice. Report. https://doi.org/10.17895/ices.advice.27202689.v2.

1233. https://www.touteleurope.eu/agriculture-et-peche/peche-malgre-l-alerte-des-scientifiques-l-ue-releve-les-quotas-de-maquereaux-pour-2026/

1234. F. Louison, « La fin du maquereau », Socialter, n° 74, 2026, pp. 60-63. https://shs.cairn.info/magazine-socialter-2026-2-page-60?lang=fr.

1235. Ifremer, Bilan 2025 du statut des ressources halieutiques débarquées par la pêche française en 2024 – Hexagone et Outre-mer, p. 23.

1236. F. Louison, « La fin du maquereau », 2026, *op. cit.*

1237. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, de M. D. Girard et Mme L. Tanguy, rapport d'information n° 2535, 25 février 2026, p. 89.

1238. https://www.wto.org/french/news_f/news13_f/ds469rfc_04nov13_f.htm

1239. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*, p. 87.

années ont dépassé 100 000 tonnes, cet arrangement accroît la pression de pêche globale sur le stock de maquereau en 2026, engendrant des risques de dommages irréversibles pour l'espèce[1240].

Les États membres ont finalement retenu une baisse de 48 % des captures, moins forte que le niveau recommandé par le CIEM[1241]. En tout état de cause, cette réduction affecte environ 1 300 navires de pêche français et est source d'inquiétudes particulières pour les pêcheurs artisans[1242] avec des conséquences sur les territoires comme Boulogne-sur-Mer, où le maquereau serait la première espèce vendue en volume (environ 3 473 tonnes vendues pour l'année 2024) et la deuxième en valeur[1243].

Les débarquements de produits de la pêche dans l'UE en 2024 se sont élevés à environ 2,7 millions de tonnes en volume, soit une baisse de 8 % par rapport à 2023. Le Danemark est à l'origine d'environ 20 % des débarquements, suivi de l'Espagne et des Pays-Bas (environ 18 % des débarquements chacun)[1244].

La production aquacole de l'Union européenne représente, en 2023, un peu plus de 1 million de tonnes en volume (relativement stable depuis une quinzaine d'années) pour une valeur de 4,76 milliards d'euros[1245], l'Espagne arrivant en tête (23 % de la production de l'UE), suivie de la France (18 %), de la Grèce (14 %) et de l'Italie (12 %)[1246]. La production de l'UE reste toutefois relativement limitée : à titre de comparaison, la production aquacole de la seule Norvège (6e producteur mondial et 2e exportateur derrière la Chine) est supérieure à celle de l'ensemble de l'UE (1,6 million de tonnes pour une valeur de 9,5 milliards d'euros en 2024[1247]). Il est vrai que la production de l'UE est diversifiée (les moules, les truites, les huîtres, les dorades royales et le bar commun sont les 5 principales espèces élevées, alors qu'en Norvège les salmonidés dominent très largement) même si l'on relève des spécialisations par pays : l'Irlande est le principal pays de l'Union à élever du saumon (mais sa production ne s'élevait en 2023 qu'à 9 300 tonnes en 2023 contre 1,5 million de tonnes élevées en Norvège[1248]), la France assure environ la moitié de la production de moules bleues dans l'UE[1249]. Le retard de la production aquacole de l'UE, qui est très insuffisante pour répondre aux besoins de la population européenne, est régulièrement attribué à une priorisation insuffisante du secteur par les pouvoirs publics ainsi qu'à un cadre réglementaire défaillant. L'aquaculture européenne développe néanmoins des stratégies de valorisation, notamment par une spécialisation

1240. *Ibid.*, p. 87
1241. https://www.touteleurope.eu/agriculture-et-peche/peche-malgre-l-alerte-des-scientifiques-l-ue-releve-les-quotas-de-maquereaux-pour-2026/
1242. F. Louison, « La fin du maquereau », 2026, *op. cit.*
1243. Sénat, *Question orale au sujet des quotas de pêche au maquereau commun et filière artisanale*, de M. F. Dhersin Franck, question orale n° 0753S, 30 octobre 2025.
1244. Eurostat – Pêche – captures et débarquements, novembre 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fisheries_-_catches_and_landings&etrans=fr.
1245. EUMOFA, *The EU Fish Market. 2025 Edition*, *op. cit.*, p. 109.
1246. *Ibid.*, p. 113.
1247. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Aquaculture_statistics
1248. EUMOFA, The EU Fish Market. *2025 Edition*, *op. cit.*
1249. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Aquaculture_statistics

vers des segments dits « premiums » du marché, notamment la production française (*cf.* la création en 2025 de l'indication géographique protégée « Caviar d'Aquitaine », qui représente un tiers de la production de caviar française)[1250].

➢ ***Une flotte de pêche européenne vieillissante***

La flotte de pêche de l'UE compte, en 2025, près de 70 000 navires, représentant une jauge brute cumulée de 1,25 million de GT pour une puissance motrice totale de 5,06 millions de kW. La jauge brute moyenne s'établissait à 18 GT par navire et l'âge moyen de la flotte était de 36 ans[1251]. En 2024[1252], l'Italie compte la flotte la plus nombreuse (près de 18 % de l'ensemble des navires mais de petite taille puisqu'inférieure à 12 tonnes brutes par navire en moyenne), suivie de la Grèce (plus de 16,5 %) et de l'Espagne (plus de 12 %). En termes de tonnage brut, l'Espagne est nettement en tête (près du quart du total), suivie de la France (12,3 %) et de l'Italie (11,8 %). Pour ce qui est de la puissance motrice, l'Italie possède la flotte la plus importante (près de 19 % du total), suivie de la France (plus de 18 %) et de l'Espagne (près de 15 %).

Au total, la flotte de pêche de l'UE n'a cessé de diminuer entre 2015 et 2024 en tonnage (– 13 %), en nombre (– 13,2 %) et en puissance motrice (– 11,4 % concernant la puissance motrice)[1253]. Elle est confrontée à un problème majeur de renouvellement compte tenu de son vieillissement, dans un contexte marqué par ailleurs par les conséquences du changement climatique sur la ressource halieutique et sur les exigences techniques pesant sur les navires (décarbonation du secteur maritime).

➢ ***La consommation de produits marins au sein de l'UE qui reste forte***

La consommation apparente de produits marins par habitant[1254] de l'UE s'élevait à près de 23 kg d'équivalent poids vif (EPV) en 2023, soit un niveau un peu supérieur à la moyenne mondiale (selon les prévisions OCDE-FAO pour 2025, l'UE se situerait au 15e rang mondial), mais en baisse (– 3 % par rapport à 2022) et à son niveau le plus bas depuis dix ans[1255]. Entre 2020 et 2024, la consommation des ménages en produits marins frais a ainsi chuté de 26 % en volume mais les dépenses des ménages en produits de la pêche et de l'aquaculture ont augmenté en valeur (62,8 milliards d'euros en 2024, + 4 % par rapport à 2023) en raison de la hausse des prix de ces produits. Ainsi, si la consommation totale de poissons frais à domicile a diminué de manière constante depuis 2020 (– 25 % en quatre ans), les prix à la consommation des produits alimentaires aquatiques ont augmenté de plus de 25 % dans le même temps (contre 28 % pour la viande et 32 % pour l'ensemble des aliments).

1250. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*, p. 69.
1251. *Ibid.*, p. 73
1252. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fisheries_-_catches_and_landings
1253. *Ibid.*
1254. La consommation apparente d'un produit est la production plus les importations moins les exportations.
1255. Les chiffres de ce paragraphe et du suivant sont issus du rapport de l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture (EUMOFA), *The EU Fish Market, 2025 Edition*, *op. cit.*

La consommation de produits aquacole varie sensiblement au sein de l'UE. Ainsi, en 2024, l'Espagne (premier marché européen en valeur et en volume), l'Italie, la France et le Portugal représentaient à eux seuls plus de 80 % du volume total de la consommation de produits frais de la mer dans l'UE. À l'inverse, les pays d'Europe centrale se caractérisent par une consommation très faible.

➢ ***Une dépendance européenne aux importations très marquée***

Sur les plus de 12 millions de tonnes d'équivalent poids vif (EPV) de produits de la pêche et de l'aquaculture constituant l'offre de l'Union européenne en 2023 (en légère diminution au cours de la décennie écoulée), près de 69 % sont importées (près de 8,48 millions de tonnes) pour une valeur d'environ 30 milliards en 2023 (en légère augmentation)[1256]. De leur côté, les exportations en provenance de l'UE ne représentent que 12 % de la valeur totale des échanges relatifs à la pêche et à l'aquaculture de l'UE (2,2 millions de tonnes, soit le niveau le plus bas depuis 2019). L'UE est un importateur net pour ce qui est de la pêche et de l'aquaculture, le premier du monde ainsi que cela a été dit, ce qui représente un déficit commercial de 21,6 milliards d'euros en 2024 (dont près de 2,8 pour la France). Si la dépendance de l'UE aux importations demeure donc marquée, il faut relever que les échanges intra-UE ont dépassé en valeur les importations pour la deuxième année consécutive.

Le taux d'autosuffisance globale de l'UE pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, qui était de 46 % en 2014, s'est réduit à 38 % en 2023. S'il est meilleur pour certaines espèces (74 % pour la dorade royale ou les moules et même 84 % pour la truite voire 87 % pour le maquereau), il est paradoxalement particulièrement faible pour les 5 espèces les plus consommées par les Européens, à savoir le thon (34 % d'autosuffisance), les crevettes (11 %), le cabillaud (5 %), le saumon (1 %) ou le lieu d'Alaska (0 %). Les importations de l'UE proviennent principalement de la Norvège (près de 80 % du saumon), suivie de l'Équateur (crevettes et thon), du Maroc (farine de poisson, poulpe et calmar) et du Royaume-Uni (saumon frais). Quant aux exportations européennes, elles concernent principalement le hareng, le merlan bleu, la farine et l'huile de poisson non destinées à la consommation humaine (essentiellement vers la Norvège), du hareng et du maquereau (vers le Nigéria notamment) ainsi que du saumon (essentiellement à destination des États-Unis, représentant en valeur près de la moitié des exportations de l'UE dans le domaine aquacole vers le marché américain).

Au total, la tendance structurellement baissière de l'autosuffisance de l'UE sur ces produits depuis 2018, qui reflète la réduction continue de l'offre intérieure[1257], n'est pas sans lien avec la mise en œuvre de la PCP, comme le souligne un récent rapport parlementaire. Force est de constater que le renforcement des objectifs de durabilité et la baisse des quotas n'ont été compensés ni par l'aquaculture au niveau de l'offre, ni par une diminution de la demande intérieure ou une réorientation vers certains produits au niveau de la demande[1258]. Au demeurant, selon ce même rapport parlementaire, les projets de développement d'élevage terrestres de saumons en Europe et à l'international (reposant notamment sur un

1256. Les chiffres cités dans ce paragraphe et dans le suivant sont issus du rapport de l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture (EUMOFA), The EU Fish Market 2025 edition, *op. cit.*

1257. *Ibid.*, pp. 18-19.

1258. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*

grossissement en circuit fermé) risqueraient d'altérer davantage la concurrence de la pêche et de l'aquaculture de l'UE et pourraient par ailleurs altérer la qualité de l'eau et mettre en danger l'ostréiculture ainsi que les activités de pêche.

c) En France, une filière en difficulté

➢ *La France, un contributeur important au secteur de la pêche et de l'aquaculture*

La France tient une place importante dans l'Union européenne puisque sa pêche y occupe le troisième rang (13 % des captures de l'Union)[1259] et qu'elle arrive même au deuxième rang pour les produits aquacoles (18 % de la production)[1260]. Par ailleurs, le marché français est le troisième de l'Union.

Au 1er septembre 2025, 5 986 navires de pêche français étaient enregistrés comme actifs au fichier de la flotte de pêche de l'Union européenne, dont 4 096 navires pour l'Hexagone (dont 86 % de moins de 12 mètres)[1261], en baisse depuis les années 1990. En termes géographiques, la façade Atlantique-Manche-mer du Nord se caractérise par des pêcheries assez polyvalentes (Bretagne et Normandie étant les deux premières régions pour les produits de la mer, les principales méthodes utilisées sont le chalut et la senne[1262]), la façade méditerranéenne ayant pour sa part une forte prévalence de la pêche artisanale et des petits métiers (mais si les captures y sont plus faibles qu'en Atlantique avec 12 000 tonnes environ contre 460 000, elles sont bien valorisées, avec un prix moyen de 4,82 euros par kg[1263]). Outre-mer, la pêche reste très artisanale voire familiale, la pêche hauturière n'étant pratiquée de manière significative qu'à La Réunion et en Polynésie (dans une moindre mesure en Nouvelle-Calédonie) et l'aquaculture y reste très peu développée (à l'exception de deux filières : la culture de la crevette en Nouvelle-Calédonie, qui représente à elle seule plus de 80 % de la production aquacole outre-mer et la perliculture en Polynésie, qui génère plus de la moitié des recettes d'exportations de biens de ce territoire, soit la deuxième source de ressources propres du territoire derrière le tourisme[1264]).

En 2022, la pêche française représentait 12 316 emplois (dont 3 154 Outre-mer)[1265]. Dans l'Hexagone, ces emplois se répartissent sur des navires qui exercent principalement dans le Golfe de Gascogne (près du tiers) ainsi qu'en mer Celtique et dans la zone ouest de la Manche (plus du quart)[1266]. La moitié de ces emplois concerne la « petite pêche », la pêche côtière et la pêche au

1259. Chiffres issus notamment de l'Observatoire européen des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture – La France dans le monde et au sein de l'UE, 2023 – Sources : Eurostat et FAO.
1260. Notamment les huîtres (90 410 tonnes), les moules (54 531 tonnes) et les algues brunes (49 808 tonnes), qui comptent, après le thon (105 635 tonnes), les principales productions en France (Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, FranceAgriMer).
1261. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-11/etat-des-lieux-peche-aquaculture_compressed.pdf, p. 6.
1262. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la pêche*, de Mme A. Le Meur, rapport d'information n° 2293, 9 octobre 2019, p. 41.
1263. *Ibid.,* p. 47.
1264. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, p. 22.
1265. FranceAgriMer, Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, p. 13.
1266. Ces chiffres et ceux du paragraphe suivant sont issus des Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, *op. cit.*, p. 13.

large en représentant près d'un quart chacun et la « grande pêche » moins d'un dixième. Les différents métiers pratiqués à la pêche sont généralement regroupés en deux catégories : les arts traînants (engins actifs majoritairement tractés par un navire, tels que les chaluts et les dragues) et les arts dormants (engins immobiles ou en dérive dans lesquels les poissons viennent se piéger avec comme type de navire le fileyeur, le caseyeur ou encore le ligneur)[1267], les seconds représentants les deux tiers et les premiers le tiers des techniques utilisées.

Les débats sur l'avenir de la pêche distinguent souvent pêche artisanale et pêche industrielle. Cette distinction doit toutefois être maniée avec prudence, d'autant que l'avenir de la pêche française ne peut sans doute ignorer complètement l'une ou l'autre, la première jouant notamment un rôle important pour l'emploi et la vie des territoires littoraux, tandis que la seconde ne peut être ignorée au regard de la dépendance actuelle de la consommation française de produits de la mer aux importations et du niveau déjà élevé des prix de ces produits.

Focus n° 38
Pêche artisanale contre pêche industrielle ?

L'arrêté du 11 août 2020 ne définit que quatre différents types de pêche :
– la petite pêche est celle pratiquée par tout navire ne s'absentant du port que pour une durée inférieure ou égale à 24 heures ;
– la pêche côtière est celle pratiquée par tout navire ne s'absentant du port que pour une durée supérieure à 24 heures mais inférieure ou égale à 96 heures ;
– la pêche au large est celle pratiquée par des navires s'éloignant habituellement du port pour une durée supérieure à 96 heures sans répondre aux exigences de la grande pêche ;
– la grande pêche est celle pratiquée par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 1200 (UMS), par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 200 (UMS) s'absentant habituellement plus de vingt jours de son port d'exploitation ou de ravitaillement (lorsque ce dernier type de navire s'absente habituellement pendant moins de vingt jours de son port d'exploitation ou de ravitaillement mais que le port est situé à plus de vingt jours du port d'armement, la navigation accomplie pour assurer la conduite à destination ou en provenance du port d'armement est considéré comme navigation de grande pêche).

La notion de pêche artisanale est généralement associée à une notion de proximité, ancrée dans les territoires littoraux, contribuant à l'approvisionnement local, à la vitalité des criées et au maintien de l'emploi côtier, exercée par des navires de petite taille (souvent inférieurs à 12 mètres, parfois 16 mètres) et utilisant des engins relativement peu capitalistiques, notamment les arts dormants, opérant principalement dans la bande côtière. Elle s'oppose surtout à la pêche industrielle, qui n'est pas davantage définie mais se caractériserait par des navires de grande taille, fortement capitalisés, ayant recours à des méthodes de capture intensives,

1267. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-11/etat-des-lieux-peche-aquaculture_compressed.pdf, p. 6.

notamment les arts traînants (chaluts, dragues) permettant des volumes de captures importants et s'insérant dans des circuits de transformation, de commercialisation nationale ou d'exportation.

Selon le rapport de l'Assemblée nationale du 15 octobre 2025, cette approche par la seule taille du navire et les engins de pêche utilisés serait insuffisante, certains chalutiers de plus de 20 mètres pouvant encore relever d'une logique artisanale de même que certaines entreprises familiales de taille significative conserveraient toutefois un ancrage territorial fort et pourraient encore être considérées comme artisanales[1268]. Le rapport souligne l'enjeu attaché à la définition de la pêche artisanale qui permettrait d'identifier le modèle et le périmètre à défendre par les pouvoirs publics[1269].

La pêche alimente en outre une filière aval, dépendante des débarquements. En 2024, les principales régions de débarquement de produits issus de la pêche sont en Bretagne (61 798 tonnes), en Normandie (33 064 tonnes), dans les Pays de la Loire (13 369 tonnes) et en Nouvelle-Aquitaine (12 421 tonnes)[1270]. La France compte 34 halles à marée où ont été vendues en 2024 plus de 145 000 tonnes de produits (pour près de 600 millions d'euros), provenant à plus de 97 % de navires français (notamment les chalutiers, qui représentent la majeure partie des ventes déclarées). Concernant les secteurs relatifs à la commercialisation et la transformation des produits de la mer, on comptait, en 2022, 2 047 entreprises de poissonnerie de détail, pour un chiffre d'affaires de moins d'un milliard d'euros et 3 760 emplois équivalents temps plein (essentiellement en Île-de-France et en Occitanie ainsi qu'en Nouvelle-Aquitaine et en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Le mareyage représentait en 2023 plus de 6 000 emplois dans 240 entreprises pour un chiffre d'affaires de 3,7 milliards d'euros (la majorité de ces établissements étant situés sur la côte Atlantique, notamment en Bretagne). Enfin, les quelque 217 entreprises de transformation de produits de la mer représentaient en 2018 près de 15 000 emplois et un chiffre d'affaires de plus de 4,1 milliards d'euros (issu principalement de la transformation en produits salés, saumures, séchés et fumés ainsi que de la fabrication de produits préparés ou conservés hors plats cuisinés, suivie de la vente des produits frais, congelés et entiers).

Quant à l'aquaculture, la filière comptait, en 2023, plus de 3 000 entreprises et un total de 12 470 emplois équivalents temps plein pour près d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires, la filière étant divisée entre la conchyliculture, qui en représente la plus grosse part (environ 71 % de la valeur des ventes du secteur, représentant 663 millions d'euros et près de 10 000 emplois), suivie de la pisciculture (plus de 3 000 emplois pour 260 millions d'euros, essentiellement dans la pisciculture en eau douce) et de l'algoculture (plus de 450 emplois).

1268. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques relatif à l'avenir de la gouvernance de la pêche française au service d'une gestion partagée de la ressource halieutique*, présenté par MM. S. Buchou et D. Girard, rapport d'information n° 1964, 15 octobre 2025, p. 70.
1269. *Ibid.*
1270. Les chiffres de ce paragraphe et du paragraphe suivant sont issus des Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, *op. cit*.

Au-delà de ces chiffres, la pêche et ceux qui y contribuent jouent un rôle qui dépasse la valeur économique de la pêche, notamment dans les territoires où elle constitue une activité traditionnelle, mais aussi pour assurer une présence en mer. Pour reprendre les mots du chercheur spécialiste de la pêche Didier Gascuel, « *à côté de son incontournable utilité productrice, la pêche peut jouer d'autres rôles. Dans de nombreux pays, elle occupe une place déterminante dans l'aménagement des territoires côtiers. C'est le cas en France* »[1271].

Focus n° 39
La représentation professionnelle des filières de pêche et de l'aquaculture en France[1272]

La représentation professionnelle des filières de pêche maritime et d'élevages marins est organisée par les articles L. 912-1 à L. 912-5 du code rural et de la pêche maritime. L'article L. 912-1 prévoit l'adhésion obligatoire des professionnels de la production des produits des pêches maritimes et des élevages marins à une organisation professionnelle comprenant un comité national, des comités régionaux et, le cas échéant, des comités départementaux ou interdépartementaux.

Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), organisme de droit privé chargé de missions de service public, est chargé d'assurer la représentation et la promotion des intérêts généraux des professionnels, de participer à l'élaboration des réglementations relatives à la gestion des ressources halieutiques et de contribuer à la gestion durable des ressources, des milieux et des écosystèmes marins.

L'organisation repose également sur douze comités régionaux dans l'hexagone et outre-mer et sur des comités départementaux ou interdépartementaux.

Ces comités participent également à l'encadrement de certaines pêcheries. L'article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) distingue en effet les espèces soumises à un total autorisé de captures ou à des quotas en application de la réglementation européenne, pour lesquelles les autorisations de pêche peuvent être délivrées par l'autorité administrative ou, sous son contrôle, par les organisations de producteurs ou leurs unions, et les autres espèces, pour lesquelles ces autorisations peuvent être délivrées par l'autorité administrative ou, sous son contrôle, par le CNPMEM ou les comités régionaux.

Les organisations de producteurs sont donc chargées de la gestion des sous-quotas attribués à leurs adhérents. L'article L. 921-4 du CRPM prévoit ainsi que l'autorité administrative répartit les quotas de captures ou d'effort de pêche en sous-quotas affectés soit aux organisations de producteurs ou à leurs unions, qui en assurent la gestion, soit à des navires ou groupements de navires non adhérents à une organisation de producteurs. On compte quatorze organisations de producteurs dans le secteur

1271. D. Gascuel, P*our une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience*, Actes Sud, coll. « Domaine du possible », avril 2019.
1272. Articles L. 912-1 à L. 912-17 du code rural et de la pêche maritime.

de la pêche, elles-mêmes représentées par deux fédérations : la FEDOPA (Fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale) et l'ANOP (Association nationale des organisations de producteurs).

S'agissant de l'aquaculture, la représentation professionnelle s'organise différemment selon les activités concernées. L'aquaculture marine relève, pour sa composante « élevages marins », du CNPMEM. La pisciculture, en eau douce comme en mer, est représentée par le Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (CIPA), organisé autour de trois collèges réunissant les producteurs, les fabricants d'aliments aquacoles et les transformateurs. Cette interprofession s'inscrit dans le cadre général des organisations interprofessionnelles agricoles prévues aux articles L. 632-1 et suivants du même code.

La conchyliculture dispose quant à elle d'une organisation professionnelle spécifique. Elle est régie par les articles L. 912-6 à L. 912-10 du CRPM. L'article L. 912-6 prévoit également l'adhésion obligatoire des professionnels de la production, de la distribution et de la transformation des produits de la conchyliculture à une organisation interprofessionnelle comprenant un Comité national de la conchyliculture et des comités régionaux de la conchyliculture. Ces instances sont chargées de promouvoir les intérêts généraux de la filière, de participer à l'organisation d'une gestion équilibrée des ressources ainsi qu'à la protection, la conservation et la gestion des milieux et écosystèmes contribuant au bon état des ressources conchylicoles de participer à l'amélioration des conditions de production, de réaliser des actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées, de participer à la défense de la qualité des eaux conchylicoles et de promouvoir les produits conchylicoles.

L'établissement public FranceAgriMer assure pour sa part des missions de suivi, d'appui économique et d'intervention au bénéfice des filières de la pêche et de l'aquaculture (articles L. 621-1 et suivants du CRPM).

➢ *L'avenir de la pêche française : les questions autour du renouvellement*

Le principal enjeu de la flotte de pêche française à court et moyen terme est celui de son renouvellement, tant pour les navires que pour les marins eux-mêmes.

D'une part, s'agissant des navires, force est de constater un vieillissement préoccupant de la flotte : l'âge moyen des navires est ainsi de 30 ans aujourd'hui dans l'Hexagone (contre 16 ans en 1985) et 20 ans outre-mer[1273]. Ce vieillissement entraîne de multiples conséquences négatives : risques accrus en matière d'accident (le taux d'accident du travail à suite létale dans le secteur est très élevé avec 7,24 pour 10 000 marins-pêcheurs en 2019 contre 0,37 pour l'ensemble des secteurs d'activités français et 1,01 dans le secteur du BTP[1274]), coûts de maintenance élevés et forte consommation de carburant, difficulté à s'adapter aux exigences de la décarbonation (les émissions de la flotte de pêche française ont atteint, en 2023, 1,1 million de tonnes équivalent CO_2 par

1273. Assemblée nationale, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la pêche, *op. cit.*, p. 124.
1274. Ministère de la mer, Accidents du travail et maladies professionnelles maritimes – Bilan 2019, p. 13.

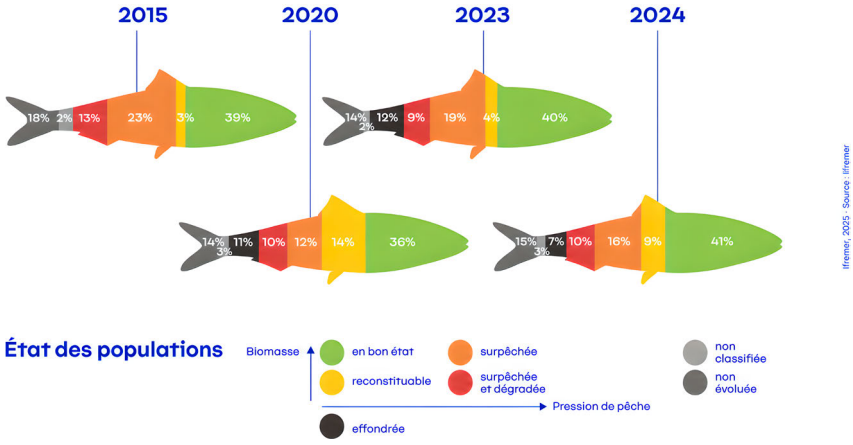
an soit environ 0,3 % des émissions nationales et 12 % des émissions totales des activités maritimes[1275]). Or, comme cela a été indiqué, si le règlement européen FEAMPA permet, sous condition, le soutien à la modernisation de navires ou à l'installation de jeunes pêcheurs, il interdit tout soutien au renouvellement de la flotte (hors le cas particulier des RUP).

D'autre part, s'agissant des marins eux-mêmes, la filière est confrontée à une crise du renouvellement générationnel de grande ampleur. Alors que, depuis des années, les effectifs déclinent de façon continue (– 6 % sur 2010-2014, – 8 % sur 2015-2020, la petite pêche et la pêche côtières étant les plus affectées[1276]), environ 5 000 marins devraient prendre leur retraite avant 2030[1277]. Pour autant, dans un contexte de faible disponibilité de main-d'œuvre qualifiée (déficits de formation, notamment dans les régions ultrapériphériques), la filière peine à assurer son attractivité, ce qui renvoie notamment à la question du renouvellement de la flotte[1278]. Pour un jeune souhaitant s'installer, l'acquisition de l'outil de travail que constitue le navire représente un investissement particulièrement lourd, malgré les soutiens offerts par le FEAMPA au titre de l'installation des jeunes pêcheurs. Cette contrainte financière est aggravée par le manque de visibilité sur l'activité future dans un contexte de raréfaction de la ressource halieutique et avec des TAC et quotas fixés annuellement, alors que, par ailleurs, une forte volatilité affecte les deux principaux postes (poisson et carburant). C'est pour ces raisons que, dès 2012, le Conseil économique, social et environnemental appelait à une gestion plus pluriannuelle des quotas, plus territorialisée[1279]. Ces difficultés ont conduit à un recours croissant à des marins étrangers (près de 15 % des effectifs navigants à la pêche en 2018, en hausse de 25 % sur dix ans, en particulier pour la pêche au large), les deux tiers étant ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (essentiellement Espagne et Portugal), les autres provenant d'abord du Sénégal, du Guyana et du Brésil[1280].

Le bilan 2025 de l'Ifremer[1281] de l'état des populations de poissons pêchés en France[1282] montre une situation contrastée. Les populations « non surpêchées », dites « exploitées durablement », c'est-à-dire avec une mortalité par pêche inférieure ou égale à la valeur FRMD définie par la PCP, sont comptabilisées comme la somme des populations « en bon état » et « reconstituables ».

1275. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-11/etat-des-lieux-peche-aquaculture_compressed.pdf, p. 10
1276. Observatoire prospectif des métiers et des qualifications de la pêche, L'emploi à la pêche en 2020, p. 3.
1277. Programme national FEAMPA 2021-2027, p. 8.
1278. *Ibid.*
1279. Avis du Conseil économique, social et environnemental, La future politique commune des pêches, J. Prévot-Madère, 2012, pp. 27-29.
1280. Direction des affaires maritimes, Observatoire des Métiers de la pêche maritime, CNPMEM, La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans le secteur des pêches maritimes, rapport final, mai 2020, pp. 9-11 ; Observatoire prospectif des métiers et des qualifications de la pêche, L'emploi à la pêche en 2020, pp. 4-5 et 7.
1281. https://archimer.ifremer.fr/doc/01012/112398/126792.pdf
1282. L'Ifremer évalue l'état des ressources halieutiques par stocks, c'est-à-dire par espèce et par zone géographique. Les stocks sont classés en cinq catégories : en bon état, reconstituable, surpêché, surpêché et dégradé ou effondré.

Pour la France hexagonale[1283], les débarquements ont atteint 306 000 tonnes en 2024, soit une baisse de 5 % par rapport à l'année précédente. Les volumes débarqués en 2024 sont les plus faibles observés depuis 2000, très en deçà des quelque 400 000 tonnes annuelles enregistrées entre 2010 et 2018. La moitié des volumes débarqués provient de populations non surpêchées, mais 26 % relèvent encore de populations surpêchées ou surpêchées et dégradées, et 7 % de populations considérées comme effondrées[1284]. Les progrès observés depuis les années 2000, liés notamment au renforcement des règles européennes de gestion, aux quotas, aux limitations de l'effort de pêche et à l'amélioration du suivi scientifique, ne suffisent pas à atteindre l'objectif fixé par la politique commune de la pêche. L'Ifremer souligne en outre que, depuis 2017, la part des débarquements issus de populations non surpêchées fluctue sans véritable progression. La situation est d'autant plus préoccupante que le renouvellement des populations semble fragilisé : seulement 8 % des débarquements hexagonaux proviennent de stocks dont le recrutement est en hausse alors que 39 % proviennent de stocks dont le recrutement est en baisse. Or le recrutement, c'est-à-dire l'arrivée de jeunes individus dans la population exploitable, conditionne directement la capacité future des stocks à se reconstituer.



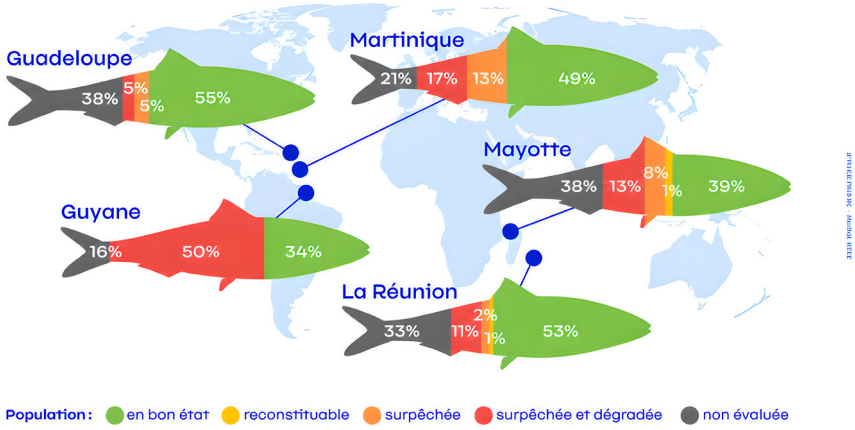
Source Ifremer – Bilan pour la France hexagonale.

1283. L'Ifremer a suivi 175 populations exploitées, appartenant à 74 espèces, dont 140 peuvent être classifiées par rapport aux points de référence du rendement maximal durable.

1284. Dans l'Hexagone, plusieurs stocks apparaissent en bon état, notamment la coquille Saint-Jacques en Manche, en particulier en baie de Seine et en baie de Saint-Brieuc, le merlu de l'Atlantique Nord, les baudroies de mer Celtique-golfe de Gascogne, l'anchois du golfe de Gascogne, certains calamars, certaines raies, les émissoles, ainsi que, en Méditerranée, l'anchois et la sardine du golfe du Lion. À l'inverse, plusieurs stocks restent en mauvais état : le hareng de mer du Nord-Manche Est est désormais classé surpêché ; le maquereau de l'Atlantique, certains stocks de cabillaud, le merlu du golfe du Lion et l'anguille figurent parmi les situations les plus préoccupantes, certains étant classés comme effondrés. D'autres, comme la seiche de Manche, le tourteau, le bulot de Manche Ouest, l'églefin ou certains stocks de plie, sont classés comme surpêchés, dégradés ou surpêchés et dégradés.

S'agissant des territoires de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion et de Mayotte[1285], les débarquements totalisent 6 950 tonnes en 2024, en hausse de 5 % par rapport à 2023. Dans ce périmètre, 52 % des volumes débarqués proviennent de populations non surpêchées[1286]. Ces données demeurent toutefois partielles : les pêcheries thonières semi-industrielles et les pêcheries australes de La Réunion, les pêcheries de crevettes (chalutiers) et de vivaneaux (ligneurs vénézuéliens) en Guyane n'ont pas été intégrées au bilan.

Parts des débarquements de la pêche côtière en 2024 (estimations SIH Obs Deb) en fonction du statut des stocks



Source Ifremer – Bilan pour les départements d'outre-mer.

Au-delà du diagnostic scientifique, le rapport de l'Ifremer fournit plusieurs éléments susceptibles d'éclairer les enjeux de gouvernance des pêches. Il met notamment en évidence l'importance d'une gestion fondée sur des évaluations scientifiques régulièrement actualisées, tenant compte des révisions de statut des stocks et de l'évolution de leur recrutement. Il souligne les limites de connaissance qui subsistent, en particulier dans certains territoires ultramarins comme en Guyane, où les captures illégales, récréatives ou non commerciales restent encore imparfaitement intégrées aux diagnostics. Enfin, en rappelant les effets du changement climatique global sur la productivité des écosystèmes

1285. 84 populations exploitées ont été suivies scientifiquement.

1286. Dans les outre-mer, la situation varie fortement selon les territoires et les stocks. Certains sont classés en bon état, par exemple des carangidés, demi-becs, langoustes, perroquets, lutjanidés, ainsi que le thon jaune et le listao aux Antilles ; l'acoupa aiguille, le mâchoiron blanc et le tarpon argenté en Guyane ; plusieurs grands pélagiques et vivaneaux à La Réunion et à Mayotte, selon les évaluations disponibles. À l'inverse, plusieurs stocks sont jugés préoccupants : en Martinique, le sélar coulisou, les mérous rouges, les marignans et les chirurgiens sont classés comme surpêchés ou surpêchés et dégradés ; en Guadeloupe, le vivaneau royal est surpêché ; en Guyane, l'acoupa rouge, le croupia roche, le mâchoiron jaune, la carangue crevelle et l'alose-écaille fluviale font partie des stocks les plus préoccupants, dans un contexte où la pêche illégale étrangère est un facteur important. À La Réunion et à Mayotte, plusieurs grands pélagiques ou poissons récifaux, comme les marlins, certains vivaneaux, le thazard rayé, le maquereau des Indes ou les balistes, sont également classés comme surpêchés ou surpêchés et dégradés.

marins et la vulnérabilité des stocks[1287], il recommande une approche plus précautionneuse de la gestion des prélèvements, dans laquelle le rendement maximal durable devrait être considéré comme une limite à ne pas dépasser plutôt que comme une cible d'exploitation.

Des inquiétudes s'expriment par ailleurs quant au risque d'une captation croissante des quotas nationaux de pêche par des navires battant certes pavillon français mais armés par des sociétés dont le capital est majoritairement étranger, notamment néerlandais, et dont les débarquements s'effectuent au moins en partie hors de France. Le cas de France Pélagique, société filiale du groupe néerlandais Cornelis Vrolijk[1288], qui exploite deux chalutiers congélateurs battant pavillon français, le Scombrus et le Prins Bernhard, est souvent cité. Il est vrai que la société en cause souligne que les spécificités de son activité (surgélation en mer) nécessitent de disposer d'infrastructures adaptées, tant en matière logistique (débarquement des captures) qu'en matière de stockage (entrepôts frigorifiques de grandes dimensions), la conduisant à débarquer ses prises dans les ports d'Ijmuiden et de Scheveningen aux Pays-Bas, ce qui lui permettrait de profiter des capacités logistiques de ports comme Rotterdam ou d'Anvers, d'où le poisson est exporté dans le monde entier[1289].

La réalité de cette situation n'est guère contestée par les autorités françaises, qui nuancent toutefois les critiques en soulignant que ces armements contribuent au maintien de l'activité de la filière en ayant recapitalisé des sociétés de pêche en difficulté, en employant des pêcheurs français qualifiés et en débarquant dans les criées françaises 40 % des prises traitées, générant au total des retombées économiques qui seraient largement bénéfiques pour l'emploi du secteur et le territoire national[1290]. Pour autant, cette concentration fait peser un risque sur la filière dans le cas notamment où ces sociétés choisiraient de privilégier leurs propres stratégies de rentabilité, par exemple en délocalisant encore davantage une partie des bénéfices, et d'exercer une pression accrue sur les prix, au détriment des artisans pêcheurs français.

Au demeurant, les modalités de répartition des quotas retenues par la France qui reposent en grande partie sur la notion d'antériorité – justifiée par un objectif de préservation de l'activité économique des entreprises, font l'objet de critiques récurrentes au sein de la filière, certains accusant le système actuel de favoriser la pêche « industrielle » au détriment de la pêche « artisanale ». Il faut rappeler à cet égard que si les TAC et les quotas sont arrêtés au niveau européen (chaque année en décembre par les ministres chargés des pêches des États membres réunis dans le Conseil Pêche, sur la base de propositions présentées par la Commission européenne après avis des instances scientifiques compétentes), chaque État membre répartit ensuite entre ses pêcheurs les quotas qui lui ont été attribués selon des règles qu'il définit mais qui doivent être fondées sur des critères transparents et objectifs, y compris des critères environnementaux, sociaux et économiques (article 17 du règlement européen).

1287. Selon les projections, la biomasse de poissons dans les eaux françaises pourrait diminuer jusqu'à 23 % d'ici 2100 dans un scénario de réchauffement important.
1288. https://francepelagique.fr/a-propos.php
1289. https://splann.org/wp-content/uploads/2026/03/France-pelagique_dossier-de-presse.pdf
1290. Réponse de A. Pannier-Runacher, ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, à la question orale n° 163, Assemblée nationale, 17e législature, 2025.

En France, l'article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime prévoit ainsi que les autorisations de pêche sont délivrées en tenant compte notamment de l'antériorité des producteurs, des orientations du marché et des équilibres économiques. Les quotas sont ensuite répartis en sous-quotas entre organisations de producteurs, groupements de navires ou navires dans les conditions prévues par l'article R. 921-35 du même code. L'article R. 921-38 du même code précise l'antériorité (pour les stocks déjà soumis à quota avant le 1er janvier 2007, l'antériorité brute d'un producteur est égale à la moyenne de ses références de captures pour les années 2001, 2002 et 2003, sous réserve des exceptions prévues par le même article). L'article L. 921-3 du code rural et de la pêche maritime prévoit l'obligation pour tout navire de pêche français d'avoir un lien économique réel avec le territoire national et l'article R. 921-4 du même code définit ce lien économique par la présence d'un établissement et une « *activité économique effective* ». Or, comme le relève le rapport de l'Assemblée nationale du 15 octobre 2025 précédemment mentionné, cette exigence de lien est relativement floue et il n'existe aujourd'hui aucune obligation pour les navires de pêche battant pavillon français de débarquer le poisson dans les ports français[1291], ce qui peut poser question compte tenu de l'importance de la pêche pour de nombreux territoires littoraux.

Si l'État a ainsi fixé le cadre général de cette répartition, les dévolutions de sous-quotas sont effectuées par les instances représentatives de la profession, fortement organisée depuis la Libération selon un système complexe, articulé autour des comités des pêches et des organisations de producteurs.

➢ ***Les défis de l'aquaculture***

La filière aquacole fait face quant à elle, comme cela a été dit précédemment, à des défis d'ordre sanitaire et d'ordre climatique dont les conséquences sont d'autant plus lourdes que les cycles d'élevage aquacole sont de longue durée (entre 3 et 8 ans)[1292].

Depuis 2008, l'ostréiculture est ainsi régulièrement frappée par des épisodes récurrents de mortalités massives de naissains d'huîtres creuses liés à des facteurs infectieux et environnementaux qui s'ajoutent aux contaminations des eaux, souvent aggravées par de fortes pluies et dont les effets économiques sont catastrophiques surtout lorsqu'elles surviennent dans des périodes de forte consommation comme en décembre-janvier[1293]. Plusieurs réseaux de surveillance ont depuis été développés, notamment le REPAMO (réseau de pathologie des mollusques), le REMI (réseau de contrôle microbiologique), le REPHY (réseau d'observation et de surveillance du phytoplancton et de l'hydrologie dans les eaux littorales), et le REPHYTOX (réseau de surveillance des phycotoxines dans les organismes marins)[1294]. Il est vrai que l'État a mis en place différents dispositifs de soutien public face aux épisodes de mortalité de coquillage (fonds de mutualisation), tout comme les collectivités territoriales,

1291. Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'avenir de la gouvernance de la pêche française au service d'une gestion partagée de la ressource halieutique, *op. cit.*, p. 69.
1292. Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, p. 30.
1293. Assemblée nationale, « Question orale n° 788 : Situation des ostréiculteurs », question de Y. Haury au secrétaire d'État chargé de la mer et de la biodiversité, 16e législature, publiée au *Journal officiel* le 21 mai 2024, réponse en séance publiée le 29 mai 2024.
1294. Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, p. 20.

même si l'incertitude pesant souvent sur les causes de mortalités conchylicoles (présentant fréquemment un caractère multifactoriel) peut compliquer l'accès aux fonds.

L'aquaculture est aussi confrontée de manière récurrente à des phénomènes de prédation pouvant fragiliser la rentabilité des exploitations, notamment de la part du grand cormoran pour la pisciculture, la conchyliculture faisant face pour sa part à une grande diversité de prédateurs (dorades, araignées de mer, étoiles de mer, crabes…) dont certains ont parfois le statut d'espèce protégée[1295]. Des dispositifs de surveillance peuvent être mis en place localement (ex : les pièges à araignées de mer dans la Manche ou la cellule de veille du crabe bleu dans le golfe du Lion). Les fermes aquacoles sont d'autant plus exposées à cette multiplicité des risques qu'elles opèrent en général en monoculture : la diversification de la production à l'échelle d'un éleveur peut ainsi apparaître comme une option permettant d'augmenter sa résilience et d'atténuer les effets de la saisonnalité.

Les acteurs de la filière sont également confrontés à des pressions d'accès au foncier. Afin de préserver les activités de conchyliculture, la loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale prévoit que « *lorsqu'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural met en vente un terrain ou un bâtiment dont le dernier usage agricole était un usage conchylicole, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une activité conchylicole pour une durée minimale de dix ans* ». Cette procédure doit néanmoins s'articuler avec les nouveaux outils d'adaptation au recul du trait de côte issus de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets[1296]. À ces difficultés s'ajoutent les obligations administratives nécessaires à l'installation et à l'exploitation des piscicultures de mer. Le plan aquaculture d'avenir 2021-2027 identifie la simplification des procédures administratives comme l'une de ses huit priorités d'action et prévoit la convergence des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine avec les documents stratégiques de façade[1297]. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable recommandaient ainsi, en 2022, l'instauration, à l'instar d'autres pays européens, de guichets uniques au niveau régional pour les porteurs de projets piscicoles ou la délimitation de « zones allouées à l'aquaculture ou à la pisciculture » sur le modèle des zones industrielles[1298].

Les productions aquacoles souffrent par ailleurs d'une image encore négative, d'autant qu'elles apparaissent souvent moins ancrées dans les habitudes des territoires français que l'agriculture. Il est vrai que l'aquaculture demeure trop souvent très dépendante des apports d'intrants alimentaires protéinés (l'étude déjà citée du Haut-Commissariat au plan souligne ainsi que, en moyenne, la

1295. *Ibid.*, p. 32.
1296. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
1297. Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, pp. 6-7.
1298. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Développement de la filière piscicole, rapport CGAAER n° 21087, établi par C. de Menthière, E. Makowski, C. Mercier et D. Detraz, juin 2022, pp. 7 et 29.

production d'1 kg de poissons d'aquaculture nécessite environ 2 kg de poissons sauvages, et même 20 kg pour 1 kg de thon rouge et 4 kg pour 1 kg de saumon[1299]). Les fermes aquacoles font ainsi souvent face à des oppositions de riverains et d'associations de défense de l'environnement en raison des nuisances qu'elles peuvent entraîner (rejets des excréments de poissons, des aliments non consommés, effets des désinfectants et des antibiotiques/antiparasites) ainsi que de préoccupations croissantes concernant le bien-être animal. Le Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture a ainsi tenté de répondre à ces critiques en créant notamment une plateforme « bien-être des poissons d'aquaculture » en 2019, en coopération avec le centre national de référence pour le bien-être animal[1300].

Compte tenu des défis sanitaires comme des nombreux conflits d'usage autour du littoral, la profession aquacole tente de développer des modes innovants de production au large, notamment en prenant appui sur les parcs éoliens en mer ou l'aquaculture multitrophique intégrée (elle s'inspire du fonctionnement de réseaux trophiques naturels, permettant la réutilisation des rejets organiques produits par les espèces comme les poissons ou les crevettes, afin de faire croître d'autres animaux filtreurs ou végétaux comme les coquillages et les algues) ou encore l'aquaponie (système de production permettant l'association de l'élevage de végétaux, de poissons et de crevettes, pour transformer, en ayant recours à des bactéries, l'ammoniaque contenue dans les déjections des poissons en nutriments consommés par les plantes).

Il reste que, tout comme la filière pêche, les filières aquacoles font face à des problèmes de recrutement, d'autant que les métiers de l'aquaculture, notamment dans le cas de la conchyliculture, sont confrontés à des conditions de travail souvent exigeantes (pénibilité, organisation du temps de travail contrainte par la marée dans le cas de l'aquaculture marine), dans un contexte de vieillissement de la profession (la moyenne d'âge d'un exploitant piscicole est de 52 ans en 2022 et on estime qu'un exploitant piscicole sur deux quittera la profession d'ici 10 ans)[1301] et de difficultés d'installation, de renouvellement et de transmission des exploitations aquacoles.

➢ ***La dépendance française aux importations***

La consommation de produits de la mer par les Français reste nettement supérieure à la moyenne européenne, même si elle a diminué au cours des dernières années. En 2023, la consommation apparente moyenne de produits de la pêche et de l'aquaculture s'élevait en France à 32,14 kg en équivalent poids vif par habitant, soit le 3e rang européen (derrière le Portugal avec 53,61 kg et l'Espagne avec 40,68 kg[1302]). Cette consommation des ménages représente au total en valeur plus de 8,7 milliards d'euros (37 % de cette somme totale dépensée concernait les produits frais, 33 % les produits traiteurs réfrigérés, 15 % les produits surgelés, et 15 % les conserves[1303]).

1299. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, p. 33.
1300. Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, p. 18.
1301. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, p. 48.
1302. EUMOFA, *The EU Fish Market, 2025 Edition*, p. 39.
1303. Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, *op. cit.*, p. 29.

En revanche, elle reste, contrairement à celle de l'Espagne ou de l'Italie par exemple, très concentrée sur quelques espèces (en particulier le saumon et le cabillaud) et très orientée vers des produits importés au point que la filière française ne représente que 25 à 30 % de la consommation (et même moins de 10 % pour les produits issus de l'aquaculture)[1304], soulignant un double enjeu de diversification, de la consommation comme de la production. Les produits de la pêche et de l'aquaculture constituent ainsi le deuxième plus grand déficit commercial dans le secteur alimentaire (4,9 milliards d'euros en 2024 dont 1,9 pour le seul saumon et plus de 1 milliard pour la crevette tropicale et le cabillaud)[1305]. Au total, la France est, dans ce secteur, le 5e pays importateur mondial[1306] juste derrière le Japon et l'Espagne ; les importations proviennent du Royaume-Uni pour plus de 1,2 milliard d'euros, de Norvège pour plus de 0,9 milliard et d'Espagne près de 0,7 milliard[1307].

Les consommateurs français semblent n'avoir que faiblement conscience de cette situation (un récent sondage indique que près d'une personne sur deux estimait que 45 % des poissons commercialisés en France étaient issus de la pêche française[1308]) alors même que les Français seraient prêts à consommer davantage de produits traçables et durables[1309]. L'association interprofessionnelle France Filière Pêche rassemblant producteurs, mareyeurs, grossistes, transformateurs, acteurs de la grande distribution et poissonniers détaillants joue à cet égard un rôle de valorisation des produits de la pêche, notamment à travers la marque Pavillon France créée en 2012. Si de nombreux labels ont été développés pour tenter de favoriser cette évolution, tels que MSC (« *Marine Stewardship Council* »), FoS (« *Friends of the Sea* ») ou « Pêche durable », ce foisonnement rend la situation difficilement lisible, comme le soulignait déjà en 2019 un rapport d'information sur la pêche durable de l'Assemblée nationale[1310]. Dans son rapport de 2023 sur le développement de l'aquaculture, le Haut-Commissariat à la stratégie et au Plan recommandait également une meilleure articulation des labels existants ou la création d'un nouveau label pilote unifié, afin de mettre en valeur les nombreux avantages comparatifs de l'aquaculture française mais aussi pour rendre plus visibles des produits aquacoles encore peu consommés par les Français[1311]. Un rapport parlementaire préconise ainsi le développement d'une filière labellisée « *aquaculture européenne durable* »[1312]. La DGCCRF a par ailleurs dressé un constat sévère sur l'information fournie

1304. FranceAgriMer, Consommation des produits de la pêche et de l'aquaculture, Données 2024, p. 25 ; Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2024, *op. cit.*, p. 25.
1305. https://www.franceagrimer.fr/sites/default/files/2026-02/35_FICHE_FILIERE_PECHE_AQUA_2026.pdf
1306. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2026*, *op. cit.*, p. 99.
1307. FranceAgriMer, Commerce extérieur des produits de la pêche et de l'aquaculture, Données 2024, p. 21.
1308. Étude réalisée du 10 au 15 mai 2019 par l'institut de sondage Yougov pour France Filière Pêche sur un échantillonnage de 1 005 personnes représentatives de la population française et âgées de 18 ans et plus.
1309. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, p. 51.
1310. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur une pêche durable pour l'Union européenne*, présenté par MM. J.-P. Dupont et D. Quentin, rapport d'information n° 2175 rectifié, 17 juillet 2019, p. 73.
1311. HCP, Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire, *op. cit.*, pp. 51-52.
1312. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, *op. cit.*, p. 71.

aux consommateurs dans ce domaine[1313] : étiquetages insuffisants (emploi de termes peu connus des consommateurs pour présenter les produits ou la sous-zone de pêche par exemple) voire erronés (52 % d'anomalies), pratiques commerciales trompeuses (substitution d'une espèce par une dénomination plus valorisante, allégations erronées sur le caractère local ou vertueux), traçabilité insuffisante (dans 20 à 25 % des établissements contrôlés), nombreuses non-conformités liées aux additifs (40 % de non-conformité sur 199 prélèvements réalisés en 2023 et 2024).

2.3.3.2. La production de gaz et de pétrole en mer : enjeux économiques, stratégiques, écologiques

Si la mer constitue d'abord le principal vecteur par lequel transite le pétrole, puisque plus des trois-quarts de l'offre mondiale de pétrole et d'autres liquides pétroliers ont emprunté les principaux points de passage maritimes au premier semestre 2025[1314], et qu'elle assure également la majorité des échanges inter-régionaux de gaz naturel, le GNL transporté par voie maritime représentant 52,6 % de ces échanges, contre 47,4 % pour le gaz transporté par gazoduc[1315], l'activité d'extraction *offshore* de pétrole et de gaz s'est aussi imposée comme l'une des principales activités de l'économie maritime. Ainsi, 30 % de la production mondiale de pétrole est d'origine *offshore* ainsi que 32 % de la production de gaz[1316]. L'activité extractive de gaz et de pétrole *offshore* constitue ainsi, en valeur, l'une des principales activités de l'économie maritime mondiale avec 987 milliards de dollars en 2020 (devenant la première activité économique de l'économie bleue devant le tourisme marin et côtier)[1317].

Cette activité représente à elle seule un tiers de la VAB de l'économie maritime mondiale (33 %, contre 19 % en 1995)[1318] et certaines régions en sont particulièrement dépendantes : entre 1995 et 2019, ces activités sont devenues le premier secteur en Amérique latine et Caraïbes, en Asie du Sud-Est et Océanie, ainsi qu'en Asie du Sud et Asie centrale et elles représentaient même 80 % de la VAB totale de l'économie maritime régionale en Afrique du Nord et en Asie occidentale en 2019. Dans les projections à 2050 de l'OCDE, l'extraction *offshore* resterait ou deviendrait dominante dans l'économie maritime de la plupart des régions du monde hors Europe et Asie orientale (où le tourisme marin et côtier conserverait sa première place dans l'économie maritime). Elle serait particulièrement structurante en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne ainsi qu'en Asie occidentale, où elle approcherait voire dépasserait les 90 % de l'économie océanique régionale.

1313. https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/laction-de-la-dgccrf/les-enquetes-et-les-controles/produits-de-laquaculture-et-de-la-peche-trop-de-flou-dans-linformation-des-consommateurs

1314. U.S. Energy Information Administration, agence statistique du département américain de l'Énergie, « *World Oil Transit Chokepoints* », données 2024/2025, https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/world_oil_transit_Chokepoints

1315. Energy Institute, *Statistical Review of World Energy 2025*.

1316. Planète Énergies, « *Offshore Oil and Gas Production* », 2024, https://www.planete-energies.com/en/media/article/offshore-oil-and-gas-production

1317. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 67.

1318. Ce chiffre et ceux de ce paragraphe et du paragraphe suivant sont issus de l'OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, pp. 67-71 et 90.

En revanche, comme cela a été précédemment dit, cette activité est peu génératrice d'emplois. Ainsi, par exemple, dans ces deux dernières régions, sa part maximale dans l'emploi régional n'atteint qu'un peu moins de 9 % en 2011. L'industrie *offshore* représente environ 7 500 plateformes pétrolières et gazières dans le monde, situées essentiellement dans le golfe du Mexique et en Europe occidentale. Le secteur pétrolier *offshore* compte parmi ses principaux acteurs de grands groupes internationaux, tels qu'ExxonMobil, Shell, BP ou Chevron, ainsi que des compagnies pétrolières nationales, comme Saudi Aramco en Arabie saoudite et Petrobras au Brésil. Le démantèlement de certaines de ces infrastructures constitue aussi un enjeu, aussi bien sur le plan environnemental que sécuritaire, car beaucoup d'entre elles sont aujourd'hui en fin de vie (les anciennes plateformes en partie laissées sur place peuvent aussi, il est vrai, constituer un habitat artificiel pour une grande variété d'espèces).

Au sein de l'Union européenne, ces activités sont appréhendées dans la catégorie plus générale de ressources marines non vivantes englobant, outre l'extraction de gaz et de pétrole, l'extraction de minerais et matériaux (sel, graviers, sables marins, argiles, kaolin). Selon le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'économie bleue, ces différentes activités représentaient, en 2022, plus de 10 milliards d'euros de VAB (dont 69 % pour le gaz et 17 % pour le pétrole) soit plus de 4 % de la VAB de l'économie maritime de l'Union mais seulement 0,3 % de l'emploi[1319]. En 2022, 16 264 ktep (kilotonnes équivalent pétrole) de pétrole et de gaz ont été extraites *offshore* dans les eaux de l'Union, dont 80 % provient de la mer du Nord et de l'Atlantique (les Pays-Bas pour 7 812 ktep, le Danemark pour 4 435 ktep et l'Allemagne pour 755 ktep), 12 % de la mer Méditerranée (principalement d'Italie), 5,7 % de la mer Noire (principalement de Roumanie) et 1,6 % de la mer Baltique (Pologne)[1320]. Il s'agit d'un niveau historiquement bas, la baisse cumulée depuis 2004 étant d'environ 60 % en raison de l'épuisement des gisements et de la diminution des investissements, en cohérence avec les objectifs environnementaux fixés par l'Union européenne, les efforts se concentrant sur la prolongation de la durée de vie des champs existants. Aucun développement de nouveau champ *offshore* n'est ainsi prévu sur la période 2025-2028.

La France, même dépendante à 99 % des importations de gaz et de pétrole (contre 90 à 95 % en moyenne pour l'UE) et n'exploitant plus aujourd'hui que quelques gisements résiduels (principalement dans le bassin parisien et en Nouvelle Aquitaine) a posé, ainsi que cela a été rappelé, par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017, dite loi Hulot, le principe de l'extinction progressive de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national (interdiction de la délivrance de nouveaux permis de recherche et fin des concessions d'exploitation d'ici 2040). Toutefois, 200 000 km² en mer ont été identifiés comme propices à la découverte d'hydrocarbures, principalement dans les outre-mer (zones maritimes au large de la Guyane française, des Antilles,

1319. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, pp. 20-22.
1320. *Ibid.*, p. 20.

de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans le canal du Mozambique, bassin de la Nouvelle-Calédonie) mais aussi dans l'Hexagone (bassin maritime de Parentis, bassin de la mer d'Iroise)[1321].

Enfin, si la production française d'hydrocarbures est devenue marginale, l'entreprise française TotalEnergies demeure l'un des principaux acteurs mondiaux du secteur pétrolier et gazier, y compris dans l'*offshore* (en particulier dans « l'*offshore* profond », qui vise les gisements situés sous une profondeur d'eau de plus de 500 mètres, notamment dans les golfes de Guinée et du Mexique et au large du Brésil, voire très profond au-delà de 1 500 mètres) et des entreprises comme Technip Energies sont également présentes dans le secteur (notamment en fournissant des services d'ingénierie, d'études, de construction, d'équipements et de technologies aux compagnies pétrolières et gazières dans le domaine de l'*offshore*).

2.3.3.3. Les autres valorisations des produits issus de la mer : quelles perspectives ?

a) Les extractions de minéraux des mers, richesse ancienne

D'autres activités d'extraction jouent également un rôle dans l'économie maritime, notamment l'extraction de granulats et l'extraction d'argiles (ainsi que l'exploitation minière des grands fonds, encore exploratoire – *cf. supra*).

L'extraction de granulats (principalement de sable et de graviers) est une ressource importante pour le secteur du BTP puisque ce matériau est utilisé dans la fabrication du béton. Elle est pratiquée dans de nombreux États de l'Union, notamment les États riverains de la mer du Nord (le Danemark et les Pays-Bas en sont ainsi les principaux extracteurs)[1322]. En France, les activités de recherche et d'exploitation des granulats marins dans les fonds marins du domaine public, de la ZEE et dans le sol et le sous-sol du plateau continental sont régies par le décret n° 2025-854 du 27 août 2025. Les granulats marins sont, au regard du code minier, des substances de carrière. Les activités relatives à cette catégorie de substances sont soumises, lorsqu'elles sont conduites dans ces espaces maritimes, au régime légal des mines, sous réserve des dispositions qui leur sont propres. En 2023, 17 concessions d'extraction de granulats, représentant 160 km^2 de surfaces cumulées, avaient été délivrées en France (hors outre-mer). Les granulats marins ne représentent qu'environ 1,5 % de l'ensemble des granulats produits en France. En 2019, leur extraction a atteint 5,5 millions de tonnes[1323]. Ce secteur générait, en 2022, seulement 655 emplois. Le développement de la filière présente un enjeu tout particulier pour les territoires ultramarins, dont il est nécessaire de garantir l'autonomie en matières stratégiques. C'est pourquoi,

1321. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/ressources-hydrocarbures-france – Il faut toutefois relever, s'agissant de la Guyane, que le PDG de TotalEnergies a indiqué, lors de son audition du 17 juin 2026 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, qu'il n'était pas envisagé de nouveaux forages, après des dépenses d'exploration importantes et des résultats jugés insuffisants pour permettre une exploitation commerciale – *cf.* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/finances/actualites/audition-de-patrick-pouyanne-president-directeur-general-de-totalenergies.

1322. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 24.

1323. Les granulats marins, Fiche 9, La Mer en commun, édition 2025 – https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/13/0e9cab88f52b344920bed53b3549fd262c8d3c64.pdf.

le comité interministériel de la mer (CIMer) a pris la décision en 2023 de réaliser un inventaire des ressources disponibles en granulats marins sur le plateau continental guyanais, ce territoire ne disposant d'aucune filière[1324].

S'agissant de l'extraction d'argile, qui nécessite des formations géologiques adaptées, l'activité est plus réduite. L'Allemagne et la France en sont les principaux pays producteurs[1325]. Ce matériau est destiné notamment aux industries de la céramique, du papier et du bâtiment.

b) L'eau de mer, nouvelle richesse ?

L'eau de la mer elle-même peut constituer une richesse convoitée, notamment dans les zones en situation de déficit hydrique structurel. Le déficit hydrique correspond à une situation dans laquelle la demande en eau dépasse sa quantité disponible, entraînant un stress pour les populations et les écosystèmes (d'autant que seulement 0,5 % de l'eau douce sur Terre est disponible et utilisable[1326]). De surcroît, l'élévation du niveau de la mer risque d'entraîner une salinisation des eaux souterraines et de réduire encore la disponibilité de l'eau douce[1327]. Le dessalement d'eau de mer est alors regardé comme une solution dans un certain nombre de pays.

Deux principales technologies existent. La première a recours à des procédés thermiques et repose sur le principe de distillation[1328] alors que la seconde repose sur des procédés membranaires (qui font passer l'eau à travers une membrane selon le principe de l'osmose inverse ou de l'électrodialyse réversible)[1329]. Si les procédés thermiques restent adaptés aux eaux à très forte salinité, ils présentent l'inconvénient d'être plus énergivores alors que l'osmose inverse est généralement moins consommatrice d'énergie, plus modulable et moins coûteuse (même si elle suppose un prétraitement exigeant de l'eau afin de limiter l'encrassement des membranes[1330]). Cette pratique révèle des enjeux de sécurité et de souveraineté sur la ressource, d'ores et déjà appréhendés par des pays comme Israël (où 80 % de la consommation domestique proviendrait du dessalement) mais aussi le Koweït, Oman ou encore l'Arabie Saoudite qui dépendent massivement de l'eau dessalée pour leur consommation domestique[1331]. En 2023 dans le monde, plus de 22 000 stations étaient opérationnelles produisant 110 millions de m^3 d'eau par jour[1332]. Le secteur du dessalement d'eau de mer concerne potentiellement toutes les géographies et constitue à l'évidence un marché en expansion.

1324. *Ibid.*
1325. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 24.
1326. Nations Unies, L'eau – au cœur de la crise climatique
1327. GIEC, *Climate Change and Water*, Technical Paper VI, juin 2008, pp. 84-85.
1328. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), M. Pascal, H. Rakotoarison, P. Roux et F. Saudubray, *Potentiel et limites au développement du dessalement de l'eau de mer en France*, rapport n° 015883-01, juillet 2025, p. 16.
1329. L'osmose inverse, qui constitue aujourd'hui la technologie membranaire la plus répandue, est réalisée par le passage sous pression de l'eau salée au travers de membranes semi-perméables qui captent les sels et les impuretés – *Ibid.*
1330. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 24.
1331. M.-A. Eyl-Mazzega et É. Cassignol, « Géopolitique du dessalement d'eau de mer », Études de l'Ifri, 27 septembre 2022.
1332. IGEDD, *Potentiel et limites au développement du dessalement de l'eau de mer en France*, *op. cit.*, p. 6.

Dans l'Union européenne[1333], on comptait en 2023 plus de 1900 installations de dessalement actives, essentiellement sur le pourtour méditerranéen, représentant près de 7,3 millions de m^3 par jour, destinés pour 68 % à l'approvisionnement en eau potable des municipalités et des infrastructures touristiques et pour 14 % à l'irrigation. Cette capacité totale a augmenté de près de 50 % depuis 2009. 43 % des établissements de dessalement sont alimentés par l'eau de mer, les autres l'étant par des eaux intérieures et/ou saumâtres (47 %) ainsi que par des eaux usées (10 %). L'Espagne représente près de trois quarts de la capacité active totale, devant l'Italie, Chypre, Malte et la Grèce (la France ne représentant que 1 % de la capacité, alimentée en eaux usées).

Reste que le dessalement d'eau de mer présente de sérieux inconvénients sur le plan environnemental. Il s'agit d'une technologie fortement consommatrice d'énergie, dont l'empreinte carbone dépend étroitement du procédé utilisé et du mix énergétique mobilisé. Le secteur du dessalement serait ainsi responsable d'au moins 120 millions de tonnes de CO_2 par an au niveau mondial : la recherche d'un dessalement moins carboné, notamment par l'amélioration de l'efficacité énergétique, le recours à l'osmose inverse (technique très utilisée en Israël par exemple) et le couplage avec des sources d'énergie bas carbone, renouvelables ou nucléaires est donc un enjeu[1334]. Un autre défi écologique se pose : la gestion des rejets de saumures, concentrats hypersalins pouvant contenir des produits chimiques utilisés pour l'entretien des membranes, peuvent s'accumuler localement et former des panaches toxiques susceptibles d'affecter les écosystèmes marins[1335]. Les impacts sur la biodiversité ne sont pas négligeables[1336]. Enfin, si le dessalement de l'eau connaît des progrès technologiques permettant de réduire les coûts de production, l'eau dessalée demeure malgré tout plus chère que l'eau conventionnelle pour le consommateur.

Pour ce qui concerne la France, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable relève en 2025 que si le développement du dessalement ne constitue pas une priorité, il peut constituer une réponse adaptée aux besoins de certains territoires et il est probable que des demandes émergent dans les prochaines années. « *Anticiper, préparer un tel développement, augmenter les compétences, paraissent ainsi nécessaires pour permettre une mise en place maîtrisée du dessalement* ». Trois types de territoires sont ainsi identifiés : « *les territoires disposant de ressources conventionnelles insuffisantes (en particulier des territoires insulaires), les territoires disposant actuellement de*

1333. Les chiffres de ce paragraphe et du suivant sont extraits de *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, pp. 24-25.

1334. Géopolitique du dessalement d'eau de mer, Études de l'Ifri, *op. cit*, pp. 21-23.

1335. E. Jones, M. Qadir, M. T. H. van Vliet, V. Smakhtin et S.-m. Kang, « The state of desalination and brine production : A global outlook », Science of The Total Environment, vol. 657, 2019, pp. 1343-1356. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.12.076.

1336. Une étude en Méditerranée a montré que les herbiers de *Posidonia oceanica* se sont montrés particulièrement sensibles à ces rejets : l'herbier peu profond avait été exposé pendant plus de six ans à des rejets issus d'une usine de dessalement par osmose inverse et les plantes affectées ont présenté une forte présence d'épiphytes, des teneurs élevées en azote, des marques de nécrose, des baisses des réserves énergétiques et des diminutions de certaines activités enzymatiques (Esperança Gacia, Olga Invers, Marta Manzanera, Enric Ballesteros, Javier Romero, Impact of the brine from a desalination plant on a shallow seagrass (*Posidonia oceanica*) meadow, Estuarine, Coastal and Shelf Science, Volume 72, Issue 4, 2007, pp. 579-590, ISSN 0272-7714, https://doi.org/10.1016/j.ecss.2006.11.021).

ressources altérées (pesticides, biseau salé) difficiles à restaurer à court terme et les territoires qui vont être confrontés à un stress hydrique plus important dans les prochaines décennies »[1337].

2.3.3.4. Produire de l'énergie renouvelable en mer : perspectives et réalités

Le développement des énergies marines renouvelables (EMR) constitue un levier important de décarbonation de la production énergétique mondiale. La production d'électricité à partir de ressources accessibles en mer comprend, outre l'utilisation de la force du vent par des éoliennes installées dans l'espace marin, l'utilisation de l'énergie des marées (énergie marémotrice), des courants marins (énergie hydrolienne), de la houle (énergie houlomotrice), ou encore des gradients thermiques (énergie thermique des mers) et des gradients de salinité (énergie osmotique). Ce développement des énergies renouvelables s'inscrit dans le droit souverain des États côtiers dans leur zone économique exclusive affirmé par le a) de l'article 56 §1 de la CNUDM qui porte notamment sur « *la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents* ».

a) Les éoliennes en mer, un secteur dynamique mais qui reste encore limité malgré des objectifs ambitieux

L'utilisation de l'énergie du vent par des éoliennes installées au large des côtes « *est aujourd'hui la plus mature du marché* »[1338] : l'éolien *offshore*, ou éolien en mer, est aujourd'hui structuré comme une filière industrielle à part entière. Ce mode de production d'électricité, résultant de la transformation de l'énergie cinétique du vent en énergie électrique, constitue un levier important pour atteindre l'objectif de neutralité carbone fixé à l'horizon 2050 au sein de l'Union européenne, ainsi que l'objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990[1339]. Les éoliennes en mer disposent en effet en moyenne d'un rendement plus élevé (environ 40 %) que les éoliennes terrestres (21 %) et les espaces maritimes sont plus facilement susceptibles d'accueillir des champs de grande taille[1340]. Dans le cadre du « Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur l'énergie » organisé en septembre 2021, ont été lancés les « *Energy Compacts* », engagements volontaires, publics et suivis, destinés à accélérer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 7 relatif à l'accès à une énergie abordable, fiable, durable et moderne. C'est dans ce cadre que l'Agence internationale pour les énergies renouvelables et le *Global Wind Energy Council* ont présenté en 2021 un « *Offshore Wind Energy Compact* » visant à soutenir

1337. IGEDD, *Potentiel et limites au développement du dessalement de l'eau de mer en France*, *op. cit.*, pp. 6-7.
1338. C. Valero, « La filière EMR française de l'émergence à l'ambition », Note de Synthèse ISEMAR n° 264, octobre 2024, p. 1.
1339. Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021, établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).
1340. P. Chaumette, « Éolien en mer et transformations juridiques », in F. Gonzalez Laxe et M. J. Rodriguez Docampo (dir.), *Anuario de Estudios Maritimos*, 2025, n° 4, Aranzadi LA LEY, 2025, pp. 47-69.

le déploiement mondial de l'éolien en mer. Cet engagement fixe pour cible 380 GW de capacités *offshore* installées dans le monde d'ici 2030 et 2 000 GW d'ici 2050, en incluant l'éolien posé et l'éolien flottant[1341].

On distingue en effet deux types d'éoliennes en mer : celles dites « posées » sur des structures fixées au fond de la mer et celles dites « flottantes », supportées par des structures flottantes ancrées au fond de la mer. Si l'éolien posé requiert une profondeur d'eau n'excédant pas soixante-dix mètres, la technologie flottante offre davantage de liberté aux constructeurs, permettant l'installation de parcs plus éloignés des zones côtières et dans des espaces où la bathymétrie ne permet pas la pose de monopieux, de treillis ou d'embases gravitaires, au prix toutefois d'un coût plus élevé. Aujourd'hui, les éoliennes flottantes représentent encore moins de 0,5 % de la capacité mondiale de production d'énergie éolienne en mer. L'éolien flottant connaît toutefois ces dernières années une progression réelle portée par le développement de nombreux projets. À l'horizon 2035, les parcs flottants pourraient atteindre une capacité installée d'environ 19 GW, portant ainsi leur contribution à près de 4 % des capacités de production globales de l'éolien *offshore*[1342].

À l'échelle mondiale, l'éolien en mer demeure encore un segment limité de l'économie maritime, mais il est l'un de ceux qui connaît la dynamique la plus forte. De manière générale, la VAB générée par les énergies renouvelables maritimes est passée de moins de 40 millions de dollars en 2000 à près de 5 milliards de dollars en 2020, soit une croissance annuelle moyenne de 31 %[1343]. Cependant, ces activités restent encore assez marginales par rapport aux grands secteurs de l'économie maritime et, de même, l'emploi associé à ce secteur demeure très faible comparé aux autres segments.

L'OCDE estime que les énergies marines renouvelables en général, et l'éolien *offshore* en particulier, constituent un secteur à fort potentiel dont l'avenir dépend logiquement du rythme de la transition énergétique, lui-même lié aux investissements dans les technologies comme au contexte géopolitique. Ainsi, dans ses projections à 2050, dans l'hypothèse où la tendance historique se maintenait, le secteur continuerait de croître mais sans devenir un segment majeur de l'économie maritime mondial ni dans aucune des économies maritimes des différentes régions, à l'exception possible de l'Asie orientale[1344].

À l'échelle mondiale, la capacité installée totale de l'éolien en mer atteignait 83 GW à la fin de l'année 2024, permettant d'alimenter 73 millions de foyers en électricité[1345]. La construction et l'exploitation de parcs éoliens marins se concentrent en Asie, où la Chine dispose d'une capacité totale de 41,3 GW[1346], et en Europe, avec 36,8 GW installés. L'Europe du Nord dispose d'une forte densité de parcs, en mer Baltique (où a été posée la première éolienne *offshore*

1341. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/09/irena_and_gwec_offshore_wind_energy_compact_-_final_1.pdf
1342. GWEC, *Global Offshore Wind Report 2025*, p. 90.
1343. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 67.
1344. *Ibid.*, p. 90.
1345. GWEC, Global Offshore Wind Report 2025, p. 11.
1346. Les données suivantes sont issues des travaux de l'agence IRENA, organisation internationale dont la France est membre aux côtés de 169 États et de l'Union européenne. IRENA, Renewable energy statistics 2025, p. 38.

au monde en 1991[1347]) et en mer du Nord : le Royaume-Uni (15,9 GW), l'Allemagne (9,2 GW), les Pays-Bas (4,7 GW) et la Belgique (2,3 GW) figurent ainsi parmi les principaux États exploitant cette technologie. En janvier 2026, lors du Sommet international de la mer du Nord, neuf États riverains ont confirmé leur intention de porter à 300 GW la capacité de production dans la zone d'ici 2050. Il est vrai que la mer du Nord comme la mer Baltique offrent des conditions géographiques favorables dans la mesure où leur profondeur est assez faible.

➢ ***Des objectifs européens ambitieux mais confrontés à des difficultés de déploiement***

L'Europe affiche des ambitions fortes en matière d'énergies renouvelables en mer, puisque l'objectif est d'installer environ 86 à 89 GW de capacité d'ici 2030, puis d'atteindre environ 356 à 366 GW d'ici 2050[1348]. Elle bénéficie à cet égard d'un espace propice puisqu'elle dispose d'importantes surfaces maritimes peu profondes et d'une très bonne ressource en vent, notamment en mer du Nord et en mer Baltique[1349].

Focus n° 40
Un cadre européen ambitieux

Le développement de l'éolien en mer s'inscrit dans le cadre fixé par la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, modifiée par la directive (UE) 2023/2413 dite « RED III », qui fixe l'objectif européen d'au moins 42,5 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'Union d'ici 2030. Cette directive prévoit également que les États membres veillent à ce que les procédures administratives soient simplifiées et accélérées au niveau administratif approprié et que des délais prévisibles soient fixés pour les procédures d'autorisation d'installations de production d'électricité à partir de sources renouvelables. Il s'inscrit également dans le cadre de la directive 2014/89/UE sur la planification de l'espace maritime, qui prévoit que les États membres organisent les usages en mer dans des plans spatiaux maritimes. À cela s'ajoutent les obligations environnementales européennes (évaluation des incidences environnementales des projets, protection des habitats et des espèces, bon état écologique du milieu marin et compatibilité avec les objectifs de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

1347. Le premier parc éolien marin comptait onze éoliennes, installées à Vindeby, au large de l'île danoise de Lolland, dans les eaux peu profondes de la baie de Smålandsfarvandet. Disposant d'une capacité totale de 5 MW, il a aujourd'hui cessé son activité et sa déconstruction a été achevée en 2017.
1348. https://energy.ec.europa.eu/news/member-states-agree-new-ambition-expanding-offshore-renewable-energy-2024-12-18_en?prefLang=fr&etrans=fr
1349. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et européen et au Comité des régions – « Une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat », COM (2020) 741 final, 19 novembre 2020 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0741.

La Commission présente l'éolien en mer comme un pilier de la transition énergétique européenne. Dans sa stratégie de 2020, elle avait fixé des objectifs indicatifs de 60 GW d'éolien en mer en 2030 et de 300 GW en 2050[1350].

En janvier 2023, les États membres ont arrêté, dans le cadre de la stratégie européenne pour les énergies renouvelables en mer et du règlement RTE-E, de nouveaux objectifs de déploiement à l'horizon 2050, assortis de jalons intermédiaires pour 2030 et 2040 dans chacun des cinq bassins maritimes de l'Union européenne. L'ambition globale était d'installer environ 111 GW de capacité de production d'énergie renouvelable en mer d'ici à la fin de la décennie et de passer à environ 317 GW d'ici 2050[1351]. En ce qui concerne le bassin de la mer du Nord, le sommet d'Ostende d'avril 2023 a encore élevé le niveau d'ambition en mer du Nord[1352].

Ces objectifs ont été actualisés en décembre 2024 : l'ambition globale est désormais d'atteindre 86 à 89 GW de capacité de production d'énergie renouvelable en mer d'ici 2030, 259 à 261 GW en 2040 et 356 à 366 GW en 2050[1353].

Sur le plan économique, le secteur a généré en 2022 environ 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires, plus de 5,3 milliards d'euros de VAB et même 4 milliards d'euros d'excédent brut d'exploitation : le secteur employait directement 17 300 personnes en 2022, avec une estimation provisoire de 18 400 emplois en 2023, dont près de 70 % en Allemagne (la filière au sens le plus large, incluant davantage d'activités de chaîne de valeur, représente environ 47 000 emplois équivalents temps plein dans l'Union européenne en 2024[1354]). L'activité du secteur dans l'UE reste très concentrée géographiquement : l'Allemagne représente 57 % de la VAB, devant le Danemark (19 %), les Pays-Bas (13 %) et la Belgique (11 %)[1355]. En France, l'Observatoire des énergies de la mer recense en 2025 plus de 7 600 emplois dans le secteur des énergies marines renouvelables, à 93 % sur l'éolien en mer[1356].

Mais la situation actuelle est toutefois marquée par un décalage important entre l'ambition politique et le rythme effectif de déploiement. En effet, selon *WindEurope*, l'Europe disposait fin 2025 de 39 GW de capacité éolienne *offshore* installée dont 21,5 GW dans l'UE[1357]. En 2025, seulement 2 GW de nouvelles capacités éoliennes en mer ont été installées en Europe, essentiellement dans trois pays : le Royaume-Uni (1,049 GW), l'Allemagne (503 MW) et la France (408 MW, essentiellement pour le parc éolien des Îles d'Yeu et de Noirmoutier).

1350. *Ibid.*
1351. Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et européen et au Comité des régions – « Réaliser les ambitions de l'UE en matière d'énergies renouvelables en mer », COM (2023) 668 final, 24 octobre 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0668.
1352. https://www.touteleurope.eu/environnement/energie-un-sommet-de-la-mer-du-nord-pour-developper-l-eolien-offshore/
1353. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0668
1354. *The EU Blue Economy Report 2025, op. cit.* – https://op.europa.eu/webpub/mare/eu-blue-economy-report-2025/blue-economic-sectors/marine-renewable-energy.html.
1355. *Ibid.*
1356. https://www.eoliennesenmer.fr/generalites-eoliennes-en-mer/filiere-innovation
1357. Les chiffres de ce paragraphe sont extraits de *WindEurope, Wind energy in Europe : 2025 Statistics and the outlook for 2026-2030*, 2026.

b) En France, le lent développement des éoliennes en mer

➢ ***Une lente montée en puissance***

L'espace maritime français offre un potentiel considérable en matière de production énergétique (on estime que la France bénéficierait en Europe du deuxième « gisement de vent » pour l'éolien en mer après le Royaume-Uni[1358]) mais aussi plus complexe en raison de ses caractéristiques physiques et géographiques (ainsi les profondeurs dépassent rapidement les 70 mètres, contrairement au Royaume-Uni qui, notamment dans la mer du Nord, dispose de vastes zones relevant de sa juridiction à des profondeurs inférieures à 50 mètres, même à des distances éloignées de ses côtes).

L'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui prévoit notamment de porter la part des énergies renouvelables à 33 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 et à au moins 40 % de la production d'électricité, fixe parmi les objectifs à atteindre celui de « *favoriser la production issue d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées en mer, avec pour objectif de porter progressivement le rythme d'attribution des capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence à au moins 1 gigawatt par an d'ici 2024* » (4° *ter*). La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), fixée par décret, définit les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain (article L. 141-1 du code de l'énergie). Elle est révisée au moins tous les cinq ans et couvre deux périodes successives de cinq ans (article L. 141-3 du même code).

Les capacités installées provenant de l'énergie éolienne marine demeurent aujourd'hui limitées (environ 1,5 GW en 2024 portées à 2,3 GW en 2026) même si elles se sont rapidement développées au cours des dernières années (le premier parc éolien en mer n'est en service que depuis 2022). En 2024, c'est une production totale d'environ 4 TWh qui a été fournie par les éoliennes installées en mer (plus du double qu'en 2023) provenant des parcs commerciaux en service (Saint-Nazaire, Fécamp et Saint-Brieuc) soit près de 8 % de la production éolienne totale mais moins de 1 % de la production électrique totale de l'Hexagone[1359]. Le développement de l'éolien en mer ne répond au demeurant pas tant à une nécessité pour faire face à la consommation globale d'électricité en France (en 2025, elle n'était que de 446,2 TWh, conduisant à un solde exportateur net record de 92,3 TWh, supérieur au précédent record de 2024, qui s'établissait à 89 TWh[1360]) qu'à des objectifs de long terme de décarbonation et d'autonomie énergétique.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3), fixée par le décret n° 2026-76 du 12 février 2026, qui couvre la période 2026-2035[1361]. La trajectoire française vise désormais, s'agissant de l'éolien en mer, un objectif de 15 GW de puissance installée en 2035 et 18 GW en 2037, dans une logique de planification par façade maritime, avec l'attribution

1358. https://www.eoliennesenmer.fr/generalites-eoliennes-en-mer/%C3%A9olien-mix
1359. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energies-renouvelables/fr/13-eolien-; https://analysesetdonnees.rte-france.com/bilan-electrique-2024/production.
1360. https://analysesetdonnees.rte-france.com/bilan-electrique-2025/synthese
1361. Décret n° 2026-76 du 12 février 2026 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie – https://www.economie.gouv.fr/files/files/2026/ppe3.pdf

d'ici fin 2026 d'un appel d'offres multi-façades de l'ordre de 8 à 10 GW, incluant des projets posés et flottants, et la poursuite du développement de la filière de l'éolien flottant. À plus long terme, l'objectif demeure d'atteindre 45 GW en service en 2050. La PPE 3 indique que la capacité éolienne en mer installée en 2030 devrait être de 3,6 GW et que les appels d'offres n° 4 à 9, déjà attribués ou en cours, permettront d'atteindre dans les années suivantes une puissance totale d'environ 9,5 GW. L'appel d'offres n° 10 doit ensuite contribuer à l'atteinte de 15 GW mis en service en 2035 et de 18 GW en 2037, et un ou plusieurs appels d'offres complémentaires doivent être lancés et attribués d'ici 2030-2031 afin d'atteindre 26 GW mis en service en 2040. La PPE3 prévoit que la répartition géographique et la répartition entre technologies posée et flottante des parcs des appels d'offres n° 10 et suivants tiendra notamment compte de la cartographie jointe à la décision interministérielle du 17 octobre 2024.

Si l'éolien en mer posé est aujourd'hui mature et se déploie à grande échelle dans le monde, l'éolien flottant est en revanche une technologie dont l'industrialisation en est à ses débuts. La France a soutenu l'innovation en la matière, dans le cadre du « Programme des Investissements d'Avenir », dorénavant intégré à France 2030. Dès 2015, a ainsi été lancé un appel à projets visant l'accompagnement du développement de fermes pilotes d'éoliennes flottantes. Piloté par l'ADEME, son objectif est double : valider les concepts technico-économiques de l'éolien flottant et vérifier la viabilité financière et positionner la France et ses industriels comme pionniers et leaders de cette technologie émergente. Quatre fermes pilotes ont été attribuées (Éoliennes flottantes du golfe du Lion au large de Leucate et du Barcarès – 30 MW, 3 éoliennes, à 16 km de la côte[1362]; EolMed au large de Gruissan – 30 MW, 3 éoliennes, à 18 km de la côte[1363]; Provence grand large au large de Faraman et Port-Saint-Louis-du-Rhône – 24 MW, 3 éoliennes, à 14 km de la côte[1364]; Éoliennes flottantes de Groix et Belle-Île – projet arrêté[1365]).

➢ ***Des procédures longues et en décalage avec les ambitions affichées***

Alors que l'ambition affichée est d'atteindre 15 GW de puissance installée en 2035, 18 GW en 2037 et 45 GW en 2050[1366], la France est difficilement parvenue à atteindre 2,3 GW et les projets attribués ne recouvrent aujourd'hui qu'une puissance totale d'environ 6,8 GW.

Plusieurs raisons expliquent ce retard relatif. Outre les difficultés liées aux complexités géographiques et physiques, qui obligent à installer les parcs à une moindre distance du littoral, suscitant des oppositions plus nombreuses et plus fortes, il faut également relever les difficultés résultant d'un espace maritime déjà très utilisé (par le trafic naval y compris militaire, par la pêche, etc.). Le cadre administratif juridique fragmenté a également contribué à ralentir les procédures et à offrir de nombreuses prises aux multiples contentieux initiés par les opposants au développement de l'énergie éolienne en mer (riverains mécontents d'une vue naturelle « gâchée », candidats malheureux à l'attribution d'un projet, associations de défense de la nature soucieuses

1362. https://www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-mediterranee/leucate
1363. https://www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-mediterranee/gruissan
1364. https://www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-mediterranee/faraman
1365. https://www.eoliennesenmer.fr/facades-maritimes-en-france/facade-nord-atlantique-manche-ouest/groix-et-belle-ile
1366. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/eolien-mer

de l'impact environnemental des projets, pêcheurs inquiets quant aux effets négatifs sur un métier déjà fragilisé, etc.). Certaines des personnes auditionnées estiment ainsi que l'ampleur et la complexité de ces projets plaideraient pour une unification de leur traitement par un service administratif spécialisé, éventuellement centralisé, afin de gagner en efficacité en favorisant une meilleure courbe d'apprentissage et des économies d'échelle. Enfin, le coût des projets et les incertitudes pesant sur la pérennité de l'engagement des pouvoirs publics, en raison des divisions affectant l'opinion et les décideurs sur la politique énergétique dans les années 2010, ont rajouté un élément perturbateur supplémentaire (le moratoire sur l'éolien voté en juin 2025[1367] et les reports de la PPE 3 n'ont sans doute pas non plus été de nature à rassurer les acteurs économiques).

Au total, les délais entre l'autorisation et la mise en service ont pu aller, pour les projets déjà mis en service, jusqu'à plus de 12 ans, contre quelques années seulement en Europe du Nord.

Appels d'offres français pour l'éolien en mer

Tableau actualisé au 3 juillet 2026.

AO	Projet / puissance	Lauréat / consortium	État actualisé
AO1	Saint-Nazaire / Banc de Guérande 2011 – posé – 480 MW 80 éoliennes	Parc éolien en mer du banc de Guérande composé de : • EDF Renouvelables ; • EIH SARL (Enbridge et CPP Investments).	En service depuis 2022.
AO1	Fécamp 2011 – posé – 498 MW 71 éoliennes	Éoliennes offshore des Hautes Falaises composé de : • EDF Renouvelables ; • EIH SARL (Enbridge et CPP Investments) ; • Skyborn Renewables.	En service depuis 2024.
AO1	Saint-Brieuc 2011 – posé – 496 MW 62 éoliennes	Ailes Marines composé de : • Iberdrola.	En service depuis 2024.
AO1	Courseulles-sur-Mer / Calvados 2011 – posé – 448 MW 64 éoliennes	Éoliennes offshore du Calvados composé de : • EDF Renouvelables ; • EIH SARL (Enbridge et CPP Investments) ; • Skyborn Renewables.	En travaux ; mise en service annoncée pour 2027.
AO2	Îles d'Yeu et de Noirmoutier 2013 – posé – 500 MW 61 éoliennes	Éoliennes en mer îles d'Yeu et de Noirmoutier : • Ocean Winds (Engie et EDPR) ; • Sumitomo Corporation ; • Groupe Caisse des Dépôts.	Mis en service en 2026.

1367. Le moratoire sur l'éolien voté à l'Assemblée nationale en juin 2025 n'a pas été adopté définitivement : il a disparu avec le rejet de la proposition de loi « Gremillet » le 24 juin 2025.

AO	Projet / puissance	Lauréat / consortium	État actualisé
AO2	Dieppe-Le Tréport 2013 – posé – 500 MW 62 éoliennes	Éoliennes en mer de Dieppe-Le Tréport composé de : • Ocean Winds (Engie et EDPR) ; • Sumitomo Corporation ; • Groupe Caisse des Dépôts.	En travaux ; mise en service annoncée pour fin 2026.
AO3	Dunkerque 2016 – posé – 600 MW 46 éoliennes	Éoliennes en mer de Dunkerque composé de : • EDF Renouvelables ; • Enbridge.	Attribué en 2019 ; projet autorisé / en développement ; mise en service annoncée pour 2028.
AO4	Centre Manche 1 2021 – posé – 1 000 MW Entre 37 et 47 éoliennes	Éoliennes en Mer Manche Normandie composé de : • EDF renouvelables ; • Maple Power.	Attribué en 2023 ; en développement ; mise en service annoncée pour 2032.
AO5	Bretagne Sud 1 2021 – flottant – 250 MW 13 éoliennes envisagées à ce jour	Pennavel composé de : • Elicio ; • BayWa r.e. • Q Energy.	Attribué en 2024 ; études et préparation du dossier d'autorisations ; mise en service annoncée pour 2031/2032.
AO6	Golfe de Fos 1 2022 – flottant – 250 MW 19 éoliennes envisagées à ce jour	Société Éoliennes Méditerranée Grand Large, composée de : • EDF Renouvelables ; • Maple Power.	Attribué en 2024 ; études et préparation du dossier d'autorisations ; mise en service annoncée pour 2031.
AO6	Narbonnaise Sud-Hérault 1 2022 – flottant – 250 MW 19 éoliennes envisagées à ce jour	Groupement composé de : • Ocean Winds ; • Éolien en Mer Participation.	Attribué en 2024 ; études et préparation du dossier d'autorisations ; mise en service annoncée pour 2032.
AO7	Oléron 1 2022 – posé – 1 000 à 1 200 MW	Aucun lauréat.	Appel d'offres déclaré infructueux ; le projet Oléron 1 est repris dans l'AO10 à hauteur de 1,2 GW.
AO8	Centre Manche 2 2022 – posé – 1 500 MW	Centre Manche Energies composé de : • TotalEnergies en consortium initial avec RWE, qui s'est retiré.	Attribué en 2025 ; études et préparation du dossier d'autorisations ; mise en service annoncée pour 2033.
AO9	Extensions Bretagne Sud 1 ; Narbonnaise Sud-Hérault 1 ; Golfe de Fos 1 2024 – flottant – env. 1,3 à 1,65 GW selon zones	Aucun lauréat.	Procédure engagée en juillet 2024 puis intégrée à la procédure AO10 annoncée le 2 avril 2026.
AO10	Fécamp Grand Large ; 3 projets de 1,35 GW – éolien posé Bretagne Nord Ouest : 1,2 GW – éolien flottant Bretagne Sud 2 ; 0,5 GW – éolien flottant Oléron 1 ; 1,2 GW – éolien posé Narbonnaise Sud Hérault 2 : 0,5 GW – éolien flottant Golfe du Lion Centre ; 1 projet de 1,1 GW et 2 projets de 550 MW – éolien flottant Golfe de Fos 2 ; 0,5 GW – éolien flottant	Aucun lauréat à ce stade.	Procédure engagée le 2 avril 2026, intégrant les projets initialement prévus dans l'AO9. Cahier des charges publié le 12 juin 2026. Procédure portant sur environ 10 GW (5 GW d'éolien posé et 5 GW d'éolien flottant). Dépôt des offres jusqu'au 12 octobre 2026 ; désignation des lauréats attendue début 2027.

AO	Projet / puissance	Lauréat / consortium	État actualisé
AO11	Roches-Douvres		Procédure future. La zone de Roches-Douvres figure parmi les secteurs identifiés dans la planification maritime pour les futurs appels d'offres ; les caractéristiques définitives (technologie, puissance et calendrier) restent à arrêter.

L'ensemble des sources et des données chiffrées relatives aux appels d'offres et aux parcs éoliens en mer français sont regroupées, par façade maritime, sur le site https://www.eoliennesenmer.fr/.

Le pouvoir réglementaire et le législateur lui-même sont intervenus à plusieurs reprises pour tenter de simplifier le cadre juridique applicable et de réduire les délais induits par les contentieux. Notamment, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi APER, s'est efforcée de rendre plus facile la mise en œuvre des parcs éoliens.

Focus n° 41

Un régime juridique de l'éolien en mer complexe mais aménagé

Les éoliennes en mer sont soumises à un régime administratif et juridique complexe, à la fois pour la construction d'un parc et son exploitation ainsi que son rattachement au réseau électrique.

La nature des autorisations requises dépend d'abord de l'espace maritime dans lequel les installations sont implantées. Lorsque le projet est situé sur le domaine public maritime, le développeur du parc et RTE doivent, chacun pour les ouvrages qui le concernent, obtenir une autorisation environnementale, régie par les articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, ainsi qu'un titre d'occupation du domaine public maritime, prenant la forme d'une concession d'utilisation du domaine public maritime prévue par les articles L. 2124-3 et R. 2124-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Ces actes relèvent du préfet de département. L'autorisation environnementale tient lieu d'arrêté d'approbation de la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime conformément au 18° de l'article L. 181-2 du code de l'environnement. Lorsque le parc est implanté en ZEE ou sur le plateau continental, les installations de production et leurs ouvrages de raccordement relèvent du régime de l'autorisation unique prévu par l'article 20 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016. Délivrée par le préfet maritime, cette autorisation tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires à la construction, à l'exploitation et à l'utilisation des installations concernées. S'agissant des ouvrages de raccordement, l'autorisation environnementale tient en outre lieu, en application du 17° du I de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, d'autorisation unique de l'article 20 et de l'agrément du tracé des câbles prévu par l'article 28 de la même ordonnance.

Sur le plan de l'urbanisme, les éoliennes en mer bénéficient d'un régime particulier. En application des articles L. 421-5 et R.* 421-8-1 du code de l'urbanisme, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de basse mer, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. Cette dispense n'exclut toutefois pas la prise en compte des exigences propres à l'occupation du domaine public maritime : l'article L. 2124-1 du CG3P impose que les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées, de celle des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites, paysages et ressources biologiques. D'autre part, les projets de parcs éoliens en mer doivent être compatibles avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade, en application de l'article L. 219-4 du code de l'environnement.

Pour accélérer le développement des projets éoliens *offshore* tout en sécurisant leur réalisation, leur régime juridique a été profondément aménagé par des réformes successives, notamment législatives.

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC) a simplifié les procédures applicables aux énergies renouvelables en mer. Elle a ainsi prévu que tout ou partie de l'étude d'impact puisse être réalisée et mise à disposition des maîtres d'ouvrage par le ministre chargé de l'énergie mais aussi que les autorisations administratives relatives à un parc éolien en mer et son raccordement puissent présenter des caractéristiques variables dans des limites maximales précisées par les autorisations, permettant ainsi aux développeurs éoliens et à RTE d'adapter leurs ouvrages aux évolutions technologiques disponibles lors de l'engagement en phase de construction, sans devoir solliciter une nouvelle autorisation, dès lors que le projet demeure dans les limites fixées par l'autorisation initiale (article L. 181-28-1 du code de l'environnement). La loi impose également au ministre chargé de l'énergie de saisir, préalablement au lancement de la procédure de mise en concurrence, la Commission nationale du débat public afin d'organiser la participation du public en amont, notamment sur la localisation des zones d'implantation (article L. 121-8-1 du code de l'environnement).

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP) a prolongé ce mouvement. Elle a modifié l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement en permettant la mutualisation de la participation du public à l'échelle d'une façade maritime. Elle a par ailleurs prévu que tous les recours contre les décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer ainsi qu'à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages des réseaux publics d'électricité afférents et aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, le pré-assemblage, l'exploitation et la maintenance de ces installations et ouvrages seraient jugés par le Conseil d'État en premier et dernier ressort (article L. 311-13 du code de justice administrative).

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite loi APER) a, quant à elle, renforcé le rôle du document stratégique de façade (DSF) comme instrument de planification

spatiale de l'éolien en mer (articles 56 à 66). Les DSF doivent ainsi identifier les zones prioritaires pour l'éolien en mer et ses raccordements, à dix ans et à l'horizon 2050, ces zones devant permettre d'atteindre les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ces zones doivent tenir compte de la biodiversité et des aires marines protégées. La loi privilégie également les implantations en ZEE pour éloigner les parcs des côtes et réduire leur impact paysager ainsi que les oppositions qu'ils suscitent. Il est également prévu que la procédure de participation du public prévue à l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement puisse être menée en commun avec celle prévue à l'article L. 121-8 du même code pour les documents stratégiques de façade et, à cette fin, le ministre chargé de l'énergie et celui chargé de la mer saisissent conjointement la Commission nationale du débat public.

L'article L. 311-10-3 du code de l'énergie renforce le rôle de l'État dans la préparation des appels d'offres, en lui confiant la réalisation, éventuellement par anticipation, des études techniques et environnementales nécessaires à l'élaboration des projets par les candidats et à la réalisation de l'étude d'impact. La loi modifie l'article L. 181-2 du code de l'environnement afin que l'autorisation environnementale tienne lieu, lorsqu'ils sont nécessaires à l'établissement des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité afférents, d'autorisation unique et d'agrément prévus respectivement par les articles 20 et 28 de l'ordonnance du 8 décembre 2016, applicables aux activités, ouvrages ou câbles situés sur le plateau continental ou de la ZEE.

La loi crée un régime particulier pour les projets situés à cheval entre la mer territoriale et la ZEE en introduisant un article 40-1 dans l'ordonnance de 2016 prévoyant que ces installations de production d'énergie renouvelable en mer sont régies par les règles applicables aux installations situées exclusivement en mer territoriale et que les autorisations d'occupation domaniale délivrées pour ces installations valent autorisation d'implantation pour la partie située en ZEE.

La loi cherche également à renforcer la sécurité juridique des projets en dotant le juge administratif d'un pouvoir de régularisation.

La loi clarifie par ailleurs le régime des installations flottantes en prévoyant que ces installations doivent être immatriculées, peuvent être francisées et sont soumises à des règles de sécurité maritime, de sûreté d'exploitation et de prévention de pollution. Sont en revanche supprimées les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1687 qui imposaient l'obtention d'un titre de navigation.

- ***L'enjeu de l'adaptation des infrastructures portuaires pour faire face au développement de l'éolien en mer***

La dimension portuaire de la chaîne logistique de l'éolien en mer a été assez bien anticipée pour les premiers parcs français. Cette prise en compte tient à la mobilisation anticipée de certains ports mais aussi aux exigences des procédures de mise en concurrence. Les candidats devaient justifier, dès l'appel d'offres, des ports qu'ils entendaient mobiliser pour les différentes étapes du projet et produire les accords conclus avec les gestionnaires portuaires afin de garantir la disponibilité des capacités nécessaires. Toutefois, le changement

d'échelle attendu dans les prochaines années fait apparaître un risque réel de saturation des infrastructures portuaires, qui constituent l'un des principaux goulets d'étranglement du développement de l'éolien en mer.

Pour l'éolien flottant, la question portuaire fait l'objet d'un traitement particulier dans le cadre de France 2030. Un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI), lancé en avril 2022 par l'ADEME, avait pour objet d'identifier les plateformes portuaires susceptibles d'adapter leurs infrastructures aux besoins de l'éolien flottant (construction de composants pour les flotteurs, assemblage de flotteurs, équipements pour les différentes étapes d'installation à quai et en mer). Les lauréats annoncés en mai 2023 ont permis de faire émerger plusieurs projets portuaires (Cherbourg, Nantes Saint-Nazaire, Brest-Lorient, Marseille) avec des montants alloués allant d'environ 95 000 à 3 590 000 euros[1368]. Il peut être noté que, en parallèle, l'ADEME a également lancé un AMI « filière industrielle de l'éolien flottant » visant les projets industriels de production d'équipements, de construction ou d'assemblage de flotteurs, d'équipements pour l'installation à quai et en mer avec des montants alloués allant d'environ 85 000 euros à 487 000 euros. Ce premier dispositif intéressant les ports, essentiellement orienté vers les études de faisabilité, a été prolongé par un appel à projets lancé en mars 2024, destiné à soutenir plus directement les investissements d'adaptation des infrastructures portuaires pour l'industrie de l'éolien flottant. Bien que celui-ci soit clos au 31 janvier 2025, la liste des lauréats n'a, au 31 juillet 2026, toujours pas été communiquée.

Cette prise en compte du caractère stratégique du maillon portuaire dans le développement de l'éolien en mer n'épuise toutefois pas la question de la gouvernance de cette montée en capacité. À mesure que les projets changent d'échelle, l'adaptation des ports ne peut plus relever seulement d'initiatives locales, même soutenues par l'État, ni d'une logique de réponse ponctuelle aux besoins des développeurs. Elle suppose une planification nationale plus structurée, articulée avec celle des parcs éoliens eux-mêmes. De la même manière que l'État identifie les zones propices à l'implantation des parcs, il pourrait aussi conduire une analyse stratégique des capacités portuaires mobilisables (foncier disponible, accessibilité, profondeur des quais, capacités industrielles, investissements nécessaires) afin d'affecter les ressources en fonction des besoins de la filière, des calendriers de mise en service et des complémentarités entre façades. Cette approche plus volontariste et coordonnée permettrait d'éviter que l'inadaptation des infrastructures portuaires s'ajoute aux autres facteurs de ralentissement du déploiement de l'éolien en mer.

1368. Les chiffres cités dans ce paragraphe sont extraits de : https://agirpourlatransition.ademe.fr/entreprises/aides-financieres/catalogue/aap/appel-manifestation-dinteret-pour-le-developpement-des-infrastructures-portuaires-metropolitaines-pour-leolien-flottant.

Focus n° 42
Déploiement de l'éolien maritime dans les ports hexagonaux par façade maritime

Façade Manche – Mer du Nord et Nord Atlantique

Le Havre accueille la giga-usine dédiée à la fabrication de pales et de nacelles Siemens Gamesa sur un espace de 36 hectares et dont les retombées sociales sont estimées à 750 emplois directs et indirects[1369].

Cherbourg héberge l'usine LM Wind Power, spécialisée dans la fabrication de pales de plus de 100 mètres de longueur[1370] (le gabarit exceptionnel de ces composants impose des contraintes strictes d'infrastructure : quais de grande longueur, darses profondes, espaces de stockage sécurisés).

Brest se positionne en port intégrateur grâce à la création d'un terminal dédié aux EMR (rendu possible par 250 millions d'euros d'investissements publics), d'autant que sa situation géographique en fait une tête de pont naturelle vers la mer Celtique, espace maritime à fort potentiel éolien y compris pour le Royaume-Uni et l'Irlande. Ces infrastructures ont attiré des opérateurs du secteur, comme Eiffage Métal et Navantia.

Façade Atlantique

Nantes Saint-Nazaire a contribué au déploiement du premier parc éolien *offshore* français (mis en service en 2022), conduisant à l'émergence d'un premier écosystème industriel et logistique local et le port développe désormais une plateforme dite Éole, base industrielle conçue pour l'éolien flottant, avec un quai de 530 mètres[1371]. Un partenariat a par ailleurs été signé avec le projet Pennavel dans le cadre de l'appel d'offres AO5, confirmant le rôle central de Saint-Nazaire dans la dynamique nationale.

Lorient se positionne sur le segment de la maintenance et de la base arrière logistique pour les projets du Sud Bretagne, positionnement de maintenance en cohérence avec la proximité géographique de plusieurs zones d'implantation de parcs envisagés.

Les ports de Nouvelle-Aquitaine ont engagé une démarche de coordination interportuaire à travers le projet Aquitania Wind Energy, qui vise à répartir les fonctions entre les différents sites (production d'éléments métalliques à Bayonne, assemblage et mise à l'eau de flotteurs à Bordeaux, intégration des turbines sur flotteurs et maintenance à La Rochelle, stockage et expédition des équipements d'ancrage à Rochefort), constituant un exemple intéressant de coopération interportuaire dans un secteur où la taille des composants rend difficile la concentration de toutes les opérations sur un seul site.

1369. https://www.arteliagroup.com/fr/project/siemens-gamesa-offshore-wind-turbine-plant/
1370. https://www.lmwindpower.com/en/stories-and-press/stories/news-from-lm-places/lm-wind-power-manufactures-the-worlds-first-wind-turbine-blade-beyond-100-meters
1371. https://www.nantes.port.fr/sites/default/files/2026.05.19_CP_Nantes%20Saint-Nazaire%20-%20Pennavel.pdf

Façade Méditerranée

Port-La Nouvelle et Sète font l'objet d'une transformation rapide sur la façade méditerranéenne : avec un investissement de 340 millions d'euros apporté par la Région Occitanie et soutenu par un prêt de 150 millions d'euros de la Banque européenne d'investissement[1372], le port est en cours de transformation profonde avec l'ambition de devenir le *hub* méditerranéen de l'éolien flottant et de l'hydrogène vert.

La zone de Fos-sur-Mer et Marseille[1373] porte déjà le projet pilote Provence Grand Large, premier parc éolien flottant français en Méditerranée. Le Grand port maritime de Marseille porte par ailleurs le projet DEOS, destiné à adapter la zone industrialo-portuaire de Fos au développement de l'éolien flottant. Initialement conçu comme une plateforme de construction et d'assemblage d'éoliennes flottantes, le projet a été redéfini en raison de contraintes techniques, notamment liées aux limitations de hauteur dans les zones de survol de la base aérienne d'Istres (dans sa configuration révisée, Fos-sur-Mer serait davantage positionné sur la construction de flotteurs, qui pourraient ensuite être acheminés vers un port intégrateur, tel que Port-La Nouvelle, pour l'assemblage final des éoliennes).

➢ ***L'impact des projets éoliens sur l'environnement***

Les projets éoliens en mer ont à l'évidence des impacts sur l'environnement marin et sont donc logiquement soumis à étude d'impact en application de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement (rubrique 31). Ils peuvent également avoir des effets positifs, certains animaux marins utilisant leurs structures immergées pour y développer de nouveaux habitats, ce qui peut favoriser un développement de la faune et de la flore sous-marine.

Mais, au-delà des évaluations ponctuelles qui doivent être réalisées pour chaque projet, une évaluation plus globale apparaît pertinente. À cette fin, les ministres chargés de l'énergie, de l'environnement et de la mer ont, en 2023, dans le cadre de l'Observatoire national de l'éolien en mer, mandaté l'Ifremer et le CNRS pour conduire une « Expertise Scientifique Collective » afin d'établir une revue inédite de l'état des connaissances scientifiques disponibles sur les effets des parcs éoliens en mer et de leurs raccordements sur la biodiversité marine et les socio-écosystèmes marins et côtiers[1374]. Menée depuis janvier 2024 par un collectif pluridisciplinaire de 25 chercheurs et chercheuses issus de 13 organismes nationaux de recherche, cette expertise repose sur l'analyse de plus de 4 500 publications.

L'expertise invite à dépasser une lecture binaire des parcs éoliens en mer, qui ne peuvent être regardés ni comme systématiquement favorables ni comme nécessairement défavorables à la biodiversité. Leurs effets dépendent des espèces, des habitats, des technologies utilisées, de la localisation des parcs et de leur cumul avec d'autres pressions. Elle appelle donc à renforcer les suivis

1372. Banque européenne d'investissement, « L'UE, concrètement : l'éolien flottant en France », 2 mai 2024, relatif au financement européen de la rénovation des ports de Sète et de Port-La Nouvelle.
1373. https://www.concertation-deos.fr/actu/9/le-projet-avance
1374. https://esco-eoliennesenmer.fr/presentation/

de long terme et multisites, à harmoniser les méthodes de suivi, à élargir les recherches aux espèces et pressions peu étudiées, à mieux évaluer les effets cumulés et à tester davantage l'efficacité réelle des mesures d'atténuation.

c) Les perspectives offertes en France par les autres énergies marines renouvelables

La mer offre d'autres perspectives de développement d'énergie renouvelable que la seule énergie éolienne, même si les autres filières sont moins développées à beaucoup d'égards.

➢ ***Dans l'Hexagone, des développements encore circonscrits***

C'est notamment le cas de **l'hydrolien marin**, technologie exploitant l'énergie cinétique des courants sous-marins, qui est encore à un stade expérimental. Les espaces propices à son développement sont plus limités et, dans l'Hexagone, ils se concentrent principalement autour de deux sites : le Raz-Blanchard dans la péninsule du Cotentin (Manche) et le Passage du Fromveur (Finistère), l'intensité des courants marins y offrant une ressource potentiellement exploitable à l'échelle industrielle. C'est dans cette perspective que la PPE3 prévoit le lancement d'un premier appel d'offres portant sur un parc hydrolien commercial de 250 MW au Raz-Blanchard, dont l'attribution est visée d'ici 2030[1375]. Plusieurs installations pilotes ont préfiguré ce projet. L'hydrolienne OceanQuest, développée par CMN-HydroQuest, a ainsi été testée avec succès sur le site de Paimpol-Bréhat, en Bretagne, pendant deux ans. Deux fermes pilotes sont par ailleurs en développement dans le Raz-Blanchard : Flowatt (17,5 MW, porté par HydroQuest, Qair et CMN), et NH1 (12 MW, porté par Normandie Hydroliennes), toutes deux lauréates de l'appel à projets européen Innovation Fund à l'automne 2024. La mise en service de NH1 est prévue pour 2029, pour une production estimée à 34 GWh par an, soit l'alimentation d'environ 15 000 habitants[1376].

Les filières houlomotrices (utilisation de l'énergie des vagues) et marémotrice (utilisation de l'énergie de la marée) bénéficient d'un soutien financier à l'échelle européenne : entre 2007 et 2019, les dépenses de recherche et développement agrégées ont atteint 3,84 milliards d'euros en Europe, dont 2,74 milliards d'origine privée, les financements publics nationaux et européens contribuant respectivement à hauteur de 463 et 493 millions d'euros[1377].

En France, l'usine marémotrice de la Rance poursuit sa production depuis son inauguration en 1966 sur la Côte d'Émeraude (Ille-et-Vilaine). Conçue dans la France des « Trente Glorieuses » comme un projet pionnier d'exploitation industrielle de l'énergie des marées, alors désignée sous le terme de « houille bleue », elle tire parti du marnage exceptionnel de l'estuaire de la Rance, dont l'amplitude moyenne atteint 8,2 mètres et l'amplitude maximale 13,5 mètres. Autorisée par un décret du 8 mars 1957 portant déclaration d'utilité publique

1375. PPE 3, p. 104.
1376. https://normandiehydroliennes.fr/le-projet-nh1/
1377. Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat, COM (2020) 741 final, Bruxelles, 19 novembre 2020, pp. 23-24.

et concession à EDF[1378] et construite entre 1961 et 1966, l'installation comprend vingt-quatre groupes bulbes axiaux réversibles, innovation technique majeure à l'époque, permettant le turbinage dans les deux sens de marée, répartis dans un barrage-usine de 750 mètres traversant l'estuaire, complété d'une écluse assurant la continuité de la navigation. Avec une puissance installée de 240 MW et une production annuelle moyenne de 0,5 TWh, l'ouvrage, exploité par EDF Hydro, demeure l'unique usine marémotrice industrielle française[1379].

L'énergie houlomotrice, issue du mouvement des vagues, demeure à un stade de maturité technologique moins avancé, tout en bénéficiant d'un soutien institutionnel européen dans le cadre de l'objectif de 40 GW d'énergies océaniques à l'horizon 2050. La façade atlantique française offre à cet égard un potentiel d'implantation notable (par exemple le prototype WAVEGEM de GEPS Techno, testé depuis 2019 sur le site d'essais SEM-REV de Centrale Nantes, au large du Croisic, ou le projet houlomoteur Sud-Aquitain, porté par la Région Nouvelle-Aquitaine et la Communauté Pays Basque, qui a permis d'identifier plusieurs zones à potentiel dans les Pyrénées-Atlantiques et les Landes).

La PPE 3 prévoit notamment le suivi du potentiel et des coûts de l'énergie osmotique, produite spontanément par la rencontre de l'eau douce et de l'eau salée dans les estuaires et delta. Le gisement national serait estimé à plus de 35 TWh/an, dont une dizaine en métropole, et le potentiel mondial techniquement exploitable à environ 2 000 TWh/an, soit l'équivalent de la production éolienne mondiale en 2022[1380]. Dans le delta du Rhône, la première centrale osmotique pilote de France a été installée à l'écluse de Barcarin, à Port-Saint-Louis-du-Rhône, dans le cadre d'un partenariat industriel entre CNR et *Sweetch Energy* représentant près de 3 millions d'euros d'investissement. Elle met en œuvre la technologie brevetée INOD® (*Ionic Nano Osmotic Diffusion*), une membrane biosourcée à tubes nanométriques atteignant « *une puissance supérieure à 20 W/m² de membrane en système capacitif en laboratoire* »[1381].

➢ ***Outre-mer, un réel potentiel de déploiement***

Le potentiel de déploiement des énergies marines renouvelables (EMR) dans les outre-mer est important. L'article L. 141-5 du code de l'énergie prévoit une co-élaboration des programmations pluriannuelles de l'énergie entre l'État et la collectivité territoriale compétente notamment pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna.

La Réunion est très active pour développer des EMR, en particulier l'éolien en mer et l'énergie thermique des mers, une cellule dédiée à ces énergies ayant débuté ses travaux en mars 2024. A ainsi été étudié le potentiel de déploiement de parcs éoliens marins au large de l'île, conduisant à l'établissement

1378. Décret du 8 mars 1957 d'utilité publique et concession à EDF de l'aménagement et de l'exploitation de l'usine marémotrice de la Rance.
1379. P. Naegel, « Une première mondiale énergétique française : l'usine marémotrice de la Rance », 2012. <halshs00746910> ; https://www.edf.fr/usine-maremotrice-rance/produire-de-lelectricite.
1380. O. A. Alvarez-Silva, *Salinity Gradient Energy. Global potential estimation*, étude non publiée réalisée à la demande de Sweetch Energy, 2022, citée dans L. Bocquet, B. Mottet et J.-C. Rigaut, « La puissance osmotique ou la révolution française des énergies renouvelables ? », *La Revue de l'Énergie*, 2023, vol. 666, n° 1, p. 53.
1381. L. Bocquet, B. Mottet et J.-C. Rigaut, « La puissance osmotique ou la révolution française des énergies renouvelables ? », *La Revue de l'Énergie*, 2023, vol. 666, n° 1, p. 55.

d'une cartographie des zones propices à l'installation d'éoliennes flottantes et à l'identification de sept zones techniquement favorables (délimitées selon des critères cumulatifs stricts : profondeur maximale de 1 000 mètres, vitesse de vent moyenne supérieure à 7 m/s à 100 mètres d'altitude, exclusion des fonds présentant des pentes supérieures à 10°, incompatibles avec les systèmes d'ancrage)[1382]. Ces études ont conduit le comité interministériel de la mer (CIMer) de 2025 à identifier à La Réunion « *une première étape potentielle pour le déploiement des EMR en Outre-mer* » et à décider le lancement d'une consultation de la filière[1383] afin de « *recueillir l'expertise des acteurs du secteur sur plusieurs dimensions clés d'un éventuel projet, notamment la puissance minimale nécessaire, les coûts d'investissement et d'opération, le tarif estimé nécessaire à la rentabilité du projet, les études à mener, la faisabilité technique compte tenu des contraintes cycloniques et de bathymétrie, les besoins logistiques, le cadre financier et la planification du projet* »[1384].

La **Polynésie** est particulièrement avancée sur l'utilisation de l'énergie thermique des mers, dont le principe repose sur l'exploitation des différences de températures entre eaux de surface et eaux profondes, d'autant qu'elle dispose à cet égard d'un potentiel important dans la mesure où nombre de ses îles présentent l'avantage d'avoir une faible distance à couvrir pour atteindre des profondeurs suffisantes permettant d'assurer le bon fonctionnement du système. L'un des dispositifs les plus aboutis est le SWAC (*Sea Water Air Conditioning*), système de climatisation qui exploite la frigorigène naturelle des eaux marines profondes (pompée à plusieurs centaines de mètres de profondeur, l'eau froide circule dans un échangeur thermique qui refroidit le circuit de climatisation d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments, avant d'être restituée en mer sans consommation de fluide frigorigène ni rejet polluant). Ce procédé permet de réduire de 80 à 90 % la consommation électrique liée à la climatisation. Son utilisation se développe en Polynésie depuis près d'une dizaine d'années, grâce notamment à des entreprises locales pionnières de ce système : d'abord dans des structures hôtelières plutôt de petite taille puis, à partir de juillet 2022, au centre hospitalier de Tahiti qui dispose ainsi du plus grand système SWAC au monde. Ce dispositif est également mis en œuvre à La Réunion, au centre hospitalier de Saint-Pierre.

1382. N. Etheve, *Note méthodologique. Analyse multicritère pour l'identification de zones propices à l'éolien flottant à La Réunion*, note du 2 mai 2023.
1383. SGMer, CIMer 2025, dossier de presse, p. 17.
1384. « Questions de la consultation publique de la filière concernant le potentiel de développement d'un parc éolien en mer à La Réunion », Consultation publique sur le potentiel de développement éolien en mer à La Réunion, 25 août 2025, p. 1.

2.3.4. La mer et le littoral, entre richesse économique et fragilité environnementale

2.3.4.1. Le littoral, attractivité touristique et moteur économique

Dès la fin du XVIIIe siècle, un tourisme balnéaire commence à se développer dans une dimension d'abord hygiéniste, réservé aux élites : le corps médical commence à recommander les bains de mer pour leurs vertus thérapeutiques contribuant à la naissance d'un tourisme des « bains de mer »[1385], en Angleterre (Brighton, première station balnéaire) puis en France (création en 1785 à Boulogne-sur-Mer du plus ancien établissement français de bains de mer chauds[1386]). Au XIXe siècle, le développement du chemin de fer facilite l'accès au littoral et contribue à l'essor du tourisme balnéaire dans des villes, Biarritz (lancé par l'Empereur Napoléon III et l'impératrice Eugénie) et surtout la Côte d'Azur s'imposant comme un littoral de prestige (la *French Riviera*), fréquentée par les aristocraties européennes. L'essor du tourisme littoral accompagne les transformations sociales de la France du XXe siècle, avec notamment l'instauration des congés payés en 1936 puis, à partir des années 1950, avec l'augmentation du niveau de vie, la généralisation de l'automobile individuelle et le développement des infrastructures. Avec les années 1960, l'État favorise ce mouvement, notamment avec l'aménagement du littoral (*cf.* la mission Racine, en 1963 pour l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon[1387], et la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine, en 1967[1388]).

La sociologie du tourisme balnéaire évolue, notamment avec l'apparition d'appartements de vacances, de campings, de lieux festifs, de stations naturistes ou de clubs de vacances et, en dehors de la saison d'été, le tourisme d'affaires et la thalassothérapie[1389]. À côté de la plaisance voire de la grande plaisance, héritées du XIXe siècle, de nouveaux loisirs littoraux apparaissent (tels que la planche à voile, le surf, la plongée, le ski nautique ou le kitesurf...).

a) Le tourisme littoral, pilier de « l'économie bleue » française

Selon l'OCDE, en 2019, la valeur ajoutée brute (VAB) du tourisme maritime et côtier s'élevait à 1 060 milliards de dollars américains (USD)[1390], essentiellement en Europe, en Asie orientale et en Amérique du Nord[1391].

1385. Voir les travaux du médecin Richard Russell et notamment son traité « Les effets des bains de mer sur les glandes », publié en 1750, recommandant l'usage de l'eau de mer sur le plan médical ; puis cette pratique a été popularisée par l'ouvrage Médecine domestique du médecin William Buchan (1789).
1386. Y. Perret-Gentil, A. Lottin, J.-P. Poussou, *Les villes balnéaires d'Europe occidentale du XVIIIe siècle à nos jours*, PUPS, 2008, p. 99.
1387. https://www.culture.gouv.fr/Media/Regions/Drac-Occitanie/Files/Doc-Actu/Doc-Actu-2018/La-Grande-Motte/Depliant-Mission-Racine
1388. https://francearchives.gouv.fr/fr/findingaid/e7374c1ad2000804f861e766d92fd57830eae6ae
1389. F. Debié, « Une forme urbaine du premier âge touristique : les promenades littorales », *Mappemonde*, 1993/1, p. 37. DOI : https://doi.org/10.3406/mappe.1993.1057.
1390. *The EU Blue Economy Report 2025*, *op. cit.*, p. 67.
1391. *Ibid.*, p. 71.

Dans l'Union européenne, en 2022[1392], le secteur du tourisme côtier a généré un chiffre d'affaires total de 238 milliards d'euros représentant une VAB de 82 milliards d'euros (soit près d'un tiers de la VAB totale de l'économie bleue de l'Union). Après avoir été fortement touché par la pandémie de la Covid (avec une chute de 64 % de la VAB), le secteur a retrouvé son niveau d'avant-crise. Cette richesse est fortement concentrée dans les pays du sud de l'Europe : l'Espagne représente à elle seule 28 % de la VAB du secteur, devant la France (15 %), l'Italie (12 %), la Grèce (9 %) et le Portugal (7 %). L'hébergement représente la part la plus importante de la VAB du tourisme côtier, avec environ 52 %. En 2023, plus de 1,4 milliard de nuitées ont été passées dans des hébergements touristiques situés dans les régions côtières (hôtels, hébergements de vacances et autres hébergements de courte durée, terrains de camping, parcs pour véhicules de loisirs et parcs pour caravanes). En 2023, le tourisme dans les zones côtières était en moyenne issu à 57 % de résidents étrangers[1393]. L'OCDE estime que le tourisme maritime et côtier continuera à croître d'ici 2030, porté notamment par l'augmentation de la demande dans les économies émergentes[1394], avec le développement probable d'un tourisme régional et de proximité sous l'effet conjugué de la hausse du coût du transport aérien et d'une sensibilité environnementale accrue des voyageurs. La Commission européenne identifie trois grands enjeux pour l'avenir du secteur : la question du tourisme durable, la numérisation des services touristiques et les effets du changement climatique.

Avec 5 500 kilomètres de côtes dont 1 948 kilomètres de plage répartis sur quatre façades maritimes, 26 départements et 885 communes littorales, l'Hexagone offre une grande diversité paysagère et touristique[1395]. S'y ajoutent les 14 500 kilomètres de linéaires côtiers des territoires ultramarins qui constituent des atouts touristiques exceptionnels. Le littoral français demeure donc, tant pour la clientèle française que pour les clientèles européennes et internationales, une destination privilégiée.

Le tourisme littoral représente plus de 24 milliards d'euros de VAB et plus de 336 000 emplois (soit 56 % de l'économie maritime française)[1396]. Bien que le littoral ne représente que 4 % du territoire national, il concentre, en 2024[1397], 32 % des nuitées marchandes françaises (soit 228 millions, en hausse de 3 % par rapport à 2023). L'hôtellerie de plein air reste un mode d'hébergement central puisqu'elle concentre 35 % des nuitées marchandes littorales, le littoral regroupant à lui seul la moitié de la capacité d'accueil française en hôtellerie de plein air. La durée moyenne de séjour sur le littoral est relativement longue : 8,3 nuits, contre 6,8 nuits dans les autres espaces touristiques[1398].

1392. *Ibid.*, pp. 52 et s.
1393. Les parts les plus élevées de touristes étrangers dans les zones côtières sont enregistrées à Chypre (94 %), en Croatie et à Malte (93 %), ainsi qu'en Grèce (86 %). À l'inverse, les parts les plus faibles sont observées en Roumanie (3 %), en Allemagne (7 %) et en Lituanie (15 %) – *The EU Blue Economy Report 2025, op. cit.*
1394. OCDE (2025), *The Ocean Economy to 2050*, *op. cit.*, p. 113.
1395. Atout France, Pôle Littoraux – Le tourisme littoral, un incontournable de la Destination France. Point de situation 2026.
1396. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *mars 2024*, p. 27.
1397. Atout France, Le tourisme littoral, un incontournable de la Destination France, 2026, *op. cit.*
1398. *Ibid.*

En termes de destination, la Méditerranée reste dominante, avec en tête les départements de l'Hérault (13,5 millions de nuitées en 2024, dont plus d'un quart de touristes étrangers) et du Var (13,1 millions de nuitées, dont plus du tiers de touristes étrangers)[1399], les clientèles européennes (Europe de l'Ouest essentiellement) et extra-européennes représentant plus de 30 % des nuitées littorales[1400]. Il reste que le littoral français fait face à une forte concurrence européenne, notamment espagnole mais aussi italienne, grecque et portugaise et maintenant croate voire maltaise. Quant aux destinations ultramarines[1401], elles ont accueilli environ 2 millions de touristes et 4,5 millions de passagers aériens en 2024, générant 2,5 milliards d'euros de recettes touristiques. Ces flux reposent sur des modèles touristiques différents selon les territoires : la clientèle internationale est prédominante en Polynésie (68 % des visiteurs) et en Nouvelle-Calédonie (55 %) alors que la zone Antilles-Guyane (59 à 71 %) et surtout La Réunion dépendent très fortement de la clientèle française (83 % des visiteurs). La croisière constitue un autre pilier du tourisme ultramarin (en 2018, 2,2 millions de croisiéristes en escale et 325 000 passagers en tête de ligne[1402], surtout dans la zone Antilles-Caraïbes).

Le secteur est confronté à un enjeu de transition : les littoraux sont des espaces attractifs mais fragiles, soumis à une forte concentration spatiale et temporelle des flux touristiques. Sous l'effet de cette attractivité croissante et des importantes pressions démographiques et touristiques, le parc de logements du littoral français a augmenté de 45 % entre 1990 et 2019, soit une progression de 1,7 million de logements supplémentaires (1,3 million en métropole et 400 000 en outre-mer)[1403]. Cette hausse dépasse de huit points la moyenne nationale et, sur la même période, les résidences secondaires sur le littoral ont augmenté de 1,5 % par an (et même de 3,2 % par an en outre-mer).

Cette dynamique de développement a des conséquences sur les équilibres environnementaux de ces territoires. Ainsi, l'artificialisation des sols liée à la construction de logements, d'infrastructures touristiques et d'équipements de loisirs contribue à la fragmentation des habitats naturels et à la régression des espaces littoraux les plus sensibles, tels que les dunes, les zones humides, les lagunes ou les marais côtiers. La forte saisonnalité de l'activité touristique accentue également les pressions sur les ressources locales (consommation d'eau potable, besoins accrus en énergie, en traitement des eaux usées et en gestion des déchets) et contribue à une hausse majeure des émissions de gaz à effet de serre. En outre, la fréquentation touristique peut fragiliser les écosystèmes marins et côtiers (piétinement des dunes, érosion des sentiers littoraux, ancrage des embarcations dans les herbiers marins, nuisances sonores, etc.). À l'inverse, les évènements climatiques peuvent fragiliser l'attractivité de destinations souvent insulaires (à l'instar de ce qui se passe dans l'État du Queensland, en Australie, le blanchiment de la Grande Barrière de corail entraînant la perte

1399. *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024*, *op. cit.*, p. 29.
1400. *Ibid.*
1401. https://www.atout-france.fr/fr/territoires-et-filieres-touristiques/la-france-des-outre-mers.
1402. Atout France, Les chiffres clés du tourisme des destinations ultramarines françaises, mai 2021, p. 4.
1403. Les chiffres de ce paragraphe et du suivant sont extraits de *Chiffres clés de la mer et du littoral, Édition 2024, op. cit.*

d'un million de visiteurs chaque année, soit 10 000 emplois[1404]). Il est vrai que, à l'inverse, certaines régions gagnent en attractivité (*cf.* plages des Hauts-de-France par exemple).

Pour l'agence de développement touristique en France, Atout France, l'objectif est de favoriser l'étalement de la saison touristique dans le temps (*cf.* développement d'offres hors saison) et le renforcement des liens avec les espaces rétro-littoraux[1405]. Le développement d'un tourisme durable est d'autant plus important dans les territoires d'outre-mer qu'ils concentrent 80 % de la biodiversité et un volume important d'espèces endémiques. À cette pression anthropique s'ajoute de surcroît l'érosion du trait de côte qui produit des effets visibles sur la géographie des littoraux et nécessairement sur les activités économiques et touristiques qui s'y déploient.

b) La plage, au croisement des loisirs, de la consommation mais aussi de la police et de la réglementation

La plage constitue un élément sociologique important en termes de structuration des loisirs, y compris par leur représentation. Les 1 948 kilomètres de plages françaises[1406] accueillent une grande diversité d'activités (baignade, promenade, repos avec ou sans location de transat, jeux de plage, restauration, clubs de plage, animation sportive, etc.). Elle peut aussi constituer la base logistique de certaines pratiques maritimes comme le surf, la plongée sous-marine, le kayak, la planche à voile, le jet-ski, le ski nautique, la voile légère ou les excursions en mer. Les sports nautiques évoluent également vers de nouvelles pratiques, telles que le *kitesurf*, l'*hoverboard,* les sports à « *foil* » (une aile positionnée sous une planche permettant de glisser au-dessus de la surface de l'eau), le kayak gonflable voire le cyclisme sur l'eau. La France compte environ un millier de bases nautiques et 4 500 structures affiliées aux fédérations sportives (voile, surf, plongée, canoë)[1407] et on estime à 11 millions[1408] le nombre de pratiquants de loisirs nautiques réguliers ou occasionnels (hors plaisanciers)[1409].

Les activités nautiques de loisir en mer sont organisées par une réglementation, principalement fixée par la division 240 du règlement annexé à l'arrêté du 23 novembre 1987, pris en application du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires.

1404. The Australia Institute, Rod Campbell et Tom Swann, *Great Barrier Bleached : Coral bleaching, the Great Barrier Reef and potential impacts on tourism*, juin 2016.
1405. La France des outre-mer, Chiffres 2024, *op. cit*.
1406. F. Madelain, « Rapport général. Connaissance du milieu marin et estuarien », in *L'hydraulique et la maîtrise du littoral. Problèmes côtiers posés par le mouvement des sédiments et la pollution*, Dix-huitièmes journées de l'hydraulique, Marseille, 11-13 septembre 1984, tome 1, 1984, pp. 1-5.
1407. Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche et Confédération du nautisme et de la plaisance, Feuille de route Nautisme et plaisance, 2025.
1408. https://www.mer.gouv.fr/le-secteur-de-la-plaisance-et-des-loisirs-nautiques
1409. *Ibid*.

Focus n° 43
La réglementation des activités nautiques de loisir

L'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires et à la prévention de la pollution fixe les conditions d'utilisation et le matériel de sécurité applicables aux engins, embarcations et navires de plaisance à usage personnel ou de formation, jusqu'à 24 mètres de longueur de coque. Son article 240-1.02 définit les embarcations et distingue plusieurs catégories.

On y retrouve les engins de plage qui englobent notamment les embarcations à voile de moins de 2,50 m, les petites embarcations motorisées de moins de 2,50 m et de puissance inférieure ou égale à 4,5 kW, les engins propulsés exclusivement par l'énergie humaine de moins de 3,50 m, certains engins propulsés exclusivement par l'énergie humaine de plus de 3,50 m qui ne satisfont pas aux exigences techniques d'étanchéité, de stabilité et de flottabilité, ainsi que les surfs. On y trouve également les véhicules nautiques à moteur (par exemple le jet-ski), les planches nautiques à moteur, les embarcations ou engins propulsés principalement par l'énergie humaine (flotteur, avirons, kayaks), les planches à voile, les planches autotractées (comme le *kitesurf*), les planches à pagaie (*stand-up paddleboard*), les voiliers, les engins à sustentation hydropropulsés (comme le *flyboard*) et tout navire à moteur qui ne rentrerait pas dans les catégories mentionnées.

	Zones de navigation et matériel d'armement et de sécurité afférent				
	Jusqu'à 300 m d'un abri	**De 300 m à moins de 2 MN d'un abri**	**De 2 MN à moins de 6 MN d'un abri**	**De 6 MN à moins de 60 MN d'un abri**	**À partir de 60 MN d'un abri**
Navires	Basique Art. 240-2.03		Côtier Art. 240-2.04	Semi-hauturier Art. 240-2.05	Hauturier Art. 240-2.06
Annexes	Basique spécifique 240-2.09	Navigation interdite	Navigation interdite	Navigation interdite	Navigation interdite
Engins de plage	Aucun matériel requis	Navigation réservée à la pratique encadrée Art. 240-2.08	Navigation interdite	Navigation interdite	Navigation interdite
Embarcations propulsées par l'énergie humaine hors engins de plage	Aucun matériel requis	Basique spécifique Art. 240-2.10	Côtier spécifique Art. 240-2.10 Navigation interdite aux planches à pagaie	Navigation interdite	Navigation interdite
Planches à voile, planches aérotractées et planches nautiques à moteur	Aucun matériel requis	Basique spécifique Art. 240-2.11	Navigation interdite	Navigation interdite	Navigation interdite

	Zones de navigation et matériel d'armement et de sécurité afférent				
	Jusqu'à 300 m d'un abri	**De 300 m à moins de 2 MN d'un abri**	**De 2 MN à moins de 6 MN d'un abri**	**De 6 MN à moins de 60 MN d'un abri**	**À partir de 60 MN d'un abri**
Véhicules nautiques à moteur	Basique spécifique Art. 240-2.12		Côtier spécifique Navigation réservée aux VNM ≥ 2 places Art. 240-2.12	Navigation interdite	Navigation interdite
Engins à sustentation hydropropulsés	Basique spécifique Art. 240-2.13		Navigation interdite	Navigation interdite	Navigation interdite

Article 240-2.01 de l'arrêté du 23 novembre 1987.

La plage peut également accueillir des activités de pêche à pied ou du bord. Selon une étude de FranceAgriMer menée en 2017, en France métropolitaine (Corse comprise), 5 % de la population française de 15 ans et plus avaient pratiqué la pêche récréative au cours de l'année. Cela représenterait 2,75 millions de pratiquants (tous types confondus : pêche à pied, du bord, en mer, chasse sous-marine) et plus de 27 millions de sorties de pêche annuelles à l'échelle nationale[1410]. Depuis le 12 février 2026, de nouvelles obligations s'appliquent à la pêche maritime de loisir, issues de la réforme du régime européen de contrôle des pêches, opérée par le règlement (UE) 2023/2842 du 22 novembre 2023, qui modifie le règlement (CE) n° 1224/2009. Elles visent à améliorer la connaissance de la population des pêcheurs de loisir et des prélèvements réalisés sur certaines espèces soumises à des mesures de conservation (en France, ces obligations concerneront les pêcheurs de loisir âgés de 16 ans et plus, selon des modalités variables selon les façades maritimes et les espèces pêchées[1411]).

La plage constitue donc un espace de loisirs, auquel peuvent être adossées des activités économiques. Leur cadre juridique repose toutefois sur un principe central : l'accès des piétons aux plages est libre, sauf exception justifiée par des motifs de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement. Ce principe, consacré par la jurisprudence du Conseil d'État dès 1958 puis par la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 est aujourd'hui inscrit à l'article L. 321-9 du code de l'environnement, qui précise en effet que l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages, au même titre que les activités de pêche et de cultures marines. Si aucune définition juridique de la plage n'est fixée par les textes[1412], le ministère chargé de la mer la définit ainsi : « *Les plages sont des terrains en bord de mer recouverts, par intermittence, totalement ou partiellement, par les flots. Leur sol est généralement recouvert de sable, de graviers ou de galets. Les limites des plages s'appuient sur des limites*

1410. Les études de FranceAgriMer, Étude sur l'évaluation de l'activité de pêche de loisirs en France métropolitaine (dont la Corse), décembre 2018.
1411. Voir arrêté du 7 novembre 2025 précisant les conditions d'exercice de la pêche de loisir dans le domaine maritime.
1412. C. Maugüé, « La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages », *AJDA*, 2006, p. 1496.

géographiques ou géologiques communément admises, que ce soit des éléments naturels (embouchures de fleuves, zones rocheuses…) ou anthropiques (ports…). La formation de plage est d'abord liée aux caractéristiques géologiques et morphologiques du contact entre la mer et les terres et à la présence de roches tendres ou de sédiments fins. »[1413]

Afin de permettre le développement d'activités touristiques et balnéaires, le législateur a autorisé l'octroi de concessions de plage, dont le régime est défini par l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et qui constituent des délégations de service public soumises à un régime précis qui vise à empêcher l'appropriation ou la privatisation indues des plages.

Focus n° 44
Les concessions de plage

L'État peut accorder sur le domaine public maritime des concessions de plage selon une procédure encadrée par les articles R. 2124-21 et suivants du CG3P, qui reconnaissent un droit de priorité à la commune ou au groupement de communes compétent, prévoient une instruction administrative, une enquête publique et une décision du préfet. La durée de la concession est limitée à 12 ans. L'usage de la plage doit demeurer libre et gratuit pour le public. Ainsi, au moins 80 % de la surface et du linéaire de la plage doivent rester libres de toute occupation (ce seuil étant ramené à 50 % pour les plages artificielles). Le concessionnaire, souvent la commune ou un groupement de communes, peut confier tout ou partie des activités d'exploitation de la plage à des sous-traitants par des conventions d'exploitation, dans les conditions prévues aux articles R. 2124-14 et R. 2124-31 et suivants du CG3P. Ces concessions de plage sont des délégations de service public dans la mesure où elles confèrent un droit d'occupation privative du domaine public, elles confient aussi à l'occupant des missions de service public telles que la salubrité de la baignade et la sécurité des usagers[1414]. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'elles participent également à l'exploitation de la plage dans l'intérêt du développement de la station balnéaire et impliquent l'exercice de missions de service public telles que l'équipement, l'entretien des lieux, la salubrité de la baignade et la sécurité des usagers, sous le contrôle de la commune[1415].

Cependant, l'application de ce régime juridique peut poser des difficultés, s'agissant de l'équilibre à atteindre entre rentabilité économique et préservation du littoral. Les exploitants contestent régulièrement certaines contraintes, notamment les limitations de surface occupée, la durée d'exploitation saisonnière ou l'obligation de démontage annuel des installations. Un rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de l'administration (2009[1416]) soulignait ainsi les difficultés d'application du décret du

1413. https://www.mer.gouv.fr/plages-concedees
1414. Conclusions de G. Pellissier sous CE, 17 septembre 2018, *Société Le Pagus*, n° 407099.
1415. CE, 21 juin 2000, *SARL Plage « Chez Joseph »* et *Fédération nationale des plages restaurants*, n°s 212100 et 212101, Rec.
1416. https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/094000132.pdf

26 mai 2006 relatif aux concessions de plage[1417] : si celui-ci est globalement bien appliqué, de réelles difficultés se posent s'agissant notamment des obligations de démolir les constructions « en dur » avant tout renouvellement de concession, ainsi que des restrictions d'ouverture annuelle qui ne permettent pas de répondre à la fréquentation touristique croissante hors saison estivale.

Parmi ces concessions de plage, les clubs de plage contribuent à l'attractivité des plages françaises. Il s'agit de structures saisonnières de plein air destinées à accueillir les enfants autour d'activités ludiques, sportives et récréatives. Leur origine remonte à 1913, avec la création du premier club de plage à La Baule, dans une perspective de promotion de la culture sportive et de l'hygiène sur les littoraux français. Le premier club Mickey a été fondé en 1935, soit neuf mois après la création du Journal de Mickey en 1934. À partir des années 1950, les clubs Mickey connaissent un important développement, favorisé par l'instauration des congés payés en 1936 et par l'essor du tourisme durant les Trente Glorieuses. Les années 1960 marquent l'apogée du phénomène, avec près de 200 clubs implantés sur le territoire français. Les activités proposées comprennent des séances sportives (gymnastique, natation, voile, jeux collectifs), des ateliers de lecture ou de peinture, ainsi que des animations variées telles que des concours de châteaux de sable ou de déguisements. La Fédération nationale des clubs de plage (FNCP) a été créée le 27 mai 1989 sous le statut d'association loi de 1901, et a pour mission de réunir, informer, défendre et promouvoir les clubs de plage. Elle fédère actuellement environ 90 établissements appartenant au secteur privé marchand. Parallèlement, l'Union française des clubs de plage et de leurs amis (UFCPA), fondée en 1992, regroupe environ 140 clubs indépendants.

Plusieurs labels visent également à promouvoir le tourisme littoral. Le label France Station Nautique est un réseau de stations balnéaires valorisant les activités nautiques et les destinations engagées dans la qualité de l'offre touristique[1418]. L'écolabel touristique « Pavillon Bleu », créé en 1985 et délivré pour un an par TERRAGIR, est attribué aux ports de plaisance et aux plages répondant à certains critères en matière de gestion environnementale et d'éducation à l'environnement, de gestion du site, du milieu et des déchets (100 ports de plaisance et 384 plages sont labellisés en 2026[1419]).

La cohabitation des différents usages et la sécurité balnéaire sont des enjeux importants et délicats. À ce titre, les pouvoirs de police générale du maire, qui s'exercent sur le rivage jusqu'à la limite des eaux[1420], couvrent notamment le maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques ainsi que la lutte contre les pollutions maritimes et l'organisation des secours. Le maire dispose également de pouvoirs de police spéciale des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage ou des engins non immatriculés jusqu'à une limite de 300 mètres à compter de la limite des

1417. Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.
1418. https://www.station-nautique.com/france-station-nautique/le-reseau-p-1,205
1419. https://pavillonbleu.org/
1420. Article L. 2212-3 du code général des collectivités territoriales.

eaux[1421] (au-delà, seul le préfet maritime est compétent). À ce titre, il délimite les zones de baignade, organise leur surveillance, réglemente l'utilisation des aménagements destinés aux activités nautiques et informe le public des règles applicables. Il peut ainsi interdire certaines activités nautiques dans certains secteurs, imposer une vitesse maximale ou limiter les horaires de pratique, par exemple pour des motifs de sécurité ou de protection de l'environnement. Un plan de balisage permet de matérialiser les zones de baignade, les chenaux réservés aux embarcations, les zones interdites à la navigation et les zones réservées à certaines activités nautiques. Il exerce naturellement ses pouvoirs sous le contrôle du juge administratif. Il en va de même du préfet maritime, compétent s'agissant de la police de navigation, la gestion des navires immatriculés, la plongée sous-marine, à l'intérieur de la bande des 300 mètres (en cas d'accident qui nécessite des moyens importants ou se produisant au-delà de 300 mètres, la coordination est transférée au CROSS sous l'autorité du préfet maritime).

Les activités balnéaires et nautiques s'accompagnent d'une accidentologie importante. Les données du Système national d'observation de la sécurité des activités nautiques (SNOSAN) montrent qu'au cours de la saison estivale 2025[1422], 6 680 opérations de secours ou d'assistance ont été recensées en lien avec la plaisance et les loisirs nautiques, soit une hausse de 10,7 % par rapport à 2024. L'un des principaux enjeux de sécurité sur les plages demeure le risque de noyade : Santé publique France a recensé, entre le 1er juin et le 30 septembre 2025, 1 418 noyades en France, dont 409 décès, soit une hausse respective de 14 % et 16 % par rapport à l'été 2024. Les noyades en mer représentent une part importante de cette mortalité (173 décès en mer enregistrés en 2025, contre 144 en 2024[1423]). C'est pourquoi la sécurisation de la plage ne repose pas uniquement sur la réglementation des concessions ou la surveillance des baignades : la plage peut également constituer un espace de formation des usagers, de prévention des accidents et d'éducation aux risques, notamment par l'apprentissage de la natation et de l'aisance aquatique qui devient un enjeu majeur de politique publique. Le « savoir-nager en sécurité », organisé dans le cadre scolaire et prioritairement visé à la fin du cycle 3, participe de cette prévention[1424]. Il est complété par des dispositifs comme « Aisance aquatique » et « J'apprends à nager », destinés notamment aux jeunes enfants et aux publics les plus exposés[1425].

2.3.4.2. Une maritimisation des loisirs

Outre l'attractivité des littoraux et notamment des plages, les activités liées à la mer prennent une place croissante dans les loisirs du XXIe siècle, devenant ainsi un enjeu de croissance mais aussi un défi de durabilité.

1421. Article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.
1422. SNOSAN, Accidentologie plaisance et loisirs nautiques, Bilan de la saison estivale 2025. Période du 01/05 au 30/09/2025.
1423. SNOSAN, Bilan de la surveillance épidémiologique des noyades durant l'été 2025. Période du 01/06 au 30/09/2025.
1424. Arrêté du 28 février 2022 relatif à l'attestation du « savoir-nager » en sécurité.
1425. Fin 2023, près de 100 000 enfants avaient bénéficié d'une attestation d'aisance aquatique depuis 2021, dont plus de 48 000 pour la seule année 2023 – Ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Semaine olympique et paralympique 2024, dossier de presse, 2024, p. 13.

a) Les croisières

Nées au XIXe siècle, les croisières ont pris leur essor aux États-Unis dans les années 1960 et se sont développées en France ces dernières décennies[1426]. Elles recouvrent aujourd'hui une grande diversité[1427] et occupent une place croissante dans l'économie bleue : à la fois activité touristique, maritime et industrielle, elles génèrent des retombées économiques tout au long de la chaîne de valeur, depuis la construction des navires, pour laquelle la France dispose d'un savoir-faire industriel reconnu, jusqu'à l'accueil des passagers dans les ports d'escale et les retombées économiques mais aussi environnementales pour les zones concernées.

Selon l'association internationale des compagnies de croisière (CLIA)[1428], si la croisière ne représente que 2,7 % du secteur international du voyage et du tourisme et les navires de croisière moins de 1 % de la flotte commerciale, elle constitue un secteur d'activité dynamique. En 2025[1429], 37,2 millions de touristes ont effectué une croisière, niveau le plus élevé jamais enregistré. L'association estime qu'en 2024, la croisière aurait généré un impact global économique de 198,8 milliards de dollars (en hausse de 29 % par rapport à 2019) et représenterait un total de 1,8 million d'emplois (dont 445 000 en Europe[1430]). L'Europe représente le second marché de la croisière après l'Amérique du Nord (22,1 millions de croisiéristes provenaient d'Amérique du Nord en 2025 et 8,9 millions provenaient d'Europe, contre 3 millions d'Asie et moins de 2,8 millions pour le reste du monde), les principales destinations demeurent la zone Caraïbes-Bahamas-Bermudes (16,27 millions de passagers en 2025), suivie de la Méditerranée (avec près de 6 millions de passagers).

La flotte des membres de la CLIA est également en expansion : elle est passée de 303 navires en 2024 à 310 en 2025, et devrait atteindre 327 navires en 2026. Parallèlement, les segments de la croisière de luxe et de la croisière d'expédition connaissent une forte progression. Le nombre de navires de luxe a plus que triplé depuis 2010 et la capacité des navires d'expédition et d'exploration devrait croître de 150 % entre 2019 et 2029. Se développent notamment les grands navires de croisière, souvent qualifiés de « bateaux-hôtels » en raison de leur taille et de la diversité des services qu'ils proposent. Ces paquebots peuvent ainsi accueillir plusieurs milliers de passagers et constituent de véritables complexes touristiques flottants intégrant hébergement, restauration, commerces, espaces de loisirs, équipements sportifs et activités culturelles.

Selon l'association internationale des compagnies de croisière[1431], en 2025, 583 600 passagers français ont effectué une croisière (marquant un retour de la France dans les dix premiers pays d'origine des croisiéristes) et est le cinquième

1426. Conseil national du tourisme, Essor prometteur des croisières en France, rapport du groupe de travail présidé par Michel Messager, session 2010, Vie publique, 2010, https://www.viepublique.fr/files/rapport/pdf/104000666.pdf, pp. 15-16.
1427. *Ibid*., pp. 30-33
1428. Cruise Lines International Association (CLIA), *State of the Cruise Industry Report 2025.*
1429. Cruise Lines International Association (CLIA), *State of the Cruise Industry Report 2026.*
1430. Dont 45 000 emplois directement fournis par les compagnies de croisière, 189 000 emplois liés aux impacts directs des dépenses associées à l'activité de croisière, 139 000 emplois liés aux effets indirects et 72 000 emplois liés aux effets induits – *Cf.* Cruise Lines International Association (CLIA), *Economic contribution of cruise tourism to Europe 2024 Repor*t.
1431. CLIA, *State of the Cruise Industry Report 2026*, *op. cit.*

pays d'origine des passagers en Europe (derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Irlande, l'Italie et l'Espagne). En 2024, la France a enregistré environ 4,594 millions de visites de passagers de croisière (3,624 millions de passagers en transit, 481 000 embarquements et 489 000 débarquements). Le port de Marseille occupe une place centrale puisqu'il a accueilli environ 2,4 millions de passagers. Les ports corses bénéficient également d'un trafic important de passagers (avec près de 400 000 passagers sur l'année)[1432]. Le secteur de la croisière a généré la même année en France 6,4 milliards d'euros de production économique totale dont 3,3 milliards d'euros d'effets directs et soutenu environ 28 000 emplois (dont 700 emplois directement liés aux compagnies de croisière et 14 000 pour la construction navale). Sa contribution au PIB français est estimée, par l'association, à 2,6 milliards d'euros, dont 1,1 milliard d'euros d'effets directs, grâce notamment au poids économique que représente la construction des navires de croisière par les Chantiers de l'Atlantique.

Plusieurs opérateurs occupent le marché français de la croisière : il s'agit, d'une part, de grandes compagnies étrangères fortement présentes dans l'offre commercialisée en France, telles que MSC Croisières (Suisse), Costa Croisières (Italie), Celestyal Cruises (Grèce), Royal Caribbean (États-Unis), Norwegian Cruise Line (États-Unis), Hurtigruten (Norvège) ou encore Star Clippers (Monaco) ; d'autre part, des compagnies françaises comme CroisiEurope (croisières côtières et fluviales), Ponant (première compagnie française de croisières de luxe en mer)[1433], la Compagnie Française de Croisières, le Club Med 2, Rivages du Monde (croisières culturelles) ou encore Plein Cap (croisières francophones).

Le développement de l'industrie de la croisière s'accompagne d'enjeux environnementaux majeurs[1434]. Les croisières créent des tensions dans les villes des littoraux, en raison de l'afflux massif de touristes qu'elles entraînent, et contribuent à l'artificialisation croissante des littoraux en raison du développement des infrastructures portuaires nécessaires à l'accueil des méga-paquebots. Par ailleurs, les croisières nuisent aux écosystèmes, de par les rejets d'eaux usées, les déchets, la pollution sonore sous-marine et les gaz polluants qu'elles génèrent.

Face à ces enjeux, le secteur s'efforce de s'engager dans une trajectoire de décarbonation. En octobre 2022, la première « Charte croisière durable en Méditerranée française » a vu le jour à l'occasion du *Blue Maritime Summit* à Marseille, sous l'impulsion du Gouvernement et des principales compagnies maritimes internationales[1435]. Il s'agit d'un outil permettant aux compagnies volontaires de s'engager, en allant au-delà de la règlementation applicable.

1432. En 2023, 5,15 millions de passagers sont arrivés en escale ou en transit dans les destinations françaises dont 3,8 millions en métropole et 1,3 million en outre-mer. Plus d'un million ont embarqué ou débarqué depuis la France dont 756 000 en métropole et 315 000 en outre-mer et 3 742 escales ont eu lieu sur le territoire français dont 2 000 dans les ports métropolitains et plus de 1 700 dans les territoires ultramarins. Les passagers en transit des ports métropolitains en 2023 étaient majoritairement Allemands, Américains et Britanniques – Baromètre des croisières maritimes françaises 2023, Chiffres clés 2023, pp. 11-12.

1433. Fondée en 1988 à Nantes sous le nom de « Compagnie des îles du Ponant » par une dizaine d'officiers de la marine marchande Aujourd'hui, Ponant, compagnie du groupe CMA/CGM dispose d'une flotte de 13 paquebots sous pavillon français, dont notamment le voilier de croisière Le Ponant et le brise-glace Commandant Charcot.

1434. https://europe.maregionsud.fr/detail/les-emissions-de-co2-des-navires-de-croisiere-dans-le-viseur-du-commissaire-aux-transports?

1435. https://www.mer.gouv.fr/letat-et-les-compagnies-de-croisieres-sengagent-pour-accelerer-le-developpement-durable-de-leurs?

Elle sert également de référence aux autorités portuaires pour accueillir et favoriser les compagnies qui s'engagent pour améliorer leur empreinte environnementale. Une nouvelle version a été élaborée en 2025, applicable à compter du 1er janvier 2026, qui comprend vingt engagements renforcés, répartis en huit thématiques[1436] (en juin 2025, 25 compagnies de croisière avaient signé la charte qui couvrait 64 % des escales).

b) La plaisance

La plaisance se développe à partir de la seconde moitié du XIXe siècle, avec la création des premières sociétés nautiques et la conception de goélettes de croisières[1437]. En France, le yachting[1438] moderne se structure à partir de la fin des années 1830, avec les Régates internationales du Havre créées en 1838[1439]. Inspirées du modèle britannique, ces régates accompagnent l'essor des loisirs balnéaires mais demeurent une activité largement réservée aux élites. Au tournant du XXe siècle, le yachting se consolide autour des compétitions, des jauges et des séries de course.

Après la Seconde Guerre mondiale, la plaisance change d'échelle et connaît un essor massif dans les années 1960-1970. La victoire d'Éric Tabarly dans la Transat anglaise en solitaire en 1964 contribue à populariser la course au large et le yachting. La même période correspond à l'entrée de Bénéteau dans le secteur de la plaisance, le chantier s'ouvrant à ce marché à partir de 1964. Entre 1950 et 1975, le nombre de navires de plaisance passe de 20 000 à 320 000[1440]. Aujourd'hui, le yacht désigne un navire de plaisance à voile ou à moteur, généralement destiné à un usage privé et associé au confort, au luxe et, souvent, à la présence d'un équipage professionnel. Au-delà des yachts classiques, les grandes unités sont désignées par des appellations d'usage comme superyacht, megayacht ou gigayacht, selon leur taille. Ces navires, rares et très coûteux, sont l'apanage d'une clientèle très fortunée. Les yachts classiques ont généralement une longueur de 12 à 24 mètres, celle des superyachts est de 25 mètres à 60 mètres, celle des megayachts plus de 60 à 100 mètres, et celle des gigayachts dépasse 100 mètres. En France, la catégorie des superyachts est rattachée à la notion de « grande plaisance ».

Le décret du 30 août 1984 précédemment mentionné, relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires, définit notamment, en son article 1er, les navires de plaisance, qu'il répartit en trois catégories : le navire de plaisance

1436. https://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/charte-croisiere-2025-presentation-et-outils-de-a3241.html

1437. Sirost (2017), cité dans Marc Bouchoucha, Hélène Rey-Valette et Frédérique Viard, Les ports, un nouvel enjeu en écologie marine, Éditions Quae, 2025.

1438. Le terme de « yacht », qui vient du néerlandais *jacht* signifiant « chasse », utilisé dès le XVIe siècle pour désigner les bateaux utilisés pour poursuivre les pirates et les contrebandiers est repris en anglais pour désigner un navire utilisé à des fins d'agrément. Utilisé en français à partir du XIXe siècle, il désigne un bâtiment de plaisance et le terme de yachting y désigne la « navigation de plaisance ». Merriam-Webster, « Yacht », entrée étymologique ; ArchiSEINE, « Les origines du yachting français – Le mot yacht » – *cf.* https://archiseine.metis.upmc.fr/fr/origines-du-yachting-francais-mot-yacht ; Royal Museums Greenwich, fiche du yacht royal Mary (1660).

1439. https://archiseine.metis.upmc.fr/fr/debuts-du-yachting-france

1440. https://ffports-plaisance.fr/histoire

à usage personnel[1441], le navire de plaisance de formation[1442] et le navire de plaisance à utilisation commerciale[1443]. Le nombre de passagers admis à bord est fixé dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de la mer, en fonction de la configuration du navire et du type de voyage, sans pouvoir excéder 12 passagers sur un navire à propulsion mécanique et 30 passagers sur un navire à voile, sous réserve de l'exception prévue pour certains navires à voile historiques ou leurs répliques individuelles.

La navigation de plaisance dans le monde est estimée à 30 millions de navires[1444]. La grande majorité des yachts naviguent en Méditerranée et dans la zone Caraïbe[1445].

À l'échelle européenne, selon l'*European Boating Industry*, l'Europe offrirait avec ses plus de 70 000 kilomètres de littoral un environnement attractif pour les 48 millions de citoyens européens qui pratiquent régulièrement des activités nautiques récréatives, dont 36 millions de plaisanciers. Plus de 6 millions de navires seraient présents dans les eaux européennes tandis que 10 000 marinas offriraient plus d'un million de places aussi bien dans les eaux intérieures que dans les zones côtières[1446]. L'accueil de ces unités fait l'objet d'une forte concurrence entre ports, car leur présence contribue à renforcer l'image de prestige des destinations et à accroître leur attractivité touristique. Les retombées économiques peuvent être importantes, tant pour les entreprises locales que pour les collectivités et les gestionnaires portuaires[1447], notamment dans des petites collectivités très maritimes comme Saint-Martin, soumis toutefois à la rude concurrence de sa voisine néerlandaise Sint Maarten.

Focus n° 45
Saint-Martin : un territoire stratégique pour le yachting dans les Caraïbes

Le cas de Saint-Martin illustre les tensions propres aux territoires ultramarins. Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, Saint-Martin dispose de compétences étendues, notamment en matière fiscale, portuaire, touristique, d'urbanisme, de logement et d'énergie.

1441. Navire utilisé à titre privé par son propriétaire, une association à but non lucratif, un locataire qui en a l'entière disposition ou un emprunteur à titre gratuit, pour une navigation de loisir ou de sport, sans utilisation commerciale, à l'exception de l'affichage de messages de parrainage.
1442. Navire utilisé dans le cadre des activités d'un établissement d'activités physiques ou sportives mentionné à l'article L. 322-2 du code du sport, organisant à titre principal et à des fins de formation la pratique d'une activité aquatique, nautique ou subaquatique, ou dans le cadre d'un établissement de formation agréé visant à l'obtention des titres permettant la conduite des navires de plaisance.
1443. Navire utilisé pour une prestation commerciale d'embarquement de passagers, placé sous la responsabilité de l'armateur ou de son représentant, le capitaine, et effectuant une navigation touristique ou sportive, à l'exclusion de toute exploitation d'un service régulier.
1444. M. R. Dileep et F. Pagliara, « Recreational transportation and tourism », in *Transportation Systems for Tourism*, Springer International Publishing, Cham, 2023, pp. 221-245, cité par M. Bouchoucha, H. Rey-Valette et F. Viard, *Les ports, un nouvel enjeu en écologie marine*, Éditions Quae, 2025, p. 38.
1445. M. Desse et S. Charrier, « La grande plaisance, un secteur économique en plein essor », *Études caribéennes*, n° 36, « La plaisance : développement touristique vs protection du littoral ? », avril 2017. https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.10562.
1446. European Boating Industry, « Facts & Figures », https://www.europeanboatingindustry.eu/about-the-industry/facts-and-figures, consulté en 2026.
1447. M. Desse et S. Charrier, « La grande plaisance, un secteur économique en plein essor », *op. cit.*

En matière environnementale, la compétence normative générale demeure principalement celle de l'État, sous réserve des pouvoirs d'adaptation reconnus à Saint-Martin et de ses compétences propres en matière de ressources naturelles (*cf. supra*).

Saint-Martin occupe une position stratégique au cœur de l'arc antillais et dans les itinéraires du yachting international. Si Saint-Barthélemy s'est imposé comme une destination majeure pour les superyachts, Saint-Martin joue un rôle complémentaire de base logistique (maintenance, avitaillement et services nautiques). La marina Fort-Louis, située à Marigot, la gare maritime et les infrastructures portuaires participent ainsi à l'accueil des plaisanciers, des passagers et des navires en transit dans la zone Caraïbe. La position géographique de l'île facilite en outre les liaisons avec les autres destinations régionales, notamment Anguilla, Saint-Barthélemy, les îles Vierges, Antigua-et-Barbuda, Saint-Kitts-et-Nevis ou encore la Guadeloupe.

Toutefois, le développement de la partie française se heurte à une concurrence directe et structurelle de Sint Maarten, située dans la partie néerlandaise de l'île. Cette concurrence est d'autant plus forte qu'elle s'exerce sur un même territoire insulaire, sans frontière physique, mais entre deux modèles juridiques, fiscaux et sociaux très différents. La partie néerlandaise bénéficie d'un cadre fiscal et réglementaire très souple, de coûts d'exploitation plus faibles et d'une moindre exposition aux normes européennes, son statut de PTOM la distinguant de la partie française, qui relève du régime des RUP.

Les professionnels soulignent les écarts de réglementation applicables aux navires à utilisation commerciale, aux capacités d'emport de passagers, aux normes techniques, aux règles sociales ou encore aux coûts de construction et d'exploitation. Ces différences peuvent conduire certains opérateurs à privilégier l'immatriculation, l'avitaillement, la maintenance ou l'exploitation de leurs activités du côté néerlandais. Il en résulte une captation partielle des retombées économiques par Sint Maarten, alors même que la partie française supporte des charges publiques plus importantes, notamment en matière sociale, sanitaire et environnementale. Cette situation nourrit localement une demande d'adaptation plus fine des normes applicables, voire de réflexion sur le statut européen de Saint-Martin, afin de mieux tenir compte des contraintes particulières liées à l'insularité, à l'exiguïté du territoire et à la concurrence immédiate d'un voisin soumis à un régime différent.

Les autorités françaises doivent ainsi concilier le maintien de l'attractivité touristique et nautique du territoire avec la protection d'écosystèmes marins particulièrement fragiles, qui constituent l'un des principaux atouts du tourisme nautique local. La gestion des mouillages, le développement des infrastructures portuaires, la préservation des récifs coralliens et l'encadrement des activités de plaisance constituent ainsi des enjeux majeurs pour l'avenir du yachting à Saint-Martin.

En France, au 31 août 2025, plus d'un million de navires de plaisance étaient immatriculés dans l'Hexagone et 43 000 navires outre-mer, ce qui fait de la flotte de plaisance immatriculée en France, qui est largement motorisée (74 % de navires à moteur dans l'Hexagone et 81 % outre-mer), la plus importante de

l'UE[1448]. Les principales régions d'enregistrement sont la Bretagne (263 414 navires) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (253 478 navires). La France compte 4 millions de plaisanciers réguliers[1449]. La conduite en mer des navires de plaisance à moteur d'une puissance supérieure à 4,5 kilowatts (soit 6 chevaux) est subordonnée à l'obtention par examen d'un titre de conduite à partir de 16 ans[1450] (en 2024 environ 90 000 permis de plaisance ont été délivrés[1451]). S'agissant des yachts exploités commercialement et enregistrés au registre international français (RIF), la place de la France, si elle est limitée, est en forte progression. Au 31 décembre 2025[1452], le RIF comptait 444 navires, dont 173 navires de plaisance commerciale (en 2023, le RIF comptait 146 yachts), le plus long yacht enregistré au RIF mesurant 49,9 mètres.

Le secteur économique de la plaisance regroupe plusieurs acteurs : la filière nautique (production, distribution et services), les ports de plaisance et la construction nautique. Le secteur de l'industrie et des services nautiques regroupe près de 6 000 entreprises, pour un chiffre d'affaires de 6,3 milliards d'euros et près de 150 000 emplois, dont 49 000 emplois directs[1453]. Selon l'Observatoire des ports de plaisance[1454], en 2025, la France hexagonale compte 208 653 anneaux et 488 ports de plaisance, dont 46 % de petits ports (moins de 250 anneaux) et 28 % de grands et très grands ports (plus 500 anneaux, dont 9 % de très grands ports à plus de 1000 anneaux), 55 % de ces ports étant en gestion publique et 40 % en gestion privée (5 % étant gérés par une association)[1455]. La France ultramarine compte 10 737 anneaux et 47 ports (dont 72 % de petits ports et seulement 13 % de grands ou très grands ports). Le Port de Camargue serait aujourd'hui le premier port d'Europe, avec plus de 5 000 navires amarrés à l'année[1456]. Les ports de plaisance représentent un total d'environ 3 900 salariés[1457].

Afin de rationaliser l'accueil et le stationnement des navires, sans avoir recours à la construction de ports en dur, et de limiter l'impact sur le milieu marin (par exemple, le raclage répété des fonds marins par les ancres, qui peut être destructeur pour la faune et la flore), le recours aux mouillages organisés est de plus en plus fréquent notamment au travers des zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL). Ces zones, où les plaisanciers peuvent s'amarrer à des bouées, permettent de limiter les mouillages sauvages et d'éviter d'ancrer le navire. Il en existe aujourd'hui environ 300 en France[1458]. L'autorisation de création d'une ZMEL est délivrée par décision du préfet prise conjointement avec le préfet maritime et prend la forme d'une convention négociée et conclue

1448. Ministère chargé de la mer et de la pêche, Chiffres clefs du nautisme : évolution de 2020 à 2025, 2026.
1449. Feuille de route Nautisme et plaisance, *op. cit*.
1450. Avec option « côtière » pour une navigation jusqu'à 6 milles d'un abri ou avec l'extension « hauturière » pour une navigation au-delà de 6 milles. – *Cf.* article 2 du décret n° 2007-1167 du 2 août 2007 relatif au permis de conduire et à la formation à la conduite des bateaux de plaisance à moteur.
1451. Chiffres clefs du nautisme : évolution de 2020 à 2025, *op. cit*.
1452. Rapport annuel d'activité du guichet unique du Registre international français 2025.
1453. Feuille de route Nautisme et plaisance, *op. cit*.
1454. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2026-01/opp-rapport-preliminaire-de-l-enquete-2025.pdf
1455. *Ibid*.
1456. https://www.mairesdefrance.com/m/themes/les-ports-de-plaisance-surfent-sur-la-croissance-bleue-article-198-0
1457. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, Fiche 7, Édition 2025, Nautisme et plaisance.
1458. https://www.mer.gouv.fr/mouillages-de-navires-en-dehors-des-ports

entre le porteur de projet et l'État, le gestionnaire s'acquittant d'une redevance domaniale en contrepartie de l'utilisation du domaine public maritime (et peut à son tour percevoir des usagers une redevance pour services rendus). Le décret du 4 juin 2020 relatif à l'utilisation du domaine public maritime naturel en dehors des limites administratives des ports vise à encourager le développement des ZMEL. Il unifie le régime des mouillages, simplifie les procédures administratives de création ou de renouvellement d'une ZMEL, allonge les durées d'autorisation, favorise la protection des habitats marins et ouvre davantage de possibilité de mouillages collectifs hors des ports.

Plusieurs organismes structurent l'économie de la plaisance, notamment la Confédération du nautisme et de la plaisance (CNP), qui a pour objet la représentation, la promotion et la défense des fédérations et associations du nautisme et de la plaisance adhérentes à son organisation et rassemble les quatre grands secteurs nautiques (fédérations sportives, ports de plaisance, industrie et usagers de la plaisance). Le Comité du nautisme et de la plaisance[1459], annoncé par le Président de la République le 8 novembre 2016 aux Assises de l'Économie de la mer, rassemble quant à lui les acteurs du nautisme dans une instance de dialogue public-privé (sous la co-présidence du Secrétaire général de la mer et du président de la Confédération du nautisme et de la plaisance), afin d'alimenter la politique maritime conduite par le Gouvernement pour favoriser le développement du nautisme et de la plaisance. La Fédération française des ports de plaisance[1460], née en 1979, est reconnue par l'État pour représenter et soutenir les intérêts des ports de plaisance ; elle a vocation à fédérer les ports de plaisance, d'initier des démarches et des échanges techniques, juridiques ou fiscaux, d'accompagner ces ports dans les transitions en cours, ainsi que d'animer le dialogue social de la branche des ports de plaisance (elle a également une activité de conseil juridique, technique et social, ainsi que d'accompagnement du développement et de la modernisation des ports de plaisance). Quant au Yacht Club de France, il s'agit d'un club nautique privé créé en 1867, qui promeut la navigation de plaisance et l'organisation de régates.

Si le yachting a des effets économiques positifs et mobilise une communauté d'amateurs fervents, il a aussi des effets négatifs en termes environnementaux, le développement des ports de plaisance ayant participé à l'artificialisation du littoral, notamment en raison des marinas. Les observateurs relèvent qu'il génère par ailleurs des déchets toxiques (piles, huiles de vidange, solvants acides, pots de peinture usagés, etc.), des pollutions qui proviennent d'effluents (eaux de carénage, eaux usées, eaux pluviales) se déversant directement dans la mer ; la motorisation des navires est également une source de pollution et le dragage des zones portuaires remet en suspension les contaminants présents dans les sédiments portuaires. En outre, en période estivale et pendant les week-ends de forte affluence, les ports de plaisance connaissent des pics de contamination dus aux rejets directs ou indirects d'eaux sanitaires depuis les bateaux alors que les trois-quarts de ces ports se trouvent à proximité d'aires marines protégées[1461]. Les navires de plaisance arrivés en fin de vie posent également des

1459. https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-du-nautisme-et-de-la-plaisance
1460. https://ffports-plaisance.fr/
1461. M. Bouchoucha, H. Rey-Valette et F. Viard, Les ports, un nouvel enjeu en écologie marine, Éditions Quae, 2025.

difficultés environnementales : selon le Service hydrographique et océanique de la Marine, plus de 4 700 épaves reposent sur les fonds marins au large des côtes françaises, dont 4 200 près du littoral hexagonal[1462].

Le secteur de la plaisance cherche, il est vrai, à favoriser une démarche de transition écologique. Des moteurs électriques sont développés pour les navires de plaisance (et les nouveaux moteurs *inboard* diesel sont désormais adaptés pour fonctionner avec des carburants alternatifs). Par ailleurs, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte a créé une « responsabilité élargie du producteur » pour les navires de plaisance ou de sport à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. La filière est financée par les contributions des producteurs de bateaux de plaisance ou de sport versées à un éco-organisme et par l'affectation à celui-ci d'une fraction du produit de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel (TAEMUP). L'éco-organisme de la filière est l'Association pour la plaisance éco-responsable (APER), qui gère une filière de déconstruction éco-responsable.

En outre, des initiatives voient le jour pour « verdir » les ports de plaisance[1463] (utilisation d'énergies renouvelables, économie circulaire, véhicules électriques, meilleure gestion des déchets, etc.). La Fédération française des ports de plaisance a notamment mis en œuvre une démarche « Ports propres », qui vise à aider les gestionnaires de port de plaisance à maîtriser la gestion environnementale et à encourager les opérations qui concourent à l'amélioration de la qualité environnementale des ports par la prise en compte à l'échelle régionale de la gestion des déchets et du rejet d'effluents dans les ports. Dans la continuité de cette démarche, plusieurs normes de gestion environnementale portuaire ont été instituées (notamment les certifications « ports propres » et « ports propres actifs en biodiversité »). Selon l'Observatoire des ports de plaisance, la France compte 21 % de ports propres, représentant 35 % des anneaux et 12 % de ports propres actifs en biodiversité (22 % des anneaux[1464]). La mesure « Port de plaisance et Base nautique d'avenir » (2022-2024), lancée dans le cadre du Plan « Destination France » et dotée d'un budget de 20 millions d'euros, a visé à moderniser et renforcer la qualité environnementale des ports de plaisance maritimes et des bases nautiques, sous l'autorité de la DGAMPA. Elle a permis d'accompagner les gestionnaires de ports et de bases nautiques dans la réalisation d'opérations d'investissement. 96 ports et 40 bases nautiques ont été lauréats et ont bénéficié de financements[1465].

En septembre 2025, la première feuille de route nationale du nautisme et de la plaisance pour les années 2025-2030 a constitué la déclinaison opérationnelle pour le secteur de la plaisance et du nautisme de la SNML 2024-2030, en fixant 4 objectifs à l'horizon 2030 déclinés en 37 actions[1466].

1462. I. M. Diaz, « Bateaux de plaisance en fin de vie : où en est la filière de déconstruction ? », Voiles et voiliers, Ouest France, 21 décembre 2021.
1463. D. Fleury, « Écologie. Les ports de plaisance se mobilisent pour réduire leur impact sur l'environnement », *Voiles et voiliers, Ouest France*, 6 octobre 2023.
1464. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2026-01/opp-rapport-preliminaire-de-l-enquete-2025.pdf
1465. https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/observatoire-des-ports-de-plaisance-a1733.html
1466. Feuille de route Nautisme et plaisance, *op. cit.*

➢ ***L'impact des grandes courses nautiques***

Les grandes courses au large constituent l'un des symboles les plus visibles de la culture maritime française. Héritières des premières régates hauturières du XIXe siècle, elles connaissent un essor décisif à partir des années 1960 avec le développement des grandes traversées océaniques en solitaire et en équipage. La France s'est progressivement imposée comme l'une des principales nations de la voile de compétition, notamment grâce à des épreuves devenues des références internationales telles que la Solitaire du Figaro (1970), la Route du Rhum (1978), le Vendée Globe (1989), le Trophée Jules Verne (1992) ou encore la Transat Jacques Vabre (1993). L'histoire de ces compétitions est étroitement liée à plusieurs figures emblématiques, notamment Éric Tabarly (1931-1998) généralement considéré comme le père de la course au large moderne en France, dont les exploits sportifs et les innovations techniques ont contribué à populariser la voile de compétition auprès du grand public, ou Florence Arthaud (1957-2015) première navigatrice à remporter la Route du Rhum (en 1990). D'autres personnalités ont ensuite marqué cette discipline, parmi lesquelles Isabelle Autissier, Catherine Chabaud, Michel Desjoyeaux, Maud Fontenoy, François Gabart ou encore Armel Le Cléac'h.

Au-delà de leur dimension sportive, les courses au large constituent un puissant moteur d'innovation. Les exigences de performance ont favorisé le développement de matériaux composites avancés, de systèmes de navigation de pointe et plus récemment des foils, dont les applications dépassent largement le seul cadre de la compétition. Certaines épreuves, comme *The Ocean Race*, embarquent également des instruments scientifiques permettant de collecter des données océanographiques et climatiques. La course au large représente enfin une véritable filière économique, les grandes compétitions générant d'importantes retombées touristiques et médiatiques pour les territoires d'accueil : Les Sables-d'Olonne, Saint-Malo, Le Havre ou Lorient bénéficient ainsi d'une forte visibilité internationale et d'importantes retombées pour l'hôtellerie, la restauration et les activités de services. À Lorient, l'écosystème de la course au large représente aujourd'hui près de 900 emplois et plusieurs dizaines de millions d'euros de retombées économiques annuelles[1467]. À l'échelle de la seule région Bretagne, la filière mobiliserait plus de 220 entreprises spécialisées, plus de 2 200 emplois et plus de 475 millions d'euros de chiffre d'affaires[1468].

c) La dimension culturelle

Plusieurs lieux culturels sont en lien avec la mer, contribuant ainsi à la fois au tourisme et à la « maritimisation » de la société.

Le musée national de la Marine est sans doute le plus connu d'entre eux. Créé en 1919, le musée national de la Marine est depuis 1971 un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Armées. Outre ses installations au Palais de Chaillot à Paris, il compte aujourd'hui plusieurs sites (à Brest, Rochefort, Toulon et Port-Louis ainsi qu'un centre de conservation et de ressources à Dugny). Il est chargé d'assurer la conservation, la présentation

1467. AudéLor, La course au large à Lorient Agglomération. Retombées économiques et points de vue des professionnels, Communication n° 223, octobre 2023, p. 3.
1468. https://www.bretagne-economique.com/actualites/bretagne-sailing-valley-un-ecosysteme-unique-qui-regroupe-221-entreprises-pour-un-chiffre

et l'enrichissement de ses collections dans tous les domaines de la marine et conserve une riche collection (peintures de marine du XVIIe siècle à nos jours et sculptures navales, modèles de navires, instruments de navigation, ex-voto marins, textiles et plans, bateaux jouets, etc.). Le musée a reçu plus de 655 000 visiteurs en 2025 (avec des records de fréquentation à Port-Louis et Toulon).

Au-delà, de nombreux musées ou centres liés à la mer existent à travers la France et sont trop nombreux pour pouvoir être tous cités ici, depuis le Musée maritime et portuaire de Dunkerque jusqu'au Musée des Troupes de Marine à Fréjus, depuis la Cité de la Mer de Cherbourg jusqu'au muséum-aquarium de Nancy, depuis le Musée des Phares et Balises d'Ouessant jusqu'au Musée de la Mer à Sète, depuis le Musée de l'Histoire maritime de Bordeaux jusqu'à la grotte Cosquer Méditerranée à Marseille, depuis le Musée de la Mer de Biarritz jusqu'à l'éco-musée sous-marin de Cannes, ou encore le futur Musée de la Mer Anita Conti de Sanary-sur-Mer. Les aquariums contribuent également à l'attractivité touristique de plusieurs villes françaises en même temps qu'ils permettent de sensibiliser les visiteurs à la faune et à la flore marine ainsi qu'aux enjeux de leur conservation. Il faut mentionner notamment Nausicaá à Boulogne-sur-Mer (plus grand aquarium d'Europe), l'Océanopolis de Brest, l'Aquarium de la Rochelle, le *Seaquarium* du Grau-du-Roi, l'aquarium Tropical de la Porte Dorée à Paris ou encore *Sea Life* à Marne-La-Vallée.

Les outre-mer accueillent également des structures dédiées à la promotion d'activités marines, telles que, à La Réunion, Kélonia ou le Musée du Sel, dans les Antilles, l'aquarium de la Guadeloupe ou le Musée de la Mer de Martinique et, dans le Pacifique, le Musée de la Perle Robert Wan et l'écomusée Te Fare Natura en Polynésie, le Musée Maritime ou l'aquarium des Lagons en Nouvelle-Calédonie.

Les salons nautiques, dont les trois principaux (festival de la plaisance de Cannes, Grand Pavois de la Rochelle et salon nautique de Paris) atteignent de 50 000 à 115 000 visiteurs, constituent également des moments clefs.

Pour autant, malgré l'attrait croissant que suscitent le littoral et les activités nautiques, le rapport des Français aux enjeux maritimes demeure ambivalent. La phrase du célèbre navigateur Éric Tabarly selon laquelle « *la mer est ce que les Français ont dans le dos quand ils sont à la plage* » conserve une certaine actualité. Le grand historien de la Méditerranée Fernand Braudel (1902-1985) estimait que, déjà au XVIIIe siècle, il était possible de distinguer deux France au regard de cet enjeu : « *l'une maritime, vivante, souple, prise de plein fouet par l'essor économique du XVIIIe siècle, mais qui est peu liée avec l'arrière-pays, tous ses regards étant tournés vers le monde extérieur, et l'autre, continentale, terrienne, conservatrice, habituée aux horizons locaux, inconsciente des avantages économiques d'un capitalisme international* » Si la mer suscite une communauté de passionnés, qu'illustrent des institutions ou des *think tanks* depuis la vénérable Académie de marine (établissement public placé sous la protection du Président de la République qui réunit des membres aux compétences pluridisciplinaires en vue de produire des publications visant à éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux stratégiques, géopolitiques et environnementaux de la mer) jusqu'à la toute récente *Deep Blue Foundation* (créée en 2023 dans le but de favoriser les liens entre entreprises, institutions et communauté étudiante sur les enjeux maritimes) en passant par l'Institut français de la mer (association

reconnue d'utilité publique qui se définit elle-même comme « le parti de la mer » et organise notamment les journées de la mer), les enjeux maritimes sont encore trop souvent peu exposés par les médias et méconnus du grand public.

***

Malgré les atouts maritimes qui sont les siens et les efforts réels, mais trop souvent intermittents, des pouvoirs publics, la France demeure donc une puissance maritime paradoxale voire incertaine. Les propositions de la partie qui va suivre visent à sortir de cet état incertain pour permettre d'établir sur la durée une véritable politique publique de la mer.

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1.1. Une pluralité d'objectifs maritimes insuffisamment ordonnée

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

Dans de nombreux champs de l'action publique, la tentation existe de ne pas trancher entre des objectifs différents voire divergents et de sortir de la contradiction en multipliant les instruments se présentant comme des « stratégies » ou des planifications ou en retenant des stratégies additionnant les objectifs sans les arbitrer ni même les hiérarchiser. Cette tentation n'est d'ailleurs pas nouvelle : dans sa dernière étude annuelle consacrée au temps long de l'action publique (2025), le Conseil d'État a ainsi recensé pas moins de 114 stratégies et plans nationaux récents, dans tous les domaines de l'action publique[1469]. Le champ maritime apparaît particulièrement concerné par ce foisonnement programmatique.

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

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

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

mer » annexé au projet de loi de finances[1470]) et ses déclinaisons territoriales, les documents stratégiques de façade (DSF)[1471], prévus par l'article L. 219-3 de ce même code. Les documents stratégiques de façade intègrent également les plans issus de la planification de l'espace maritime et le plan d'action pour le milieu marin mentionné à l'article L. 219-9 du même code, en application de l'article L. 219-5-1 de ce code. Sont également concernées la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et ses déclinaisons régionales[1472], prévues par l'article L. 110-3 du code de l'environnement pour mettre en œuvre la convention sur la diversité biologique signée à Nairobi le 22 mai 1992, ainsi que la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP)[1473], prévue par l'article L. 110-4 ou la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), prévue par les articles L. 321-13 A et suivants du même code ; c'est également le cas de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue par les articles L. 141-1 et suivants du code de l'énergie pour mettre en œuvre l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, ou de la stratégie nationale bas-carbone, prévue par l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. De même, la feuille de route de décarbonation de la filière maritime[1474] trouve son origine dans l'article 301 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui impose l'élaboration de feuilles de route de décarbonation pour les secteurs fortement émetteurs.

À ces documents juridiquement définis, s'ajoutent d'autres instruments dont la portée est moins affirmée. La stratégie nationale portuaire[1475], le plan Aquacultures d'avenir[1476], la feuille de route nationale pour le développement des filières algales[1477], le plan d'action pour une pêche durable[1478], le plan d'action de lutte contre les déchets plastiques en mer[1479], la feuille de route pour l'économie bleue durable ultramarine[1480], la feuille de route nautisme et plaisance[1481], les stratégies relatives à la sûreté des espaces maritimes[1482],

1470. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, *Politique maritime de la France*, document de politique transversale, Annexe au projet de loi de finance pour 2026, 24 octobre 2025.
1471. Les documents stratégiques de bassin maritime (DSBM) outre-mer.
1472. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Doc-chapeau-SNB2030-Haute Def.pdf
1473. https://ofb.gouv.fr/une-boite-a-outils-pour-la-strategie-nationale-pour-les-aires-protegees-ambitieuse-et-integree
1474. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/23059_Feuille%20de%20route%20de%20carbonation_compressed.pdf
1475. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/DGITM%20-%20Comit%C3%A9%20de%20Pilotage%20de%20la%20Strat%C3%A9gie%20Nationale%20Portuaire%20du%2003%20F%C3%A9vrier%20-%202025.pdf
1476. https://www.mer.gouv.fr/plan-aquacultures-davenir-une-nouvelle-etape-pour-la-filiere-aquacole-francaise
1477. https://www.mer.gouv.fr/feuille-de-route-nationale-pour-le-developpement-des-filieres-algales-francaises
1478. https://www.mer.gouv.fr/plan-action-peche-durable
1479. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/plan-daction-interministeriel-lutte-contre-dechets-plastiques-mer-2026-2030
1480. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-07/fdr_eb_2025-26-06-version-signatures_compressed.pdf
1481. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/25.09.2025_Feuille_de_route_Nautisme_et_plaisance.pdf
1482. https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites_default_files_contenu_piece-jointe_2019_12_snsem_2019_finale.pdf

à la maîtrise des fonds marins[1483] ou encore à l'observation de l'océan[1484]. Ces documents relèvent de logiques diverses : déclinaison de la SNML, pilotage interministériel, politique industrielle ou structuration de filière. Ils sont qualifiés de stratégies sans être bien souvent ni vraiment structurants ni même véritablement stratégiques. Ainsi, par exemple, si la stratégie nationale portuaire a le mérite de replacer les ports au cœur des enjeux de souveraineté économique, de réindustrialisation, de transition écologique et de performance logistique, elle n'est en réalité qu'un cadre d'orientation générale sans véritable priorisation, sans traduction financière claire et sans réel portage interministériel. Il en va de même du Plan Aquacultures d'avenir 2021-2027, qui proclame l'aquaculture filière stratégique pour la souveraineté alimentaire, la transition écologique et l'économie littorale mais qui n'a guère de caractère prescriptif et dont la réalité dépendra en pratique de sa traduction dans d'autres documents, comme les documents stratégiques de façade et surtout de la capacité des pouvoirs publics à sécuriser des espaces de production face aux autres usages de l'espace maritime et littoral. L'aquaculture est, en effet, comme la plupart des activités maritimes, au cœur d'une compétition pour l'accès aux espaces qui est plus rude à mesure que l'on s'approche du littoral et qui, à la différence des champs éoliens et des aires marines protégées, ne bénéficie pas d'une planification nationale aussi prescriptive, ni d'une réservation prioritaire de zones maritimes.

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

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

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

1483. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/20220211_GT%20MAITRISE%20FONDS%20MARINS_dossier%20de%20presse.pdf
1484. https://www.froos.fr/content/download/8396/file/FrOOS_%20Horizon2030_FR_Planches.pdf

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

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

Il reste que, comme on l'a dit, d'autres documents stratégiques maritimes se sont développés, dont l'articulation avec la SNML n'est pas évidente. Notamment, la question de l'articulation de la SNML avec la stratégie nationale des aires protégées (SNAP) se pose. En pratique, les objectifs de protection de la biodiversité maritime sont définis dans la SNAP et ensuite intégrés dans la SNML. S'agissant de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, sa juxtaposition avec la SNML pose question. Il est vrai que, bien qu'instituée par la loi et déclinée par décret, la SNML, « *eu égard à la généralité des orientations et principes ainsi fixés et à la nécessité qu'ils soient traduits et complétés ultérieurement dans les documents stratégiques de façade et de bassin, (…) ne peut être regardée comme établissant un ensemble significatif de critères et de modalités au respect desquels serait subordonnée l'autorisation d'un ou de plusieurs projets, ni comme définissant un cadre au sens et pour l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001* », ainsi que l'a jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux[1485].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette évolution s'est traduite par l'organisation, sous l'égide de la Commission nationale du débat public, du débat public « La mer en débat »[1486] (20 novembre 2023 – 26 avril 2024) sur les façades maritimes de l'Hexagone, portant sur la mise à jour des volets stratégiques des DSF, la protection de la biodiversité marine et la planification de l'éolien en mer. La décision interministérielle du 17 octobre 2024[1487], prise à l'issue de ce débat, a arrêté, façade par façade, les zones maritimes et terrestres prioritaires pour le développement de l'éolien en mer à l'horizon de dix ans et à l'horizon 2050. Elle a également

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

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

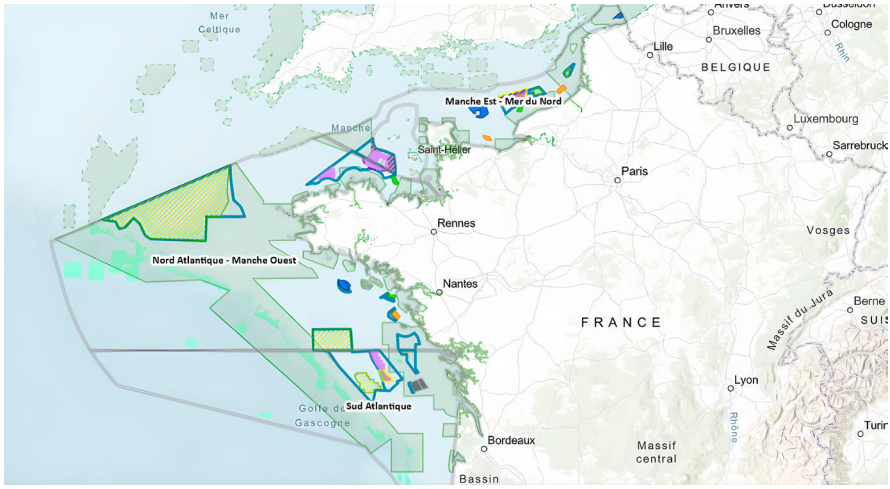
identifié des secteurs d'étude pour le développement de la protection forte, appelés à faire l'objet de concertations complémentaires en façade afin d'en préciser les périmètres.

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

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

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

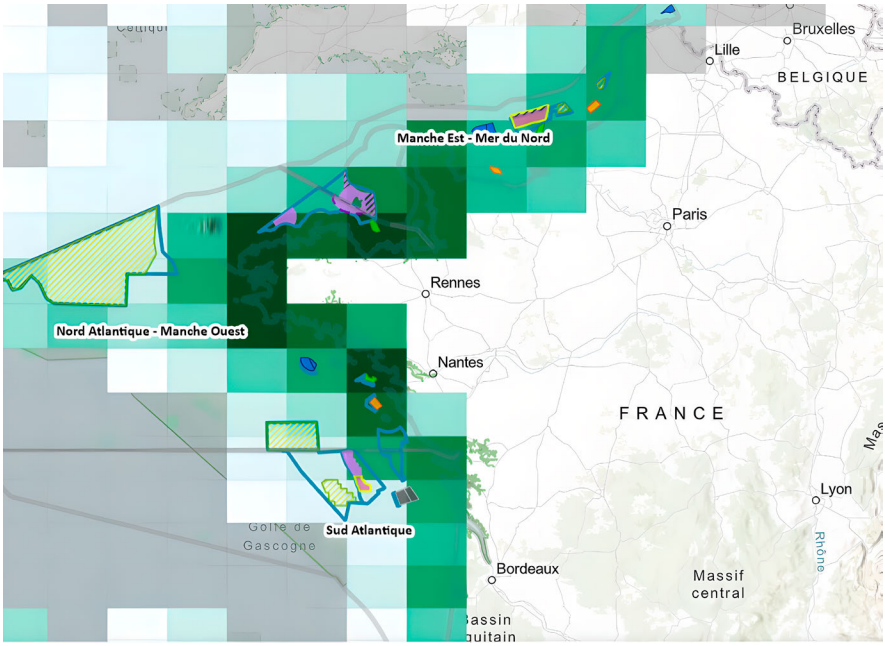
1488. https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/outil-cartographique-de-planification-a1562.html



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

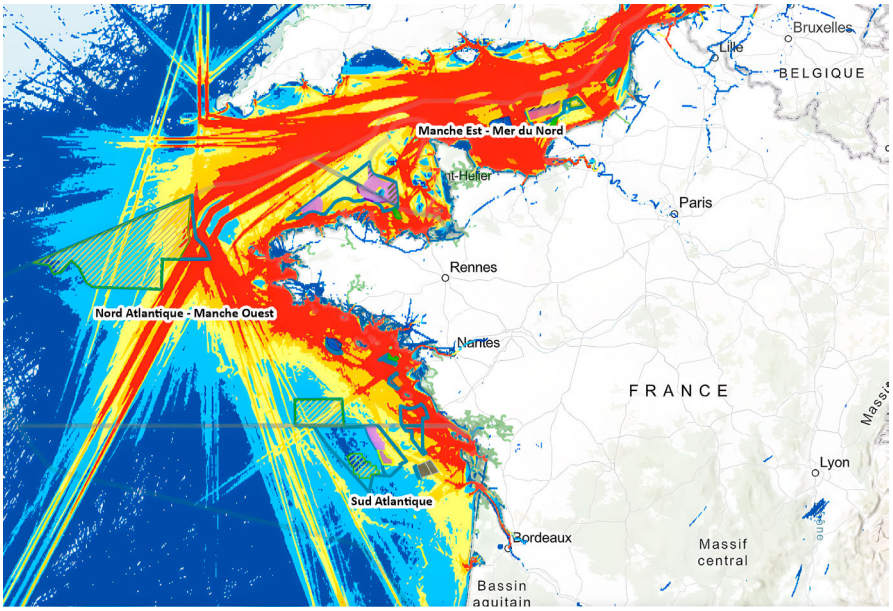
Il pourra être constaté que certaines des aires marines protégées sont identifiées comme susceptibles d'accueillir des parcs éoliens qui, pour certains, pourraient être localisés à proximité immédiate de zones proposées pour un régime de protection forte.

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



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

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



À cet égard, il pourra par exemple être relevé que le projet de parc éolien à Dunkerque fait l'objet d'une forte opposition en Belgique notamment au motif qu'il menacerait la route Van Dijk, liaison maritime avec le Royaume-Uni[1489]. Des recours ont ainsi été initiés par l'État belge, la Région flamande, la commune de La Panne et le Port d'Ostende à l'encontre de la décision de la société Éoliennes en mer de Dunkerque et de la société RTE de poursuivre, en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement, le projet d'implantation du parc, recours rejetés par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux[1490] (mais d'autres recours sont pendants).

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

> ➢ ***La sortie des contradictions renvoyée aux acteurs territoriaux : l'exemple de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest[1491]***

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

1489. https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/56/0767/56K0767079.pdf
1490. CE, 6/5 CHR, 10 juillet 2023, *Société Port d'Ostende, État belge, commune de La Panne et Région flamande*, n° 457659.
1491. https://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/strategie-de-facade-maritime-nord-atlantique-a1694.html – *cf.* annexe 8.

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

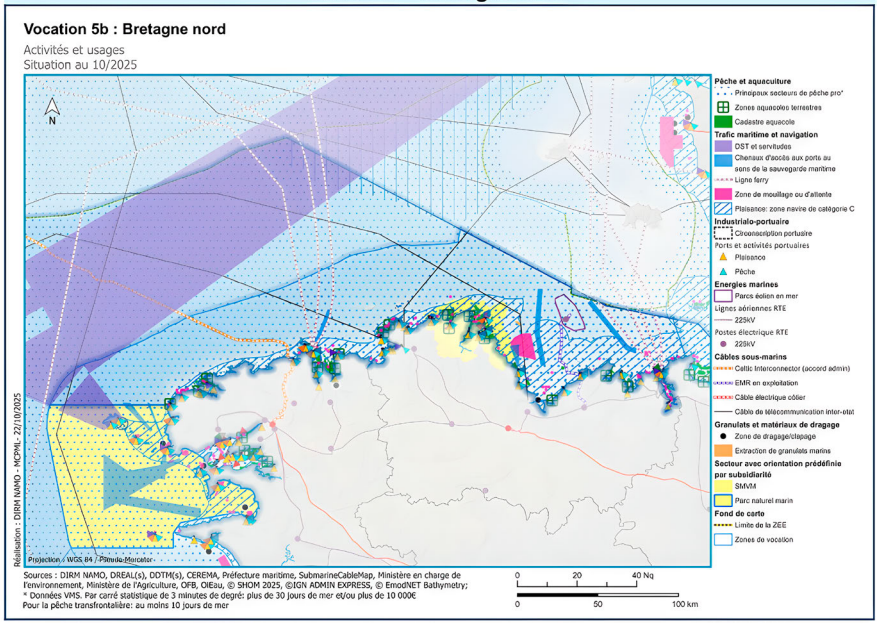
La zone de vocation 5 de la mer territoriale, par exemple, retient comme « *priorité générale dans les zones 5a à 5h la reconquête du bon état écologique du milieu marin et de la qualité des eaux en prenant en compte la dynamique hydrosédimentaire et le lien terre-mer et les enjeux climatiques, au bénéfice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

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

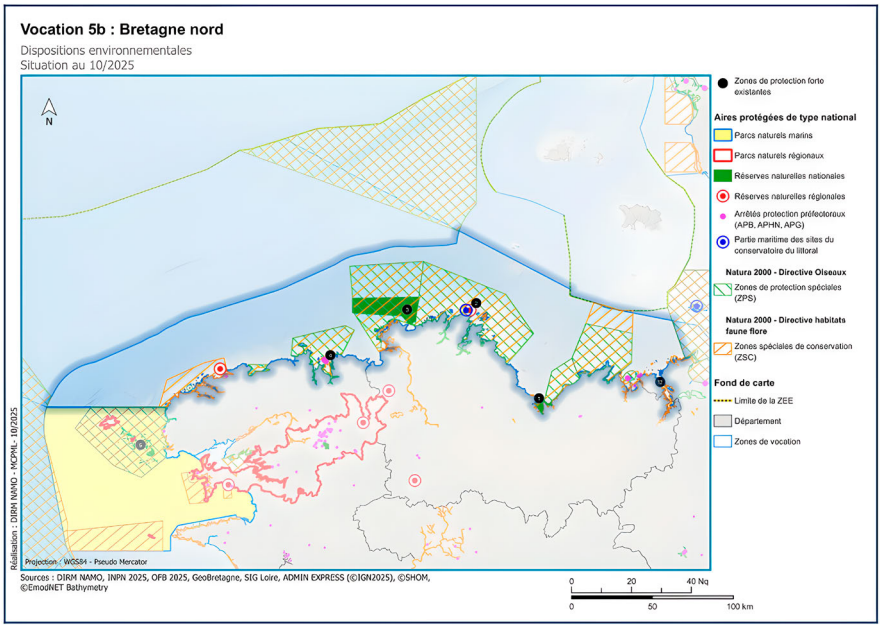
Le DSF précise également, pour chacun des secteurs, les enjeux environnementaux au titre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ». Le plan d'action pour le milieu marin fait en effet l'objet, en application de l'article L. 219-9 du code de l'environnement, d'un chapitre spécifique dans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

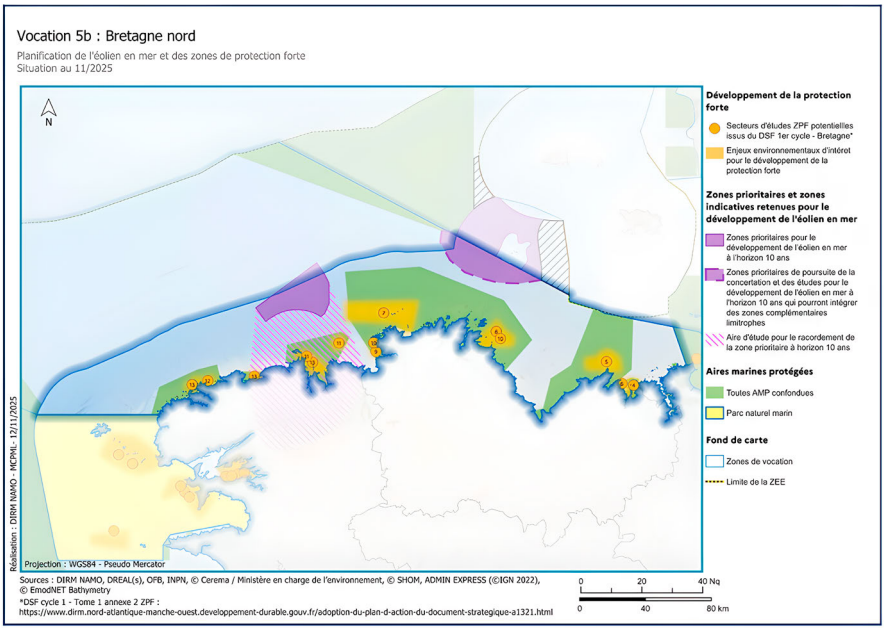
Les différentes zones de vocation sont assorties d'une cartographie des usages actuels, comme l'illustre cette carte pour la façade nord de la Bretagne.

Zone 5b – Bretagne nord

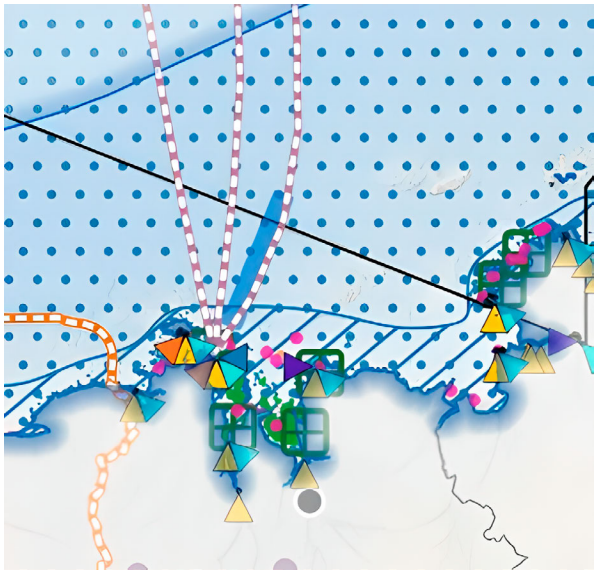


D'autres cartes matérialisent les zones prioritaires identifiées pour le développement de l'éolien en mer et les zones d'intérêt pour une protection forte.

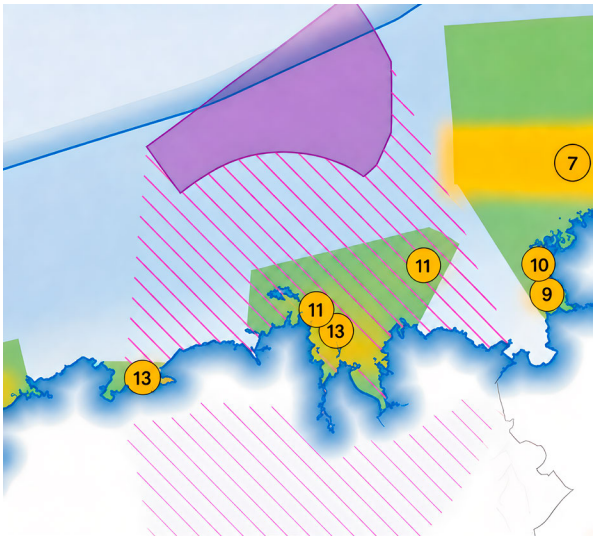




Activités actuelles



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



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

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

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

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

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

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

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

Selon le dictionnaire Larousse, la stratégie désigne à la fois « *l'art de coordonner l'action de forces militaires, politiques, économiques et morales impliquées dans la conduite d'une guerre ou la préparation de la défense d'une nation ou d'une coalition* » et, plus largement, « *l'art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but* ». Appliquée aux politiques maritimes, cette définition implique l'existence d'une vision d'ensemble, d'objectifs hiérarchisés et d'une capacité d'arbitrage entre des priorités parfois contradictoires. Elle suppose également de retenir une conception large de la puissance maritime, qui ne se réduit ni à la puissance navale ni à l'étendue des espaces maritimes sous juridiction nationale, mais renvoie à la capacité d'agir sur les océans, en mobilisant de manière coordonnée les acteurs publics, économiques, industriels, scientifiques, financiers et territoriaux[1492].

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

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

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

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

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

Cette clarification stratégique apparaît nécessaire dans plusieurs domaines.

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

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

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

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

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

De la même façon, l'émergence de projets de désalinisation, vitaux pour la résilience de certains territoires (essentiellement outre-mer), impose un arbitrage entre l'accès à l'eau potable et la protection du milieu marin (impact des rejets de saumure). En l'absence de doctrine définie, ces infrastructures risquent de n'être appréhendées que dans l'urgence, au risque de conduire à des choix précipités et à des solutions insatisfaisantes à tous égards[1493].

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

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

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

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

a) Développer la « maritimité » française

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

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

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

Pour cela, une action devrait être développée dans plusieurs directions :
– dès l'école, en intégrant davantage les dimensions maritimes dans les programmes scolaires, y compris l'apprentissage ou tout au moins la familiarisation avec la natation : le programme sur le « savoir-nager » développé par le ministère de l'éducation est prometteur et devrait être poursuivi et même amplifié (notamment outre-mer où les chiffres apparaissent plus inquiétants à cet égard[1494]) ;
– pour les jeunes, en développant une politique de soutien affirmé au brevet d'initiation à la mer et les actions d'aisance aquatique ;

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

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

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

b) Une prise en compte spécifique des outre-mer

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

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

La feuille de route pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030 publiée à l'été 2025[1495] constitue une avancée significative dont le caractère opérationnel demande toutefois à être vérifié.

Focus n° 46
La feuille de route pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030

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

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

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

Elle comporte plusieurs axes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Focus n° 47

L'exemple de la loi d'orientation maritime japonaise

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

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

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

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

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

Depuis mars 2008, le gouvernement japonais a adopté quatre « *Basic Plan on Ocean Policy* » qui déclinent les mesures concrètes à engager sur 5 ans.

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

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

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

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

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

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

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

d'ambitions partagées (« Pourquoi ? ») et de moyens réalistes (« Comment ? »). Le cas échéant, elle pourrait être institutionnalisée par une loi-cadre sur les enjeux maritimes favorisant une approche intégrée (*cf.* l'exemple du Japon).

À tout le moins, la dispersion des outils de planification élaborés dans un cadre sectoriel impose une mise en cohérence, idéalement dans un document unique à l'échelle nationale (qui pourrait être une stratégie nationale pour la mer et le littoral renforcée) et décliné par un document maritime unique pour chaque façade.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

biologique de Nairobi (1992)[1497], les objectifs d'Aichi[1498], la communication de la Commission européenne relative à une stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030 (qui vise la protection juridique d'au moins 30 % des terres et 30 % des mers dans l'Union dont au moins un tiers devrait bénéficier d'une protection stricte) et, plus récemment, l'accord de Kunming-Montréal[1499].

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

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

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

L'approche française repose donc moins sur une logique d'exclusion des activités humaines que sur une logique de conciliation entre protection de l'environnement et maintien des usages. Cette orientation s'inscrit dans une tradition plus large du droit de l'environnement, qui cherche à articuler préservation des milieux, développement économique et usages sociaux[1501].

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

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

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

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

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

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

En l'état, l'appartenance d'un espace à une aire marine protégée n'emporte pas, par elle-même, interdiction générale du chalutage. Cette situation doit toutefois être appréciée à la lumière des connaissances scientifiques disponibles et des objectifs propres à chaque aire protégée. À cet égard, une note de l'Ifremer d'avril 2025[1503] apporte un éclairage utile. Elle ne conclut pas à la nécessité d'une interdiction uniforme et automatique du chalutage dans toutes les aires marines protégées mais se prononce au contraire pour une approche scientifiquement fondée, combinant analyse des impacts écologiques, connaissance des habitats et évaluation des effets socio-économiques (la note souligne notamment qu'une interdiction générale pourrait entraîner des effets de report de l'effort de pêche vers d'autres zones avec potentiellement des conséquences écologiques importantes et une accentuation des conflits d'usage autour des zones dont les activités de pêches sont exclues) : « *De manière générale, la polarisation conflictuelle de ce débat nous semble nuire à la recherche des compromis nécessaires pour l'intégration de la gestion*

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

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

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

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

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

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

S'il n'existe pas de définition transversale et établie de la protection forte, tant au niveau national qu'international, il existait en France deux approches historiques de la protection forte. À terre, l'ensemble des surfaces classées en aires protégées réglementaires (réserves naturelles, cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques, arrêtés de protection) étaient comptées en protection forte. En mer, les surfaces de protection forte au sein des aires marines protégées étaient évaluées au cas par cas en fonction de cinq critères (définis au plan national en 2018 dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'actions pour le milieu marin) : couverture des enjeux écologiques prioritaires définis dans les documents stratégiques de façade, insertion prioritairement dans une aire marine protégée, existence d'une réglementation des activités, d'un document de gestion et d'un dispositif de contrôle[1504]. Puis la stratégie nationale a proposé pour la première fois une définition de la protection forte, issue du cadrage national de la mesure M003-Nat1b du programme de mesures pour le premier cycle de mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »[1505], définition qui a été consacrée par l'article 1er du décret du 12 avril 2022 (une zone de protection forte est « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées,*

1504. Stratégique national pour les aires protégées 2030, p. 13.
1505. Document de l'UICN de 2021 relatif aux zones de protection forte en mer, p. 41.

supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées »).

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

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

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

L'UICN distingue quant à elle, pour les aires marines protégées, plusieurs catégories de gestion, de la catégorie Ia à la catégorie VI. La catégorie Ia concerne des espaces « noyaux » dans lesquels les interventions sont strictement limitées et les prélèvements en principe exclus, sauf exception à des fins scientifiques. La catégorie Ib vise des paysages marins relativement vierges et peut admettre, outre la recherche scientifique, certains usages traditionnels des ressources par les populations autochtones. La catégorie II autorise notamment des activités de loisirs sans prélèvement comme la natation, la plongée ou le nautisme, tout en excluant en principe les prélèvements[1506].

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

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé logiquement que ces définitions étaient dépourvues de valeur juridique contraignante[1507]. Mais leur influence n'en est pas moins réelle et risque d'exposer la conception française de la protection forte à des pressions croissantes, notamment de la part de la Commission européenne. Les autorités françaises doivent en être pleinement conscientes et en mesure d'apporter des éléments scientifiques approfondis permettant d'étayer cette approche si elle est maintenue, alors que certains scientifiques considèrent que seule une protection stricte est véritablement efficace[1508].

➢ ***Une approche française en question***

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

La littérature scientifique invite en effet à distinguer la couverture nominale des aires marines protégées et leur niveau effectif de protection. Plusieurs travaux montrent que l'efficacité écologique d'une aire marine protégée dépend moins de son existence juridique que de l'intensité des restrictions applicables aux activités humaines, de leur contrôle effectif et de la cohérence écologique du réseau protégé. À l'échelle française, ils soulignent ainsi l'écart entre l'importance de la surface maritime classée en aire marine protégée et la faiblesse des espaces bénéficiant d'un niveau élevé de protection[1509]. En 2021, il était estimé que les niveaux de protection intégrale et élevée, qui sont les plus efficaces pour la conservation de la biodiversité, ne représentent que 1,6 % des eaux françaises et sont répartis de manière inégale entre les bassins océaniques et les habitats. Il est vrai que, à l'échelle européenne, où 4 858 aires marines protégées ont été évaluées en 2022, il est apparu que ces aires couvraient 11,4 % des eaux de l'Union, mais que seulement 0,2 % des eaux étaient pleinement ou hautement protégées, 86 % de la surface couverte par des AMP relevait d'une protection faible ou incompatible avec les objectifs de conservation[1510].

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

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

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

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

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

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

Mieux asseoir la logique des aires marines protégées

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

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

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

b) Parcs éoliens et pêche : favoriser la coactivité

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

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

préfet maritime de l'Atlantique n° 2024/165 du 11 juillet 2024[1511], qui réglemente les activités maritimes dans le parc en phase d'exploitation : ce texte autorise dans la zone réglementée, sous réserve du respect des règles de distance des éoliennes et de la sous-station électrique, la pêche aux arts dormants avec des gueuses et la pêche à la ligne de traîne ; en revanche, la pêche aux arts traînants est interdite dans la zone réglementée ainsi qu'à moins de 100 mètres autour de ladite zone. S'agissant du parc des îles d'Yeu et de Noirmoutier, l'arrêté n° 2026/071 du 19 mai 2026 prévoit la même réglementation en ajoutant une zone d'interdiction supplémentaire pour les arts traînants[1512].

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

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

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

1511. https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/atlantique/arretes/a1ee9493ed5115aa3cff4991bc66bbbd.pdf
1512. https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/atlantique/arretes/968d84608deb3caf85248178bc37b493.pdf

du groupe ECUME[1513] sur les effets cumulés des énergies renouvelables en mer, qui ont souligné la nécessité de mieux structurer les données, les protocoles et les méthodes d'analyse. Ces données permettraient de renforcer l'évaluation des effets des parcs éoliens en mer, prévue par le code de l'environnement, notamment les effets cumulés, redoutés en particulier par les pêcheurs, tout en contribuant à renforcer les conditions dans lesquelles est conduite la planification maritime.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La logique classique de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a été pensée d'abord pour des enjeux terrestres. Or, les infrastructures littorales et portuaires affectent souvent des milieux marins ou des ensembles continus entre la terre et la mer qui sont très complexes (herbiers, vasières, zones humides littorales, etc.) et pour lesquels les mesures compensatoires sont plus difficiles à mettre en œuvre. Le guide méthodologique du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires relatif à la définition des mesures ERC relatives au milieu marin[1514] pour les documents de planification soumis à évaluation environnementale (documents stratégiques de façade, plans d'action pour le milieu marin, projets stratégiques de grands ports maritimes, schémas de mise en valeur de la mer, etc.) rappelle que la séquence doit être appliquée au travers de l'évaluation environnementale, dès le stade de la planification, comme pour le milieu terrestre. Il appelle à concentrer l'effort sur l'évitement (réflexion sur les choix stratégiques de localisation en évitant les habitats sensibles, choix temporels et choix technologiques adaptés) et la réduction (atténuation des impacts résiduels tels que le bruit sous-marin, les pollutions lumineuses, l'introduction d'espèces invasives via les eaux du ballast, etc.).

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

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

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

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

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

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

La question de ports est d'autant plus importante qu'ils jouent un rôle clé dans la réindustrialisation. Ainsi, depuis 2015, plus de 75 % des investissements directs étrangers supérieurs à 100 millions d'euros dans les industries de production en France auraient été orientés vers les territoires relevant des grands ports maritimes[1516]. Mais la réussite de la réindustrialisation des zones portuaires dépend largement de trois conditions : la rapidité et la simplicité des démarches administratives, la disponibilité du foncier et le pré-équipement des terrains en utilités (eau, électricité, fibre, réseaux de pipelines, etc.). Ainsi, la construction anticipée d'un poste électrique de forte puissance en 2018 à Dunkerque y a-t-elle favorisé l'implantation de nouvelles usines dans les secteurs de la chimie, de l'agroalimentaire ou des batteries ; à l'inverse, l'insuffisance de puissance électrique disponible à Fos-sur-Mer pèse sur les projets industriels annoncés[1517]. La mise en place d'une politique publique capable de mobiliser de manière convergente l'État, les régions et les acteurs portuaires principalement paraît indispensable pour permettre aux espaces portuaires, grands ports maritimes et ports décentralisés, de jouer leur rôle naturel de locomotive de la réindustrialisation. À cet égard, permettre aux ports d'acquérir des terrains au-delà

1515. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Mission d'appui au préfet du Nord : compensation écologique des projets d'aménagements du Dunkerquois et foncier agricole, Rapport IGEED n° 015665-01, établi par F. Bonnet, M. Simoné, C. Hubert et V. Isabelle, juillet 2024.
1516. G. Basset, G. Caude et S. Raison, Remettre en perspective nos ports français comme actifs stratégiques pour notre souveraineté industrielle. 60 ans après la création des ports autonomes par le général de Gaulle, Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale / Renaissance industrielle, 2025.
1517. *Ibid.*

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

Face à ces enjeux clés, la séquence ERC en mer reste à clarifier, y compris en s'appuyant sur la communauté scientifique maritime et en encourageant une meilleure connaissance des réalités marines qui permettrait une démarche environnementale mieux adaptée. Des outils ont déjà été développés pour faciliter l'identification de sites susceptibles d'accueillir des actions de restauration ou de compensation écologique, notamment dans les espaces littoraux ou rétro-littoraux (ainsi, l'OFB a récemment mis en ligne une base de données des sites à fort potentiel de gain écologique dite POGEIS[1518] ; des zones pour la renaturation peuvent désormais être identifiées dans les SCoT et des OAP des PLU en application du 3° de l'article L. 141-10 et du 4° du I de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, les établissements publics fonciers peuvent mobiliser du foncier dans le cadre de stratégies visant à favoriser le développement durable, à limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, y compris par des actions ou opérations de renaturation (article L. 321-1 du code de l'urbanisme). En outre, les mesures de compensation prescrites peuvent être mises en œuvre directement par le maître d'ouvrage ou confiées, par contrat, à un opérateur, dans les conditions prévues au III de l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

La SNML 2024-2030[1519] fixe parmi ses objectifs celui de « *Développer une séquence ERC adaptée et efficace et proposer une feuille de route spécifique au ZAN en mer d'ici 2030* ». Il s'agit, d'une part, de préciser les objectifs et les modalités en matière d'artificialisation en mer, notamment dans le domaine portuaire, et, d'autre part, d'élaborer une doctrine de mise en œuvre de la séquence ERC adaptée aux spécificités du milieu maritime. La stratégie prévoit également de concevoir des outils permettant de structurer, à l'échelle des façades, une offre de compensation des impacts résiduels sur l'environnement et de l'artificialisation, notamment à travers l'identification de zones pilotes de compensation adaptées. Cette démarche est positive et doit être poursuivie et même accélérée. Elle gagnerait à être confortée et prolongée par une doctrine nationale claire, des référentiels partagés et des outils de compensation adaptés aux milieux marins, afin de sécuriser les projets portuaires sans affaiblir les exigences de protection des écosystèmes.

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

1518. https://pogeis.ofb.fr/
1519. https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2024-06/strategie_nationale_mer_littoral_20242030.pdf, p. 11.

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

Concilier les procédures environnementales aux enjeux industriels maritimes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

services innovants, mais, souligne-t-elle, ce potentiel est encore sous-utilisé[1521]. Elle met ainsi en avant les achats publics pré-commerciaux[1522], qui permettent aux acheteurs publics de partager les risques de développement, de donner de premières références clients aux entreprises innovantes, de faciliter l'accès des PME et start-up à la commande publique et de créer les conditions d'une commercialisation plus large des résultats de R&D.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2.3. Le littoral, au cœur d'enjeux variés

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

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

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

Mais, avec la pression accrue du changement climatique, dont les conséquences sont particulièrement sensibles dans les zones littorales (*cf. supra*), d'autres préoccupations se sont affirmées, que le législateur a progressivement prises en compte. Ainsi, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a-t-elle mis en place un nouveau dispositif spécifique à l'adaptation au recul du trait de côte et à ses conséquences[1523]. Elle marque une inflexion importante dans l'appréhension des risques littoraux, en privilégiant une logique d'anticipation, d'adaptation et de recomposition des territoires plutôt qu'une logique exclusivement défensive fondée sur le maintien ou la construction d'ouvrages de protection. Cette évolution invite également à recourir davantage, lorsque les caractéristiques du territoire le permettent, aux solutions fondées sur la nature, telles que la restauration de dunes, de zones humides ou d'espaces naturels littoraux, afin de renforcer la résilience des territoires, de limiter l'artificialisation du trait de côte et de favoriser la renaturation des espaces exposés. Le législateur a ainsi

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

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

Ce dispositif repose d'abord sur l'inscription des communes littorales exposées sur une liste fixée par décret[1524], en application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement. Cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte et doit être révisée au moins tous les neuf ans. Cette liste comprend désormais 371 communes[1525]. Cette progression témoigne d'une appropriation progressive du dispositif, mais elle révèle également ses limites : les communes qui refusent d'entrer dans la démarche ne peuvent pas mobiliser l'ensemble des outils prévus par la loi, ce qui peut retarder la maîtrise foncière et les opérations de recomposition spatiale. Les communes inscrites bénéficient en effet d'outils destinés à maîtriser l'urbanisation, anticiper la recomposition des territoires exposés et organiser l'adaptation au recul du littoral.

Le premier de ces outils est la carte locale d'exposition au recul du trait de côte. Dans les communes concernées, celle-ci est intégrée au document d'urbanisme afin de délimiter deux zones distinctes : la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans et la zone exposée à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Dans les zones exposées à l'horizon de 30 ans, les constructions nouvelles sont en principe interdites, sauf exceptions[1526] (article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme). Dans les zones exposées entre 30 et 100 ans, la construction peut demeurer possible, mais dans une logique non pérenne (article L. 121-22-5 du même code) : les constructions nouvelles et les extensions réalisées dans cette zone devront être démolies et les terrains remis en état lorsque le recul du trait de côte sera tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans. La mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme est alors subordonnée, en application des articles L. 121-22-5 et L. 425-16 du même code, à la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations d'une somme correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état.

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

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

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

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

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

La maîtrise foncière constitue un autre levier essentiel. Le droit de préemption, prévu aux articles L. 219-1 et suivants du code de l'urbanisme, permet aux collectivités d'acquérir en priorité des biens situés dans les zones exposées afin d'anticiper leur évolution et, le cas échéant, leur renaturation. L'article L. 219-1 institue ce droit dans les communes mentionnées à l'article L. 121-22-1, au bénéfice de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de carte communale. Il s'applique dans l'intégralité de la zone exposée à l'horizon de 30 ans et peut être instauré, par délibération, sur tout ou partie de la zone exposée entre 30 et 100 ans. Les acquisitions réalisées dans ce cadre sont destinées à prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens concernés. L'évaluation des biens exposés est encadrée par les articles L. 219-7 et suivants du code de l'urbanisme. Mais la mise en œuvre de ce dispositif soulève des interrogations, s'agissant de l'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte comme du devenir des biens préemptés[1527].

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

Dans le prolongement de la loi « Climat et Résilience », l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 a également permis de mobiliser des outils d'aménagement adaptés à la recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Les articles L. 312-8 à L. 312-10 du code de l'urbanisme prévoient ainsi que, lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) a pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes concernées par le recul du trait de côte, il peut délimiter des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte. Dans ces secteurs, l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme permet, sous conditions, de déroger à certaines dispositions de la loi Littoral afin de rendre possible la relocalisation de biens menacés. Ces outils juridiques sont complétés par un accompagnement financier de l'État, notamment à travers le Fonds vert. Le niveau d'accompagnement varie selon la nature des actions : les cartes locales peuvent être prises en charge jusqu'à 80 % de leur coût, tandis que les actions relevant d'un PPA sont, en principe, financées dans la limite de 50 % des dépenses éligibles[1528].

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

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

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

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

L'effectivité de ce nouveau cadre demeure toutefois incertaine. Le bilan parlementaire de 2026[1529] souligne que, cinq ans après la promulgation de la loi « Climat et Résilience », les outils qu'elle a institués restent encore peu mobilisés, voire, pour certains, inappliqués. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : le caractère encore largement volontaire du dispositif, la technicité des instruments fonciers et urbanistiques, les incertitudes liées à l'évaluation des biens exposés, l'insuffisante appropriation des connaissances disponibles par les élus, les professionnels et les particuliers ainsi que le coût élevé des opérations de recomposition spatiale. Si les connaissances progressent, notamment grâce aux travaux du Cerema, du BRGM et des observatoires du trait de côte, elles doivent encore être mieux diffusées et converties en outils directement mobilisables par les acteurs locaux.

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

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

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

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

Focus n° 48
La question du financement, un point de friction

L'érosion côtière ne relevant pas du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles régi par l'article L. 125-1 du code des assurances, qui subordonne cette indemnisation à l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises, les propriétaires exposés à ce phénomène ne peuvent bénéficier de la garantie correspondante. Le recours au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, qui finance traditionnellement les expropriations liées aux risques d'inondation ou de submersion[1530], n'est pas davantage ouvert pour indemniser les propriétaires exposés à l'érosion[1531]. L'État a fait le choix de mobiliser le Fonds Vert, relevant du budget général, pour cofinancer les cartographies d'exposition au recul du trait de côte, des actions de recomposition contractualisées avec l'État dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA), ainsi que des expérimentations d'adaptation voire de relocalisation de l'hôtellerie de plein air. Les élus locaux, représentés notamment par l'Association des maires de France et l'Association nationale des élus du littoral, contestent ce choix et réclament la création d'un fonds de solidarité nationale spécifique, susceptible d'être alimenté par une taxe foncière ou par la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Cette divergence de vues n'est pas encore résolue et laisse les collectivités dans une incertitude financière durable quant à leur capacité à financer les opérations de préemption et de recomposition.

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

1530. Article L. 561-3 du code de l'environnement.
1531. Cette particularité a valu d'importants problèmes aux élus locaux et communes pour assurer le financement des nécessaires relocalisations. Les deux phénomènes sont pourtant liés. Sophie Panonacle avait soumis le 8 février 2022 la création d'un Fonds érosion côtière sur le modèle du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

climatiques[1532], les principes de liberté de souscription et de tarification en fonction de l'exposition au risque peuvent engendrer un phénomène de non-assurance affectant de nombreux ménages, collectivités et entreprises, ainsi qu'une instabilité de l'offre assurantielle.

Afin de donner aux collectivités littorales une visibilité financière suffisante, il pourrait être envisagé de prévoir, au sein du Fonds vert, une enveloppe pluriannuelle spécifiquement dédiée à l'adaptation au recul du trait de côte. Le Fonds vert finance déjà certaines actions de connaissance, de cartographie, d'élaboration de stratégies locales et de recomposition spatiale. Il pourrait toutefois être renforcé et stabilisé afin de mieux accompagner les collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle de ces stratégies, notamment lorsqu'elles impliquent des acquisitions foncières, des opérations de relocalisation, de démolition ou de renaturation.

L'efficacité du dispositif dépendra surtout de la capacité à dépasser les limites du volontariat communal lorsqu'il devient un facteur de blocage, à stabiliser les outils fonciers et urbanistiques, à mieux informer les acteurs concernés, à intégrer plus systématiquement les solutions fondées sur la nature et à organiser un financement durable de la recomposition des territoires littoraux. La question est de savoir s'il s'agit désormais de passer d'une faculté à une obligation d'anticiper le réaménagement en rétro-littoral pour les communes concernées, lesquelles peuvent notamment contractualiser des « projets partenariaux d'aménagement » pour déroger à la loi Littoral sous le contrôle du préfet.

Il convient enfin de mentionner la question de la gestion des ouvrages de protection côtière, qui révèle une gestion à deux vitesses : si les systèmes d'endiguement protégeant des zones à enjeux importants relèvent des établissements publics de coopération intercommunale chargés de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (dite compétence GEMAPI) instaurée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014[1533], les ouvrages protégeant des zones à faibles enjeux, notamment les terres agricoles, demeurent à la charge de propriétaires privés regroupés en Associations Syndicales Autorisées. Cette situation entretient une gestion différenciée du littoral, selon que les ouvrages sont ou non repris dans une stratégie publique de prévention des inondations et de défense contre la mer, sans que le droit n'organise de manière pleinement harmonisée le devenir des ouvrages situés dans les secteurs où la protection collective n'est pas retenue[1534].

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

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

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

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

Mieux intégrer les problématiques propres au littoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Sur le rendement maximal durable

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

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

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

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

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

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

L'approche écosystémique des pêches est donc née de la prise de conscience que la gestion monospécifique, même au RMD, ne garantit pas nécessairement la durabilité des écosystèmes marins. Apparue dans le code de conduite pour une pêche responsable de la FAO dès 1995, cette approche vise à intégrer l'ensemble des interactions au sein des milieux marins. Elle suppose notamment :
– la prise en compte des chaînes trophiques et les relations de prédation entre espèces exploitées et non exploitées ;
– le maintien des populations d'espèces « fourrage » (anchois, sardine, hareng, sprat) à des niveaux suffisants pour soutenir l'ensemble de la chaîne alimentaire, y compris les grands prédateurs ;
– la prise en compte des effets de l'environnement (température, acidification, changement climatique) sur les dynamiques de populations ;
– la modulation des niveaux de capture en fonction de l'état global de l'écosystème, et pas seulement d'un stock isolé[1538].

Le rendement maximal économique (RME) désigne le niveau d'exploitation d'une pêcherie qui maximise le bénéfice économique net dégagé par l'activité de pêche. Formalisé dans le prolongement des travaux bioéconomiques des années 1950, il repose sur l'idée que l'optimum économique ne coïncide généralement pas avec l'optimum biologique que représente le rendement maximal durable. En effet, dès lors que l'effort de pêche augmente les coûts d'exploitation, le niveau de pression permettant de maximiser la rente économique se situe le plus souvent en deçà de celui permettant de maximiser les captures. Une gestion au RME peut ainsi conduire à un effort de pêche plus faible, à des coûts d'exploitation réduits, à une biomasse plus élevée et à des impacts environnementaux moindres qu'une gestion strictement fondée sur le RMD[1539]. L'Australie est aujourd'hui citée comme un exemple de référence pour avoir adopté le RME comme objectif principal de gestion des pêches avec le *Fisheries Management Act 1991* qui intègre explicitement comme objectif la maximisation de l'efficacité économique[1540].

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

1537. OPECST, Intervention de M. D. Gascuel, professeur, Agrocampus Ouest : « Surexploitation des ressources ou gestion durable des pêcheries : où en sommes-nous ? », in *Pêches maritimes : comment concilier exploitation et préservation des ressources halieutiques ?*, rapport de M. M.-C. Cléach, Assemblée nationale n° 1920 et Sénat n° 495 (2013-2014), 5 mai 2014, pp. 22-30.
1538. D. Gascuel, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Pour*, 2009/3, n° 202-203, pp. 199-206.
1539. B. Diop, N. Sanz, Y. J. J. Duplan, E. H. M. Guene, F. Blanchard, J.-C. Pereau et L. Doyen, « Maximum Economic Yield Fishery Management in the Face of Global Warming », *Ecological Economics*, vol. 154, 2018, pp. 52-61, ISSN 0921-8009, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.07.027 ; R. Q. Grafton, T. Kompas, L. Chu et N. Che, « Maximum economic yield », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 54, 2010, pp. 273-280. https://doi.org/10.1111/j.1467-8489.2010.00492.
1540. https://faolex.fao.org/docs/pdf/aus43733.pdf

des écosystèmes. Dans cette perspective, Didier Gascuel imagine un scénario de réforme structurelle de la politique commune de la pêche conduisant progressivement à ce qu'il propose d'appeler, par analogie avec l'agroécologie, la « pêchécologie ». Ce scénario impliquerait par exemple un plan massif d'augmentation des maillages afin de laisser s'échapper les poissons les plus jeunes et de limiter les captures accidentelles à court terme, l'introduction de cibles de gestion plus précautionneuses (choisir une cible de capture légèrement plus faible, par exemple 90 % du maximum visé aujourd'hui, serait suffisant, selon Didier Gascuel, pour réduire de 30 % à 50 % la pression de pêche et les coûts d'exploitation), une gestion par flottille (une part significative des quotas de pêche serait distribuée au prorata des performances environnementales, mais aussi économiques et sociales, de chacune d'elles selon des critères et modalités d'attribution discutés et élaborés au sein de comités consultatifs participatifs, conduisant à l'élaboration de plans de gestion pluriannuels), le renforcement de la protection des AMP, notamment via l'interdiction des engins traînants les plus néfastes (chalutages et dragues notamment), la mise en place par l'Union européenne d'un éco-score des produits de la mer[1541].

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

b) Sur la pluriannualité

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

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

1541. D. Gascuel. « La pêche et les écosystèmes marins : deux scénarios ». *Futuribles*, 2022, N° 447 (2), pp 51-63. 10.3917/futur.447.0051. hal-03601391.
1542. Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir de la politique commune de la pêche*, de M. D. Girard et Mme L. Tanguy, rapport d'information n° 2535, 25 février 2026, p. 60.
1543. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1139
1544. https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/18/north-sea-fisheries-council-adopts-multiannual-management-plan/
1545. https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/06/first-ever-multi-annual-management-plan-for-fisheries-in-the-western-mediterranean-becomes-reality/

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

L'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) préconisent ainsi de consolider le recours à des plans pluriannuels. Ceux-ci devraient notamment intégrer des mesures de gestion liées à l'exploitation durable des stocks et prenant en compte les pêcheries mixtes, tout en donnant plus de place à la régionalisation en ouvrant des possibilités d'adaptation. L'ensemble des plans pluriannuels devrait avoir vocation à devenir des plans pluriannuels de gestion[1547]. Ils préconisent par ailleurs de favoriser la visibilité des professionnels en fixant pour certaines espèces les TAC sur une base pluriannuelle et proposent notamment de mener une étude scientifique afin de déterminer les stocks sensibles aux variations rapides (poissons à durée de vie courte comme l'anchois) et les poissons à durée de vie longue, moins sensibles aux variations annuelles, pour lesquels il serait donc possible de fixer des TAC sur une durée plus longue[1548].

c) Sur les critères de répartition des quotas

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

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

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

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

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

1548. *Ibid.*

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

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

Un tel système n'est toutefois pas dépourvu de risques. Les QIT peuvent favoriser une concentration du capital par les grands opérateurs, au détriment de la pêche artisanale et des économies côtières qui en dépendent et donner lieu à des phénomènes de spéculation[1551].

À défaut de mise en place de quotas individuels transférables, l'Autorité de la concurrence a proposé plusieurs mesures de gestion alternatives, notamment :
– une mutualisation des quotas entre les organisations de producteurs (OP) en incitant aux fusions de ces OP, de manière à ce qu'il en existe une par façade maritime, pour mettre fin aux inégalités, et favoriser une gestion pluri-espèces permettant notamment de mieux absorber les réductions de quotas ;
– une adaptation progressive des années de référence, afin de substituer les années 2011-2013 aux années 2001-2003 pour tenir compte des évolutions de marché ;
– un renforcement de la transparence des conditions d'accès aux OP pour les nouveaux entrants afin que des conditions d'accès objectives, transparentes et non discriminatoires leur soient garanties ;
– enfin, un retour aux principes d'une gestion véritablement collective par les OP qui devraient progressivement renoncer à attribuer les limitations individuelles de pêche sur la base des antériorités figées[1552].

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

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

1550. *Ibid.*
1551. *Ibid.*
1552. *Ibid.*

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

Préparer l'avenir de la filière pêche

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

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

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

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

<u>Proposition n° 14</u> : encourager le développement de l'aquaculture.

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

3.2. Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes publiques

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

3.2.1. Au sein de l'État d'abord

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

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

Historiquement, la gouvernance des politiques publiques maritimes a connu des «*périodes de flux et de reflux*»[1553], qui s'expliquent notamment par leur caractère nécessairement multiforme. Cette réalité n'est pas nouvelle : le rapport de l'évaluation de la politique maritime réalisé par l'IGA, le CGEDD et l'IGAM en juin 2013[1554] relève ainsi que l'arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dénombre 45 missions relevant de 15 secteurs ministériels différents (défense, transports, budget, industrie, intérieur, santé, environnement, justice, agriculture, pêche, emploi, équipement, culture, affaires étrangères, outre-mer). Ce constat demeure d'actualité, d'autant que les enjeux maritimes se sont encore complexifiés et n'ont cessé de gagner en importance.

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

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

1553. Conseil d'État, Intervention de Jean-Marc Sauvé, L'action de l'État en mer : perspectives historiques, décembre 2011.
1554. Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime. Rapport opérationnel*, juin 2013, p. 16, *Cf.* https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000179.pdf.

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

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

Un tournant a lieu à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En 1978, le décret no 78-815 du 2 août 1978 crée un Comité interministériel à la mer ainsi qu'une Mission interministérielle à la mer, placés sous l'autorité directe du Premier ministre, l'objectif affiché étant d'assurer la coordination des politiques maritimes qui, par nécessité, sont réparties entre de nombreuses administrations : quoique d'apparence modeste, l'innovation s'avère durable, la mission interministérielle devenant même un secrétariat général en 1995 (*cf. infra*). En 1981, une initiative plus spectaculaire est prise avec la nomination, pour la première fois sous la Ve République, d'un ministre de la mer de plein exercice, confié à Louis Le Pensec. Toutefois, son départ du Gouvernement en mars 1983

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

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

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

b) Des administrations centrales nombreuses sur les affaires maritimes

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

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

Focus n° 49
De nombreuses directions d'administration centrale traitent de sujets maritimes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

politiques civiles ayant la plus forte dimension maritime ainsi que les agents qui la servent. Dans la version issue du décret n° 2025-1254 du 19 décembre 2025, le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer lui fixe ainsi une mission ambitieuse :
– en propre, elle « *élabore et met en œuvre la politique de sécurité maritime, y compris de prévention de la pollution par les navires, et de sûreté du navire. Elle est chargée de coordonner les actions relatives à la planification maritime. Elle est chargée de la flotte de commerce, des pêches maritimes, de l'aquaculture et des produits de la mer, de la plaisance, de la navigation, de la transition écologique des navires, des capitaineries de port, de la formation maritime et de l'emploi des gens de mer* » ;
– en outre, elle participe « *à l'animation transversale de l'économie maritime et de l'emploi maritime et contribue à l'organisation du pilotage maritime* », « *contribue aux négociations communautaires et internationales dans ces domaines* » et « *soutient les politiques internationales maritimes de la France* » ;
– enfin, elle « *assure un appui transversal à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la mer et du littoral* » et coordonne l'action des directions de l'administration centrale du ministère « *dans les domaines relatifs à la mer et au littoral* » mais aussi « *accompagne et concourt à la régulation des activités maritimes dans une perspective de développement durable* » et « *participe à l'action interministérielle dans ce domaine.* »

Placée sous l'autorité du ministre chargé de la mer et, pour les matières relatives à la pêche et à l'aquaculture, mise à disposition du ministre chargé de l'agriculture, la DGAMPA est conçue comme une administration tournée vers le développement durable des activités maritimes civiles et du littoral, pour consolider les moyens affectés à la mer et pour renforcer la visibilité des enjeux maritimes au sein de l'État[1555]. Elle assure, par ailleurs, le secrétariat du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) ainsi que la tutelle de l'Ifremer, de FranceAgriMer, de l'ENIM[1556], de l'ENSM et des lycées professionnels maritimes. Elle est structurée autour de trois services consacrés à la pêche maritime et l'aquaculture durables, aux flottes et marins et aux espaces maritimes et littoraux. Elle s'appuie sur près de 2 900 agents (dont environ 300 dans l'administration centrale) sur toutes les façades maritimes de l'Hexagone et des outre-mer.

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

1555. https://www.mer.gouv.fr/direction-generale-des-affaires-maritimes-de-la-peche-et-de-laquaculture-dgampa
1556. Établissement national des invalides de la marine, créé sous Louis XIV et aujourd'hui établissement public administratif depuis 2010, dont le siège est à Saint-Malo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au-delà de la structuration des ministères et des administrations centrales, les enjeux maritimes appellent une véritable coordination interministérielle. Cette coordination est en principe assurée par le Premier ministre, son cabinet et ses services mais, dans le domaine maritime, il existe un outil propre qui est le comité interministériel de la mer et le secrétariat général de la mer. La création du secrétariat général de la mer (SGMer) par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995[1557], qui prend la succession de la mission interministérielle de la mer (MISMER) instituée en 1978, marque ainsi une étape importante dans la gouvernance des politiques publiques maritimes en France.

Certes, le SGMer est un outil relativement modeste même si le secrétaire général, nommé par décret en Conseil des ministres, est placé sous l'autorité du Premier ministre et participe aux réunions du comité interministériel de la mer (CIMer), dont il est chargé de préparer les délibérations et de veiller à l'exécution des décisions[1558]. Le SGMer « *anime et coordonne les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime* », proposant, à ce titre « les décisions qui en découlent » et s'assurant de leur mise en œuvre et exerçant, en outre « *une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective*

1557. Modifié par le décret n° 2025-450 du 23 mai 2025.
1558. Mais le secrétariat du CIMer est formellement confié au secrétariat général du Gouvernement.

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

Reste que le secrétaire général dispose d'une équipe assez réduite, composée d'un secrétaire général adjoint, nommé par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la défense (qui est généralement un officier général de la Marine), et d'une vingtaine de collaborateurs. En pratique, son rôle est essentiellement organisé autour de l'action de l'État en mer, pour lequel il est l'interlocuteur permanent des préfets maritimes au nom du Premier ministre, faisant remonter au cabinet du Premier ministre ou à son état-major particulier les questions les plus délicates, notamment lorsqu'il est nécessaire d'avoir recours à la force en mer[1559]. Son rôle a été plus en retrait et moins constant dans le temps s'agissant des autres dimensions de l'action maritime, notamment dans le domaine économique.

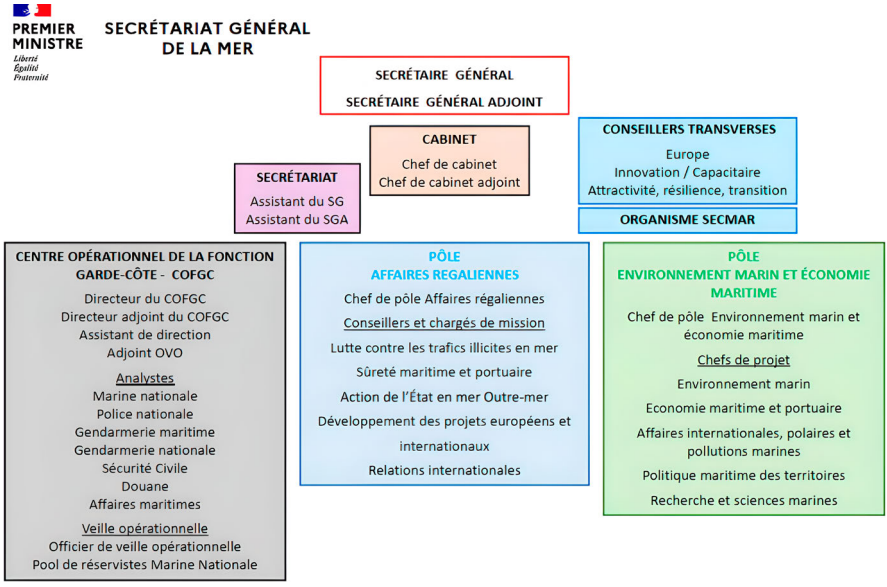
Le positionnement du SGMer fait ainsi régulièrement l'objet de critiques : on lui reproche généralement la contradiction entre sa vocation interministérielle affichée et la réalité de son positionnement et de ses pouvoirs. La Cour des comptes relevait ainsi, dès 2013, que, malgré son rôle interministériel de principe, le SGMer «*ne dispose pas pour autant d'un pouvoir d'arbitrage entre les positions souvent divergentes des administrations intéressées par les politiques maritimes*» et soulignait également les ambiguïtés de son positionnement en raison de sa proximité traditionnelle avec la Marine nationale[1560]. De même, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des affaires maritimes[1561] estimaient dans un rapport produit la même année que le profil des personnels mis à disposition du SGMer, en grande majorité issus du ministère de la défense, ne lui permettait pas de disposer d'expériences suffisamment variées, notamment en ingénierie ou en économie pour embrasser l'ensemble des politiques sectorielles maritimes, notamment leurs dimensions économique, sociale ou environnementale. Le rapport envisageait alors plusieurs scénarios d'évolution pour le SGMer, entre une limitation claire de son rôle à l'action de l'État en mer, pour laquelle sa légitimité était reconnue, et un élargissement plus assumé[1562].

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

1559. Le SGDSN a également un rôle à jouer lorsque l'usage de la force présente une dimension de sécurité internationale plus large, comme dans le cas de l'arraisonnement de navires de la «flotte fantôme».
1560. Référé sur la place, le rôle et la gestion du secrétariat général de la mer, 16 juillet 2013.
1561. Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires maritimes, *Rapport d'évaluation de la politique maritime. Rapport opérationnel*, juin 2013 – *Cf.* https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000179.pdf.
1562. *Ibid.*, pp. 32-34.

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

Organisation du secrétariat général de la mer au 9 juin 2025



Source : SGMer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes de l'État

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

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

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

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

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

3.2.1.2. Mieux valoriser l'expertise scientifique

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

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

➢ ***Un outil statistique à mieux organiser***

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

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

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

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

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

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

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

Un rapport de février 2026 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable sur la prise en compte de la recherche dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques du ministère chargé de l'écologie confirme ce point faible[1563]. Si le ministère dispose d'un réseau scientifique et technique dense (un total d'une quarantaine d'acteurs aux statuts divers est recensé), cette richesse s'accompagne d'une dispersion des initiatives et d'une difficulté à articuler les productions de recherche avec les besoins opérationnels des directions de l'administration centrale. Il souligne que « *Pour que les productions scientifiques irriguent réellement l'action publique, des méthodologies favorisant leur appropriation par les administrations doivent être développées. Cela implique de travailler sur les formats, les temporalités et les interfaces entre chercheurs et porteurs de politique publique, afin de transformer les résultats de recherche en éléments mobilisables par ces derniers* »[1564]. Le rapport préconise la création de « *policy Labs* » (dispositif collaboratif réunissant chercheurs, décideurs publics, et parfois acteurs privés) pour co-construire des solutions fondées sur la science afin d'éclairer ou améliorer les politiques publiques pour « *transformer des connaissances scientifiques en recommandations opérationnelles pour l'action publique, au travers d'une approche expérimentale pour tester des idées, des outils ou des méthodes avant leur déploiement à grande échelle, et en mobilisant des experts en sciences sociales, sciences de l'ingénieur, data science, etc.* »[1565]

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

1563. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), Prise en compte de la recherche dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques du pôle ministériel, rapport n° 016247-01, février 2026.
1564. *Ibid*., p. 7.
1565. *Ibid*., p. 40.

Focus n° 50
Un exemple concret d'une démarche scientifique au soutien de l'action publique : le cas de l'invasion du crabe bleu en Méditerranée

L'action conduite autour du crabe bleu illustre une forme de recherche orientée vers l'action appliquée aux politiques maritimes. Portée notamment par Guillaume Marchessaux, chercheur à l'IRD au sein de l'Institut méditerranéen d'océanologie, elle ne se limite pas à documenter la progression d'une espèce invasive, mais vise à produire des outils de gestion directement mobilisables par les acteurs publics et les professionnels. Le crabe bleu américain (*Callinectes sapidus*) est une espèce invasive emblématique des bouleversements écologiques en Méditerranée. Originaire des côtes atlantiques américaines, il s'est progressivement installé dans les lagunes et zones côtières méditerranéennes : sa forte capacité d'adaptation aux variations de température, de salinité et de milieux favorise sa prolifération et sa voracité comme son comportement opportuniste perturbent les équilibres écologiques et posent un problème économique et social (il endommage les filets, dégrade les captures, accroît la pénibilité du travail et fragilise directement la pêche artisanale dans les lagunes touchées[1566]).

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

La démarche portée par l'IRD et ses chercheurs consiste ainsi à transformer un problème écologique en objet de gestion adaptative. Les travaux combinent plusieurs dimensions (suivi biologique des populations, analyse des conditions environnementales favorables à l'espèce, modélisation des zones à risque, évaluation des conséquences pour les pêcheurs). Cette connaissance scientifique est mobilisée pour fournir aux gestionnaires des outils d'aide à la décision : anticipation des zones à risque, organisation de captures ciblées, adaptation des pratiques et information des acteurs locaux. L'originalité de la démarche tient également à l'exploration d'une valorisation alimentaire de l'espèce dans un contexte où son éradication apparaît impossible à court terme. Les travaux du programme BlueConso ont ainsi montré un potentiel de consommation et de commercialisation, avec des prix estimés entre 6 et 15 euros le kilo en circuit court et entre 15 et 19 euros en restauration, ouvrant la voie à une transformation de cette contrainte écologique en ressource économique[1568].

1566. https://lemag.ird.fr/fr/crabe-bleu-linvasion-qui-ravage-la-mediterranee
1567. *Ibid.*
1568. https://pole-lagunes.org/blueconso-doit-on-manger-le-crabe-bleu-callinectes-sapidus-pour-controler-ses-populations/

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

b) Maintenir l'outil scientifique maritime français à niveau

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

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

I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2.1. Une meilleure prise en compte de la dimension ultramarine

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

Mais leur intégration à la réflexion sur les enjeux maritimes, comme d'ailleurs dans d'autres domaines, demeure insuffisante et plusieurs rapports parlementaires font ce constat. Un rapport sénatorial de 2022[1569] portant sur la place des outre-mer dans la stratégie maritime nationale constatait l'insuffisante intégration de ces territoires dans la vision stratégique française, qui nécessiterait une gouvernance plus territorialisée, des moyens de souveraineté renforcés, une meilleure insertion régionale et européenne des collectivités ultramarines, ainsi qu'une politique économique maritime plus opérationnelle autour des ports, des câbles, de la pêche et des filières bleues d'avenir. Un autre rapport sénatorial de 2025 sur l'action de l'État en outre-mer relève quant à lui que « *la politique de l'État dans les outre-mer est de plus en plus marquée par le sentiment d'une absence de vision à long terme et de continuité dans l'action* », relevant que « *La gestion des crises – politique, économique, sécuritaire, climatique, migratoire, social… –, qui se succèdent à un rythme accéléré et inquiétant, est devenue le seul horizon de l'État, qui ne parvient pas à reprendre pied pour arrêter des stratégies de long terme pour chaque territoire et les suivre* »[1570].

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

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

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

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

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

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

Assurer une meilleure articulation avec la dimension ultramarine

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

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

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

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

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

a) Des instances de concertation foisonnantes

➢ ***Les instances nationales***

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

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

Focus n° 51
Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)

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

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

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

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

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

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

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

1572. https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/comite-recherche-marine-maritime-littorale
1573. https://www.ecologie.gouv.fr/presse/berangere-couillard-lance-comite-national-du-trait-cote-definir-ladaptation-littoraux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1575. https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-france-ocean-0
1576. https://corimer.fr/
1577. https://www.info.gouv.fr/organisation/secretariat-general-de-la-mer-sgmer/comite-du-nautisme-et-de-la-plaisance

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

France Cyber Maritime[1578] est une association fédérant des acteurs publics (ANSSI, GIP ACYMA, Régions Bretagne, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Shom), des utilisateurs (ASN, Armateurs de France, Brittany Ferries, CMA-CGM, Cluster maritime, etc.) ainsi que des fournisseurs de solutions de cybersécurité (Bureau Veritas, Compuships…), afin de renforcer la résilience cyber du secteur maritime et portuaire. Elle mène des actions d'animation, de sensibilisation, de valorisation des savoir-faire et de promotion de l'excellence française en cybersécurité maritime, en France comme à l'international. Elle assure également une mission opérationnelle à travers le M-CERT (*Maritime Computer Emergency Response Team*), centre national basé à Brest, chargé d'anticiper et d'analyser les menaces cyber, de diffuser des alertes et informations d'intérêt pour le secteur, de centraliser les incidents et d'accompagner les opérateurs dans la coordination de la réponse aux incidents cyber.

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

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

L'article L. 219-6-1 du code de l'environnement prévoit la création, pour chaque façade maritime métropolitaine, d'un conseil pour l'utilisation, l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer, dénommé **conseil maritime de façade (CMF)**. La composition de ces conseils et leur fonctionnement sont définis par un arrêté du 27 septembre 2011[1579]. La présidence de l'instance est conjointement assurée par le préfet de région du siège de la DIRMer et par le préfet maritime territorialement compétent, lesquels procèdent également, par arrêté conjoint, à la nomination des membres du conseil. Les conseils maritimes de façade ont pour mission d'émettre des recommandations relatives à l'utilisation, à l'aménagement, à la protection et à la valorisation de la mer et des littoraux, ainsi qu'à l'identification des espaces naturels nécessitant une protection particulière et des secteurs favorables au développement des activités économiques maritimes. Ils rendent des avis sur l'ensemble de ces sujets, avis pris en considération par l'État dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de sa politique maritime. Les CMF sont également étroitement associés à l'élaboration du Document stratégique de façade (DSF). À ce titre, ils sont consultés sur la définition des objectifs, des orientations et des dispositions du document, notamment en

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

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

ce qui concerne le plan d'action pour le milieu marin, qui en constitue le volet environnemental[1580]. En outre, si le Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) concerne un territoire littoral, il est également soumis à l'avis des conseils maritimes de façade concernés, conformément à l'article R. 212-39 du code de l'environnement.

En outre-mer, la concertation maritime repose sur **les conseils maritimes ultramarins**, prévus par l'article L. 219-6 du code de l'environnement et organisés aux articles R. 219-1-15 et suivants. Ils sont créés à l'échelle de quatre bassins maritimes ultramarins : Antilles, Guyane, Sud océan Indien ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur rôle est d'assurer une concertation territoriale sur les enjeux de la mer et du littoral, en tenant compte des spécificités géographiques, économiques, environnementales et statutaires propres à chaque bassin. Ces conseils[1581] comportent en leur sein une commission, dite « du document stratégique de bassin maritime » chargée de l'élaboration de ce document et composée des membres des collèges représentants de l'État et ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales et de leurs groupements.

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

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

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

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

les associations et, selon les cas, les citoyens ou usagers de la mer. Existent ainsi une Conférence régionale de la mer et du littoral en Bretagne[1582], une Assemblée régionale Mer et Littoral dans les Pays de la Loire[1583]. Un parlement de la Mer a également été institué en Occitanie en 2013[1584] et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur en 2022[1585].

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

Certains dispositifs comme les **groupements d'intérêt public (GIP)** permettent de coordonner les acteurs à une échelle territoriale sur des enjeux spécifiques comme en matière d'érosion du trait de côte. Le GIP Littoral réunit ainsi l'État, la Région Nouvelle-Aquitaine, les départements littoraux et les intercommunalités côtières afin de coordonner les politiques publiques liées à l'aménagement, à la gestion et à la préservation du littoral régional[1586]. Acteur central de la réflexion stratégique sur les enjeux littoraux, notamment le recul du trait de côte et l'adaptation au changement climatique, il produit des études prospectives, accompagne les projets territoriaux et favorise la concertation ainsi que le partage d'expériences entre ses membres.

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

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

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

1582. https://assisesmerlittoral.bzh/?ConferenceRegionaleDeLaMerEtDuLittoral
1583. https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/les-missions-regionales/energie-et-environnement/strategie-ambition-maritime-regionale/assemblee-regionale-mer-et-littoral
1584. https://www.laregion.fr/-parlement-de-la-mer
1585. https://www.maregionsud.fr/ma-region/cest-quoi-la-region/environnement/parlement-de-la-mer
1586. https://www.giplittoral.fr/membres

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

Cette situation existe depuis plusieurs années. Ainsi, lors de la préparation de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) 2024-2030, pour tenir compte des critiques émises à l'encontre de la SNML 2017-2023 tenant notamment à une insuffisante « *appropriation de la stratégie par les acteurs du monde maritime* »[1587], avait été retenue l'idée d'élaborer la SNML « *dans la plus large concertation avec les grands acteurs maritimes (fédérations nationales d'élus, filières, organisations syndicales de salariés, associations et ONG, conseils et structures informelles comme le cluster maritime français ou le comité France océan), et les territoires au travers des conseils maritimes de façade et des comités ultramarins, sous la houlette du Comité national mer et littoral (CNML), instance officielle de cette concertation* »[1588]. Pourtant, la situation ne paraît pas avoir sensiblement évolué puisque la SNML 2024-2030 constate elle-même l'insuffisante place accordée à cette instance et fixe comme objectif de « *Renforcer les capacités de proposition de la gouvernance maritime nationale (CNML)* » en insistant notamment sur la nécessité de clarifier la gouvernance maritime nationale autour du CNML, en l'articulant avec les autres instances existantes[1589].

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

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

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

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

1587. Stratégie nationale mer et littoral 2024-2030, janvier 2024, p. 5.
1588. *Ibid*.
1589. *Ibid.*, p. 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Des initiatives bienvenues qui devraient être soutenues et poursuivies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de la politique commune de la pêche[1591]. Le commissaire compétent envisage également de proposer une réforme de cette politique commune. Il apparaît en effet indispensable d'engager des évolutions permettant le renouvellement et la modernisation de la flotte de pêche européenne afin de mettre fin à son vieillissement continu et aux conséquences négatives qu'il entraîne, pour les pêcheurs comme pour les enjeux écologiques et environnementaux et afin de favoriser le renouvellement des générations dans ce secteur. Un nouvel équilibre devrait en effet être recherché, comportant un encouragement au renouvellement de la flotte et à l'installation de nouveaux pêcheurs mais aussi la mise en place sur les navires d'instruments plus efficaces de contrôle des pêches afin d'éviter les captures interdites. Dans la même logique, une modernisation des concepts de référence sur lesquels repose la politique commune de la pêche, y compris pour favoriser le développement d'une logique pluriannuelle, paraît souhaitable. Des assises européennes de la pêche, par exemple, pourraient permettre de sortir des blocages stériles et de construire des solutions innovantes, ouvrant la voie à des compromis constructifs. La France pourrait appuyer les efforts du commissaire et les appels du Parlement européen afin de favoriser une évolution souhaitable.

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

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

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

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

b) Sur le plan de l'organisation institutionnelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2. Au niveau mondial, favoriser un cadre international coopératif

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Favoriser un cadre international coopératif sur les enjeux maritimes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Propositions

Axe nº 1 : élaborer une doctrine de « puissance maritime » autour d'ambitions partagées

Proposition nº 1 : définir l'intérêt général maritime poursuivi et le décliner dans une véritable stratégie maritime intégrée.

Proposition nº 2 : intégrer pleinement les outre-mer dans la stratégie maritime nationale et valoriser leur potentiel.

Proposition nº 3 : diffuser une culture maritime dans l'ensemble de l'administration et dans la société française en général.

Axe nº 2 : mieux asseoir la logique des aires marines protégées

Proposition nº 4 : mieux asseoir la logique des aires marines protégées pratiquées en France en la faisant davantage reposer sur une évaluation scientifique de leurs effets écologiques et socio-économiques tout en renforçant leur gouvernance locale.

Axe nº 3 : faire des parcs éoliens en mer et de la pêche un exemple de partage de l'espace maritime

Proposition nº 5 : favoriser la coactivité entre parc éolien en mer et pêche/aquaculture et faire des parcs éoliens en mer des points d'observation de la biodiversité marine.

Axe nº 4 : concilier les procédures environnementales aux enjeux industriels maritimes

Proposition nº 6 : concevoir des outils de mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) en mer et mieux valoriser les capacités foncières existantes.

Proposition nº 7 : décliner la stratégie portuaire par façade et par bassin afin de mieux intégrer les ports français à leur *hinterland*.

Axe nº 5 : faire du secteur maritime un laboratoire pour un soutien plus efficace à l'innovation

Proposition nº 8 : faire du secteur maritime un laboratoire d'un soutien plus efficace à l'innovation afin de favoriser un effet d'entraînement dans le secteur de l'innovation marine.

Axe nº 6 : mieux intégrer les problématiques propres au littoral

Proposition nº 9 : mieux mobiliser les outils juridiques de l'aménagement littoral à la problématique de l'accélération du recul du trait de côte.

Proposition nº 10 : prévoir au sein du Fonds vert une enveloppe pluriannuelle dédiée à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, afin de financer, au-delà des études et des cartographies déjà soutenues, les premières opérations de recomposition spatiale, de relocalisation, de démolition et de renaturation.

Proposition nº 11 : mieux réguler les effets négatifs de la pression touristique et récréative sur les espaces maritimes et littoraux, notamment les plus sensibles.

Axe nº 7 : préparer l'avenir de la filière pêche

Proposition nº 12 : engager une réflexion sur la modification des règles qui relèvent de la compétence française, notamment la répartition et la gestion des droits de pêche et la représentation de la profession.

Proposition nº 13 : préparer une réforme de la politique commune de la pêche en élaborant des propositions françaises.

Proposition nº 14 : encourager le développement de l'aquaculture.

Axe nº 8 : mieux organiser la gouvernance des politiques maritimes de l'État

Proposition nº 15 : conforter le SGMer pour en faire le véritable animateur interministériel des politiques maritimes de l'État sous l'autorité du Premier ministre.

Proposition nº 16 : pour le reste, favoriser la stabilité des structures ministérielles et administratives actuelles chargées de la Mer.

Axe nº 9 : conforter la place de la science dans les politiques maritimes

Proposition nº 17 : doter l'État d'un tableau de bord statistique performant pour les espaces et activités maritimes, incluant les outre-mer.

Proposition nº 18 : mieux intégrer la recherche scientifique aussi bien dans la phase de conception et de conduite des politiques publiques maritimes que dans la recherche de solutions.

Proposition nº 19 : maintenir à niveau les infrastructures et équipements de la recherche océanographique, y compris dans le domaine polaire.

Axe nº 10 : assurer une meilleure articulation avec la dimension ultramarine

Proposition nº 20 : mieux associer les territoires ultramarins à l'élaboration des politiques maritimes nationales.

Axe nº 11 : favoriser une meilleure articulation entre les différents acteurs grâce à une rationalisation des instances de concertation

Proposition nº 21 : remettre à plat le panorama foisonnant des instances de concertation pour préparer une rationalisation.

Axe nº 12 : au niveau européen, agir pour favoriser une prise en compte plus volontaire et plus cohérente des enjeux maritimes par l'Union

Proposition nº 22 : pour la France, jouer un rôle moteur pour une politique européenne plus volontaire et plus cohérente sur les enjeux maritimes.

Proposition nº 23 : faire en sorte que l'Union européenne prenne pleinement la mesure des enjeux de la puissance maritime pour développer, dans ses domaines de compétence, des politiques cohérentes avec cette dimension.

Proposition nº 24 : mettre en place une meilleure gouvernance des politiques maritimes de l'UE.

Axe nº 13 : favoriser un cadre international coopératif sur les enjeux maritimes

Proposition nº 25 : poursuivre l'engagement français en faveur du cadre international sur les enjeux maritimes.

Proposition nº 26 : conforter la souveraineté maritime française en s'appuyant sur la présence, l'entente et la coopération.

Proposition nº 27 : mieux lutter contre les criminalités en mer, notamment en favorisant une coopération plus efficace aux échelles bilatérale et internationale.

Proposition nº 28 : veiller à la présence française dans les organismes internationaux maritimes.

Liste des « Focus »

Focus n° 1 : Le droit de passage inoffensif 50

Focus n° 2 : Le pavillon d'un navire : un élément essentiel 55

Focus n° 3 : La convention SOLAS 60

Focus n° 4 : La convention SAR 60

Focus n° 5 : La convention STCW 62

Focus n° 6 : La convention MLC 2006 63

Focus n° 7 : La convention MARPOL 73/78 64

Focus n° 8 : Les accords régionaux de coopération opérationnelle contre le trafic de stupéfiants 68

Focus n° 9 : Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international 113

Focus n° 10 : EXTRAPLAC, le programme français d'extension du plateau continental 121

Focus n° 11 : L'autorisation des câbles et des pipelines sous-marins 125

Focus n° 12 : La politique commune de la pêche (PCP) 154

Focus n° 13 : Le volet extérieur de la PCP 159

Focus n° 14 : Les dimensions financières de la PCP 164

Focus n° 15 : La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » 169

Focus n° 16 : Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, ou SEQE-UE / EU ETS 173

Focus n° 17 : Les ressources minérales des grands fonds marins 190

Focus n° 18 : Le programme Argo 193

Focus n° 19 : La pollution plastique dans les territoires ultramarins 203

Focus n° 20 : La riche biodiversité des espaces maritimes français 227

Focus n° 21 : Les origines historiques de la recherche océanographique française 230

Focus n° 22 : La flotte océanographique française 241

Focus n° 23 : Quel régime juridique pour le détroit d'Ormuz ? 254

Focus n° 24 : Les opérations menées par la France contre des navires de la flotte fantôme russe 258

Focus n° 25 : Le plan d'action de l'Union européenne sur les câbles sous-marins 268

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

Annexes

Annexe nº 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe nº 2 – Groupe de contact et comité d'orientation

Annexe nº 3 – Cycle de conférences du Conseil d'État sur La mer et les politiques publiques

Annexe nº 4 – Liste des abréviations et acronymes

Annexe nº 1 : Liste des personnes auditionnées

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

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

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

Isabelle Autissier, navigatrice, présidente d'honneur de WWF

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

Pierre Bahurel, directeur général de Mercator Ocean International

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

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

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

Pascal Berteaud, directeur général du Cerema

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

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

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

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

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

Régis Blanchard, général de division, commandant la gendarmerie maritime

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Laurent Castaing, directeur général des Chantiers de l'Atlantique

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

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

François Chartier, chargé de campagne océan – Greenpeace France

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

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

Joachim Claudet, conseiller océan du CNRS

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

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

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

François Cuillandre, ancien maire de Brest

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

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

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

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

Didier Dillard, directeur général d'Orange Marine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Thierry Gausseron, directeur du musée national de la Marine

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

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

Yan Giron, analyste maritime

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

Bernard Gresser, président de la Fédération des clubs de plage

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

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

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

François Houllier, président-directeur général de l'Ifremer

Olivier Jacob, directeur général des outre-mer

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

Mathilde Jounot, journaliste et réalisatrice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Didier Le Gac, député du Finistère

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stéphanie Limouzin, présidente de Collecte Localisation Satellites – CLS

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

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

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

Youna Lyons, présidente de l'ONG ACOPS

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

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

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

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

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

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

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

Nathalie Mercier-Perrin, présidente exécutive du Cluster Maritime Français

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Robert Rézenthel, spécialiste du droit portuaire

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

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

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

Benoît Rochet, directeur général de HAROPA PORT

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

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

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

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

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

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

Charlotte Schoelinck, co-fondatrice de Lisaqua

Guillaume Sellier, inspecteur général des affaires maritimes

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

Jean-Marc Sornin, président d'Abyssa

Yanis Souami, directeur général de la société Sinay

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

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

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

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

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

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

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

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

Romain Troublé, directeur exécutif de la Fondation Tara Ocean

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

Clara Ulrich, coordinatrice des expertises halieutiques à l'Ifremer

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

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

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

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

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

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

Pierre-Antoine Villanova, directeur général de Corsica Linea

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

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

Déplacements

Brest

21 janvier 2026

François Houllier, président-directeur général de l'Ifremer

Olivier Lefort, directeur de la Flotte Océanographique Française

Philippe Moal, directeur de centre Ifremer Bretagne

Géraldine Guillevic, directrice de la communication et des relations institutionnelles

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

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

Diane Vaschalde, coordinatrice pour le Comité des Parties Prenantes

Steven Foubert, responsable du Pôle contrôles et audits

Stephan Jorry, directeur scientifique adjoint

22 janvier 2026

Serge Chiaravano, directeur du Cross Corsen

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

Ismaël Hifdi, commandant de la base navale de Brest

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

Visite BSAM Garonne, du MICA Center et du Cross Corsen

23 janvier 2026

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

François Cuillandre, maire de Brest

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

Ronan Floch, directeur de la criée de Brest

Visite du navire océanographique « Pourquoi Pas ? »

Bruxelles

23 et 24 mars 2026

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

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

Kestutis Sadauskas, directeur général adjoint de la Direction Générale MARE de la Commission européenne

Ioannis Hajiyiannis, directeur général du cabinet de **Costas Kadis**, Commissaire européen à la mer et à la pêche

Cyril Piquemal, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne et **Sylvain Humbert**, Conseiller juridique

Barbara Seiller, directrice de la direction générale MOVE -DG MOVE

Ruth Reichstein, conseillère Environnement et Eau du cabinet d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne

Marseille

7 et 8 avril 2026

Fabrice Coquio, président-directeur général France de Digital Realty

Ramon Fernandez, directeur financier du groupe CMA-CGM et **Christine Cabau-Woehrel**, vice-présidente exécutive chargée des actifs et des opérations

Arnaud Schaumasse, directeur du département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM)

Valérie Verdier, présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement, accompagnée de **Nejma André**, directrice de cabinet, **Philippe Charvis**, directeur délégué à la science, **Gilles Kleitz**, directeur délégué adjoint à la science et chargé des sciences à la durabilité, **Sophie Lanco**, directrice adjointe du département Océan, **Marc Leopold**, chercheur spécialisé en ressources halieutiques, **Guillaume Marchessaux**, chercheur en écologie marine, **Lilou Sciortino-Monaco**, conseillère affaires internationales au cabinet, **Gilles Pecassou**, directeur général délégué et chargé de la diplomatie et **François Tavernier**, secrétaire général

Jacques Witkowski, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet de la zone de défense de sécurité Sud et préfet des Bouches-du-Rhône accompagné **d'Isabelle Epaillard**, préfète déléguée pour l'égalité des chances et de **Corinne Simon**, préfète déléguée auprès du préfet de police des Bouches-du-Rhône de **Didier Mamis**, secrétaire général pour les affaires régionales et de **Nicolas Hauptmann**, directeur de cabinet

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

Groupe de contact

Un « groupe de contact » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2026 du Conseil d'État. Composé de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l'étude, ce groupe a eu pour rôle de mettre en débat les orientations qui lui ont été présentées par la section des études de la prospective et de la coopération avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale. Le groupe s'est réuni à deux reprises pour débattre des principales orientations et des propositions de l'étude annuelle.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

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

– **Pierre Bahurel,** directeur général de Mercator Ocean International

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

– **Diego Colas,** directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

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

– **Julien Dujardin,** président du Directoire du grand port autonome de La Réunion

– **Thierry Gausseron,** directeur du musée national de la Marine

– **Sandrine Gourlet,** présidente du Directoire du Grand Port Maritime de La Rochelle

– **Édouard Guillaud,** amiral, ancien chef de l'état-major des armées, ancien chef d'état-major particulier du président de la République, ancien commandant du Charles de Gaulle

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

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

– **Guillaume Sellier,** inspecteur général des affaires maritimes

– **Clara Ulrich,** coordinatrice des expertises halieutiques à l'Ifremer

Comité d'orientation

Un « comité d'orientation » a été constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2026 du Conseil d'État. Composé de membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux, ce comité apporte son expertise sur les orientations qui lui ont été présentées par la section des études de la prospective et de la coopération avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le comité s'est réuni à deux reprises pour examiner l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et de la préfiguration des propositions.

Composition *(Par ordre alphabétique. Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la publication)*

- **Pierre Boussaroque,** rapporteur à la 1re chambre de la section du contentieux
- **Jean-Baptiste Butlen,** rapporteur à la 6e chambre de la section du contentieux et à la section des travaux publics
- **Laurent Cabrera,** rapporteur à la section de l'administration
- **Raphael Chambon,** assesseur à la 4e chambre de la section du contentieux
- **Olivier Couvert-Castera,** président de la cour administrative d'appel de Bordeaux
- **Bertrand Dacosta,** président à la 10e chambre de la section du contentieux
- **Frédéric Gueudar-Delahaye,** assesseur à la 7e chambre de la section du contentieux
- **Stéphane Hoynck,** assesseur à la 6e chambre de la section du contentieux
- **Jean-Luc Matt,** rapporteur à la 1re chambre de la section du contentieux et à la section de l'intérieur
- **Terry Olson,** juge des référés à la section du contentieux et rapporteur à la section des travaux publics
- **Catherine Pignon,** rapporteure à la section de l'intérieur
- **Didier Ribes,** rapporteur à la section de l'intérieur
- **Maud Vialettes,** présidente adjointe à la section sociale
- **Réda Wadjinny-Green,** responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques
- **François-Xavier Le Pelletier de Woillemont,** rapporteur à la section de l'administration

Annexe nº 3 : Cycle de conférences du Conseil d'État sur La mer et les politiques publiques

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date de la conférence

15 octobre 2025 : Conférence inaugurale – La mer, un enjeu de souveraineté à penser sur le temps long au service des citoyens

Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Introduction et modération : Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

– **Christian Buchet,** membre de l'Académie de marine, ancien secrétaire général du Grenelle de la mer, directeur scientifique du programme Océanides et directeur du centre d'études de la mer de l'institut catholique de Paris

– **Sylvie Dufour,** directrice de recherche émérite CNRS, chargée de mission mer au Muséum national d'histoire naturelle

– **Erik Orsenna,** écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française

– **Amiral Nicolas Vaujour,** chef d'État-major de la Marine

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-etude-annuelle-2026

14 janvier 2026 : Enjeux écologiques et économiques

Introduction et modération : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Intervenants :

– **Isabelle Autissier,** navigatrice – présidente d'Honneur du WWF France

– **Françoise Gaill,** directrice de recherche émérite du CNRS, océanographe et biologiste, spécialiste des écosystèmes marins profonds et de l'adaptation aux milieux extrêmes, vice-présidente de la Plateforme Océan et Climat

– **Nathalie Mercier-Perrin,** présidente exécutive du Cluster maritime français et vice-présidente de l'European network of maritime clusters (ENMC)

– **Teva Rohfritsch,** sénateur de la Polynésie française

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-enjeux-ecologiques-et-economiques-etude-annuelle2026-2-5

18 mars 2026 : Les enjeux de défense et sécurité

Introduction et modération : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Intervenants :

– **Xavier Ducept,** général, secrétaire général de la mer

– **Édouard Guillaud,** amiral (2s), chef d'état-major des armées de 2010 à 2014

– **Bertrand Monnet,** professeur à l'EDHEC Business School

– **Estelle Youssouffa,** députée de Mayotte

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-les-enjeux-de-defense-et-de-securite-etude-annuelle-2026-3-5

8 avril 2026 : La mer et le littoral – À Marseille

Mot d'accueil :

– **Rémy Schwartz,** président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

– **Marie-Dominique Poinso-Pourtal,** bâtonnière de l'Ordre des avocats du barreau de Marseille

Modération : Jean-Christophe Duchon-Doris, président de la Cour administrative d'appel de Marseille

Intervenants :

– **Philippe Berterottière,** président du groupe GTT, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer

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

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

– **Samuel Robert,** géographe, directeur de recherche au CNRS, directeur-adjoint du laboratoire ESPACE et directeur-adjoint de l'Observatoire Hommes-Milieux Littoral méditerranéen

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/revoir-la-mer-et-les-politiques-publiques-la-mer-et-le-littoral-etude-annuelle-2026-4-5

6 mai 2026 : Regards croisés sur les politiques maritimes internationales

Introduction et modération : Christine Maugüé, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État

Intervenants :

– **Niki Aloupi,** professeure de droit public à l'université Paris 2 Panthéon Assas, directrice de l'Institut des hautes études internationales (IHEI), membre de la commission juridique et technique de l'Autorité internationale des fonds marins

– **Ramon Fernandez,** directeur financier du groupe CMA-CGM

– **Olivier Poivre d'Arvor,** envoyé spécial du Président de la République pour la Conférence des Nations Unies sur l'Océan, ambassadeur pour les pôles et les océans pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

– **Julia Tasse,** directrice de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/06-05-regards-croises-sur-les-politiques-maritimes-internationales-etude-annuelle-2026-la-mer-et-les-politiques-publiques-5-5

Annexe nº 4 : Liste des abréviations et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFIR	*Alternative Fuels Infrastructure Regulation*
AFNOR	Association française de normalisation
AFS	Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIFM	Autorité internationale des fonds marins
AIS	Système d'identification automatique
AJDA	L'actualité juridique droit administratif
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMP	Aire marine protégée
AMURE	Aménagement des usages des ressources et des espaces maritimes et littoraux
ANOP	Association nationale des organisations de producteurs
ANR	Agence nationale de la recherche
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APER	Association pour la plaisance éco-responsable
ASAP	Accélération et simplification de l'action publique
ASN	*Alcatel Submarine Networks*
BBNJ	*Biodiversity Beyond National Jurisdiction* Accord relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale
BIMCO	*Baltic and International Maritime Council*
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP	Bâtiment et travaux publics
BTS	Brevet de technicien supérieur
BWM	Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires
CALDOVREP	Système obligatoire de comptes rendus de navires transitant dans le détroit du Pas-de-Calais
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CBI	Commission baleinière internationale
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique
CCAS	*Convention for the Conservation of Antarctic Seals*
CCSBT	Commission pour la conservation du thon rouge du Sud
CE	Conseil d'État
CEA	Commissariat à l'énergie atomique

CeCLAD-M	Centre de coordination de la lutte anti-drogue en Méditerranée
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERES	Capacité de renseignement électromagnétique spatiale
CFC	Croûtes cobaltifères
CFM	Comité France maritime
CFO	Comité France océan
CFP	Cadre financier pluriannuel
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer
CIJ	Cour internationale de Justice
CIMer	Comité interministériel de la mer
CIPA	Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture
CIPMB	Commission internationale des pêches de la mer Baltique
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CLIA	Cruise Lines International Association – Association internationale de compagnies de croisière
CLPC	Commission des limites du plateau continental
CMF	Conseil maritime de façade
CNML	Conseil national de la mer et des littoraux
CNP	Confédération de nautisme et de la plaisance
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNTC	Comité national du trait de côte
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
COI-UNESCO	Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO
COLREG	Convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer
COP	Conférence des Parties
COPACE	Comité des pêches de l'Atlantique Centre-Est
CPA	Cour permanente d'arbitrage
CPSOOI	Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien
CRHIA	Centre de recherche en histoire internationale et atlantique
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
CRPM	Code rural et de la pêche maritime

CRPMEM	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins
CSC	Convention internationale sur la sécurité des conteneurs
CSMM	Conseil supérieur de la marine marchande
CSRD	*Corporate Sustainability Reporting Directive*
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
DAFN	Droit annuel de francisation et de navigation
DESA	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DGA	Direction générale de l'armement
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DGOM	Direction générale des outre-mer
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DHA	Acide docosahexaénoïque
DRASSM	Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSBM	Documents stratégiques de bassin maritime
DSF	Documents stratégiques de façade
DST	Dispositif de séparation du trafic
EAIP	Enveloppe Approchée des inondations Potentielles
ECDIS	*Electronic Chart Display Information System*
EMB	*European Marine Board*
EMR	Énergie marine renouvelable
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
ENISA	Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité
ENSM	École nationale supérieure maritime
EPA	Acide eicosapentaénoïque
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERC	Éviter, réduire, compenser
ERIC	*European Research Infrastructure Consortium*
ESPMER	École du service public de la mer
ESR	Enseignement supérieur et de recherche
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETS	Échange de quotas d'émission
EUNAVFOR	Force navale de l'Union européenne
EVP	Équivalent vingt pieds
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FEAMPA	Fonds européens pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEDOPA	Fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale
FFPP	Fédération française des ports de plaisance
FIRMS	*Fishery resources monitoring system*
FMI	Fonds monétaire International
FNCP	Fédération nationale des clubs de plage
FSE+	Fonds social européen plus
FSI	Fonds stratégique d'investissement
FTJ	Fonds pour une transition juste
FOC	*Flag of convenience*
FUND	Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
GAFAM	Google – Apple – Facebook (Meta) – Amazon – Microsoft
GAIRAS	*Generally Accepted International Rules and Standards* Standards techniques internationalement reconnus
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GEBCO	Carte générale bathymétrique des océans
GES	Gaz à effet de serre
GICAN	Groupement des industries de construction et activités navales
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GMSS	*Global Maritime Distress and Safety System*
GNL	Gaz naturel liquéfié
GPM	Grand port maritime
HCP	Haut-commissaire au plan
HNS	*Hazardous and Noxious Substances by Sea Convention*
IA	Intelligence artificielle
IBC	Code international pour la construction et l'équipement des navires transportant des produits chimiques dangereux en vrac
ICAAT	Commission internationale pour la conservation des thonidés d'Atlantique
ICOMIA	Conseil international des associations des industries nautiques
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
IGC	Code international pour la construction et l'équipement des navires transportant des gaz liquéfiés en vrac
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable

IGFV	Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique de visas
IMDG	*International Maritime Dangerous Goods Code*
INF	Code international de sécurité pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets hautement radioactifs emballés à bord de navires
INN	Illicite, non déclarée et non réglementée
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSU	Institut national des sciences de l'univers
Interreg	Programme de coopération territoriale européenne
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IPEV	Institut polaire français Paul-Émile Victor
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRENA	*International renewable energy agency*
ISTPM	Institut scientifique et technique des pêches maritimes
ISYEB	Institut de systématique, évolution, biodiversité
ITF	*International Transport Workers' Federation*
ITOPF	*International Tanker Owners Pollution Federation*
IUEM	Institut universitaire européen de la mer
IUML	Institut universitaire Mer et Littoral
JULIS	Juridiction du littoral spécialisée
LLMC	Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes
LPM	Loi de programmation militaire
LPM	Lycée professionnel maritime
MAOC-N	Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants
MAP	*Maritime action plan*
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MARCOM	Commandement maritime allié de l'OTAN
MARPOL 73/78	Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires
MEPC	Comité de la protection du milieu marin
MICA Center	*Maritime Information Cooperation and Awareness Center*
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
MISMER	Mission interministérielle de la mer
MLC 2006	Convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée
MNHM	Muséum national d'histoire naturelle
MOI	*Mercator Ocean International*

MRV	*Monitor, report and verify*
MSCHOA	*Maritime Security Centre – Horn of Africa*
NOAA	Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OFB	Office français de la biodiversité
OHI	Organisation hydrographique internationale
OICM	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OPRC	Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
OPRC-HNS	Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en cas d'incidents de pollution par des substances nocives et potentiellement dangereuses
ORE	Obligation réelle environnementale
ORD	Organe de règlement des différends
ORGP	Organisation régionale de gestion des pêches
OSPAR	Convention pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique Nord-Est
OSU	Observatoire des sciences de l'univers
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PA-NG	Porte-avions nouvelle génération
PCB	Polychlorobiphényles
PCP	Politique commune de la pêche de l'Union européenne
PEPR	Programme d'équipements prioritaires de recherche
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PET	Polytéréphtalate d'éthylène
PFAS	Substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut

PLASMA	Pollution aux microplastiques du lagon de Mayotte
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
PMN / NPM	Nodules polymétalliques
PMS / SPM	Sulfures polymétalliques
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POLREP	*Pollution Report*
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PSC	Commission du saumon du Pacifique
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
QIT	Quotas individuels transférables
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	Décision publiée au Recueil Lebon
REMI	Réseau de contrôle microbiologique
REP	Responsabilité élargie du producteur
REPAMO	Réseau de pathologie des mollusques
REPHY	Réseau d'observation et de surveillance du phytoplancton et de l'hydrologie dans les eaux littorales
REPHYTOX	Réseau de surveillance des phycotoxines dans les organismes marins
RIF	Registre international français
RMD	Rendement maximal durable
RME	Rendement maximal économique
ROCCH	Réseau d'observation de la contamination chimique
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
RUP	Région ultrapériphérique
SAR	Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes
SSAS	*Ship Security Alert System*
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDES	Service des données et études statistiques
SDPN	Schémas directeurs du patrimoine naturel
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEPCO	Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État
SEQE-UE	Système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGMer	Secrétariat général de la Mer

SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
Shom	Service hydrographique et océanographique de la Marine
SICA	Société d'initiative et de coopération
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIPRI	Institut international de recherche sur la paix de Stockholm
SMA	Service militaire adapté
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SNA	Sous-marins nucléaires d'attaque
SNAP	Stratégie nationale pour les aires marines protégées
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNGITC	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
SNML	Stratégie nationale pour la mer et le littoral
SNOSAN	Système national d'observation de la sécurité des activités nautiques
SNS	Service national des statistiques
SNSM	Société nationale de sauvetage en mer
SOLAS	Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
STCW	Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
STCW-F	Convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille
STM	Sciences et Techniques de la Mer
SWAC	*Sea water air conditioning*
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TAC	Totaux Admissibles de Captures
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
TRAMIN	Transport maritime d'intérêt national
TRACC	Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique
UBO	Université de Bretagne Occidentale
UE	Union européenne
UFCPA	Union française des clubs de plage et leurs amis
UICN	Union internationale de conservation de la nature
UMR	Unité mixte de recherche
UMR BOREA	Unité mixte de recherche Biologie des organismes et écosystèmes aquatiques

UMR MARBEC	Unité mixte de recherche *Marine biodiversity, Exploitation and Conservation*
UMR 241 SECOPOL	Unité mixte de recherche 241 – Santé et services des écosystèmes polynésiens
UMS	*Universal measurement system*
UNCLOS	*United Nations Convention on the Law of the Sea*
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNOC-3	Troisième Conférence des Nations Unies sur l'Océan
VAB	Valeur ajoutée brute
WWF	Fonds mondial pour la nature
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZMEL	Zones de mouillage et d'équipements légers

La mer et les politiques publiques
Étude annuelle 2026

La mer, c'est non seulement plus de 70 % de la surface de notre planète, mais c'est aussi un enjeu vital aux plans écologique, économique et stratégique. C'est pourquoi le Conseil d'État a choisi de consacrer son étude annuelle pour 2026 aux politiques publiques face aux enjeux de la mer.

L'étude commence par analyser le cadre juridique dense et complexe qui s'applique aux espaces maritimes, depuis les conventions de 1958 et celle de 1982 sur le droit de la mer jusqu'au récent accord sur la haute mer entré en vigueur en 2026, en passant par un rappel de la place toujours importante de la coutume. Elle examine comment la France a mis en œuvre ce cadre juridique dans son espace maritime, le deuxième du monde par sa superficie, marqué par une forte décentralisation en particulier outre-mer, mais aussi par une articulation avec un cadre européen structurant, comme l'illustre la politique commune de la pêche.

L'étude explore ensuite les défis que posent aux politiques publiques les espaces maritimes, depuis le littoral et les ports jusqu'aux fonds marins en passant par la haute mer ou les détroits. Ces politiques publiques concernent aussi bien la protection de l'environnement et la recherche scientifique que la défense et la lutte contre les criminalités ou encore le champ économique avec les transports, l'industrie, l'énergie, le tourisme…

L'étude formule enfin 28 propositions. Elles visent à permettre de mieux définir l'intérêt général dans le domaine maritime, afin que les politiques publiques concernées soient plus cohérentes et mises en œuvre de manière plus efficace grâce à une gouvernance renforcée, assumant pleinement la nature essentiellement interministérielle de ces enjeux comme leur dimension ultramarine. Elles concernent aussi les niveaux européen et international, dans lesquels la France doit poursuivre le rôle moteur qui est le sien, au service des intérêts français et européens.

Pour nourrir sa réflexion, le Conseil d'État s'est notamment appuyé, comme les années précédentes, sur l'audition de plus de deux cents responsables français et étrangers ainsi que sur un cycle de conférences publiques.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT
LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT
DROITS ET DÉBATS
HISTOIRE ET MÉMOIRE
JURISPRUDENCES

Direction de l'information légale et administrative
La Documentation française
https://www.vie-publique.fr/publications

ISBN : 978-2-11-174477-6

Photo Direction de la communication