

N° 1657

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la **situation des pêcheurs***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. MATTHIAS RENAULT,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	PAGES
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
INTRODUCTION	13
I. LE PRIX DU CARBURANT : DES MESURES DE SOUTIEN SPÉCIFIQUES DÉSORMAIS ARRÊTÉES	17
A. LES MESURES SPÉCIFIQUES AUX PÊCHEURS DÉCIDÉES PENDANT LA CRISE INFLATIONNISTE.....	17
1. L'aide à l'achat de carburant pour les entreprises de pêche	17
2. L'exonération de l'accise sur les énergies	18
B. L'AIDE EXCEPTIONNELLE À L'ACQUISITION DE CARBURANTS GÉNÉRALE.....	19
II. LA FERMETURE À LA PÊCHE DU GOLFE DE GASCogne : UNE MESURE EXCESSIVE AUX EFFETS DÉVASTATEURS.....	20
A. L'AUGMENTATION DE LA MORTALITÉ DES CÉTACÉS DANS LE GOLFE DE GASCogne A CONDUIT LES POUVOIRS PUBLICS À INTERDIRE LES ACTIVITÉS DE PÊCHE DANS L'ENSEMBLE DE LA ZONE	20
1. Des injonctions européennes.....	20
2. Des captures accidentelles de cétacés réelles mais aux causes incertaines	21
B. UN DISPOSITIF AUX CONSÉQUENCES NÉFASTES SANS GARANTIES D'EFFICACITÉ	22
1. Des effets dramatiques sur les professionnels de la pêche	22
2. Des mesures d'indemnisation nécessaires mais coûteuses	23
3. Des effets difficilement mesurables sur les captures de cétacés.....	24

C. LES PERSPECTIVES DE SORTIE DU DISPOSITIF.....	24
1. Les conditions de réouverture du golfe de Gascogne	24
a. La transition vers la fin du dispositif	24
b. Le besoin de renforcer l'information	25
2. Les professionnels du secteur sont force de proposition et méritent la confiance des pouvoirs publics dans la préservation des populations de cétacés.....	26
3. L'avis du rapporteur spécial.....	26
III. LES ÉOLIENNES EN MER : UNE PROLIFÉRATION SACCAGEUSE.....	29
A. UN DÉPLOIEMENT DE PLUS EN PLUS RAPIDE	29
1. Des débuts d'une heureuse lenteur	29
2. Une accélération malencontreuse	29
3. Un enlaidissement de l'ensemble du littoral.....	31
4. Des dépenses publiques insensées qui interpellent.....	32
a. Un soutien public complet sur la durée de vie des futurs parcs colossal quoique difficile à calculer dans sa totalité	32
b. Un contrôle parlementaire à renforcer	34
c. Un gisement d'économies important dans un contexte budgétaire contraint.....	35
B. DES INFRASTRUCTURES NOCIVES POUR LES PÊCHEURS QUI FONT L'UNANIMITÉ CONTRE ELLES.....	36
1. Des zones d'exclusion dont les compensations s'avèrent insuffisantes	36
2. Des pourfendeurs multiples	37
a. Des représentants des pêcheurs artisans.....	37
b. Un sénateur rapporteur d'une commission d'enquête	39
c. La Cour des comptes européenne	39
C. AU-DELÀ DU SECTEUR DE LA PÊCHE, LES ÉOLIENNES EN MER ÉVEILLENT LES INQUIÉTUDES DE NOMBREUX ACTEURS.....	40
1. Des inquiétudes fortes en matière de biodiversité unanimement ressenties	40
a. Les associations de défense de la biodiversité.....	40
b. La Cour des comptes européenne.....	40
c. La Cour des comptes.....	41
d. Le Conseil national de protection de la nature	41
2. Les atteintes aux paysages	43

IV. LES ZONES DE PROTECTION FORTE : DE NOUVELLES RESTRICTIONS INDISCRIMINÉES DONT L'AMPLEUR CROÎTRA DANS LES PROCHAINES ANNÉES	44
A. DE NOUVEAUX OBSTACLES À L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE PÊCHEUR	44
B. UNE TRAJECTOIRE DE DÉPLOIEMENT EXCESSIVEMENT AMBITIEUSE	46
C. UNE MESURE À MIEUX CIBLER	47
V. LA PÊCHE ILLICITE : UN FLÉAU POUR LES PÊCHEURS ULTRAMARINS	48
A. UN PHÉNOMÈNE DÉLÉTÈRE POUR L'ACTIVITÉ DES PÊCHEURS.....	48
B. UNE LUTTE AUX MULTIPLES BÉNÉFICES.....	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La pêche est un enjeu essentiel pour la souveraineté alimentaire et le dynamisme économique du pays. Pourtant, les pêcheurs se trouvent dans une situation difficile, devant affronter une succession de crises conjoncturelles. Ils ont subi l'explosion des prix de l'énergie. Ils doivent affronter, notamment dans les outre-mer, la concurrence d'une pêche illégale qui prospère en toute impunité. Surtout, leur capacité d'exercer leur activité professionnelle fait l'objet d'attaques répétées de l'État au nom d'une forme d'écologie punitive :

- Les zones de protection forte, dans lesquelles les activités humaines en mer peuvent être très restreintes voire totalement interdites, s'appliquent de manière indiscriminée à tous les types de pêches, y compris la pêche artisanale qui n'engendre pourtant aucun risque de surpêche ;

- Le golfe de Gascogne est dorénavant fermé à la pêche un mois par an, certes dans le louable objectif de protéger les cétacés des captures accidentelles, mais alors que les données sur la responsabilité de la pêche en cette matière sont parcellaires et qu'une telle fermeture a des impacts économiques considérables pour les pêcheurs et l'ensemble de la société ;

- Surtout, le développement irraisonné des éoliennes en mer, qui envahissent toutes les façades maritimes du pays, en les enlaidissant et en provoquant des effets meurtriers pour la biodiversité, prive encore davantage les pêcheurs de l'accès aux ressources marines. L'obstination de l'État à imposer toujours plus d'éoliennes en mer est d'autant plus incompréhensible que celles-ci font presque l'unanimité contre elles, des associations de défense de la biodiversité aux organes d'audit français et européen, en passant bien sûr par les riverains déplorant, à juste titre, le massacre de leur patrimoine paysager. Cette frénésie dévastatrice est d'ailleurs abondamment soutenue par l'argent du contribuable, pour des montants difficiles à évaluer précisément mais atteignant sur l'ensemble de la durée de vie des parcs plusieurs dizaines de milliards d'euros. Ces chiffres vertigineux ne peuvent qu'interroger quand on connaît la situation budgétaire du pays et les arbitrages difficiles auxquels les dirigeants publics responsables sont confrontés.

Ces constats étant dressés, le rapporteur spécial a pu s'en inspirer pour formuler diverses recommandations. Il propose d'instaurer un moratoire sur toute nouvelle fermeture d'espace de pêche d'une durée supérieure à une semaine, de réaffirmer solennellement que le soutien aux pêcheurs est l'objectif principal des politiques publiques conduites dans le domaine de la pêche et, à défaut de les supprimer, de mieux encadrer et de mieux distinguer budgétairement le déploiement futur des éoliennes en mer pour empêcher leur construction toutes les fois où elles attaquent la biodiversité ou les paysages. Enfin, il appelle à mieux intégrer les pêcheurs artisanaux aux discussions des mesures relatives à la pêche.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 (Gouvernement) : Ajouter l'exonération de l'accise sur les énergies dont bénéficient les pêcheurs à la liste des dépenses fiscales établie par la documentation budgétaire et la rattacher au programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Recommandation n° 2 (Gouvernement, Parlement, Agence nationale de la recherche et organismes nationaux de recherche) : Développer la recherche (sur projets et par financements récurrents) en matière de moyens technologiques pour prévenir les captures accidentelles de cétacés.

Recommandation n° 3 (Parlement) : Instaurer un moratoire sur toute nouvelle fermeture d'espace de pêche d'une durée supérieure à une semaine.

L'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour toute zone ne faisant pas déjà l'objet d'une telle interdiction au 1^{er} juillet 2025, l'autorité administrative ne peut interdire l'usage de tout navire de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égal à huit mètres que pour des raisons d'intérêt général et pour une durée qui n'excède pas sept jours.

« Pour une zone au moins partiellement incluse dans une zone concernée par l'alinéa précédent, il ne peut être fait usage de la prérogative mentionnée à ce même alinéa qu'à l'expiration d'un délai d'un an après le dernier usage de ladite prérogative. »

Recommandation n° 4 (Parlement) : Assigner aux politiques publiques conduites en faveur de la pêche un objectif prioritaire de soutien aux pêcheurs.

Au début du premier alinéa de l'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime, sont insérés les mots : « Sans préjudice des objectifs assignés à cette politique au second alinéa de l'article L. 2 du présent code, : »

Recommandation n° 5 (Gouvernement) : Transférer les dépenses de l'État en faveur des éoliennes en mer des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* au programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

Recommandation n° 6 (commission des finances) : Transférer l'examen des crédits de l'État en faveur des éoliennes en mer du rapport spécial « Énergie » au rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

Recommandation n° 7 (Parlement) : Réaffecter les 720 millions d'euros de dépenses de l'État en faveur de l'éolien en mer budgétées sur la mission budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables* au profit des actions sous-dotées dans le rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, pour financer notamment le soutien aux pêcheurs, une revalorisation de la subvention de la Société nationale de sauvetage en mer et la prise en charge intégrale des dépenses de dragage des grands ports maritimes comme prévu par la réglementation.

Recommandation n° 8 (Parlement) : Rendre obligatoire un avis conforme du Conseil national de la protection de la nature avant toute construction d'un parc éolien en mer.

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa de l'article L. 134-2 est complété au début par une phrase ainsi rédigée : « Il est consulté sur tout projet de construction ou de mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer dans les conditions prévues au III de l'article L. 515-45-1 du code de l'environnement. »

2° L'article L. 515-45-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le représentant de l'État dans le département subordonne la construction ou la mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer à la fourniture par le Conseil national de la protection de la nature mentionné à l'article L. 134-2 d'un avis conforme. Son silence gardé pendant une durée de six mois vaut décision de rejet de la demande. »

Recommandation n° 9 (Parlement) : Rendre obligatoire un avis conforme de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages avant toute construction d'un parc éolien en mer.

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 341-17 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle est consultée sur tout projet de construction ou de mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer dans les conditions prévues au III de l'article L. 515-45-1. »

2° L'article L. 515-45-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le représentant de l'État dans le département subordonne la construction ou la mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer à la fourniture par la commission mentionnée à l'article L. 341-17 d'un avis conforme. Le silence gardé pendant six mois par la commission vaut décision de rejet de la demande. »

Recommandation n° 10 (Parlement) : Exclure la pêche artisanale de toute restriction liée aux zones de protection forte.

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 110-4 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle exclut des entreprises assujetties aux obligations engendrées par la protection forte mentionnée au premier alinéa les sociétés de pêche artisanale au sens de l'article L. 931-2 du code rural et de la pêche maritime. »

INTRODUCTION

« Les larmes de nos souverains ont le goût salé de la mer qu'ils ont ignorée. »

Attribuée au cardinal de Richelieu

L'article L. 1 A du code rural et de la pêche maritime dispose : « La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique. » Le législateur a ainsi fait le choix de manifester son soutien de principe aux pêcheurs. Ce rapport portera sur les déclinaisons pratiques de ce choix et leurs insuffisances éventuelles.

La pêche professionnelle en France constitue un secteur stratégique en ce qu'il est une source de développement économique et de souveraineté nationale. Soutenir les pêcheurs est ainsi un enjeu de souveraineté alimentaire, alors que la France importe entre 70 % ⁽¹⁾ et 80 % ⁽²⁾ des poissons que nous consommons ⁽²⁾ ». Cette activité joue également un rôle essentiel dans l'aménagement des territoires littoraux, notamment en Bretagne, en Normandie et en Méditerranée.

Sa pérennité est toutefois menacée.

La pêche : un secteur d'importance mais sur le déclin

« La pêche maritime représente un chiffre d'affaires de 1,2 milliard d'euros en 2020. Elle mobilise près de 12 400 marins pêcheurs (9 292 en France métropolitaine, 3 115 dans les départements et régions d'outre-mer) et compte une flotte de pêche de 6 223 navires en 2020, dont 954 inactifs.

« Depuis plusieurs années, le secteur fait face à une diminution de sa flotte et des emplois directs de marins pêcheurs. Ainsi, le nombre de navires a reculé de 24 % par rapport à 2000 et les emplois ont reculé de 15 % par rapport à 2011. »

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés de la mer et du littoral édition 2024 », mars 2024, p. 33.

Les 6 223 navires de 2020 peuvent aussi être comparés aux 7 309 de 2015 ⁽³⁾ : **cela représente une baisse de 15 % du nombre de navires en 5 ans.**

(1) Réponse du Gouvernement à la question d'actualité de Mme la sénatrice Annick Billon, 25 janvier 2024.

(2) Réponse du Gouvernement à la question au Gouvernement n° 731 de Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, 5 avril 2023.

(3) Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés de la mer et du littoral édition 2024 », mars 2024, p. 119.

Le secteur se distingue par la diversité des pratiques en fonction des façades maritimes mais également de la taille des navires. La pêche artisanale, qui désigne les professionnels qui opèrent sur des navires de moins de 25 mètres dans des zones côtières, représente l'essentiel de la profession puisqu'elle mobilise environ 13 000 salariés directs et 90 % des navires actifs de la flotte française ⁽¹⁾. En parallèle, la pêche industrielle, c'est-à-dire les navires supérieurs à 25 mètres, vise des captures en haute mer ou dans des zones plus éloignées des côtes.

Le secteur de la pêche connaît depuis plusieurs années une succession de crises conjoncturelles qui fragilisent non seulement les marins-pêcheurs, mais également les filières en aval, qu'il s'agisse du mareyage ⁽²⁾ ou du commerce de détail. Le présent rapport sera l'occasion d'en présenter les causes : hausse du prix du carburant, extension des zones de protection forte (ZPF), essor de la pêche non déclarée, construction pléthorique d'éoliennes en mer qui défigurent de surcroît le paysage, fermeture à la pêche décidée sans concertation du golfe de Gascogne pour un mois chaque année depuis 2024.

Certaines de ces crises ont conduit à une mobilisation de l'État qui a en revanche sensiblement diminué en 2025, comme l'avait exposé le rapporteur spécial par le passé.

(1) Réponses de l'Union française des pêcheurs artisans (UFPA) au questionnaire du rapporteur spécial.

(2) Le mareyage est l'activité des commerçants en gros vendant aux poissonniers et aux écaillers des produits de la mer frais.

ÉVOLUTION DES AIDES ACCORDÉES AU SECTEUR DE LA PÊCHE EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	Élément déclencheur	2024 (estimation sur l'ensemble de l'année réalisée au mois d'octobre)	2024 (réalisation)	2025 (données en date du 3 juin, non représentatives de l'ensemble de l'année)
Aides à l'achat du carburant	Invasion de l'Ukraine par la Russie et envolée subséquente des prix de l'énergie	22,2	17,33	0
Aides aux entreprises du secteur du mareyage	Brexit et subséquentes limitation de l'accès des navires français aux eaux britanniques et réduction des quotas de pêche	8	4,63	0
Indemnisation des pertes économiques des entreprises dépendantes de la pêche dans le golfe de Gascogne	Fermeture à la pêche du golfe de Gascogne	7,2	16,32	13,64
Total		37,4	38,3	13,64

Source : commission des finances d'après le rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 29, et les réponses de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) au questionnaire du rapporteur spécial.

« À ces crises conjoncturelles s'ajoutent par ailleurs des difficultés plus structurelles qui pèsent sur l'avenir de la filière : la baisse d'attractivité des métiers, le recul des volumes de vente ainsi que le moindre renouvellement de la flotte. » ⁽¹⁾

Face à ces défis, il est urgent de soutenir la pêche française. Alors que l'ensemble du secteur subit une forte concurrence internationale notamment au sein du marché européen, il est impératif de s'emparer de ce sujet pour protéger à la fois les pêcheurs mais également les filières en aval dont l'activité dépend de la bonne santé du secteur. En outre, la pêche contribue à la souveraineté alimentaire du pays, et constitue un vecteur d'identité et de patrimoine pour de nombreuses régions côtières.

Les travaux menés par le rapporteur spécial se sont concentrés sur les crises conjoncturelles que les pêcheurs ont affrontées au cours des dernières années. Ils visent à établir un panorama de la situation des pêcheurs en France et à formuler des recommandations dans la conduite des politiques de soutien à leur égard.

(1) Rapport pour avis n° 486 tome VII de M. Jimmy Pahun sur le projet de loi de finances pour 2025, p. 26.

I. LE PRIX DU CARBURANT : DES MESURES DE SOUTIEN SPÉCIFIQUES DÉSORMAIS ARRÊTÉES

A. LES MESURES SPÉCIFIQUES AUX PÊCHEURS DÉCIDÉES PENDANT LA CRISE INFLATIONNISTE

1. L'aide à l'achat de carburant pour les entreprises de pêche

Depuis 2021, à la suite de la guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine, le prix du gazole a connu une nette hausse. Le prix moyen s'établissait à 0,51 euro par litre en 2021, puis a fortement augmenté en 2022 à 0,85 euro par litre. Un léger recul a été observé en 2023 (0,78 euro par litre) puis en 2024 (0,71 euro par litre), et le prix moyen s'établit en mai 2025 autour de 0,60 euro par litre.

Afin d'accompagner les pêcheurs à faire face à cette hausse, l'État a engagé successivement plusieurs aides sur la période allant du 17 mars 2022 au 30 juin 2024, qui ont été de nombreuses fois modifiées et prolongées. Elles visaient à « accompagner les entreprises qui ont vu leurs charges dépasser leur seuil de rentabilité pendant cette période » et étaient octroyées à « l'ensemble des entreprises du secteur selon des critères d'éligibilité liés à leur situation administrative, aucune distinction n'[ayant] été opérée selon les segments de flotte ou type d'engin de pêche » ⁽¹⁾. Elles ont été octroyées conformément à un règlement européen ⁽²⁾, complété par l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, créé par la Commission européenne.

Prenant initialement la forme d'une avance de trésorerie, équivalente à 70 % des cotisations sociales patronales de 2021 ⁽³⁾, l'aide est devenue dès mai 2022 ⁽⁴⁾ une compensation directe sur le carburant consommé, sur la base des factures acquittées. Le montant de cette compensation a varié entre 10 et 35 centimes d'euros par litre selon les périodes pour tenir compte des variations des prix du carburant.

(1) Réponses de la DGAMPA au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2025.

(2) Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, modifié par le Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

(3) « Instruction en date du 18 mars 2022 » mentionnée par la DGAMPA au rapporteur spécial.

(4) Décret n° 2022-802 du 12 mai 2022 portant création d'une aide pour les entreprises de pêche dans le cadre du plan de résilience économique et sociale.

ÉVOLUTION DE L'AIDE À L'ACHAT DE CARBURANT VERSÉE AUX ENTREPRISES DE PÊCHE

(en centimes d'euro par litre)

Période	Montant de l'aide
17 – 31 mars 2022	35
1 ^{er} avril – 31 août 2022	20
1 ^{er} – 30 septembre 2022	10
16 novembre ⁽¹⁾ – 31 décembre 2022	17
1 ^{er} janvier – 15 février 2023	25
16 février 2023 – 30 juin 2024	20

Source : réponses de la DGAMPA au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2025.

Ces aides ont bénéficié à 3 900 entreprises pour un montant total de 74,6 millions d'euros sur l'ensemble de la période ⁽²⁾, avec un plafond fixé à 65 000 euros par entreprise.

RÉPARTITION PAR ANNÉE DES AIDES À L'ACHAT DE CARBURANT POUR LES PÊCHEURS

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	Total
Montant de l'aide	24,75	32,52	17,33	74,6

Source : réponses de la DGAMPA au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2025.

2. L'exonération de l'accise sur les énergies

Les pêcheurs jouissent par ailleurs d'une exonération de l'accise sur les énergies ⁽³⁾. Étrangement, cette exonération ne semble pas mentionnée par les documents annexés au projet de loi de finances (PLF) ⁽⁴⁾ comme une dépense fiscale, alors que c'est par exemple le cas de celle dont bénéficie le transport fluvial ⁽⁵⁾. Mentionner ce soutien comme une dépense fiscale permettrait d'en connaître le coût, même si, n'étant pas spécifique aux pêcheurs mais englobant l'ensemble de la « navigation maritime à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques », il ne serait pas possible de déduire de ce chiffre la part dont bénéficient les pêcheurs.

Le rapporteur spécial propose donc de compléter la liste des dépenses fiscales, dans un souci de transparence budgétaire. Il remarque au demeurant qu'il s'agissait d'une recommandation portée par l'un de ses prédécesseurs ⁽⁶⁾.

(1) L'aide n'a pas existé du 1^{er} octobre au 15 novembre.

(2) Chiffres de la DGAMPA communiqués au rapporteur spécial en réponse à son questionnaire.

(3) Article L. 312-48 et troisième alinéa de l'article L. 312-55 du code des impositions sur les biens et services.

(4) Évaluation des voies et moyens, tome II : dépenses fiscales et projet annuel de performances (PAP) de la mission Écologie, développement et mobilités durables.

(5) N° 800117, Évaluation des voies et moyens, tome II : dépenses fiscales p. 174.

(6) Rapport spécial n° 4524, annexe 16 de M. Saïd Ahamada sur le projet de loi de finances pour 2022, 7 octobre 2021, p. 17.

Recommandation n° 1 (Gouvernement) : Ajouter l'exonération de l'accise sur les énergies dont bénéficient les pêcheurs à la liste des dépenses fiscales établie par la documentation budgétaire et la rattacher au programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

B. L'AIDE EXCEPTIONNELLE À L'ACQUISITION DE CARBURANTS GÉNÉRALE

Les pêcheurs ont de surcroît bénéficié, comme tous les citoyens, de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants ⁽¹⁾. Si la DGAMPA a indiqué au rapporteur spécial que « les entreprises ont également pu bénéficier en 2022 de l'aide générique à la pompe, sans qu'il soit possible de quantifier le montant de cette aide » ⁽²⁾, le rapporteur spécial a pu grâce à quelques calculs reconstituer la réponse. En effet, entre le 17 mars 2022 et le 31 décembre 2023, « près de 80 millions d'euros ont été versés à plus de 3 000 bénéficiaires » au titre des aides carburants à destination des pêcheurs, « *ce montant [incluant] les aides à la pompe, dont ont bénéficié l'ensemble des usagers* » ⁽³⁾.

CALCUL DU TOTAL DES AIDES À L'ACHAT DE CARBURANT PERÇUES PAR LES PÊCHEURS

(en millions d'euros)

	2022	2023
Montant de l'aide pêcheurs	24,75	32,52
Montant de l'aide pêcheurs (A)	Total : 57,27	
Montant de l'aide pêcheurs et de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants ayant bénéficié aux pêcheurs (B)	Total : « 80 »	
Montant de l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants ayant bénéficié aux pêcheurs (B-A)	22,73	
<i>Rappel : montant total des aides à l'achat de carburant réservées aux pêcheurs sur la période 2022-2024 (voir tableau ci-dessus)</i>	74,6	

Source : commission des finances.

En définitive, et dans la mesure où l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants n'existait plus en 2024, le montant total des aides à l'achat de carburant perçues par les pêcheurs entre le 17 mars 2022 et le 30 juin 2024 atteint **97,3 millions d'euros**.

(1) Décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants.

(2) Réponses de la DGAMPA au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial sur le PLF pour 2025.

(3) Réponse à la question orale sans débat n° 577 de M. Sébastien Jumel, première séance du mercredi 28 février 2024.

II. LA FERMETURE À LA PÊCHE DU GOLFE DE GASCogne : UNE MESURE EXCESSIVE AUX EFFETS DÉVASTATEURS

A. L'AUGMENTATION DE LA MORTALITÉ DES CÉTACÉS DANS LE GOLFE DE GASCogne A CONDUIT LES POUVOIRS PUBLICS À INTERDIRE LES ACTIVITÉS DE PÊCHE DANS L'ENSEMBLE DE LA ZONE

1. Des injonctions européennes

La directive dite « habitats » ⁽¹⁾ vise à contraindre les États membres à mettre en place des mesures de conservation des espèces. Dans ce cadre, la forte hausse du nombre des captures accidentelles a conduit la Commission européenne à mettre en demeure la France à l'été 2022 de renforcer les mesures de lutte contre ce phénomène.

Le Conseil d'État, saisi par trois associations de défense de la biodiversité marine, a considéré, dans sa décision du 20 mars 2023, que les actions mises en œuvre par le Gouvernement n'étaient pas suffisantes pour parvenir à respecter les dispositions de la directive habitats. Il a donc enjoint à l'État d'adopter des « mesures complémentaires de nature à réduire l'incidence des activités de pêche dans le golfe de Gascogne sur la mortalité accidentelle des petits cétacés à un niveau ne représentant pas une menace pour l'état de conservation de ces espèces » ⁽²⁾.

En exécution de cette décision, le ministre chargé de la mer a pris un arrêté au mois d'octobre 2023 ⁽³⁾ interdisant notamment aux navires de 8 mètres ou plus et équipés de certains filets de pêcher dans le golfe de Gascogne pendant 4 semaines durant l'hiver 2024 (du 22 janvier au 20 février), puis en 2025 et 2026. De larges dérogations avaient toutefois été prévues dans cet arrêté pour la période 2024.

Derechef, saisi par des associations de défense de la biodiversité marine, le Conseil d'État a suspendu, en décembre 2023 ⁽⁴⁾, ces dérogations prévues pour 2024, avec comme conséquence la fermeture totale de la pêche dans le golfe de Gascogne entre le 22 janvier et le 20 février pour un grand nombre de navires. Il s'agit d'une « mesure inédite par son ampleur » ⁽⁵⁾.

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

(2) Décision du Conseil d'État association France nature environnement et autres (n° 449788 – 20 mars 2023).

(3) Arrêté du 24 octobre 2023 établissant des mesures spatio-temporelles visant la réduction des captures accidentelles de petits cétacés dans le golfe de Gascogne pour les années 2024, 2025 et 2026.

(4) Ordonnance du Conseil d'État association France nature environnement et autres (n° 489926 – 22 décembre 2023).

(5) Rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 9.

2. Des captures accidentelles de cétacés réelles mais aux causes incertaines

Le golfe de Gascogne désigne la zone maritime allant du nord de la péninsule ibérique jusqu'à la pointe de la Bretagne. Cet espace présente la plus grande variété de cétacés au monde ainsi que la plus forte abondance de ressources halieutiques des eaux européennes ⁽¹⁾. La coexistence dans le golfe de Gascogne de cette biodiversité et des activités de pêche est, depuis bien longtemps, la source de captures accidentelles, notamment en période hivernale à la faveur de la migration des cétacés à proximité des côtes.

L'ampleur du phénomène semble toutefois difficile à appréhender.

La difficile connaissance de l'impact de la pêche sur la capture accidentelle de cétacés

« S'il existe plusieurs méthodes pour estimer le taux de mortalité lié aux captures accidentelles, l'appréhension de ce phénomène reste un exercice délicat à plusieurs titres. Les estimations disponibles procèdent par extrapolation à partir des échouages recensés. Or les causes des échouages de cétacés sur le littoral sont multiples. Elles peuvent être liées à des causes naturelles, à des causes pathologiques, à une capture accidentelle ou à d'autres causes anthropiques ⁽²⁾. Par ailleurs, les échouages dépendent de divers paramètres, en particulier des conditions météorologiques qui peuvent favoriser l'éloignement des carcasses de cétacés vers le large par conditions de vent de terre par exemple.

« La méthode dite par « dérive inverse » ⁽³⁾ développée par l'Observatoire Pelagis ⁽⁴⁾, qui permet d'estimer les mortalités en mer à partir des échouages ainsi que les zones de mortalité, est fortement contestée par certains professionnels de la pêche, en particulier par l'Union française des pêcheurs artisans (UFPA), qui remettent en question sa rigueur scientifique.

« La **difficulté à obtenir des données et informations à la fois exhaustives, fiables et consensuelles** est l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de mesures de protection des cétacés efficaces et surtout acceptées par tous. »

Source : rapport pour avis n° 486 de M. Jimmy Pahun sur le projet de loi de finances pour 2025, 25 octobre 2024, pp. 23-24.

(1) Rapport pour avis n° 486 tome VII de M. Jimmy Pahun sur le projet de loi de finances pour 2025, p. 22.

(2) Dû à l'activité humaine.

(3) Observatoire Pelagis, note « Les Mortalités de dauphins induites par la pêche au large des côtes atlantiques françaises durant l'hiver 2022 », 16 janvier 2023, p. 2.

(4) L'observatoire Pelagis est une unité mixte de recherche du Conseil national de la recherche scientifique (CNRS) et de La Rochelle Université dont la mission est d'œuvrer à la conservation des oiseaux et mammifères marins.

B. UN DISPOSITIF AUX CONSÉQUENCES NÉFASTES SANS GARANTIES D'EFFICACITÉ

1. Des effets dramatiques sur les professionnels de la pêche

L'arrêté de fermeture du golfe de Gascogne a été pris trois mois avant le début de la fermeture du golfe. Si ce délai était déjà particulièrement court pour les professionnels en ce qui concerne la gestion de leur activité, l'ordonnance du Conseil d'État suspendant les dérogations contenues dans l'arrêté, intervenue le 22 décembre 2023, soit un mois avant l'entrée en vigueur de la mesure, a largement déstabilisé le secteur et limité les possibilités d'adaptation.

La fermeture spatio-temporelle de l'hiver 2024 a représenté une perte de 30 millions d'euros pour l'ensemble de la filière, dont 16 millions d'euros pour la pêche ⁽¹⁾. Si ce chiffre est élevé, il ne suffit pas à lui seul pour mesurer l'impact de la fermeture du golfe de Gascogne. En effet, la demande de poisson n'a pas diminué pendant la période d'interdiction de pêche dans le golfe, ce qui a conduit les mareyeurs à faire appel à d'autres sources d'approvisionnement et donc à recourir à l'importation. L'UFPA a rappelé durant son audition que cette substitution de source d'approvisionnement au profit de produits importés a parfois été définitive à la faveur de prix d'achat inférieurs à ce que peuvent proposer les pêcheurs français. Ces mêmes pêcheurs, privés de revenus d'activité pendant un mois, sont contraints de compenser cette perte par l'augmentation des prix le reste de l'année.

Les filières aval ont également pâti de cette fermeture. Pour les halles à marée ⁽²⁾ du golfe de Gascogne, la fermeture a représenté une diminution de 47 % des quantités débarquées en février 2024 ⁽³⁾. En conséquence, le reste de la filière pêche, qu'il s'agisse des mareyeurs, des transporteurs ou des coopératives maritimes, ont subi des pertes liées à la fermeture temporaire du golfe de Gascogne.

Les conséquences dramatiques de la fermeture pour l'ensemble de la filière

« Plus de 300 bateaux, battant presque tous pavillon français, ont été mis à l'arrêt (sur environ 1 400 opérant dans le golfe de Gascogne et les eaux ibériques). Au-delà de l'amon, mareyeurs, criées, réparation navale, coopératives d'approvisionnement, transport frigorifique ont tous, à des degrés divers, été déstabilisés.

« Si une aide de 20 millions d'euros notifiée à la Commission européenne a été accordée à la pêche (80 à 85 % du chiffre d'affaires) et, dans une moindre mesure, au mareyage (75 % de l'excédent brut d'exploitation), les autres maillons de la filière ont été en grande partie oubliés, ce qui risque de désolidariser la filière et d'augmenter les importations, soit directement pour compenser des pertes de volume, soit indirectement pour réduire les aléas sur l'approvisionnement. »

Source : rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 9.

(1) Rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 8.

(2) Une halle à marée, ou « criée », est le lieu de première mise sur le marché des produits de la pêche.

(3) Rapport pour avis n° 486 tome VII de M. Jimmy Pahun sur le projet de loi de finances pour 2025, p. 37.

2. Des mesures d'indemnisation nécessaires mais coûteuses

Alors que le montant de l'enveloppe prévue pour l'indemnisation des professionnels impactés par la fermeture du golfe de Gascogne s'élevait à 30 millions d'euros pour l'exercice 2024, seuls 16,3 millions d'euros ont été dépensés, soit un taux de consommation de 54 %. Cette enveloppe a été réduite à 20 millions d'euros en 2025.

Elle a financé les trois types d'indemnisations octroyées à la filière :

- « une indemnisation des pêcheurs de l'ordre de 80 à 85 % de leur chiffre d'affaires » ;
- « un soutien au mareyage, la filière en aval, de l'ordre de 75 % de la perte d'excédent brut d'exploitation » ;
- « la possibilité de recourir au chômage partiel pour les ports, les criées et les mareyeurs » ⁽¹⁾.

AIDES ACCORDÉES AU TITRE DE LA FERMETURE DU GOLFE DE GASCogne

	2024	2025 ⁽²⁾
Montant des aides accordées aux entreprises de pêche et de mareyage à la suite de la fermeture à la pêche du golfe de Gascogne (en millions d'euros)	16,32	13,64
Nombre d'entreprises du secteur de la pêche ayant bénéficié des aides au titre de la fermeture du golfe de Gascogne	287	161

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGAMPA au questionnaire du rapporteur spécial.

Si le Comité national des pêches, au cours de son audition, a fait savoir au rapporteur spécial qu'il n'avait reçu aucun retour négatif de la part des professionnels de la pêche en ce qui concerne le montant de cette indemnisation, l'UFPA critique vivement ce dispositif, jugé insuffisant pour couvrir les charges fixes des pêcheurs artisans.

Les conséquences des mesures d'indemnisation pour la société

« La simple existence de régimes d'indemnisation ne suffit bien évidemment pas à effacer l'aléa juridique et le coût des arrêts « cétacés » pour la filière pêche : le risque réputationnel (*sic*) vis-à-vis des consommateurs et le déclin de l'attractivité des métiers dans un contexte de besoin de renouvellement des générations sont autant de « coûts cachés » qui n'ont pu que difficilement être pris en compte dans des aides publiques.

« La société a assumé une double dépense : moindre création de richesse d'une part, et coût de l'indemnisation de l'autre (sans compter les ressources administratives déployées). »

Source : rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 9.

(1) Réponse du Gouvernement à la question au Gouvernement n° 1526 de Mme Lysiane Métayer, 24 janvier 2024.

(2) Données en date du 3 juin 2025, non représentatives de l'ensemble de l'année 2025.

3. Des effets difficilement mesurables sur les captures de cétacés

Le rapporteur spécial a interrogé l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) sur l'efficacité de cette mesure. Quoiqu'elle semble probable, son impact exact demeure incertain.

L'effet de la fermeture à la pêche du golfe de Gascogne sur les captures accidentelles de cétacés

« L'année 2024 a montré des estimations de captures bien inférieures aux prévisions. Les données d'échouage collectées en 2024 ont montré une nette diminution des taux de capture apparents, non seulement durant la période de fermeture mais également dès décembre 2023 et jusqu'à la fin du mois de mars. Cela a conduit à estimer un nombre de captures plus faible en 2024 que les années précédentes, environ 1 450 individus contre environ 6 100 individus en moyenne par an entre 2016 et 2023.

« Si la fermeture aux engins à risque a très vraisemblablement largement contribué à ce résultat à l'échelle de l'hiver, **il est difficile aujourd'hui d'interpréter pleinement le rôle de différents facteurs dans ces fluctuations du risque de capture en 2024, puisque d'autres éléments peuvent également avoir varié de manière difficilement prévisible**, tels que la présence effective des dauphins et de leurs proies dans les zones concernées. Il reste ainsi trop tôt pour savoir si cette fermeture d'un mois pourrait finalement être considérée comme suffisante pour atteindre les objectifs de conservation de l'espèce. »

Source : réponses de l'IFREMER au questionnaire du rapporteur spécial.

Auditionnée par le rapporteur spécial, l'UFPA ne partage cependant pas l'avis de l'IFREMER. Elle ne remet pas en cause le « constat avéré que le nombre d'échouages de cétacés (principalement dauphins) avait notablement augmenté sur les côtes du Golfe de Gascogne depuis ces dernières années », mais estime qu'il n'a pas été « démontré que les « captures accidentelles [d'animaux vivants] soient la cause d'une mortalité estimée anormale des petits cétacés ». Elle avance également que cette mortalité serait avant tout causée par la pollution, et « conteste la rigueur scientifique » des données sur lesquelles se fondent les études menées sur le sujet. Elle propose comme solutions alternatives « une meilleure collecte d'informations, une meilleure transparence sur les pratiques des uns et des autres et l'expérimentation active de technologies prometteuses ».

C. LES PERSPECTIVES DE SORTIE DU DISPOSITIF

1. Les conditions de réouverture du golfe de Gascogne

a. La transition vers la fin du dispositif

Conformément à l'arrêté du 24 octobre 2023, la fermeture spatio-temporelle du golfe de Gascogne sera reconduite en 2026 du 22 janvier au 20 février pour l'ensemble des navires de plus de 8 mètres utilisant des engins à risque, sans aucune dérogation.

Dans le cadre d'une réouverture du golfe de Gascogne aux activités de pêche à partir de 2027, des expérimentations sont menées afin d'évaluer l'efficacité de dispositifs techniques de réduction des captures. Ainsi, des dispositifs ont été testés pendant la période hivernale à risque du 1^{er} décembre 2024 au 30 avril 2025 et le seront de nouveau en 2026, en vue d'une éventuelle généralisation ⁽¹⁾.

Afin de permettre la réouverture du golfe de Gascogne à la pêche tout en limitant les captures accidentelles de cétacés, il est envisagé de massifier l'utilisation de répulsifs acoustiques ⁽²⁾ par les professionnels de la pêche. Leur efficacité a déjà été démontrée par le passé, notamment dans le cadre du projet PIC ⁽³⁾ organisé en 2018, dont les résultats ont montré une réduction des captures accidentelles de 65 % liée aux répulsifs acoustiques.

Le rapporteur spécial a souhaité enquêter sur l'état actuel de la recherche à ce sujet. Il a obtenu des réponses de l'Agence nationale de la recherche (ANR), principale agence publique de financement de la recherche sur projets au niveau national ⁽⁴⁾, que l'ANR n'a jamais financé de « recherche spécifique sur les moyens d'éloigner les dauphins des engins de pêche afin de pouvoir échapper aux captures ». Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), également consulté par le rapporteur spécial, n'a pas non plus connaissance « de nouveaux projets en cours dédiés aux solutions techniques de réduction des captures ». La solution parfaite aux yeux du rapporteur spécial serait pourtant une innovation technologique permettant de concilier liberté de pêche et préservation des cétacés. Au regard du total des crédits de recherche dépassant les 10 milliards d'euros pour 2025, il estime raisonnable de dégager une marge budgétaire pour prioriser ces recherches.

Recommandation n° 2 (Gouvernement, Parlement, Agence nationale de la recherche et organismes nationaux de recherche) : Développer la recherche (sur projets et par financements récurrents) en matière de moyens technologiques pour prévenir les captures accidentelles de cétacés.

b. Le besoin de renforcer l'information

Au cours de son audition, l'IFREMER a fait remarquer au rapporteur spécial que les captures accidentelles restent trop peu documentées, ce qui limite la compréhension des phénomènes. Les besoins résident donc aussi dans la mise en place de programmes d'observation à bord des navires et dans l'accès des

(1) Réponse de la DGAMPA au questionnaire du rapporteur spécial.

(2) Les répulsifs acoustiques, aussi appelés par l'anglicisme pingers, sont des balises, placées sur les embarcations, qui émettent des sons assez puissants pour repousser les cétacés en dehors des zones d'activité d'un navire.

(3) Analyse de l'utilisation des pingers à Cétacés pour les activités de pêche des chalutiers pélagiques et des fileyeurs (PIC).

(4) Voir la présentation qui avait été faite par le passé par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances (rapport spécial n° 1745, annexe 37 de MM. Mickaël Bouloux et Jean-Marc Tellier sur le projet de loi de finances pour 2025, 14 octobre 2023, pp. 9-10 et 14-15).

scientifiques à des données de géolocalisation à fine résolution temporelle des navires et des engins.

2. Les professionnels du secteur sont force de proposition et méritent la confiance des pouvoirs publics dans la préservation des populations de cétacés

Le 23 octobre 2024, le ministre en charge de la mer et de la pêche annonçait que « la fermeture du golfe de Gascogne n'est pas une solution de long-terme et que l'objectif commun doit être de travailler avec l'ensemble de la filière pour parvenir à la levée de cette fermeture temporaire dès 2027 » ⁽¹⁾. Alors que les professionnels de la pêche ont été largement écartés du processus de prise de décision de la fermeture du golfe de Gascogne en octobre 2023, il est fondamental de les associer aux réflexions liées à la sortie du dispositif. De fait, la préservation de la biodiversité marine mobilise déjà les professionnels de la pêche, dont l'activité dépend de la bonne conservation des écosystèmes. De nombreux professionnels font remarquer à bon droit qu'il n'est pas dans leur intérêt de capturer des dauphins, ceux-ci endommageant gravement leurs filets lorsqu'ils se retrouvent pris de manière accidentelle ⁽²⁾.

3. L'avis du rapporteur spécial

a. Des fermetures à questionner

Le rapporteur spécial s'alarme qu'une décision aussi importante pour le quotidien des pêcheurs et la pérennité économique de leur activité soit fondée sur des informations parcellaires. Il se félicite d'appartenir à un groupe parlementaire dont un des membres a interpellé le Gouvernement à ce sujet, regrettant « l'idée fallacieuse selon laquelle les pêcheurs seraient la cause principale des échouages de cétacés » et alertant sur les « conséquences économiques catastrophiques pour les pêcheurs et les mareyeurs » ⁽³⁾.

Il s'associe aux constats de sénateurs, rapporteurs d'une mission d'information sur ce sujet, qui estiment que cette fermeture « semble efficace », tout en la considérant « précipitée » et au « coût disproportionné » ⁽⁴⁾.

(1) *Fermeture de la pêche dans le golfe de Gascogne : communication de Fabrice Loher, ministre de la Mer et de la Pêche. (23/10/2024). Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.*

(2) *Rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 45.*

(3) *Question écrite n° 795 de M. Pascal Markowsky, 15 octobre 2024.*

(4) *Rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 9.*

L'avis de rapporteurs d'une mission d'information

« Si l'efficacité des fermetures pour réduire le nombre de captures accidentelles n'est que peu contestée (division par 4 des captures estimées pour l'hiver 2024), leur efficacité est cependant sujette à caution, son caractère indifférencié ainsi que son coût disproportionné pour la filière, les territoires littoraux et l'ensemble de la société ayant concentré des critiques légitimes.

« Le caractère précipité de la mesure a alimenté un climat de tension lié à une « rupture de confiance » entre professionnels, scientifiques et associations de protection de la nature, dans un contexte d'incertitude élevée sur les données (population de dauphins, estimation des captures accidentelles).

« Les rapporteurs ont, de façon transpartisane, appelé à une réouverture de la pêche après 2026, dans des conditions qui permettent un maintien de l'état de conservation favorable du dauphin commun. »

Source : rapport d'information n° 525 des sénateurs MM. Alain Cadec, Yves Bleunven et Philippe Grosvalet relatif à la pêche dans le golfe de Gascogne, 9 avril 2025, p. 7.

Le rapporteur spécial est opposé à des mesures aussi disproportionnées qu'une fermeture totale d'un vaste espace de pêche, pour l'ensemble des navires, pour une durée très longue. Il propose d'instaurer un moratoire sur toute nouvelle fermeture d'espaces de pêche supérieure à une semaine.

Recommandation n° 3 (Parlement) : Instaurer un moratoire sur toute nouvelle fermeture d'espace de pêche d'une durée supérieure à une semaine.

L'article L. 921-1 du code rural et de la pêche maritime est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour toute zone ne faisant pas déjà l'objet d'une telle interdiction au 1^{er} juillet 2025, l'autorité administrative ne peut interdire l'usage de tout navire de pêche d'une longueur hors tout supérieure ou égal à huit mètres que pour des raisons d'intérêt général et pour une durée qui n'excède pas sept jours.

« Pour une zone au moins partiellement incluse dans une zone concernée par l'alinéa précédent, il ne peut être fait usage de la prérogative mentionnée à ce même alinéa qu'à l'expiration d'un délai d'un an après le dernier usage de ladite prérogative. »

b. Des processus de décision à démocratiser

S'agissant de l'efficacité incertaine de la fermeture sur la capture des dauphins, le rapporteur spécial considère qu'il ne lui appartient pas de trancher un tel débat scientifique.

Il appelle cependant à mieux associer les représentants des pêcheurs, y compris des pêcheurs artisans, aux actions scientifiques conduites pour identifier les causes de l'échouage de cétacés, et à trouver un juste équilibre entre la nécessaire protection de la biodiversité et l'indispensable maintien de la pérennité économique des activités des pêcheurs. Il estime que l'ensemble du processus de décision, qu'il s'agisse du calendrier ou du défaut de consultation des acteurs concernés, rend

logiquement difficile l'acceptabilité de cette fermeture temporaire du golfe de Gascogne.

c. Des objectifs à adapter

Le rapporteur spécial rappelle que les politiques menées dans le secteur de la pêche ne doivent pas être vues uniquement sous l'angle environnemental, mais également en tenant compte de la pérennité économique des entreprises de pêche. Or, les dispositions législatives actuelles semblent négliger cet aspect.

Les objectifs fixés par le législateur à la politique des pêches

« La politique des pêches maritimes, de l'aquaculture marine et des activités halio-alimentaires a pour objectifs, en conformité avec les principes et les règles de la politique commune des pêches et dans le respect des engagements internationaux :

« 1° De permettre d'exploiter durablement et de valoriser le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques auxquelles la France accède, dans le cadre d'une approche écosystémique ⁽¹⁾ afin de réduire au minimum les incidences négatives sur l'environnement ;

« 2° De favoriser le développement de la recherche dans les filières des pêches maritimes, de l'aquaculture marine, en mer et à terre, et des activités halio-alimentaires ;

« 3° De faciliter l'adaptation aux marchés intérieurs et extérieurs des filières des pêches maritimes et de l'aquaculture marine, qui comprennent les activités de production, de transformation et de commercialisation ;

« 4° De promouvoir une politique de qualité et d'identification des produits ;

« 5° De créer les conditions assurant le maintien et le renouvellement des flottes des pêches maritimes et de l'aquaculture adaptées à ces objectifs ainsi que le développement et la modernisation des entreprises de l'aval des filières ;

« 6° De développer les activités d'aquaculture marine, notamment les activités d'aquaculture marine en mer et à terre, en facilitant l'implantation de sites aquacoles en zone littorale et à proximité de celle-ci, en facilitant l'approvisionnement d'eau de mer en quantité suffisante sur ces sites et en veillant à la qualité du milieu ;

« 7° D'assurer la modernisation et le développement d'activités diversifiées au bénéfice de l'économie des régions littorales. »

Source : article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime.

Le rapporteur spécial s'étonne que l'objectif premier assigné aux politiques publiques en faveur de la pêche ne consiste pas à soutenir les pêcheurs. Le législateur a fait le choix de déplacer ces mentions à l'article L. 2 du code rural et de la pêche maritime. Le rapporteur spécial propose de clarifier le droit afin de rendre explicite la priorité accordée aux pêcheurs.

(1) Se dit d'une approche de l'écologie centrée sur la notion d'écosystème.

Recommandation n° 4 (Parlement) : Assigner aux politiques publiques conduites en faveur de la pêche un objectif prioritaire de soutien aux pêcheurs.

Au début du premier alinéa de l'article L. 911-2 du code rural et de la pêche maritime, sont insérés les mots : « Sans préjudice des objectifs assignés à cette politique au second alinéa de l'article L. 2 du présent code. »

III. LES ÉOLIENNES EN MER : UNE PROLIFÉRATION SACCAGEUSE

A. UN DÉPLOIEMENT DE PLUS EN PLUS RAPIDE

1. Des débuts d'une heureuse lenteur

La politique de développement de la production d'énergies renouvelables conduite par les gouvernements successifs depuis la loi dite « POPE » de 2005 ⁽¹⁾ a ouvert la voie à l'installation de parcs éoliens en mer dans les eaux françaises.

La loi POPE prévoyait de faire reposer « à côté du nucléaire, la production d'électricité sur une part croissante d'énergies renouvelables ⁽²⁾ », et décrivait des mécanismes de soutien à leur production, tels que l'obligation d'achat de l'énergie produite ⁽³⁾. Si l'éolien en mer reste alors balbutiant, la loi pose les bases nécessaires à sa structuration future, notamment en ouvrant la voie à des procédures d'appels d'offres en vue de la construction de ces parcs.

Une loi ⁽⁴⁾ a en 2015 fortement rehaussé le rôle des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique français. La création de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ⁽⁵⁾ facilite le pilotage de la politique énergétique. À ce titre, la PPE couvrant la période 2016-2023 a fixé la part de l'énergie produite par le parc éolien en mer à 500 mégawatts en 2018 et 3 000 mégawatts en 2023. La PPE couvrant la période 2019-2028 s'inscrit dans la continuité de la politique de développement des éoliennes en mer.

2. Une accélération malencontreuse

Si le calendrier initialement prévu n'a pas été tenu, la proclamation de ces objectifs a toutefois conduit à la construction de plusieurs parcs éoliens en mer depuis 2022. Le 22 septembre 2022, le Président de la République a inauguré le premier parc éolien en mer de France, à Saint-Nazaire. Au mois de mai 2024, deux

(1) Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

(2) Article 4.

(3) Alinéa 3 du 2 du A du III de l'article annexe.

(4) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(5) La PPE est un document de valeur réglementaire visant à définir la politique énergétique française et à planifier la sortie des énergies fossiles. Une PPE définit une trajectoire sur dix ans actualisée à mi-parcours.

nouveaux parcs ont été inaugurés, à Fécamp et Saint-Brieuc, portant la production d'électricité de l'éolien en mer à 1,56 gigawatt au 30 juin 2024 ⁽¹⁾.

Les différents types d'éoliennes en mer

Les éoliennes en mer peuvent être installées de deux manières :

- sur une fondation posée sur les fonds marins (on parle alors d'éoliennes « posées »). Elles sont installées à une profondeur maximale de 50 à 60 mètres ;
- sur une fondation flottante, reliée aux fonds marins par des lignes de mouillage (on parle alors d'éoliennes « flottantes »). Cette technologie présente comme avantage d'être moins visible de la côte et de profiter d'un vent plus fort et plus constant, ce qui peut contribuer à réduire le coût de production énergétique.

Source : commission des finances.

Le 18 octobre 2024, le ministère de la transition écologique a présenté les principales orientations de la planification maritime. Il est désormais prévu de porter la production d'électricité en provenance de l'éolien en mer à 45 gigawatts en 2050, soit 20 % de la production électrique à cette date ⁽²⁾.

(1) Rapport pour avis n° 162, tome IV : Énergie de M. Maxime Laisney sur le projet de loi de finances pour 2025, 16 octobre 2024, p. 22.

(2) Vie-Publique.fr, « Éolien en mer : publication de la carte des nouvelles zones d'installation d'ici 2050 », 24 octobre 2024.

Le développement effréné de l'éolien en mer

« Les objectifs de la PPE sont fixés, pour l'éolien en mer, à 2,4 gigawatts de puissance installée en 2023, et compris entre 5,2 et 6,2 gigawatts en 2028. Au 30 juin 2024, le parc éolien en mer français a atteint une puissance de 1,5 gigawatt, ce qui porte la puissance totale du parc éolien à 24,3 gigawatts, assurant près de 40 % de la production d'électricité renouvelable.

« La filière de l'éolien en mer est engagée sur une forte dynamique de croissance. Le parc éolien en mer de Saint-Nazaire, d'une puissance de 480 mégawatts, est intégralement mis en service depuis fin 2022. Au printemps 2024, les parcs de Saint-Brieuc et Fécamp (496 mégawatts chacun) ont également été intégralement mis en service (les premières éoliennes ont été installées à l'été 2023).

« Les mises en service des parcs de Courseulles-sur-Mer et Yeu-Noirmoutier (0,9 gigawatt au total) sont attendues en 2025, celle du parc de Dieppe-Le Tréport (496 mégawatts) en 2026 et celles des trois parcs pilotes flottants, totalisant une puissance de 85 mégawatts, sont prévues entre 2024 et 2026.

« La filière éolienne en mer a ainsi déjà produit 1,8 térawatt au premier semestre 2024. La production en 2024 confirmera donc la trajectoire d'augmentation par rapport à la production en 2022 (0,6 térawatt) et en 2023 (1,9 térawatt).

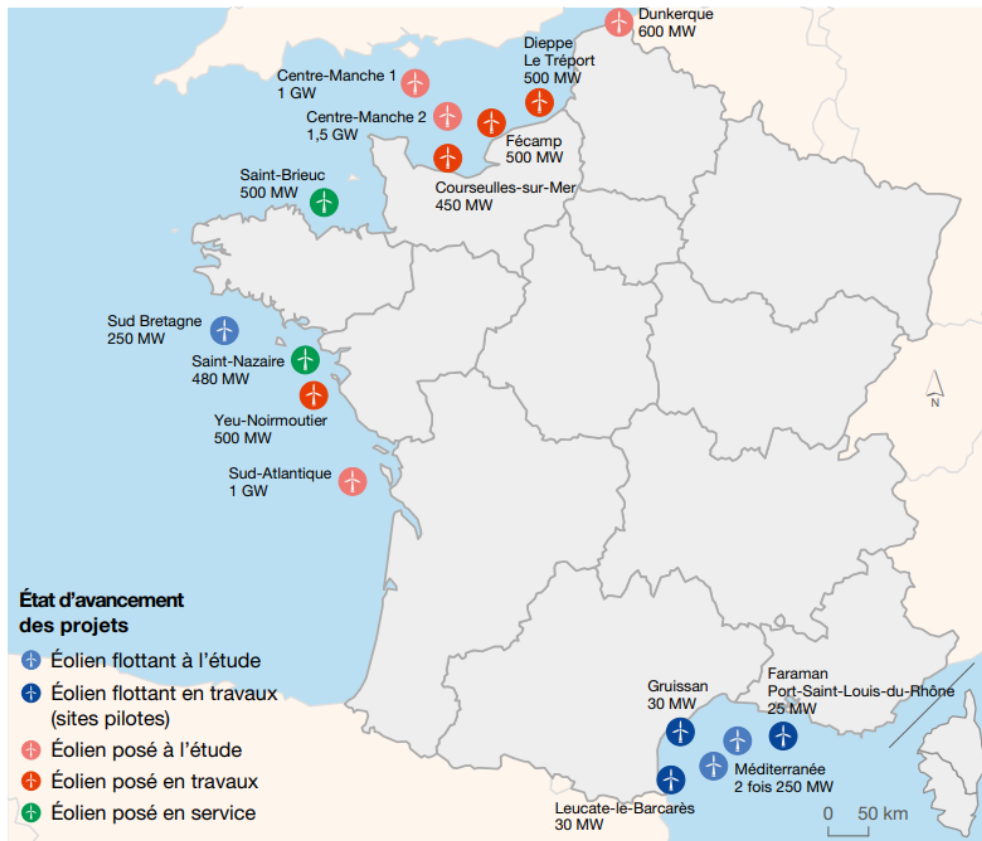
« En vue du lancement du dixième appel d'offres de la filière, le Gouvernement a présenté au mois d'octobre 2024 la cartographie des zones prioritaires pour le développement de l'éolien en mer, à l'issue d'une phase de concertation et de débat public dans les territoires concernés. Cet appel d'offres massif est prévu pour une dizaine de parcs éoliens en mer, avec une production ciblée de 10 gigawatts d'ici 2035. Si ces objectifs sont atteints, l'éolien en mer représenterait la deuxième source d'électricité nationale après le nucléaire à cette date. »

Source : rapport spécial n° 468, annexe 16 de M. David Amiel sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 23-24.

3. Un enlaidissement de l'ensemble du littoral

Naturellement, ces objectifs tristement ambitieux impliquent que plus aucune façade maritime ne soit épargnée par ces engins d'enlaidissement des paysages.

PARCS ET PROJETS ÉOLIENS EN MER EN FRANCE MÉTROPOLITAINE SELON LEUR ÉTAT D'AVANCEMENT EN MARS 2024



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés de la mer et du littoral édition 2024 », mars 2024, p. 36.

4. Des dépenses publiques insensées qui interpellent

a. *Un soutien public complet sur la durée de vie des futurs parcs colossal quoique difficile à calculer dans sa totalité*

Ce développement s'effectue au prix de dépenses importantes pour l'État, qui étonnent quelque peu le rapporteur spécial alors que le contexte budgétaire est particulièrement contraint.

i. Un soutien public protéiforme

Le soutien public aux éoliennes en mer est essentiellement constitué de subventions versées sous forme de « compléments de rémunération » aux producteurs d'énergie, auxquels EDF garantit une rémunération de référence de l'énergie produite pendant toute la durée de leur contrat (soit jusqu'à 15 ou 20 ans). Calculées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), ces subventions sont inscrites à l'action 9 *Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale* du programme 345 *Service public de l'énergie* ; elles relèvent du régime des aides d'État.

Par ailleurs, le coût de raccordement des éoliennes en mer est pris en charge par le gestionnaire Réseau de transport d'électricité (RTE), et financé *via* le tarif

d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE), payé par l'utilisateur à travers sa facture d'électricité.

ii. Des estimations totales à plusieurs dizaines de milliards d'euros

Le coût total du soutien public aux éoliennes en mer a fait l'objet de plusieurs évaluations.

La Cour des comptes avait par le passé chiffré à « 2 milliards d'euros par an pendant 20 ans (soit 40,7 milliards d'euros en cumulé) » le coût pour les finances publiques des seuls appels d'offres pour l'éolien en mer de 2011 et 2013, « pour un volume équivalent à 2 % de la production électrique » ⁽¹⁾.

S'agissant des seuls compléments de rémunération, dont les charges prévisionnelles dépendent du prix de marché de l'électricité, le comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) avait estimé en 2023 que les engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et la fin de 2022 représentaient, pour l'éolien en mer, entre 10 et 26 milliards d'euros ⁽²⁾.

En outre, la Commission européenne autorise, au titre des aides d'État, ces compléments de rémunération, en retenant une évaluation de leur coût prévisionnel. Ainsi, à titre d'exemple, en 2023 la Commission européenne avait autorisé « une mesure française d'un montant de 4,12 milliards d'euros visant à soutenir le déploiement de l'énergie éolienne en mer » ⁽³⁾, pour les seuls deux parcs du golfe du Lion ⁽⁴⁾. En 2024, ce soutien avait atteint les 10,82 milliards d'euros pour deux autres parcs ⁽⁵⁾.

S'agissant des coûts de raccordement, en 2023 la Cour des comptes avait estimé que ceux pour les projets en cours et futurs d'éoliennes en mer étaient compris « dans une fourchette de 7,7 à 10,1 milliards d'euros » ⁽⁶⁾.

Enfin, en 2025, le montant total intégrant « la partie terrestre des raccordements et les provisions pour risque usuelles pour la gestion de projets industriels de cette ampleur » a été estimé à 37 milliards d'euros par RTE dans son nouveau schéma décennal de développement du réseau (SDDR) ⁽⁷⁾.

(1) Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat « Le soutien aux énergies renouvelables », mars 2018, p. 9.

(2) PAP 2025 de la mission Écologie, développement et mobilités durables, p. 367, mentionnant comme source le rapport annuel du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) n° 5, exercice 2022.

(3) Représentation de la Commission européenne en France, article d'actualité « Aides d'État : la Commission autorise une mesure française d'un montant de 4,12 milliards d'euros visant à soutenir le déploiement de l'énergie éolienne en mer », 7 décembre 2023.

(4) Le golfe du Lion s'étend de la Catalogne en Espagne au département du Var.

(5) Représentation de la Commission européenne en France, article d'actualité « La Commission autorise un régime d'aides d'État français d'un montant de 10,82 milliards d'euros visant à soutenir le déploiement de l'énergie éolienne en mer », 3 juillet 2024.

(6) Cour des comptes, observations définitives « Les soutiens à l'éolien terrestre et maritime : exercices 2017 et suivants », 9 mars 2023, p. 57.

(7) Réseau de transport d'électricité, « schéma décennal de développement du réseau : orientations pour l'évolution du réseau public de transport d'électricité à l'horizon 2040, édition 2025 », p. 72.

- iii. Plus de 700 millions d’euros sur la seule mission budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables* en 2025

S’agissant de la seule mission budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables*, le PLF pour 2025 prévoyait pas moins de 125,4 millions d’euros pour « financer principalement les études techniques, environnementales, juridiques et financières relatives à l’identification, la caractérisation, la mise en sécurité et l’attribution des zones propices au développement de l’éolien en mer ainsi que les frais de préparation des débats publics ».

Dans cette somme sont aussi inclus les crédits apportés à « l’observatoire de l’éolien en mer, [qui] financera les lauréats d’un appel à projet majeur conclu en 2024, visant à mieux comprendre les écosystèmes marins et les impacts de l’éolien en mer afin d’être en mesure de les éviter ou de les réduire » ⁽¹⁾, sans que soit précisée l’articulation entre les crédits ultérieurs et ceux prévus pour l’Observatoire, à hauteur de « 50 millions d’euros sur 3 ans (2022-2024) » ⁽²⁾.

En plus de cette somme, 595,9 millions d’euros étaient prévus pour l’année 2025 au titre des compléments de rémunération pour l’éolien en mer, ce complément de rémunération ne valant que pour les 3 parcs éoliens en mer actuellement en exploitation.

b. Un contrôle parlementaire à renforcer

- i. Une clarification souhaitable dans la maquette budgétaire

Dans une logique de chaînage vertueux, le rapporteur spécial propose à l’occasion du Printemps de l’évaluation un changement de budgétisation qu’il souhaite voir intervenir dans le prochain PLF. Les 125,4 millions d’euros d’études techniques sont actuellement inscrits sur l’action 1 *Politique de l’énergie* du programme 174 *Énergie, climat et après-mines*. Les 595,4 millions d’euros de charges prévisionnelles constituent quant à eux les crédits de la sous-action 9.02 *Éolien en mer* de l’action 9 *Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale* du programme 345 *Service public de l’énergie*.

Les éoliennes en mer ayant des conséquences catastrophiques pour les pêcheurs, comme cela sera exposé ultérieurement, **il paraîtrait pertinent** au rapporteur spécial, et budgétairement plus cohérent, **que les crédits les finançant figurent sur le programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture***, par exemple dans une nouvelle action 6 *Dépenses consenties par l’État pour financer le développement des éoliennes en mer*.

(1) PAP, pp. 29-30.

(2) Ministère de l’aménagement du territoire et de la décentralisation et ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, communiqué de presse « Observatoire de l’éolien en mer : lancement d’un appel à projets de recherche pour mieux connaître les interactions entre les éoliennes en mer et le milieu marin », 16 juin 2023.

Recommandation n° 5 (Gouvernement) : Transférer les dépenses de l'État en faveur des éoliennes en mer des programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie* au programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

ii. Une clarification souhaitable à l'échelle de la commission des finances

À défaut, il attire l'attention de ses collègues commissaires sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à rattacher les dépenses de cette action au rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*. Il estime qu'il s'agirait là d'un signe de respect et de compréhension adressé aux pêcheurs, pour leur témoigner du fait que la commission, et à travers elle la représentation nationale, a pleinement conscience des conséquences dramatiques qu'engendre pour eux le déploiement frénétique et irraisonné des éoliennes.

De surcroît, eu égard au caractère modeste des crédits couverts par le rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* (0,34 milliard d'euros en AE et 0,35 milliard d'euros en CP dans le PLF 2025) par rapport à ceux du rapport « Énergie »⁽¹⁾ (6,50 milliards d'euros en AE et 6,63 milliards d'euros en CP dans le PLF 2025), un tel transfert faciliterait la discussion des députés sur de tels crédits, tout comme leur contrôle dans le cadre des Printemps de l'évaluation subséquents.

Recommandation n° 6 (commission des finances) : Transférer l'examen des crédits de l'État en faveur des éoliennes en mer du rapport spécial « Énergie » au rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

c. Un gisement d'économies important dans un contexte budgétaire contraint

Le rapporteur spécial considère que les dépenses engagées par l'État en faveur de l'éolien en mer sont injustifiées et inconcevables dans le contexte budgétaire actuel. Il souligne qu'il n'est aucunement nécessaire de conduire de nouvelles études puisqu'il existe déjà une pléthore d'acteurs, dont il fera état ci-après, qui ont réfléchi à la question et abouti à la conclusion que le développement de l'éolien en mer n'est pas souhaitable.

Le rapporteur spécial propose donc de supprimer les crédits affectés à l'éolien en mer pour, soit améliorer la situation des finances publiques, soit les redéployer vers les actions couvertes par son rapport spécial, certaines en ayant bien besoin comme il l'avait exposé précédemment. Il rappelle que l'État a poussé la recherche d'économies jusqu'à diminuer la subvention de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) de 2,15 millions d'euros, alors que, comme il l'avait exposé, cette association « accomplit des missions cruciales de sauvetage en mer

(1) *Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Sécurité nucléaire et radioprotection ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.*

sans poursuivre des objectifs immigrationnistes »⁽¹⁾. Surtout, les pêcheurs pourraient utilement bénéficier de subventions accrues eu égard à l'ampleur des défis auxquels ils sont confrontés, de même que les grands ports maritimes qui peinent à financer leurs dépenses de dragage⁽²⁾.

Recommandation n° 7 (Parlement) : Réaffecter les 720 millions d'euros de dépenses de l'État en faveur de l'éolien en mer budgétées sur la mission budgétaire *Écologie, développement et mobilité durables* au profit des actions sous-dotées dans le rapport spécial *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, pour financer notamment le soutien aux pêcheurs, une revalorisation de la subvention de la Société nationale de sauvetage en mer et la prise en charge intégrale des dépenses de dragage des grands ports maritimes comme prévu par la réglementation.

B. DES INFRASTRUCTURES NOCIVES POUR LES PÊCHEURS QUI FONT L'UNANIMITÉ CONTRE ELLES

1. Des zones d'exclusion dont les compensations s'avèrent insuffisantes

Interrogée par le rapporteur spécial, la DGAMPA lui a confirmé que « l'installation de parcs éoliens en mer impacte [*sic*] les activités de pêche avec la mise en place de zones d'exclusion des navires, qui diminuent la superficie de pêche et rallonge potentiellement les temps de trajet pour atteindre les zones d'activité ». Or, « trois parcs éoliens sont actuellement en activité (Saint-Nazaire, Saint-Brieuc et Fécamp) et 10 autres doivent le devenir d'ici à 2032 ». Ce seront ainsi 10 nouvelles zones d'exclusion pour les pêcheurs, et autant de difficultés supplémentaires pour une profession qui n'en manque déjà pas.

Les pêcheurs bénéficient de deux types d'indemnisations à l'occasion du développement de projets éoliens en mer.

(1) Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 16.

(2) Rapport spécial n° 468, annexe 18 de M. Matthias Renault sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 32-34.

L'indemnisation des pêcheurs en réponse aux projets éoliens en mer

« Les pêcheurs sont indemnisés de deux manières, en fonction de la phase du projet éolien et de sa localisation :

– En phase travaux, les pêcheurs [affectés] peuvent adresser une demande de compensation financière à l'opérateur responsable du développement du parc. Cette compensation est versée par année de travaux. Les sommes liées à cette démarche de gré à gré ne sont pas connues ;

– en phase d'exploitation, les éoliennes du domaine public maritime sont assujetties ⁽¹⁾ à la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive, assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque éolienne au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Une fraction de cette taxe est allouée aux comités des pêches (15 % du montant de la taxe est alloué au comité national et 20 % aux comités régionaux concernés) ⁽²⁾, afin de financer la mise en place de projets concourant au développement durable de la filière. Le cumul des revenus reversés aux comités des pêches au titre des exercices 2023-2025 devrait s'établir à plus de 18 millions d'euros (10 millions d'euros pour les comités régionaux et 8 millions d'euros pour le comité national). »

Sources : réponses de la DGAMPA au questionnaire du rapporteur spécial.

2. Des pourfendeurs multiples

Le rapporteur spécial souligne au demeurant que les critiques très vives qu'il émet vis-à-vis du développement des parcs éoliens en mer font l'objet d'un large consensus s'étendant bien au-delà du camp politique auquel il appartient.

a. Des représentants des pêcheurs artisans

Auditionnée par le rapporteur spécial, l'UFPA lui a témoigné de son hostilité au déploiement des éoliennes, qui « impose aux pêcheurs côtiers d'abandonner leurs sites ancestraux de travail pour exercer leurs métiers à une distance de 11 à 22 kilomètres de leur port d'attache, consommant ainsi toujours plus d'énergies fossiles pour une productivité moindre ».

Les témoignages de deux pêcheurs auditionnés par une commission d'enquête en 2019 sont saisissants.

(1) Article 1519 B du code général des impôts.

(2) 2° de l'article 1519 C du code général des impôts.

Le dénuement des pêcheurs face au déploiement des éoliennes en mer

M. Julien Trehorel, artisan pêcheur. « Nous sommes là aujourd'hui pour vous parler du projet éolien de la baie de Saint-Brieuc. Ce parc éolien a été mis en place en plein milieu de la baie de Saint-Brieuc où 290 bateaux travaillent. La baie de Saint-Brieuc est la plus grande baie de France où se reproduisent naturellement les coquilles Saint-Jacques. Nous avons également énormément d'activités autour du bulot, des araignées et du homard.

« Lorsque ce parc a été installé à cet endroit-là, ils n'ont pas pensé aux conflits d'usage. C'est de l'éolien posé. Aujourd'hui, on n'a pas de place. On ne peut pas aller ailleurs car la baie de Saint-Brieuc est entièrement exploitée. Si demain ce parc éolien devait se faire en baie de Saint-Brieuc, où vais-je aller avec mon matériel ? Soit nous allons gêner nos collègues de pêche et on va assister à un appauvrissement rapide des ressources, soit nous allons remettre en question la préservation de notre ressource mise en place depuis 1960 en réévaluant les tailles de capture. Nous savons pertinemment que lors de la phase de travaux tous ces efforts vont disparaître en raison de la mortalité des juvéniles.

« On se dit que tout ce travail que nous faisons depuis des années va nous être enlevé comme cela, d'un claquement de doigts. On aura l'interdiction de travailler dans la zone du parc éolien – la pêche est interdite dans tous les parcs dans le monde –. De plus, les crustacés fuiront la zone, avec le forage les coquillages mourront et le juvénile met plusieurs années à se mettre en place. On voit une entreprise s'installer et nous dire : « allez, poussez-vous de là, c'est à mon tour ». Or, nous sommes là depuis bien longtemps et personne, hormis un marin, ne connaît aussi bien les fonds marins que nous.

« Nous vous demandons de nous entendre et de prendre en considération notre connaissance du milieu marin, afin que nous puissions pérenniser notre métier. Un emploi en mer, ce sont quatre emplois à terre. Économiquement, pour notre petite ville, ce projet va nous coûter très cher, aussi bien dans la restauration que dans la pêche. Aujourd'hui, les gens viennent chercher chez nous l'opportunité de travailler en direct avec des pêcheurs en pêche artisanale. Je ne crois pas qu'un parc éolien fera croître l'activité touristique.

M. Sylvain Gallais, artisan pêcheur. « Dans la zone où j'exerce mon activité, il est prévu deux projets éoliens plantés de 80 machines pour le projet de Saint-Nazaire et 62 machines pour le projet de Noirmoutier-Yeu. Chaque éolienne devrait mesurer la hauteur de la Tour Montparnasse. Je pratique la pêche artisanale côtière durable : elle se pratique uniquement dans les 20 milles de la côte avec de petits bateaux.

« La pêche, sur nos îles, c'est un métier qui se transmet de père en fils depuis des générations. Il n'y a pas une famille de la région qui n'ait pas de pêcheurs : c'est l'histoire de nos îles, son patrimoine, notre Notre-Dame à nous. Ce sont les ports de pêche, les petites maisons de pêcheurs, les produits frais de la pêche consommés sur place qui font venir les touristes, qui risquent de partir avec nous si ces projets voient le jour.

« Nous avons exprimé notre opposition au projet. La population nous a suivis lors de l'enquête publique sur le projet Noirmoutier-Yeu. Elle a recueilli 80 % d'avis défavorables. Pourtant, jusqu'à maintenant, nous ne sommes pas entendus. »

Source : rapport d'enquête de Mme Marjolaine Meynier-Millefert sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique (n° 2195, 25 juillet 2019), tome III : comptes rendus des auditions, pp. 227-228.

b. Un sénateur rapporteur d'une commission d'enquête

Le rapporteur d'une commission d'enquête du Sénat, membre du groupe Union Centriste, avait qualifié de « pari risqué » le développement de l'éolien en mer, « compte tenu des coûts réels de ces technologies, de leurs difficultés d'acceptabilité et de la faible maturité technique de l'éolien flottant ».

S'agissant en particulier du deuxième point, il avait souligné que « l'éolien en mer provoque de nombreuses protestations eu égard notamment à sa visibilité depuis des côtes emblématiques du patrimoine naturel français (Champ de Belle-Île en mer et Groix par exemple) », et évoqué des « conflits d'usage, par exemple avec la pêche, qui ne sont pas toujours bien évalués pour l'avenir »⁽¹⁾.

c. La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne alerte elle aussi sur l'incompatibilité entre pêche et éoliennes en mer.

Les doutes de la Cour des comptes européenne sur le déploiement des éoliennes en mer

« Les conflits concernent l'exclusion des pêcheurs de la zone utilisée pour les parcs éoliens en mer. Pour des raisons de sécurité (par exemple le risque de collision accidentelle), les navires de pêche ne sont autorisés à pénétrer dans les zones où sont implantées des installations d'énergies marines renouvelables que sous certaines conditions (par exemple zone tampon de 500 mètres autour des installations).

« La révision à la hausse des objectifs de l'Union européenne en matière d'énergies marines renouvelables conduira nécessairement au développement des installations en mer. **L'accès aux zones de pêche pourrait donc progressivement se réduire, ce qui ferait probablement baisser les revenus de la pêche et exacerberait la concurrence entre les pêcheurs.**

« Nous avons constaté que **le conflit entre ces deux secteurs restait sans issue**. En Espagne et en France, deux pays où le secteur de la pêche est puissant, la consultation sur les futures zones affectées aux énergies marines renouvelables n'a pas encore dissipé les inquiétudes des pêcheurs, et l'opposition aux EMR pourrait réapparaître à mesure que les différents projets seront évalués.

« Il existe un risque de perte d'emplois dans le secteur de la pêche en raison de la croissance de celui des énergies marines renouvelables. Les pêcheurs s'inquiètent de l'absence d'autres possibilités d'emploi et du peu d'offres de reconversion professionnelle. »

Source : Cour des comptes européenne, rapport spécial « Énergies marines renouvelables dans l'UE : des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir », 2023, pp. 31 et 35.

(1) Rapport d'enquête n° 714 du sénateur M. Vincent Delahaye sur la production, la consommation et le prix de l'électricité aux horizons 2035 et 2050, 2 juillet 2024, pp. 28 et 96.

C. AU-DELÀ DU SECTEUR DE LA PÊCHE, LES ÉOLIENNES EN MER ÉVEILLEN LES INQUIÉTUDES DE NOMBREUX ACTEURS

1. Des inquiétudes fortes en matière de biodiversité unanimement ressenties

Si quelques effets positifs en faveur de la biodiversité peuvent advenir du fait de l'installation des éoliennes, ils sont largement contrebalancés par leurs effets négatifs bien connus.

a. Les associations de défense de la biodiversité

Le rapporteur spécial remercie les associations Sea Shepherd France et Défense des milieux aquatiques qui ont accepté sa proposition d'audition en dépit de divergences politiques probables sur un certain nombre de sujets. Ces deux associations lui ont témoigné de leur vive opposition aux éoliennes en mer. Sea Shepherd a ainsi redouté la « destruction d'espèces sur le littoral, en pleine violation du principe de précaution », et déploré les « conséquences sur les oiseaux marins et les mammifères ». L'association Défense des milieux aquatiques a quant à elle estimé que « les éoliennes en mer représentent pour le milieu marin des perturbations étendues, multiples et de longue durée qui ne sont pas toutes connues ni étudiées avec suffisamment de recul ».

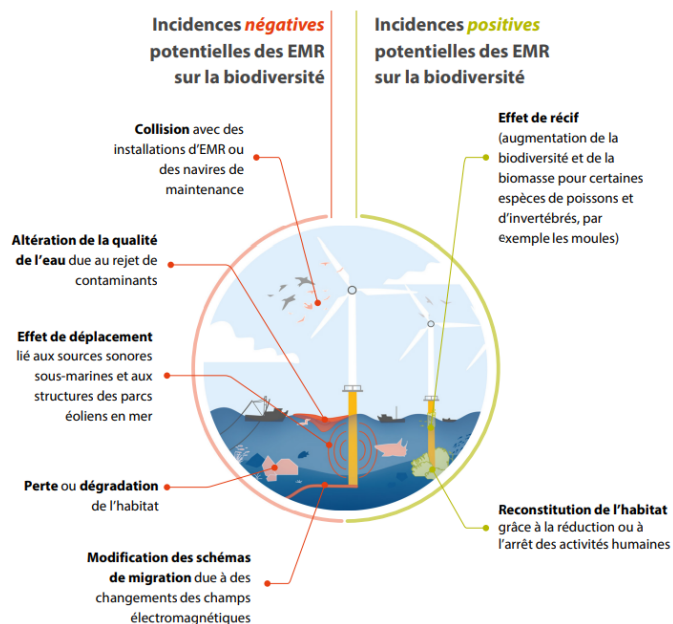
La Ligue de protection des oiseaux, peu connue pour ses accointances avec le camp politique du rapporteur spécial, alerte elle aussi sur le « risque réel de collision des oiseaux marins et migrateurs terrestres avec les éoliennes en mer », qui « pourrait entraîner une surmortalité inquiétante pour des espèces à l'état de conservation dégradée » ⁽¹⁾.

b. La Cour des comptes européenne

Au-delà du regard critique qu'elle porte sur les éoliennes en mer en raison de leurs conséquences sur les pêcheurs, la Cour des comptes européenne souligne aussi leurs impacts sur la biodiversité.

(1) Ligue de protection des oiseaux, « Éoliennes et biodiversité », avril 2024, p. 5.

VUE D'ENSEMBLE DES INCIDENCES DES ÉNERGIES MARINES RENOUVELABLES SUR L'ENVIRONNEMENT



Source : Cour des comptes européenne, rapport spécial « Énergies marines renouvelables dans l'UE : des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir », 2023, p. 38.

c. La Cour des comptes

La Cour des comptes prend l'exemple du marsouin commun, espèce protégée, et explique qu'« il est prouvé que les parcs éoliens en mer ont des effets négatifs sur cet animal, au niveau tant de l'individu que de la population, qui est contrainte de se déplacer, en particulier lors des phases de construction, ce qui a de graves répercussions sur la santé des individus ». Quant au parc éolien de Saint-Brieuc, il a été nécessaire pour le construire d'édicter « 59 dérogations à l'interdiction de destruction d'espèces protégées »⁽¹⁾.

d. Le Conseil national de protection de la nature

Le Conseil national de la protection de la nature (CNP) ⁽²⁾, là encore peu suspect d'acointances politiques avec le rapporteur spécial, a abouti à la conclusion que « les effets cumulés, tant en mortalité par collision que par perte d'habitats d'alimentation, laissent craindre un avenir difficile pour les oiseaux marins déjà fragilisés pour la plupart, si tous les programmes éoliens prévus à l'échelle européenne devaient aboutir », en méconnaissance de l'obligation prévue par le code de l'environnement d'instaurer des « mesures de compensation des atteintes à

(1) Cour des comptes européenne, rapport spécial « Énergies marines renouvelables dans l'UE : des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir », 2023, pp. 39 et 41.

(2) Prévu à l'article L. 134-2 du code de l'environnement, le CNPN est présenté par le ministère en charge de l'écologie comme « l'instance d'expertise scientifique et technique, compétente en matière de protection de la biodiversité et plus particulièrement de protection des espèces, des habitats, de la géodiversité et des écosystèmes » (ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, « Conseil national de la protection de la nature », 20 septembre 2022).

la biodiversité [visant] un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité » ⁽¹⁾.

**Le regard critique du Conseil national de la protection de la nature
sur les parcs éoliens en mer**

« Le CNPN souligne que l'impact des parcs éoliens en mer sur les écosystèmes côtiers est mal documenté, avec des connaissances très parcellaires sur les incidences pour la faune et la flore du fond des mers, les poissons, les mammifères marins, les oiseaux marins et ceux migrateurs survolant la mer. Les impacts potentiels des futurs parcs éoliens marins pourraient être forts sur ces espèces, dont la plupart sont déjà en déclin au niveau européen.

« Alors que deux études majeures ont été diligentées et financées par l'État ⁽²⁾, leurs résultats, pourtant imminents pour la seconde, n'ont pas été attendus pour établir ces zones prioritaires de développement de l'éolien en mer. En actant dès maintenant les zones de développement des parcs éoliens en mer, l'arbitrage s'est effectué en l'absence des indispensables conclusions scientifiques préalables. Il apparaît clairement que l'État ne se donne pas les moyens de mettre en œuvre une planification éclairée par la connaissance scientifique. »

Source : CNPN, délibération n° 2925-11 du 19 mars 2025 « Autosaisine du CNPN relative à l'évaluation de la pertinence écologique des zones d'études prioritaires pour le développement de l'éolien en mer et des secteurs d'études prioritaires pour le développement de la protection forte », pp. 39-40 (extraits).

Le rapporteur spécial appelle à écouter davantage la parole scientifique sur cette question.

Recommandation n° 8 (Parlement) : Rendre obligatoire un avis conforme du Conseil national de la protection de la nature avant toute construction d'un parc éolien en mer.

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa de l'article L. 134-2 est complété au début par une phrase ainsi rédigée : « Il est consulté sur tout projet de construction ou de mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer dans les conditions prévues au III de l'article L. 515-45-1 du code de l'environnement. »

2° L'article L. 515-45-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le représentant de l'État dans le département subordonne la construction ou la mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer à la fourniture par le Conseil national de la protection de la nature mentionné à l'article L. 134-2 d'un avis conforme. Son silence gardé pendant une durée de six mois vaut décision de rejet de la demande. »

(1) Deuxième alinéa du I. de l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

(2) Il s'agit des programmes de recherche MIGRALION et MIGRATLANE, dotés d'un budget de 14,2 millions d'euros, qui ont débuté en 2021 et 2023 et doivent livrer leurs conclusions respectivement en 2025 et 2027.

2. Les atteintes aux paysages

Le rapporteur spécial souligne enfin une dernière raison pour laquelle il est un fervent opposant aux éoliennes en mer : l'atteinte aux paysages. Il avait alerté le Gouvernement, au sujet de la pollution lumineuse de l'ensemble des éoliennes, dans une question écrite ⁽¹⁾ à laquelle, en méconnaissance du sixième alinéa de l'article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'a d'ailleurs pas apporté de réponse.

Les éoliennes en mer, destructrices de paysages

« La Commission supérieure des sites, perspectives et paysages ⁽²⁾ estime que les paysages littoraux se caractérisent par un rapport unique entre un trait de côte fini et un horizon marin infini, une harmonie du mariage entre la terre et la mer. En s'imposant entre les deux, les éoliennes en mer modifient radicalement la nature et la valeur de ces paysages maritimes, jusqu'alors non industrialisés. Visibles depuis la côte, nos eaux territoriales participent pleinement à la qualité de nos paysages terrestres côtiers. Les paysages marins et leur littoral, peints par les plus grands artistes tels Monet, Maufra, Moret, Gauguin, Turner, ont une valeur artistique, touristique et mémorielle inestimable.

« La Commission considère que le développement de l'éolien en mer a un impact important sur le paysage, en raison de la taille des éoliennes, de leur mouvement et de l'absence d'écrans végétaux ou de reliefs contrairement aux paysages terrestres, qui les rendent visibles parfois jusqu'à 70 kilomètres (exemples : études menées en Bretagne Sud qui permettent d'estimer la visibilité depuis la côte). L'ensemble de ces éléments, le clignotement des éoliennes et, dans certains cas, les effets de reflets sur l'eau, peuvent entraîner une pollution visuelle et lumineuse, notamment nocturne.

« Certains membres de la Commission estiment que le choix des sites des premiers parcs a été fait sans tenir suffisamment compte de ces enjeux paysagers (Fécamp, Courseulles, Saint-Nazaire, Yeu-Noirmoutier, Dieppe le Tréport, Saint-Brieuc et Dunkerque), pour beaucoup en face de sites classés voire mémoriels (plages du débarquement), et trop proches des côtes (de 30 à 20 kilomètres voire 10 kilomètres pour Dunkerque).

« La Commission s'inquiète du développement des projets éoliens *offshore*. Elle estime que la transition énergétique ne doit pas conduire à porter gravement atteinte au littoral français dont la valeur paysagère, artistique, mémorielle et touristique est au premier plan en Europe, sous peine de remettre en cause plus d'un siècle d'efforts constants de protection du littoral par l'État. »

Source : Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, avis de la Commission sur le paysage et l'éolien en mer, 16 juin 2021 (cité par le Conseil national de protection de la nature, « Autosaisine du CNPN sur le développement de l'énergie offshore en France et ses impacts sur la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages », n° 2021-16, 6 juillet 2021, pp. 51-52).

Le rapporteur spécial propose d'intégrer systématiquement les enjeux de préservation du patrimoine paysager aux réflexions autour du développement d'éoliennes.

(1) Question écrite n° 1310, 22 octobre 2024.

(2) Prévus à l'article L. 341-17 du code de l'environnement, la Commission a ses missions définies à l'article R. 341-28 du code de l'environnement comme étant de « conseiller le ministre chargé des sites pour l'élaboration et l'application sur l'ensemble du territoire d'une politique de protection, de conservation et de mise en valeur des monuments naturels, des sites et des paysages urbains et ruraux ».

Recommandation n° 9 (Parlement) : Rendre obligatoire un avis conforme de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages avant toute construction d'un parc éolien en mer.

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 341-17 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle est consultée sur tout projet de construction ou de mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer dans les conditions prévues au III de l'article L. 515-45-1. »

2° L'article L. 515-45-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le représentant de l'État dans le département subordonne la construction ou la mise en service de nouvelles installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer à la fourniture par la commission mentionnée à l'article L. 341-17 d'un avis conforme. Le silence gardé pendant six mois par la commission vaut décision de rejet de la demande. »

IV. LES ZONES DE PROTECTION FORTE : DE NOUVELLES RESTRICTIONS INDISCRIMINÉES DONT L'AMPLEUR CROÎTRA DANS LES PROCHAINES ANNÉES

A. DE NOUVEAUX OBSTACLES À L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE PÊCHEUR

L'article 227 ⁽¹⁾ de la loi dite « climat et résilience » ⁽²⁾ a complété le code de l'environnement par un article L. 110-4.

(1) Ancien article 56 du projet de loi.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Le I. de l'article L. 110-4 du code de l'environnement

« L'État élabore et met en œuvre, sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française. Ce réseau vise également la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française

« La stratégie mentionnée au premier alinéa du présent I vise à la protection de l'environnement et des paysages, à la préservation et la reconquête de la biodiversité, à la prévention et à l'atténuation des effets du dérèglement climatique ainsi qu'à la valorisation du patrimoine naturel et culturel des territoires. Elle tient compte de l'évolution du risque incendie.

« Cette stratégie est actualisée au moins tous les dix ans. La surface totale ainsi que la surface sous protection forte atteintes par le réseau d'aires protégées ne peuvent être réduites entre deux actualisations.

« Cette stratégie établit la liste des moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation des missions et objectifs fixés au présent article

« Un décret précise la définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte mentionnée au premier alinéa. »

Source : commission des finances.

Le décret pris en application du dernier alinéa ⁽¹⁾ définit comme zone de protection forte (ZPF) « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ».

Concrètement, dans les ZPF « des activités humaines seront fortement réduites voire interdites » ⁽²⁾, le Gouvernement les décrivant quant à lui ainsi : « dans les ZPF sont déterminées les activités humaines incompatibles ou devant être encadrées pour permettre d'assurer le bon état écologique » ⁽³⁾. Plus précisément, « toutes les activités humaines ayant un impact sensible sur les fonds marins, y compris le chalutage de fond, seront interdites » et « toutes les activités susceptibles de compromettre les objectifs de conservation de [la] biodiversité exceptionnelle seront analysées (comme le mouillage de plaisance), de même que les sources de pollution d'origine terrestre ». Pourront cependant s'y pratiquer « des activités

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

(2) Rapport n° 2644 de M. Jimmy Pahun sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord se rapportant à la Convention des Nations unies pour le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (BBNJ), 22 mai 2024, p. 46.

(3) Gouvernement, « stratégie nationale mer littoral 2024-2030 », janvier 2024, p. 11.

humaines, par exemple une pêche méditerranéenne de petits métiers », avec des « pressions contrôlées mais pas interdites de manière systématique » ⁽¹⁾.

B. UNE TRAJECTOIRE DE DÉPLOIEMENT EXCESSIVEMENT AMBITIEUSE

Les ZPF sont l'un des éléments de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) ⁽²⁾, qui articule les objectifs nationaux que l'État se fixe en matière de politique maritime, avant d'être déclinée au niveau local par les documents stratégiques de façade (DSF) et les documents stratégiques de bassins ultramarins (DSBM) dans les outre-mer.

La stratégie nationale pour la mer et le littoral

« Cette stratégie nationale est coconstruite par l'État, les collectivités locales et les différents acteurs des filières, associations, usagers ou encore syndicats ou scientifiques. Elle constitue le cadre de référence pour l'ensemble des acteurs et en premier lieu des politiques publiques concernant la mer et le littoral. Elle s'applique dans l'hexagone, et dans les territoires ultramarins en fonction de leurs compétences propres.

« Après une première version de 2017 à 2023, la SNML a été révisée en 2023 et la stratégie nationale pour la mer et le littoral 2024-2030 a été adoptée fin 2023 en comité interministériel de la mer et publiée par décret en juin 2024 ⁽³⁾. La révision des documents stratégiques de façade des 4 façades maritimes de l'hexagone a été lancée à la suite de l'adoption de la SNML. »

Source : ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, « Stratégie nationale pour la mer et le littoral », 17 mai 2024.

L'une des mesures prévue par cette stratégie est de « renforcer l'ambition et le cadre d'action des ZPF », afin d'« atteindre 10 % de l'espace maritime sous protection forte d'ici 2030 avec une contribution ambitieuse et équilibrée de chaque façade et bassin ultramarin ». En juin 2025, le ministère en charge de la transition écologique a même relevé cette ambition ⁽⁴⁾, prévoyant d'atteindre « 14,8 % de la surface maritime française totale sous protection forte, contre 4,8 % aujourd'hui » ⁽⁵⁾.

(1) Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dossier de presse « Protéger la biodiversité marine », juin 2025, pp. 20 et 23.

(2) Articles L. 219-1 et L. 219-2 du code de l'environnement.

(3) Décret n° 2024-530 du 10 juin 2024 portant adoption de la stratégie nationale pour la mer et le littoral.

(4) Les cartes des nouvelles ZPF envisagées ont également été publiées (ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dossier de presse « Protéger la biodiversité marine », juin 2025, pp. 26-27).

(5) Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, communiqué de presse « UNOC-3 – La France fixe un cap clair pour une protection renforcée de l'océan », 14 juin 2025.

RÉPARTITION DES ZONES DE PROTECTION FORTE

	Surface maritime protégée à date		Surface maritime protégée à l'horizon fin 2026 incluant les annonces de juin 2025	
	En km ²	En % de la zone de référence	En km ²	En % de la zone de référence
France entière	490 312	4,8 %	1 510 049	14,8 %
Dont France métropolitaine	279	0,1 %	15 016	4 %
Dont outre-mer	490 033	5 %	1 495 033	15,2 %

Source : ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dossier de presse « Protéger la biodiversité marine », juin 2025, p. 25.

Pour les pêcheurs, ces ZPF cumuleront leurs effets avec le déploiement de l'éolien en mer car les deux sont incompatibles, comme cela a d'ailleurs été expliqué par le Gouvernement ⁽¹⁾.

Les ZPF potentielles sont d'abord identifiées « au sein du plan d'action du document stratégique de façade, établi par les préfets coordonnateurs de façade », en association avec « le conseil maritime de façade, dans lequel siègent les professionnels de la mer et du littoral » ⁽²⁾.

C. UNE MESURE À MIEUX CIBLER

Auditionnée par le rapporteur spécial, l'UFPA a fait part de sa vive opposition aux ZPF dans leurs modalités actuelles. Le rapporteur spécial s'associe à son analyse : ces zones devraient n'être instituées qu'après une étude scientifique montrant leur efficacité et une consultation associant les pêcheurs artisans.

Les inquiétudes des pêcheurs artisans relatifs aux ZPF ont été relayées par un député appartenant au socle commun, qui a regretté des mesures « décidées sans concertation » qui « créeraient une distorsion de concurrence au profit des produits importés » ⁽³⁾. Un député de la Manche a quant à lui souligné que la perspective d'une ZPF « suscite de très fortes et légitimes inquiétudes » ⁽⁴⁾.

Plutôt qu'une interdiction de toute activité de pêche, le rapporteur spécial propose d'instaurer dans les ZPF des règles de bon sens, qui ne pénalisent pas les

(1) « La démarche de planification spatiale en mer qui sera menée visera qu'il n'y ait pas de recoupement entre les futures zones autorisées pour l'installation d'éolien et les ZPF » (Gouvernement, « stratégie nationale mer littoral 2024-2030 », janvier 2024, p. 11).

(2) Réponse du Gouvernement à la question orale sans débat n° 145 de M. Bertrand Sorre, première séance du mardi 18 février 2025.

(3) Question au Gouvernement de M. Jean-Michel Brard (membre du groupe Horizons & Indépendants), première séance du mardi 27 mai 2025.

(4) Question orale sans débat n° 145 de M. Bertrand Sorre (membre du groupe Ensemble pour la République), première séance du mardi 18 février 2025.

pêcheurs artisans dont l'impact de l'activité sur l'environnement et la biodiversité est négligeable. L'association Bloom souligne ainsi que la pêche artisanale « produit autant de captures pour la consommation humaine que la pêche industrielle en utilisant un huitième du carburant brûlé par la grande pêche », « utilise des méthodes de pêche sélectives et rejette très peu de poissons », et qu'elle est « la garante d'une transition vers une pêche durable, face au rouleau compresseur que représente la pêche industrielle » ⁽¹⁾.

Recommandation n° 10 (Parlement) : Exclure la pêche artisanale de toute restriction liée aux zones de protection forte.

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 110-4 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle exclut des entreprises assujetties aux obligations engendrées par la protection forte mentionnée au premier alinéa les sociétés de pêche artisanale au sens de l'article L. 931-2 du code rural et de la pêche maritime. »

V. LA PÊCHE ILLICITE : UN FLÉAU POUR LES PÊCHEURS ULTRAMARINS

A. UN PHÉNOMÈNE DÉLÉTÈRE POUR L'ACTIVITÉ DES PÊCHEURS

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée, dite « pêche INN », outre le défi qu'elle représente pour les pouvoirs publics ⁽²⁾, est également un défi pour les pêcheurs puisqu'elle constitue pour eux une concurrence déloyale.

(1) Association Bloom, « La pêche artisanale », <https://bloomassociation.org/je-m-informe/le-secteur-de-la-peche-en-france/la-peche-artisanale/>

(2) Cette pêche et les activités criminelles qui y sont associées généreraient « de 11 à 23 milliards de dollars américains par an » à l'échelle mondiale, soit « davantage d'argent que le marché des armes légères » Fondation de la mer, « Vaincre la pêche illégale : une promesse pour nourrir le monde » (version grand public), p. 8).

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée

– La pêche illicite est définie par l’Organisation mondiale des douanes comme la pêche pratiquée par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux territoriales d’un État, sans l’autorisation de cet État ou contrairement aux lois et réglementations de ce dernier. Elle comprend, par exemple, la pêche sans permis, la pêche pratiquée dans les zones restreintes ou les aires marines protégées (AMP), la pêche avec engins interdits, la pêche dépassant les quotas ou la pêche d’espèces interdites. La pêche aux explosifs fait partie des méthodes les plus destructrices connues. Aujourd’hui encore, certains pêcheurs utilisent de la dynamite, ce qui permet aux poissons morts de remonter à la surface et d’être facilement ramassés à l’aide d’un filet. L’utilisation d’explosifs en mer est illégale, coûteuse et dévastatrice. Mais « les pêcheurs à l’explosif peuvent obtenir environ 100 kilogrammes de poisson en un claquement de doigts. » Cette manne ne sera pas éternelle, tant elle menace la biodiversité marine et la sécurité alimentaire.

– La pêche non déclarée regroupe la non-déclaration, la déclaration erronée ou la sous-déclaration des informations relatives aux activités de pêche ou de captures. Depuis 1983, la pêche en France est encadrée par les mesures de la politique commune des pêches (PCP) de l’Union européenne, édictées pour ajuster l’effort de pêche aux stocks de poissons sauvages disponibles, afin d’assurer le renouvellement des ressources halieutiques ;

– La pêche non réglementée couvre la capture de stocks qui ne font pas l’objet de mesures de gestion et de conservation dans une zone de pêche donnée. Elle peut conduire à de graves déséquilibres des écosystèmes marins », par exemple en cas de pêche d’espèces à la base de l’écosystème et de la chaîne alimentaire. »

Source : Fondation de la mer ⁽¹⁾, « Vaincre la pêche illégale : une promesse pour nourrir le monde » (version grand public), pp. 5-6.

Elle se concentrerait dans certaines régions.

(1) La Fondation de la mer donne d’elle-même cette présentation sur son site internet : « Fondée en 2015 par des amoureux de l’océan, scientifiques, explorateurs, navigateurs, marins, responsables associatifs et simples citoyens, la Fondation de la mer mobilise depuis 10 ans donateurs particuliers et entreprises mécènes pour accélérer ensemble la protection de l’océan ».

La localisation des principales activités de pêche illicite

« L'ensemble des atteintes à la souveraineté économique des États et à l'environnement constituent d'autres formes d'activités illicites en mer. Il s'agit notamment de l'exploitation illégale des ressources, en particulier des ressources halieutiques via la pêche INN.

« Ces atteintes à la souveraineté économique ou à l'environnement constituent une menace globale mais sont particulièrement prégnantes dans le golfe de Guinée, dans l'océan Indien et dans le Pacifique. La France y est particulièrement exposée dans ses départements, régions et collectivités d'outre-mer notamment au large de la Guyane et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

« Ces activités illicites peuvent le plus souvent se déployer en raison de la faiblesse des moyens de police maritime des États riverains. Ces comportements sont parfois le fait d'acteurs qui bénéficient de l'assentiment, voire du soutien direct de leur État d'origine. À ce titre, la flotte de pêche chinoise représente une part extrêmement importante des activités de pêche INN, dans l'environnement immédiat de la Chine mais également au-delà, notamment dans le golfe de Guinée, le long des côtes de l'Afrique orientale et dans le Pacifique.

« Il faut, par ailleurs relever que ces atteintes à la souveraineté économique et à l'environnement contribuent à entretenir un cercle vicieux. Ainsi, la pêche INN, en affaiblissant les économies locales de régions déjà vulnérables et en privant les pêcheurs locaux de leurs moyens de subsistance, crée un terrain fertile pour la reconversion de ces derniers dans des activités criminelles. »

Source : rapport pour avis n° 459, tome IV : Défense de M. Laurent Mazaury sur le projet de loi de finances pour 2025, 16 octobre 2024, pp. 19-20.

Ces éléments ont été confirmés par l'administration, selon laquelle la pêche INN serait « particulièrement destructrice dans les eaux guyanaises, où de très nombreux navires étrangers viennent pêcher en ne respectant aucune réglementation » ⁽¹⁾.

Un sénateur élu dans le département de Guyane avait également alerté le Gouvernement sur ce sujet, expliquant : « Parmi les nombreuses menaces qui pèsent sur les régions et territoires d'outre-mer, la Guyane a le triste privilège d'avoir à en affronter qui lui sont spécifiques, comme l'orpaillage illégal et la pêche (INN). C'est une véritable atteinte à la souveraineté de notre pays que commettent les *garimpeiros* brésiliens et les pêcheurs surinamais, guyaniens ou brésiliens : ils profitent de l'immensité du territoire et de la faible présence des forces de sécurité pour venir piller ces ressources » ⁽²⁾.

En réponse à son intervention, le Gouvernement avait d'ailleurs estimé qu'il s'agit d'un « sujet très délicat, sur lequel il est nécessaire que l'État se réveille ». Il avait ensuite fourni une estimation de l'ampleur du phénomène : « on compte au bas mot des dizaines de bateaux, notamment surinamais, dans les eaux de la Guyane,

(1) Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dossier de presse « Protéger la biodiversité marine », juin 2025, p. 25.

(2) Intervention de M. Georges Patient au cours de l'examen en séance publique du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, séance du 12 octobre 2022.

pillant les ressources naturelles et portant un préjudice considérable aux pêcheurs guyanais » ⁽¹⁾.

B. UNE LUTTE AUX MULTIPLES BÉNÉFICES

La lutte contre la pêche INN poursuit des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

La nécessaire lutte contre la pêche illicite

« L'éradication de la pêche INN est un défi que l'Union européenne doit porter. Mieux gérer les stocks de poissons conduira à une meilleure productivité des stocks eux-mêmes. L'économie de la pêche s'en portera mieux, les pêcheurs réguliers aussi, et cela contribuera grandement à mieux nourrir l'humanité, notamment les plus démunis.

« Lutter contre la pêche INN est donc un enjeu économique majeur, mais aussi et avant tout écologique. En agissant contre cette menace, nous protégeons l'océan dont dépend la survie de notre planète et de l'humanité. ».

Source : Fondation de la mer, « Vaincre la pêche illégale : une promesse pour nourrir le monde » (version grand public), p. 11.

En réponse à ce défi, des mesures ont été annoncées par le Gouvernement.

Le plan du Gouvernement pour lutter contre la pêche illicite en Guyane

« Le Comité interministériel de la mer (CIMER) 2025, présidé par le Premier ministre, a acté des mesures fortes de la part de l'État pour mieux lutter contre ces pillages de nos eaux. En particulier en Guyane, les unités de contrôle pourront désormais, après modification du code rural et de la pêche maritime, détruire les bateaux de pêche sans pavillon ni propriétaire se livrant à de la pêche INN. La France va aussi étudier la possibilité d'utiliser des drones aériens pour verbaliser les infractions commises en mer, afin de renforcer ses moyens de contrôle. Ces mesures permettront de lutter plus efficacement contre la pêche illégale dans toutes les zones économiques exclusives françaises. »

Source : ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, dossier de presse « Protéger la biodiversité marine », juin 2025, p. 25.

Les prochains travaux que conduira le rapporteur spécial seront l'occasion pour lui de suivre les mesures ainsi décidées et d'en évaluer l'efficacité.

(1) Intervention de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, même séance.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mercredi 2 juillet 2025, la commission des finances a entendu M. Matthias Renault, rapporteur spécial des crédits du programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* et de l'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, sur son rapport d'information sur la situation des pêcheurs.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

La vidéo de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).
Le compte rendu sera prochainement consultable.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Union française des pêcheurs artisans (UFPA)

M. Jean-Vincent Chantreau, secrétaire général

– Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l’aquaculture (DGAMPA)

M. Éric Banel, directeur général

Mme Aurélie Darpeix Van Tongeren, cheffe du service pêche maritime et aquaculture durables

M. Christophe Josseron, chef de la mission budget et commande publique

– Association Pleine Mer

M. Charles Braine, président

– Association « Défense des milieux aquatiques »

M. Philippe Garcia, président

– Sea Shepherd France *

Mme Marion Crecent, avocate

– Comité national des pêches maritimes et des élevages marins *

M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*