



N° 765

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2023

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
*autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme
d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien
occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer
dans l'océan Indien occidental*

PAR Mme SABRINA SEBAIHI

Députée

AVEC

**EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 385.

Sénat : 407, 756 et 757 (2021-2022).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. RÉGION STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE ET L'EUROPE, L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL EST EN PROIE À UNE INSÉCURITÉ CONTRE LAQUELLE SE MOBILISENT LES PAYS DE LA RÉGION.....	7
A. LA FRANCE PARTICIPE À LA GOUVERNANCE RÉGIONALE DE L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL DONT ELLE EST UNE PUISSANCE RIVERAINE	7
1. La région est centrale au regard des intérêts français et européens	7
2. La France investit les organisations régionales de la zone	7
B. LA RÉPONSE À L'INSÉCURITÉ MARITIME DANS L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL EST EN COURS DE RÉGIONALISATION.....	8
1. L'Union européenne est pourvoyeuse de sécurité maritime dans la zone.....	8
2. Le programme MASE est une réponse régionale à l'insécurité maritime.....	9
II. RENFORCÉE AU PLAN JURIDIQUE, L'ARCHITECTURE RÉGIONALE DE SÉCURITÉ MARITIME DOIT PLEINEMENT INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT MARIN.....	11
A. POUR PRODUIRE DES EFFETS, LE RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE.....	11
1. Les deux accords renforcent utilement l'architecture régionale de sécurité maritime contre les atteintes au droit de la mer	11
a. La nature et le champ d'application des accords	11
b. Les modalités d'échange d'informations maritimes.....	12
c. Les opérations coordonnées d'intérêt régional	12
d. La création des centres régionaux	13
e. Les dispositions finales.....	13
2. La mise en œuvre de ce nouveau cadre normatif suppose une réelle volonté politique des États parties.....	14
a. La question des moyens qui seront consentis par la France	14
b. La question du niveau de mobilisation des autres États parties.....	15

B. LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT MARIN EXIGE UNE VIGILANCE RENFORCÉE	15
1. Dans l'océan indien, la surpêche contribue à la dégradation de l'environnement et, en retour, à l'insécurité maritime	15
2. Ces accords sont insuffisants pour répondre au problème de la surpêche dans cette partie du monde	16
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	29
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....	30

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale est saisie, après le Sénat, d'un projet de loi autorisant l'approbation de deux accords visant à renforcer la réponse à l'insécurité maritime dans l'océan indien occidental. En vertu de l'article 53 de la Constitution, ces accords exigent une autorisation parlementaire avant approbation car ils prévoient l'échange d'informations susceptibles de contenir des données à caractère personnel, ce qui relève du domaine législatif.

Les accords, dont les dispositions sont essentiellement techniques, ont pour objet de renforcer le partage de l'information maritime et la coordination des opérations en mer dans l'océan indien occidental. Ils contribuent ainsi à renforcer l'architecture régionale de sécurité maritime, le renforcement des capacités régionales devant permettre, à terme, de désengager les moyens européens actuellement consacrés à ce défi. Le nouveau cadre normatif n'aura cependant d'effet que s'il accompagne d'une réelle volonté politique, aussi bien de la France que des autres États parties, dont certains paraissent relativement démunis.

Si la piraterie a longtemps constitué la principale menace à l'ouest de l'océan indien, la rapporteure appelle aujourd'hui à redoubler d'efforts dans la lutte contre les atteintes à l'environnement marin. Dans cette région, la surpêche a des conséquences particulièrement dévastatrices sur l'environnement et alimente, en retour, l'insécurité maritime. Pour être à la hauteur de l'enjeu, ces accords peuvent jouer un rôle utile mais demeureront insuffisants.

Malgré ces limites auxquelles il faudra remédier, la rapporteure appelle à voter en faveur du projet de loi autorisant l'approbation de ces deux accords.

I. RÉGION STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE ET L'EUROPE, L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL EST EN PROIE À UNE INSÉCURITÉ CONTRE LAQUELLE SE MOBILISENT LES PAYS DE LA RÉGION

A. LA FRANCE PARTICIPE À LA GOUVERNANCE RÉGIONALE DE L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL DONT ELLE EST UNE PUISSANCE RIVERAINE

1. La région est centrale au regard des intérêts français et européens

L'océan indien occidental est une région stratégique pour au moins deux raisons. D'une part, si le volume du commerce intrarégional est très faible, cette région est une zone de passage commercial très importante, principalement pour les très gros navires qui ne peuvent transiter par le canal de Suez. Au total, 30 % du trafic mondial de méthaniers transite par le canal du Mozambique. Il s'agit, d'autre part, d'une zone où la compétition entre puissances se renforce, sous l'effet notamment d'une présence chinoise qui se développe à Djibouti, au Kenya, aux Comores et à Madagascar. Au plan sécuritaire, la menace terroriste islamiste pose également un défi de taille à la sécurité dans le canal du Mozambique.

La France est un pays riverain de l'océan indien. Elle est présente dans la région avec plus d'un million de Français – 860 000 à La Réunion et 133 000 à Mayotte – et un million de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) dans le Sud-Ouest de l'océan indien. La France dispose en outre de deux bases stratégiques dans la région : les forces armées dans la zone Sud de l'océan indien (FAZSOI) basées à La Réunion et les forces de présence basées à Djibouti. Notre pays déploie de multiples actions de coopération régionale, en matière de développement, grâce à l'action de l'agence régionale de l'Agence française de développement (AFD) située à La Réunion, ou en matière sécuritaire, la France soutenant notamment le renforcement des capacités des marines des États de l'océan indien.

2. La France investit les organisations régionales de la zone

Deux organisations multilatérales, dont la France est membre, structurent la zone : la Commission de l'océan indien (COI) et l'Association des États riverains de l'océan Indien (IORA). La région compte aussi des organisations au domaine d'action plus technique, comme le Symposium des marines de l'océan indien qui regroupe une trentaine de marines, dont la marine nationale, présentes dans la région.

Embryon de la coopération dans cet espace, la COI n'en demeure pas moins la principale organisation de coopération régionale. Créée en 1984, elle se compose de cinq États membres : Maurice, Madagascar, les Seychelles, l'Union des Comores et la France au titre de La Réunion. Malgré la règle de l'unanimité qui régit son fonctionnement, la COI parvient à mener des projets de coopération utiles.

Initialement restreinte à la coopération diplomatique, économique et commerciale, la COI doit voir ses missions élargies grâce à un accord-cadre de coopération révisé dont l'approbation est débattue actuellement par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. La COI est à ce jour la seule organisation régionale africaine dont la France est membre. Cette organisation contribue à asseoir la légitimité de notre présence dans une région où la souveraineté française est contestée et permet de créer une solidarité concrète entre la France et les pays de la région.

B. LA RÉPONSE À L'INSÉCURITÉ MARITIME DANS L'OCÉAN INDIEN OCCIDENTAL EST EN COURS DE RÉGIONALISATION

1. L'Union européenne est pourvoyeuse de sécurité maritime dans la zone

L'océan indien occidental est confronté à la quasi-totalité des menaces maritimes : contrebande, trafics de drogue, d'armes et de personnes, piraterie et brigandage ou encore pêche illicite. Si la corne de l'Afrique a été marquée par une crise de la piraterie au cours de la décennie écoulée, les incidents dans la zone se situent aujourd'hui à un niveau très bas, même si le phénomène de piraterie n'est pas éradiqué et reste susceptible de resurgir en fonction de l'évolution du contexte régional.

En sa qualité de fournisseur de sécurité maritime, l'Union européenne (UE) a lancé plusieurs initiatives dans l'océan indien occidental :

– déclinaison de la stratégie de sûreté maritime de l'UE, adoptée le 16 décembre 2014 et révisée en 2018, le projet européen CRIMARIO (*Critical Maritime Routes in the Indian Ocean*) a pour fonction d'appuyer les pays côtiers dans l'amélioration de la connaissance du domaine maritime grâce au partage d'informations, au renforcement des capacités et à la formation ;

– dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), une opération militaire européenne en mer baptisée *Atalanta* emploie la connaissance du domaine maritime accumulée dans le cadre du programme CRIMARIO pour déployer des bâtiments, appuyés par des avions de patrouille maritime, sur des missions de lutte contre la piraterie au large de la Somalie ;

– enfin, dans la foulée de l'adoption de la stratégie de l'Union pour l'Indopacifique le 17 septembre 2021, l'UE a décidé le lancement dans l'océan indien d'une « Présence maritime coordonnée », dont l'objet est de renforcer la coordination des marines européennes volontaires dans leurs déploiements sur zone afin d'assurer une présence navale européenne significative dans la région.

(1) Voir à ce sujet le rapport n° 686 de Mme Estelle Youssouffa, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2023, dans la perspective de l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de cet accord (n° 150) en séance publique. Accessible [ici](#).

2. Le programme MASE est une réponse régionale à l'insécurité maritime

Socle de l'architecture régionale de sécurité maritime dans la zone, le programme MASE (*Maritime Security*), lancé en 2012, a pour objectif de permettre aux États côtiers de veiller au respect du droit international de la mer et de sécuriser l'espace maritime de l'océan indien occidental.

Comme l'explique l'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation des accords relatifs à ce programme, « *toutes les initiatives qui ont été développées [jusqu'ici présentaient] le double inconvénient de dépendre d'une impulsion extérieure à la région et de se focaliser sur un type seulement de menace maritime* ». Le programme MASE a au contraire été élaboré par les États riverains et a, dès l'origine, cherché à traiter l'ensemble du spectre de la sécurité et de la sûreté maritimes dans l'océan indien occidental.

Ce programme est réparti en cinq volets, chacun étant placé sous la responsabilité d'une sous-organisation régionale africaine spécifique :

– composante 1 : renforcer les mécanismes de coordination de la sécurité maritime en Somalie (sous la responsabilité de l'Autorité intergouvernementale pour le développement – IGAD) ;

– composante 2 : développer et renforcer les capacités juridiques, législatives et infrastructurelles aux niveaux national et régional en matière d'arrestation, de transfert, de détention et de poursuite des pirates (sous la responsabilité de la Communauté de l'Afrique de l'est – EAC) ;

– composante 3 : renforcer les capacités régionales pour interrompre les réseaux financiers illicites des crimes maritimes et autres crimes financiers (sous la responsabilité du Marché commun de l'Afrique orientale et australe – COMESA) ;

– composante 4 : renforcer les capacités nationales et régionales de coordination des opérations en mer (sous la responsabilité de la Commission de l'océan Indien – COI) ;

– composante 5 : améliorer la coordination régionale et l'échange et le partage d'informations maritimes (sous la responsabilité de la COI).

Si la COI est en charge des deux derniers volets du programme MASE, elle n'en assure en réalité que le secrétariat. Le programme MASE compte en effet neuf États participants – les Comores, Djibouti, le Kenya, Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles, la Somalie, la Tanzanie et la France – quand la COI comprend seulement cinq États membres. Les décisions qui président à la mise en œuvre du programme MASE sont prises dans le cadre d'une enceinte intergouvernementale spécifique et indépendante de la COI. Leur périmètre d'application est l'intégralité de l'océan indien occidental, ce qui inclut les espaces maritimes qui entourent Mayotte et La Réunion.

L'UE finance le programme MASE dans l'objectif de développer les capacités dans l'océan indien occidental. D'après les réponses fournies à la rapporteure par l'administration, « *l'enjeu est que la région soit à terme capable d'assurer sa propre sécurité maritime et d'aboutir à un désengagement serein des moyens européens.* » Doté de plus de 42 millions d'euros sur le onzième fonds européen de développement (2014-2020), le programme MASE s'achèvera en 2023 après avoir été prolongé du fait de la pandémie mondiale. Un second volet est en discussion actuellement et pourrait être financé par l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI) de l'UE, instrument qui fusionne plusieurs anciens instruments de financement extérieur de l'Union.

Les deux accords dont le projet de loi autorise la ratification s'inscrivent dans le prolongement des deux derniers volets du programme MASE, placés sous la responsabilité de la COI.

II. RENFORCÉE AU PLAN JURIDIQUE, L'ARCHITECTURE RÉGIONALE DE SÉCURITÉ MARITIME DOIT PLEINEMENT INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT MARIN

A. POUR PRODUIRE DES EFFETS, LE RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE

1. Les deux accords renforcent utilement l'architecture régionale de sécurité maritime contre les atteintes au droit de la mer

Comme le prévoit l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *ces accords régionaux consacrent un rapprochement entre des pays de la région pour faire face aux enjeux de sécurité maritime et conservent l'équilibre entre la coopération régionale et la préservation de la souveraineté des États.* » Ils ont pour objectif d'établir un environnement propice à une coopération plus étroite en matière de sécurité et de sûreté maritime grâce, notamment, à la création de deux centres régionaux, dont l'objectif est de structurer cet environnement. Plus précisément :

– l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime a pour objectifs d'améliorer la connaissance de la situation maritime régionale pour permettre le suivi des activités maritimes, de promouvoir le partage et l'échange d'informations pour lutter plus efficacement contre les activités menaçant la sécurité maritime et d'établir un centre régional de fusion de l'information maritime (CRFIM) ;

– l'accord sur la coordination des opérations en mer vise à permettre la mise en œuvre d'opérations coordonnées, notamment pour faire face à des menaces transverses ou communes en mer, à permettre, le cas échéant, à l'occasion de ces opérations coordonnées, l'embarquement d'agents d'États parties à bord des navires et aéronefs répressifs d'une autre partie en conformité avec sa législation nationale et à établir un centre régional de coordination des opérations (CRCO).

a. La nature et le champ d'application des accords

Les **deux premiers articles** de chaque accord sont consacrés à la définition de certaines expressions fondamentales – « *information maritime* », « *navire suspect* », etc. – et au statut et à la différenciation entre les « *parties* » et « *partenaires* ». Toute nouvelle adhésion doit être approuvée par consensus des Parties et faire l'objet d'un accord spécifique fixant les conditions du partenariat.

Les deux **articles 3** énumèrent les objectifs des deux accords tels que rappelés précédemment. **L'article 4** de l'accord sur la coordination des opérations en mer prévoit par ailleurs que les parties s'engagent à mettre en œuvre les mesures facilitant la réalisation des objectifs définis par l'article précédent.

Les dispositions suivantes préservent la souveraineté des États. **L'article 4** de l'accord sur le partage de l'information maritime insiste sur le fait que tout échange d'information reste à la discrétion des États. **L'article 5** de l'accord sur la

coordination des opérations en mer préserve les immunités des navires et aéronefs d'État, qui ne peuvent être considérés comme suspects. Dans les deux cas, il est rappelé que les accords ne modifient pas les autres instruments juridiques internationaux, en particulier la convention sur le droit de la mer.

b. Les modalités d'échange d'informations maritimes

L'accord sur le mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime fixe le cadre réglementaire de l'échange d'informations entre les parties.

D'après l'**article 6**, les parties adoptent une réglementation interne permettant le partage de données, tout en en assurant la confidentialité et l'intégrité.

L'**article 8** prévoit que les informations échangées entre les parties sont fusionnées par le Centre régional de fusion de l'information maritime (cf. *infra*).

L'**article 9** détermine les conditions d'accès aux informations maritimes et rappelle que le partage avec un tiers doit recevoir l'aval des parties.

L'**article 11** encadre les mesures de protection des informations et données et l'**article 12** l'utilisation de celles-ci dans une enquête judiciaire.

c. Les opérations coordonnées d'intérêt régional

L'**article 6** de l'accord sur la coordination des opérations en mer énumère, de façon non exhaustive, la nature des missions d'intérêt régional. Entrent notamment dans le cadre de cet accord les missions de lutte contre la piraterie et la criminalité organisée, la participation à la recherche et au sauvetage des vies en mer, la protection de l'environnement marin, la protection du patrimoine culturel sous-marin et la coopération en cas de catastrophe naturelle ou environnementale.

L'**article 7** du même accord définit les missions coordonnées d'intérêt régional qui sont des missions d'action de l'État en mer déclenchées à la demande d'un des États parties directement concerné, lors d'une atteinte prévisible à l'intérêt collectif, ou dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'article précédent.

En vertu de l'**article 8**, les parties s'engagent à répondre rapidement aux demandes de vérification de nationalité et aux autorisations d'arraisonnement et de fouille.

L'**article 9** prévoit la possibilité d'embarquer des agents d'une partie sur les aéronefs et navires d'une autre partie et établit une liste de prérogatives qui peuvent leur être confiées.

L'arraisonnement et la fouille par des équipes d'une des parties peuvent être réalisés à partir des aéronefs et navires d'une autre partie, selon les modalités définies entre elles (**article 10**).

L'**article 11** prévoit une coopération dans le domaine judiciaire en incitant les parties à mettre en place les outils et procédures permettant l'établissement d'une compétence juridictionnelle, l'admissibilité des preuves recueillies par les autres parties et l'entraide judiciaire.

d. La création des centres régionaux

Le Centre régional de fusion de l'information maritime (CRFIM) est créé à l'**article 5** de l'accord sur le mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime. Situé à Madagascar, le CRFIM reçoit, stocke, traite, fusionne, partage et échange des informations maritimes aux fins de sécurité maritime. Il accueille un officier de liaison de chacune des parties.

L'**article 13** de l'accord sur la coordination des opérations en mer prévoit la mise en place du Centre régional de coordination des opérations (CRCO), qui est basé aux Seychelles. Le CRCO est chargé de planifier les opérations définies à l'article 6 du même accord, en collaboration avec le CRFIM. Il accueille également un officier de liaison de chacune des parties.

Chaque accord comporte **une annexe**, identique, qui fixe les dispositions relatives à la gouvernance des centres régionaux. Le comité de pilotage est commun aux deux centres et composé d'un représentant de chacune des parties. Dans chaque centre régional, un comité technique, composé notamment des officiers de liaison de chaque partie, veille à l'application des décisions du comité de pilotage.

e. Les dispositions finales

L'**article 13** de l'accord sur l'échange et le partage de l'information maritime, de même que l'**article 15** de l'accord sur la coordination des opérations en mer, prévoient explicitement que leurs dispositions ne supposent aucune acceptation de revendications territoriales.

Les deux accords prévoient la possibilité d'amendements et règlent la question des différends, des réserves, des déclarations, des suspensions, du retrait et de l'entrée en vigueur. L'autorité dépositaire des accords est la Commission de l'océan indien.

La France a prévu d'émettre plusieurs réserves au moment de déposer ses instruments de ratification auprès de la COI. S'agissant de l'accord sur l'échange et le partage d'information maritime, la partie française devrait déclarer que les informations communiquées excluent toute information ou tout matériel classifié et, également, que les informations échangées à des fins judiciaires ne peuvent servir de fondement aux mesures de coopération judiciaire en matière pénale. En ce qui concerne l'accord relatif à la coordination des opérations en mer, la France devrait imposer que les agents des services répressifs étrangers menant des opérations dans les eaux sur lesquelles la France exerce des droits souverains ou une juridiction « *ne pourront employer la force ni ne disposeront de pouvoirs de contrainte à l'égard*

des navires et des personnels se trouvant dans ces espaces, tant que les modalités de ces opérations n'auront pas été définies par des accords subséquents ».

Les Comores, Djibouti, Madagascar, Maurice et les Seychelles ont signé les deux accords régionaux le 29 avril 2018 à Balaclava avec pour effet de provoquer à leur égard leur entrée en vigueur. La France et le Kenya ont, pour leur part, signé les accords le 26 novembre 2018 à Nairobi et le Kenya les a ratifiés en janvier 2022. La Somalie et la Tanzanie n'ont en revanche pas encore signé les deux accords.

2. La mise en œuvre de ce nouveau cadre normatif suppose une réelle volonté politique des États parties

a. La question des moyens qui seront consentis par la France

Au plan juridique, de nombreuses dispositions de l'accord relatif à la coordination des opérations en mer nécessitent la négociation et la signature d'accords subséquents. Sans doute certains des objectifs opérationnels poursuivis par les parties pourront-ils être atteints à droit constant. Néanmoins, des négociations complémentaires sont à prévoir pour donner à cet accord toute sa portée.

Ainsi, pour faciliter l'accès des navires et aéronefs des services répressifs des autres États parties aux espaces sous souveraineté française dans le cadre de poursuites, comme le prévoit l'article 4, des engagements ultérieurs devront être signés avec les autres parties. De même, la conduite d'opérations conjointes impliquant l'embarquement d'agents de services répressifs étrangers, telle que prévue aux articles 9 et 10, nécessitera la signature d'accords dont la ratification sera vraisemblablement soumise à l'approbation du Parlement, dans le cadre de l'article 53 de la Constitution. La négociation de tels accords sera longue car elle touche au monopole du pouvoir de police de l'État en mer ⁽¹⁾.

De même, notre pays devra consentir à mobiliser des moyens administratifs pour jouer son rôle dans la coopération régionale. La mise en œuvre de ces deux accords nécessite en effet le concours de l'ensemble des administrations qui participent à la sécurité et la sûreté maritimes : marine nationale, police, gendarmerie, douanes, affaires maritimes, justice, etc. Toutes ces administrations devront notamment participer à l'échange et au partage d'informations maritimes.

Enfin, la mise en œuvre des deux accords exigera de dégager des moyens budgétaires qui seront fonction de la nature des activités de coopération programmées en application de ces accords, ainsi que du besoin ou non d'augmenter le potentiel des moyens navals et logistiques existants pour la mise en œuvre de telles activités. Pour cette raison, d'après l'étude d'impact, *« l'augmentation éventuelle de la dépense publique pour la France ne peut être évaluée à ce stade ».*

(1) Il n'existe pour l'heure qu'un seul accord permettant l'embarquement d'agents étrangers : l'accord de coopération franco-australien relatif à la surveillance des pêches dans les eaux adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

b. La question du niveau de mobilisation des autres États parties

La réussite de la coopération régionale ne repose pas uniquement sur la France mais également sur les autres États parties. Or, certains de ces États, comme Madagascar et les Comores, relèvent des pays parmi les plus pauvres au monde, ce qui devrait limiter leur capacité à contribuer à la sécurité maritime régionale.

L'article 7 de l'accord sur le mécanisme d'échange et le partage de l'information maritime, ainsi que l'article 14 de l'accord sur la coordination des opérations en mer, prévoient notamment que les États hôtes, Madagascar et les Seychelles, s'engagent à accorder au centre régional qu'ils hébergent les moyens budgétaires, humains et matériels nécessaires à leur fonctionnement.

Si les commissaires du Gouvernement entendus par la rapporteure ont indiqué que la question des moyens nécessaires à cette coopération était « *pleinement identifiée* », il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de ces accords risque d'être faible, faute de moyens suffisants à l'échelle régionale.

Le précédent du « processus de Yaoundé », à savoir la construction d'une architecture régionale en Afrique de l'Ouest et centrale visant à lutter contre l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée, qui pâtit d'un manque de moyens, devrait alerter les décideurs sur la pérennisation des capacités qui seront consacrées par les pays de la région à la sécurité maritime dans l'océan indien occidental.

B. LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT MARIN EXIGE UNE VIGILANCE RENFORCÉE

1. Dans l'océan indien, la surpêche contribue à la dégradation de l'environnement et, en retour, à l'insécurité maritime

La surpêche a aujourd'hui des conséquences dévastatrices sur l'environnement dans tous les océans. Les études conduites dans le cadre de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), surnommée parfois le « GIEC de la biodiversité », indiquent notamment que la pêche est la première cause de l'érosion de la biodiversité en mer, devant le réchauffement climatique et les pollutions marines.

L'océan indien est une zone particulièrement exposée aux conséquences de la surpêche. Si la piraterie a considérablement diminué au cours des dernières années, ce n'est le cas ni de la surpêche, ni de la pêche illégale. Or, dans cette région, à côté de la pêche industrielle qui capte l'essentiel des ressources, la pêche vivrière est très importante : une part considérable des populations des États riverains en dépend pour sa subsistance. L'océan indien est de surcroît l'une des zones du globe parmi les plus exposées aux conséquences du changement climatique.

La France et l'Espagne sont des acteurs majeurs de la pêche industrielle dans l'océan indien. D'après l'association Bloom, qui œuvre à la conservation

marine, la flotte de ces deux pays pêcherait environ 400 000 tonnes de poissons par an dans cette région, une quantité infiniment plus importante que la flotte, le plus souvent artisanale, des États côtiers. La grande majorité de la pêche s'appuierait sur des dispositifs de concentration de poissons (DCP), une méthode très destructrice qui aboutit à capturer beaucoup de juvéniles – avec pour effet d'empêcher la reconstitution des stocks de poissons – et d'espèces sensibles. Les DCP permettraient aussi aux navires d'attirer les poissons qui se trouvent dans les aires marines protégées et près des eaux territoriales, ce qui assèche la pêche artisanale.

La dégradation de l'environnement à laquelle participe la surpêche contribue aussi à accroître l'insécurité maritime dans l'océan indien. La réduction des stocks de poissons est identifiée comme l'une des manifestations du risque climatique susceptible d'avoir les plus fortes conséquences sécuritaires. Celle-ci contribue à l'insécurité alimentaire dans les États côtiers et, partant, à l'instabilité politique. Privés de moyens de subsistance, les pêcheurs locaux peuvent être tentés de se tourner vers des activités de piraterie ou vers le trafic de drogue.

2. Ces accords sont insuffisants pour répondre au problème de la surpêche dans cette partie du monde

Comme l'explique l'étude d'impact annexée au projet de loi, « ces accords portent sur l'ensemble du spectre des menaces à la sécurité et la sûreté maritime. À ce titre, la lutte contre les atteintes à l'environnement marin fait explicitement partie des missions prévues, en particulier à l'article 6 de l'accord sur la coordination des opérations en mer. S'agissant d'une menace qui par nature dépasse les délimitations de zones strictement nationales, l'amélioration de la coopération régionale permettra une meilleure protection environnementale des espaces maritimes contre les pollutions marines, contre les désastres environnementaux, contre les trafics d'espèces protégées. ».

Néanmoins, la contribution de ces accords à la lutte contre la dégradation de l'environnement dépendra en réalité de leur mise en œuvre et, pour cela, de la volonté politique des États parties. Par ailleurs, si ces accords incluent dans leur champ la lutte contre la pêche illégale, ils ne permettront pas de s'attaquer au problème plus global de la surpêche, dont une large partie reste légale.

La rapporteure émet donc trois recommandations pour que notre pays articule une réponse plus ambitieuse au défi que représente la surpêche dans cette région :

– militer pour l'adoption de normes internationales et régionales plus contraignantes, notamment au sein de l'UE et de la COI ;

– renforcer la transparence sur la pêche industrielle, en rendant publiques les données sur l'emplacement des navires et les engins de pêche utilisés, ce qui permettra de mieux surveiller et réprimer la pêche illégale ;

– opérer une transition vers une pêche durable en interdisant les dispositifs de concentration de poissons, ce qui favorisera la reconstitution des stocks de poissons, notamment dans les eaux accessibles aux pêcheurs artisanaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 25 janvier 2023, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons à présent à l'examen par notre commission du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan indien occidental, pour lequel je donne la parole à notre rapporteure.

Mme Sabrina Sebaili, rapporteure. Les deux accords que je vous présente ce matin visent à améliorer la réponse apportée à l'insécurité maritime dans la partie occidentale de l'océan indien.

La France, pays riverain, compte 1 million de ressortissants dans cette région ; elle y détient un quart de sa zone économique exclusive (ZEE) et possède deux bases militaires, à Djibouti et à La Réunion ; une part importante de nos approvisionnements y transite. Nous nous efforçons donc de nous y intégrer grâce à des actions de coopération ou par l'intermédiaire d'organisations régionales.

Tous les pays de la région sont confrontés à un défi commun : l'insécurité maritime. Si l'on pense spontanément à la piraterie au large de la corne de l'Afrique ou au terrorisme dans le canal du Mozambique, les menaces sont en réalité multiples : contrebande, trafic de drogue, d'armes ou de personnes, pêche illicite...

Depuis des années, l'Union européenne est l'un des principaux pourvoyeurs de sécurité maritime dans l'océan indien occidental. Elle améliore la connaissance du domaine maritime et contribue à lutter contre les pirates grâce à l'opération Atalante.

Dans le cadre de sa récente stratégie indo-pacifique, l'Union a installé une présence militaire coordonnée, qui vise à optimiser le déploiement des marines européennes dans la zone, sur le modèle de ce qui existe dans le golfe de Guinée.

On note néanmoins ces dernières années une volonté croissante des pays riverains d'assurer eux-mêmes une part plus importante de la sécurisation maritime de la région. Ces efforts ont convergé dans le programme pour la promotion de la sécurité maritime (MASE), qui peut être considéré comme le socle de l'architecture de la sécurité maritime dans la partie occidentale de l'océan indien.

Ce programme dispose de deux caractéristiques qui le distinguent de l'action conduite par l'Union européenne : il ne dépend pas d'une impulsion extérieure à la région et il traite tout le spectre de l'insécurité maritime, et pas seulement la piraterie et le terrorisme.

Les deux accords que nous examinons aujourd'hui s'inscrivent dans le cadre de ce programme, qu'ils ont vocation à renforcer. Le premier vise à développer le partage de l'information maritime afin d'améliorer le suivi des activités des bateaux dans la zone ; il prévoit que les États parties établissent un cadre pour échanger des informations tout en veillant à l'intégrité et à la confidentialité de celles-ci. Le second tend à renforcer la coordination des opérations en mer. Par exemple, grâce à cet accord, un navire français ayant à son bord des agents de sécurité français et malgaches et guidé depuis les Seychelles pourra réaliser une mission de sauvetage en mer ou arraisonner une embarcation soupçonnée de trafic de stupéfiants.

Ces deux accords disposeront d'une assise institutionnelle puisqu'ils prévoient la création de deux centres régionaux : le premier, responsable de la fusion de l'information maritime, à Madagascar ; le second, chargé de la planification des opérations en mer, aux Seychelles.

L'élan en faveur de la coopération régionale est toutefois tempéré par la volonté de préserver la souveraineté des États parties.

D'abord, tout échange d'information maritime restera à la discrétion des États. En d'autres termes, il n'y a aucune obligation.

Ensuite, des réserves sont autorisées. La France prévoit ainsi d'en faire usage pour exclure toute information classifiée du champ des informations pouvant être communiquées dans le cadre de ces accords.

Enfin, les formes de coopération les plus poussées, comme celles permettant d'embarquer des forces de sécurité d'un État sur le navire d'un autre État, nécessiteront la conclusion d'accords complémentaires.

Si ce nouveau cadre normatif est satisfaisant, il ne s'agit que d'une première étape. Sa mise en œuvre nécessitera une réelle volonté politique de la part tant de la France, qui devra consentir les moyens administratifs et budgétaires nécessaires pour jouer son rôle dans la coopération régionale, que des autres États riverains, dont les ressources sont plus limitées que les nôtres.

Je voudrais, pour finir, appeler l'attention de la commission sur la nécessité de renforcer la lutte contre ce fléau qu'est la surpêche. Il ne s'agit pas là de relativiser les autres menaces, comme la piraterie. Cependant, si celle-ci a fortement diminué au cours des dernières années, ce n'est le cas ni de la surpêche ni de la pêche illégale.

Or l'océan indien est une zone particulièrement sensible de ce point de vue car beaucoup de populations des pays côtiers dépendent de la pêche pour leur subsistance. Les études montrent aussi qu'il s'agit d'une des régions du monde les plus exposées aux conséquences du changement climatique.

La France étant l'un des principaux acteurs de la pêche industrielle dans ce secteur et ses bateaux utilisant des méthodes destructrices pour l'environnement, elle a une responsabilité particulière en la matière. La surpêche a pour effet non seulement de dégrader l'environnement mais aussi de renforcer l'insécurité maritime. En privant les populations locales de moyens de subsistance, elle contribue à l'insécurité alimentaire et à l'instabilité politique. En ne donnant pas aux pêcheurs locaux les moyens de nourrir leur famille, elle alimente la piraterie et le trafic de drogue.

S'il est vrai que ces accords incluent la lutte contre les atteintes à l'environnement marin dans leur champ d'application, encore faut-il qu'ils soient mis en œuvre. Et s'ils prévoient de s'attaquer à la pêche illégale, ils n'abordent pas la question de la surpêche, dont une grande part reste légale.

C'est pourquoi, si je vous invite à voter en faveur du projet de loi, j'émetts aussi des réserves et appelle à l'adoption de normes internationales, régionales et françaises plus contraignantes, au renforcement de la transparence en matière de pêche industrielle et à l'interdiction des méthodes de pêche les plus nocives pour l'environnement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Stéphanie Kochert (HOR). L'océan indien, espace stratégique traversé par la plus importante route commerciale du monde, se trouve au cœur de rivalités entre États. Cet espace maritime doit être sûr pour permettre la libre circulation des marchandises et préserver le fonctionnement de l'économie mondiale. Cette sécurité garantit à nos départements et régions d'outre-mer – Mayotte et La Réunion – la possibilité de s'approvisionner et de commercer sans entraves.

Nous devons donc soutenir le programme de sécurité maritime MASE et les accords de coopération qui en découlent. La France pourra ainsi participer aux actions du centre régional de fusion d'informations maritimes à Madagascar et du centre régional de coordination des opérations aux Seychelles, qui sont déjà opérationnels. Elle jouera ainsi un rôle de premier plan dans la coopération et la

coordination des États côtiers et dans la surveillance maritime de l’océan indien occidental.

La France ayant émis des réserves suffisantes pour que soit prise en compte sa législation en matière d’information, de matériel classifié, de pouvoir de police, de compétence juridictionnelle et de coopération judiciaire, le groupe Horizons et apparentés votera en faveur du projet de loi.

Madame la rapporteure, pensez-vous qu’un accord relatif à la sécurité maritime soit l’outil le plus approprié pour engager une coopération en matière de lutte contre la surpêche et contre les effets de la pêche industrielle ? Ne devrait-on pas plutôt privilégier des accords spécifiquement dédiés aux questions environnementales ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. C’est une question intéressante que l’on pourrait reformuler ainsi : pour faire avancer une cause, doit-on se jeter sur tout ce qui est à notre portée ou respecter la spécificité des instruments ?

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. La sécurité maritime et la lutte contre la surpêche ne me semblent pas exclusives l’une de l’autre. Je pense que, pour mettre fin à ce fléau, il faut utiliser tous les leviers et outils disponibles : en l’occurrence, l’échange d’informations, voire l’intervention directe. Dès lors qu’on a identifié des bateaux qui se rendent coupables de surpêche ou qui utilisent des méthodes susceptibles d’être interdites, je pense qu’on doit transmettre l’information et intervenir rapidement. Cela ne nous empêche pas d’élaborer d’autres stratégies et de conclure d’autres partenariats, éventuellement bilatéraux, sur cette question spécifique.

M. Aurélien Taché (ÉCOLO-NUPES). Je tiens à remercier la rapporteure pour son travail sur la zone de l’océan indien depuis le début de la législature.

Du fait des problèmes de sécurité, de commerce et d’exploitation des fonds marins auxquels elle est confrontée, cette zone trop souvent oubliée par un État français très centré sur l’Hexagone nécessite toute notre attention. La Commission de l’océan indien (COI), dont nous avons discuté il y a quinze jours, est la principale organisation de coopération dans la région. J’en profite donc pour remercier le président Bourlanges pour le courrier qu’il a adressé à la ministre de l’Europe et des affaires étrangères et dans lequel il était fermement rappelé qu’il fallait que Mayotte soit pleinement intégrée à la COI.

Il n’est pas évident, au premier abord, que les deux accords qui nous sont soumis prennent en considération cette question. En effet, ils traitent des deux derniers volets du programme MASE, visant à fournir les ressources nécessaires au renforcement de la sécurité maritime ; or ce programme est lui-même placé sous la responsabilité administrative de la COI. Toutefois, MASE est doté d’une autorité décisionnelle indépendante et son périmètre d’action inclut bien La Réunion et Mayotte. Il convient néanmoins de rester vigilant sur cette question, à laquelle le groupe Écologiste est très attaché.

Je voudrais revenir sur la question de la surpêche. Disposant de ressources halieutiques importantes, Mayotte est soumise, en matière de pêche, à une politique tiraillée entre plusieurs paramètres et exposée à de nombreuses tensions. En parallèle, l’océan indien est une zone particulièrement exposée aux effets de la surpêche. Les pêcheurs mahorais peinent à se constituer en filière et à s’adapter à une réglementation française souvent complexe. Depuis début 2021, chaque bateau doit ainsi avoir à son bord un capitaine de nationalité française. En outre, la pêche locale a lieu dans les mêmes eaux que la pêche industrielle, ce qui pose problème. Les industriels thoniers présents dans la région épuisent les stocks d’albacore déjà surexploités. Un accord entre l’Union européenne et les Seychelles a autorisé huit navires à pêcher dans les eaux de Mayotte. Les conséquences environnementales de ces véritables aspirateurs de l’océan sont désastreuses et les compensations financières sont utilisées par la France hexagonale, et non par le département.

Si nous les soutenons, les accords que nous examinons sont insuffisants pour répondre au problème de la surpêche dans cette partie du monde. Il est nécessaire que la pêche soit réglementée de manière bien plus stricte. Laissons aux petits pêcheurs la capacité d’exister. Nous devons nous saisir à bras-le-corps de ce problème, qui a des répercussions sur une partie de la France abandonnée depuis trop longtemps.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. S’agissant de la question de Mayotte, l’étude d’impact du projet de loi comporte une ambiguïté puisqu’il y est écrit que la France participe au programme MASE au titre de La Réunion mais que le périmètre d’application de l’accord inclut Mayotte. Ce dernier point m’a été confirmé par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères. Même si le secrétariat des programmes est confié à la COI, on peut donc estimer, a priori, que Mayotte y est pleinement intégrée.

Il faudrait avancer rapidement et de manière coordonnée dans la lutte contre la surpêche. Les techniques actuelles de pêche, telles que le dispositif de concentration de poissons, utilisé y compris dans les aires marines protégées, assèchent complètement les ressources des territoires environnants et posent un problème non seulement environnemental mais aussi économique. J’espère que nous aurons l’occasion de revenir sur la question.

Mme Estelle Youssouffa (LIOT). Merci, madame la rapporteure, pour votre travail et pour l’engagement du groupe Écologiste en faveur de Mayotte. L’application du programme MASE à Mayotte et l’exploitation des réserves halieutiques dans la région sont des sujets extrêmement importants, et je ne peux qu’aller dans votre sens. Les réponses du Quai d’Orsay sont très ambiguës et à l’image de son comportement quant à l’intégration de Mayotte dans son environnement régional. Par ailleurs, il est précisé dans les accords que ces derniers ne supposent aucune acceptation d’une revendication territoriale, or les Comores revendiquent Mayotte. Ce garde-fou paraît étonnant dans des accords de coopération.

Nous avons des réserves au sujet de ces accords. Comme l'a souligné Aurélien Taché, la surpêche dans la région conduit à une diminution des réserves halieutiques pour les pêcheurs de Mayotte et l'alimentation de la population, qui dépendait principalement du poisson, repose désormais sur de la viande importée, ce qui a aussi un impact sur le pouvoir d'achat. Il faut travailler ensemble sur ces questions et demander au Quai d'Orsay de nous apporter des précisions écrites sur l'application du programme MASE à Mayotte, de manière explicite, en ne se contentant pas de faire référence à une zone géographique.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. Vous connaissez mon attachement à une pleine intégration de Mayotte dans les accords portant sur cette zone.

Il est effectivement écrit, noir sur blanc, que ces deux accords n'impliquent aucune acceptation de revendications territoriales : c'est un garde-fou important.

Selon le Quai d'Orsay, le périmètre d'application inclut Mayotte mais je m'engage à demander, d'ici à l'examen du projet de loi en séance, une confirmation écrite de la pleine intégration de Mayotte, afin que nous puissions nous prononcer d'une manière totalement claire et transparente. Il y a, en effet, une certaine ambiguïté dans l'étude d'impact, qui n'évoque d'abord que La Réunion avant de citer également Mayotte.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous n'allons peut-être pas écrire toutes les semaines au Quai d'Orsay. Vous avez un autre moyen, très simple, à votre disposition : pour le moment, ce projet de loi doit faire l'objet de la procédure d'examen simplifiée en séance, mais votre groupe peut demander que cela ne soit pas le cas et vous pourrez alors poser la question au Gouvernement. Cela me paraît la meilleure manière de procéder.

Mme Estelle Youssouffa. S'agissant de l'accord relatif à la COI, qui devait être examiné cet après-midi, nous avons demandé qu'il y ait un débat en séance publique afin de pouvoir parler de l'intégration de Mayotte mais ce débat n'aura finalement pas lieu. En demandant une clarification écrite, nous éviterions une telle manœuvre d'évitement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. On ne peut pas dire que notre commission n'a pas été entendue au sujet de l'accord relatif à la COI. Nous avons demandé qu'il ne soit pas approuvé sans de plus amples échanges, à l'Assemblée et avec les parties prenantes à la COI. Je me réjouis que le Gouvernement nous ait entendus cinq sur cinq, si je puis dire. Nous pourrions aborder toutes ces questions lorsque le texte sera inscrit à l'ordre du jour.

Une demande de clarification écrite ne recevrait pas nécessairement de réponse. En revanche, nous informerons le Quai d'Orsay que la question sera soulevée en séance et qu'il serait bon de préparer la réponse du Gouvernement.

M. Nicolas Metzdorf (RE). Tous les accords permettant de renforcer notre présence dans l'océan indien et dans la zone pacifique méritent d'être soutenus, et

mon groupe salue le travail du Gouvernement en la matière. Comme il y a quinze jours, la question politique qui se pose concerne l'intégration de Mayotte au sein des dispositifs. La réponse du Quai d'Orsay est claire : Mayotte est intégrée dans les accords que nous examinons. L'article 1^{er} de chacun d'eux précise que l'espace concerné est « l'ensemble des zones maritimes et de l'espace aérien surjacent relevant de la juridiction exclusive ou de la souveraineté ou des droits souverains des États Parties conformément à leurs législations nationales respectives, ainsi que les espaces de haute mer et l'espace aérien surjacent englobés dans la zone d'intérêt générale [...] définie par les limites suivantes : a) Longitudes 20° Est et 76,5° Est. b) Latitudes 26° Nord et 37° Sud ». Après vérification, cela intègre Mayotte et je pense que le Gouvernement confirmera mes dires. Nous n'aurons donc pas de difficultés à voter ce texte.

M. Jérôme Buisson (RN). Grâce au département de La Réunion, à celui de Mayotte et aux Terres australes et antarctiques françaises, qui comptent près de 1 million de compatriotes et plus de 1 million de kilomètres carrés de zone économique exclusive, la France est l'une des puissances majeures de l'océan indien, où nous avons des intérêts stratégiques, tout particulièrement dans la partie occidentale, qui va du détroit d'Ormuz au cap de Bonne-Espérance. Les pays côtiers, continentaux comme insulaires, subissent d'énormes difficultés, allant des problèmes de construction étatique et de développement à la piraterie, en Somalie, à la guerre, au Yémen, en passant par l'immigration clandestine en provenance des Comores, ainsi que l'instabilité politique chronique. La Réunion et Mayotte, bien que mises de côté par les gouvernements successifs, qui se désintéressent de nos compatriotes ultramarins, sont des îlots de stabilité dans un océan indien en proie à des crises politiques, sociales, économiques et sécuritaires.

La France, par égard pour ses citoyens réunionnais et mahorais, mais aussi en vertu de son statut de grande puissance, a le devoir de participer à la stabilisation d'une zone maritime importante pour ses ressortissants, pour ses intérêts et pour l'activité économique mondiale. Les problèmes sécuritaires majeurs de cette zone ont conduit de nombreuses puissances, dont la France, à se joindre à des opérations multinationales thématiques, telles que l'opération Atalante de l'Union européenne. Le programme MASE créé sous le patronage de la Commission de l'océan indien, vise à suppléer ces opérations multinationales et, à terme, à créer une architecture de sécurité maritime régionale.

Les accords que nous examinons ont trait, pour l'un au partage d'informations, pour l'autre à la coordination des opérations en mer. Le Rassemblement national souscrit pleinement à leur philosophie et à leur contenu, ainsi qu'aux réserves légitimes qui ont été émises par la partie française, afin de veiller au respect de notre législation. Nous voterons pour le projet de loi mais nous souhaitons exprimer de nouveau nos inquiétudes quant à l'exclusion de Mayotte de la COI. Nous nous réjouissons du retrait du projet de loi relatif à cette structure de coopération et nous appelons le Gouvernement à faire preuve de fermeté face aux revendications comoriennes, en vue d'aboutir à un nouvel accord incluant bel et bien Mayotte. Nous ne pouvons transiger sur le statut de nos compatriotes mahorais.

Mme Nadège Abomangoli (LFI-NUPES). La zone couverte par ces accords, l'ouest de l'océan indien, est une zone de transit incontournable, qui compte aussi des ressources halieutiques importantes et est confrontée à des enjeux sécuritaires. Ces derniers concernent directement la France, puisque nous disposons, dans cette région, de 1 million de kilomètres carrés de zone économique exclusive. Les accords que nous examinons répondent donc à une nécessité et s'inscrivent dans la continuité d'efforts de coopération enclenchés il y a une quinzaine d'années, ce dont nous nous réjouissons. Cependant, comme vous l'avez souligné, Madame la rapporteure, des problèmes subsistent, notamment celui de la surpêche. À ce stade, compte tenu du flou relatif à Mayotte, notre groupe s'abstiendra.

Madame la rapporteure, le recours à la COI dans le cadre du programme MASE a-t-il une incidence particulière sur l'application de celui-ci dans les eaux territoriales situées autour de Mayotte ?

La stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique repose sur quatre piliers : la sécurité et la défense, l'économie et la connectivité, le multilatéralisme et l'État de droit et, enfin, le changement climatique, la biodiversité et la gestion durable des océans, sujets auxquels nous savons que vous êtes sensible. Comment le premier pilier, la sécurité et la défense peut-il s'articuler avec le quatrième, c'est-à-dire les enjeux écologiques ?

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. Lorsque j'ai constaté que le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la COI avait été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, je me suis demandé quelle incidence cela aurait sur les deux accords qui nous sont soumis aujourd'hui. Ce projet de loi visait une évolution de la COI ; l'existence de cette organisation n'est pas remise en cause par son retrait. Ainsi, le retrait du premier texte n'aura pas d'impact sur celui que nous examinons aujourd'hui. Le seul sujet de préoccupation est l'intégration de Mayotte. L'étude d'impact comporte – je l'ai dit – une ambiguïté sur ce point, et c'est pourquoi nous avons besoin de plus de précisions.

S'agissant de votre seconde question, nous devons travailler sur tous les axes dans cette zone car on ne peut pas les isoler. Tout est lié : la surpêche assèche complètement les filières, ce qui entraîne de la pauvreté, de l'instabilité politique, puis conduit à la violence et à des trafics. Il faut agir sur les causes de l'instabilité et de la violence, tout en apportant des réponses en matière de défense et de sécurité. Ces accords – je l'ai dit – ne constituent qu'une première étape : beaucoup de travail devra encore être réalisé pour qu'ils soient effectifs. Les États parties devront faire preuve de volonté politique, et il faudra parvenir à instaurer de la confiance entre eux pour échanger des informations sensibles.

M. Bruno Fuchs (DEM). En renforçant la coopération maritime avec ses partenaires de l'océan indien, la France renforce également ses positions et son influence dans un des endroits les plus stratégiques du monde. L'évolution proposée dans le cadre de ces accords semble donc aller dans le bon sens. Si la menace des

pirates, notamment ceux venant de Somalie, est moins importante que dans les années 2000, grâce à la coopération internationale, ce phénomène n'a pas totalement disparu. Les causes subsistent, en particulier le délitement de l'État somalien, la très grande pauvreté d'une partie de la Corne de l'Afrique et l'importance du trafic maritime dans l'océan indien occidental. La menace islamiste reste aussi très forte dans cette région, ce qui a notamment conduit TotalEnergies à ajourner, en 2021, un projet au Nord du Mozambique. La partie occidentale de l'océan indien est sujette à de multiples risques. L'intérêt de ces accords de coopération est qu'ils permettront d'anticiper des menaces potentielles.

J'abonde dans le sens de madame la rapporteure pour ce qui est de la dimension environnementale. Même si ce n'est pas l'objectif premier de ces accords, il est évident qu'une coopération maritime moderne doit s'intéresser à la surpêche et à la pollution des mers. Les conséquences de la pêche surintensive doivent ainsi nous conduire à ne pas nous limiter à la pêche illégale. Il faudra veiller à ce que les prochaines évolutions de la coopération dans l'océan indien intègrent l'ensemble de ces enjeux environnementaux. C'est désormais la base de toute discussion.

En dernier lieu, je souhaite vous interroger sur les réserves émises par la France au sujet de l'échange et du partage d'informations maritimes, ainsi que sur l'emploi de la force ou de la contrainte par nos partenaires dans les eaux françaises.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. Je ne peux qu'être d'accord avec vous en ce qui concerne l'enjeu environnemental et climatique, en particulier la surpêche dans cette partie du monde.

La France a effectivement émis une réserve concernant l'échange d'informations : elle ne s'engage pas à transmettre des éléments classifiés. Nous sommes au début d'un processus. Avant d'aller plus loin, il faudra un temps de travail en commun et la confiance devra se développer.

S'agissant du second point, un bateau pourra embarquer des officiers d'un autre État mais il faudra des conventions particulières pour mettre en œuvre cet aspect. Cela viendra aussi dans un second temps.

M. Alain David (SOC). Avec La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises, notre pays possède plus de 1 million de kilomètres carrés de zone économique exclusive dans l'océan indien. La France y est aussi présente militairement, par l'intermédiaire de ses bases à La Réunion et à Djibouti, ainsi que par les nombreux accords de défense qui nous lient avec les États insulaires de cette partie du monde.

Le programme MASE est le seul programme régional qui couvre l'ensemble des aspects de la sûreté et de la sécurité maritimes ; il en existe d'autres plus spécialisés. Ce programme a bénéficié de 42 millions d'euros dans le cadre du Fonds européen de développement pour les années 2013-2022. La particularité de ce programme est d'assurer la sécurité maritime par l'échange d'informations et la

coordination d'opérations en mer mais aussi et surtout de chercher à rendre les États parties autonomes, à terme, par rapport aux capacités et aux moyens européens, afin qu'ils puissent prendre en mains leur propre sécurité.

Les deux accords que nous examinons ne sont qu'une des composantes du programme MASE, lequel repose en outre sur la participation d'autres pays, notamment d'Afrique continentale.

L'accord relatif à l'échange d'informations a pour objectif d'assurer une meilleure connaissance de la situation du trafic maritime et une lutte plus efficace contre les différents types de menaces, en s'appuyant sur le Centre régional de fusion d'informations maritimes, situé à Madagascar, qui a pour but de fusionner toutes les informations et données de géolocalisation des navires au sein d'une même interface.

L'accord relatif à la coordination des opérations vise à lutter contre la piraterie maritime et les trafics d'armes et de stupéfiants mais aussi à mener des opérations de recherche et de sauvetage en mer ainsi que de protection de l'environnement marin. Des agents des services répressifs pourront embarquer à bord des navires d'autres États et la mise en œuvre de l'accord fera également appel à un Centre régional de coordination des opérations, basé aux Seychelles.

Les députés du groupe Socialistes et apparentés voteront, comme nos collègues du Sénat, en faveur du projet de loi.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure. Je remercie tous nos collègues qui ont indiqué qu'ils voteraient pour l'approbation de ces deux accords et qui portent une attention particulière à Mayotte, ainsi qu'aux questions environnementales. J'espère que nos bateaux dans cette région seront exemplaires et que nous pourrons engager un travail transpartisan sur la question de la surpêche, afin de limiter les catastrophes en cours dans cette filière.

*

Article 1^{er} (approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental du 29 avril 2018)

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (approbation de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental du 29 avril 2018)

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.

ANNEXE 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Est autorisée l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental (ensemble une annexe), adopté à Balaclava le 29 avril 2018, signé par la France à Nairobi le 26 novembre 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental (ensemble une annexe), adopté à Balaclava le 29 avril 2018, signé par la France à Nairobi le 26 novembre 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

• Audition des commissaires du Gouvernement

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : **M. Jean-Claude Brunet**, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien, **M. Maxime Roth**, adjoint au sous-directeur d'Afrique australe et de l'océan Indien, **M. Romain Joly**, rédacteur à la sous-direction d'Afrique australe et de l'océan Indien, **M. Pierre Maestre**, chargé de mission « sécurité maritime » à la sous-direction des questions multilatérales et sectorielles, **Mme Héloïse Abdalan**, conseillère juridique à la sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles, **M. Julien Illouz**, conseiller juridique à la sous-direction du droit de l'Union européenne et du droit international économique, et **Mme Claire Giroir**, conseillère juridique à la mission des accords et traités ;

Ministère de la Justice : **M. Philippe Olivier**, magistrat rédacteur au bureau de la négociation pénale européenne et internationale ;

Ministère des Armées : **M. Sébastien Tarquis**, chargé de mission Marine et Action de l'Etat en mer à la direction des affaires juridiques, et **Mme Morgane Coqué**, chargée d'études à la direction des affaires juridiques ;

Ministère des Outre-mer : **Mme Stéphanie Alcalde**, adjointe à la cheffe de mission du droit européen et international à la direction générale des outre-mer.

• Table-ronde sur la lutte contre les atteintes à l'environnement marin

Bloom : **Dr Frédéric Le Manach**, directeur scientifique ;

CNRS : **Dr Joachim Claudet**, directeur scientifique.