

N° 21

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1996

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'adhésion de la République française à l'accord portant **création de la Commission des thons de l'Océan Indien** (ensemble deux annexes),*

Par Mme Danielle BIDARD-REYDET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, *secrétaires* ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE : LES ENJEUX DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE DANS L'OCÉAN INDIEN	5
A. UN ÉLÉMENT NON NÉGLIGEABLE DE NOTRE DIPLOMATIE	5
1. <i>La présence territoriale française dans l'Océan indien</i>	6
2. <i>Un espace francophone hérité de l'histoire</i>	7
B. UN INTÉRÊT ÉCONOMIQUE ÉVIDENT	7
1. <i>La France, première puissance maritime du Sud-Ouest de l'Océan indien</i>	7
2. <i>Des ressources halieutiques considérables</i>	7
II. COMMENTAIRE DE L'ACCORD PORTANT CRÉATION DE LA COMMISSION DES THONS DE L'OCÉAN INDIEN	8
A. CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD DU 25 NOVEMBRE 1993	8
1. <i>Zone de compétence</i>	8
2. <i>Pays ayant vocation à appartenir à la Commission</i>	9
B. ORGANISATION DE LA COMMISSION	9
C. MISSIONS DE LA COMMISSION	10
1. <i>Coopération entre les membres de la Commission</i>	10
2. <i>Mesures relatives à la conservation des espèces concernées</i>	10
3. <i>La mention expresse des intérêts des Etats côtiers en développement</i>	11
4. <i>Obligations souscrites par les Parties</i>	11
CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	12
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	12
ANNEXE ETUDE D'IMPACT	14

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'adhésion de la République française à l'accord portant création de la Commission des Thons de l'Océan indien. Cet accord a été conclu à Rome, dans le cadre de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), le 25 novembre 1993.

Une adhésion rapide de la France est, d'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, souhaitable pour permettre à notre pays de participer à la session de la Commission qui devra arrêter le choix du siège de cette organisation, et procéder à la désignation de son Secrétaire général, ainsi qu'à la fixation du barème des contributions. Notre Haute assemblée est donc priée de se prononcer d'urgence sur cet accord, dont l'approbation revêt une importance majeure pour notre diplomatie...

L'adhésion de notre pays à cette Commission s'inscrit dans un contexte économique et politique qu'il importe d'éclairer, tant sont importants les intérêts qui nous lient à l'Océan indien, avant de procéder au commentaire de l'accord du 25 novembre 1993.

*

* *

I. CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE : LES ENJEUX DE LA PRESENCE FRANÇAISE DANS L'OCEAN INDIEN

A. UN ELEMENT NON NEGLIGEABLE DE NOTRE DIPLOMATIE

La présence française dans l'Océan indien s'appuie, d'une part, sur un ensemble de territoires restés sous souveraineté française et, d'autre part, sur la constitution d'un espace francophone lié à notre pays par l'histoire.

1. La présence territoriale française dans l'Océan indien

La présence territoriale française est concentrée dans la **région sud-ouest de l'Océan indien**.

Département d'Outre-mer depuis 1946, **La Réunion** figure au premier rang des territoires sous souveraineté française de l'Océan indien. Sièges du Commandement supérieur des Forces françaises du sud de l'Océan indien, responsable de la défense de la Réunion, des îles éparses, de Mayotte et des TAAF, la Réunion concentre le dispositif militaire français de la région depuis 1973. La présence française à la Réunion ne fait pas l'objet de contestations de la part des pays voisins, comme atteste l'admission de la France à la Commission de l'Océan indien au titre de ce Département.

Rappelons que la **Commission de l'Océan indien**, constituée le 21 décembre 1982 entre Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles, est une organisation régionale consacrée au développement de la coopération économique - mais aussi environnementale et culturelle - entre les pays riverains du sud-ouest de l'Océan indien¹. La COI ne constitue toutefois pas un espace suffisamment grand, ni assez intégré pour former un véritable marché.

"Collectivité territoriale de la République" depuis que ses habitants ont, lors du référendum de 1975, manifesté leur volonté de demeurer sous souveraineté française, l'île de **Mayotte**, jusqu'alors incluse dans le Territoire d'Outre Mer des Comores créé en 1946, reste revendiquée par les Comores devenus indépendants.

Les **îles éparses** (archipel des Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa, Tromelin) ne constituent **ni un Département d'Outre-mer, ni un Territoire d'Outre-mer**, mais une entité créée par un décret du 1er avril 1960 et administrée par le préfet de la Réunion en tant que "délégué du gouvernement de la République". Quatre de ces îles sont revendiquées par Madagascar (Bassas da India, Juan da Nova, Europa et l'archipel des Glorieuses). Tromelin, d'abord revendiquée par Madagascar, l'est également par Maurice depuis 1976. Depuis 1980, les Comores réclament l'archipel des Glorieuses.

Notons que les îles éparses accueillent des stations d'observation météorologique depuis 1945. Elles présentent également un certain intérêt stratégique puisqu'elles ont constitué en outre des "bases-ricochets" sur la route des pétroliers dans le canal du Mozambique, pouvant servir, le cas échéant, de réservoir de carburant.

¹ Voir le rapport (Sénat, n° 39, 1995-1996) consacré par M. Michel Alloncle à l'accord général de coopération entre les Etats de la Commission de l'Océan indien.

2. Un espace francophone hérité de l'histoire

C'est à Maurice, "île de France" de 1715 à 1810, avant de passer sous domination anglaise, que la connaissance du français paraît la plus dynamique. Notre langue y est, en effet, parlée au moins occasionnellement par 55 % de la population (elle n'est néanmoins couramment utilisée que par 25 % des Mauriciens). Dans les autres pays de la région, la diffusion de notre langue est nettement plus modeste. L'emploi occasionnel du français concerne 35 % des habitants de Mayotte, 20 % des habitants des Seychelles, 11 % des Malgaches. En revanche, si l'usage courant du français touche 33 % de la population de Mayotte, en revanche il ne concerne que 7 % de celle des Seychelles et 9 % de Malgaches.

La francophonie constitue néanmoins un élément non négligeable d'intégration internationale de la région du Sud de l'Océan indien. Mentionnons, à cet égard, que Maurice a accueilli, en octobre 1993, le cinquième sommet francophone, et que Madagascar sera le siège des IIIes Jeux de la Francophonie, en août-septembre 1997.

B. UN INTERET ECONOMIQUE EVIDENT

1. La France, première puissance maritime du Sud-Ouest de l'Océan indien

L'insularité qui caractérise les possessions françaises de l'Océan indien confère à la France, une **zone économique exclusive** dans la région de 2,7 millions de km², soit environ **un quart du domaine maritime français**, et neuf fois la zone métropolitaine.

2. Des ressources halieutiques considérables

L'Océan indien se trouve à l'origine d'un quart des captures de la flotte de pêche française, tous poissons confondus, et de 62 % des prises de thonidés (cette proportion est de 3,5 % pour l'Atlantique, et de 1,9 % pour le Pacifique).

Le secteur de la pêche thonière représente à lui seul **1.000 emplois directs dans l'île de la Réunion**.

Or les flottes de Chine, du Japon et d'Asie du Sud-Est connaissent aujourd'hui une expansion qui constitue un défi pour les pays riverains de l'Océan indien concernés par la pêche thonière. Dans ce contexte, la

Commission des thons de l'Océan indien revêt un intérêt qui n'échappera pas à votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

II. COMMENTAIRE DE L'ACCORD PORTANT CREATION DE LA COMMISSION DES THONS DE L'OCEAN INDIEN

Le présent accord a été conclu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Créée le 16 octobre 1945, cette organisation a pour objectifs d'améliorer le développement de l'agriculture, de la pêche et des forêts, de promouvoir une meilleure distribution des produits alimentaires et agricoles, et de dispenser une assistance technique aux pays en voie de développement dans les domaines de compétence de la FAO.

Par ailleurs, les objectifs exposés dans le préambule de l'accord du 25 novembre 1993 s'apparentent à l'"esprit de compréhension et de coopération mutuelles" qui caractérisent la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, conçue en vue de "contribuer au renforcement de la paix (et) de la sécurité" et de "favoriser le progrès économique et social de tous les peuples du monde".

C'est ainsi que le préambule du présent accord vise, comme celui de la convention de Montego Bay, la "mise en place d'un ordre économique international juste et équitable", soucieux des "intérêts et besoins spécifiques des pays en développement".

Dans ce cadre général, la coopération entre les Etats Parties est destinée à promouvoir "l'utilisation optimale (des thonidés) ainsi que le développement durable des pêcheries".

A. CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD DU 25 NOVEMBRE 1993

1. Zone de compétence

La zone de compétence de la Commission des thons de l'Océan indien s'étend aux mers adjacentes au Nord de la convergence antarctique (elle inclut donc les Terres australes et antarctiques françaises), ce qui est justifié par le caractère très migratoire des thonidés. La carte jointe en annexe au présent projet de loi, et à laquelle renvoie l'article II du présent accord, se réfère aux zones statistiques 51 et 57 de la FAO.

2. Pays ayant vocation à appartenir à la Commission

L'article IV établit la liste des critères d'appartenance à la Commission des thons de l'Océan indien.

Celle-ci est naturellement ouverte aux **Membres de la FAO**, puisque c'est sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture qu'a été conclu le présent accord.

Parmi les membres de la FAO, sont invités à rejoindre la Commission les Etats côtiers, et ceux dont les navires pêchent dans la zone de compétence de la Commission. Ont également vocation à participer à la Commission les organisations d'intégration économique régionale auxquelles un Etat membre, appartenant à la FAO, aurait consenti des transferts de compétence pour des questions relevant du présent accord. C'est ainsi que l'**Union européenne** est membre de la Commission des thons de l'Océan indien, non seulement au titre des Etats européens qui pêchent dans la région, mais aussi car elle représente les intérêts de territoires (Réunion, Terres australes, collectivité territoriale de Mayotte, îles éparses) pour lesquelles des compétences en matière de pêche ont fait l'objet d'un transfert.

L'adhésion à la Commission des thons est également ouverte, sous réserve de l'accord de deux tiers de ses membres, à des Etats qui ne sont pas membres de la FAO, mais qui appartiennent à l'**ONU** (ou à l'une de ses institutions spécialisées (y compris de l'Agence internationale de l'énergie atomique). Dans ce cas, au critère d'appartenance à la sphère onusienne s'ajoutent d'autres conditions : la qualité d'Etat côtier, ou celle d'Etat dont les navires pêchent dans la zone géographique concernée des espèces couvertes par le présent accord.

B. ORGANISATION DE LA COMMISSION

De manière classique, l'accord du 25 novembre 1993 prévoit, en son article VI, la convocation de **sessions annuelles** de la Commission, auxquelles participent un délégué par Etat membre ainsi que, le cas échéant, des observateurs. Ceux-ci peuvent participer aux débats - sans y exercer de droit de vote.

Au cours de ces sessions sont adoptés,

- à la **majorité des deux tiers** : le règlement financier, le règlement intérieur, ainsi que les mesures de conservation et d'aménagement des stocks de thonidés visées à l'article IX ;

- à la **majorité des suffrages exprimés** : les décisions et recommandations de la Commission.

L'activité de la Commission s'appuie, par ailleurs, sur une **administration** dirigée par un secrétaire, et dont le statut est le même que celui du personnel de la FAO (article VIII).

L'article XII envisage la création de **sous-commissions** spécialisées dans le suivi et la conservation de certaines espèces, et prévoit la constitution d'un organe subsidiaire, le comité scientifique.

C. MISSIONS DE LA COMMISSION

Les missions imparties à la Commission des thons de l'Océan indien sont définies par l'article V. Elles concernent, d'une part, la coopération entre ses membres et, d'autre part, la conservation des ressources en thonidés de la zone de compétence de la Commission.

1. Coopération entre les membres de la Commission

L'article 64 de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer prescrit la coopération entre Etats côtiers et Etats se livrant à la pêche des grands migrateurs (catégorie dont font partie les thonidés) en vue de la conservation de ceux-ci. Cette coopération peut avoir pour cadre les "organisations internationales appropriées", telles que la Commission des thons de l'Océan indien.

Par ailleurs, l'article 118, relatif à la coopération des Etats à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer, vise la création d'organisations de pêches sous-régionales ou régionales.

Dans cet esprit, l'article V du présent accord, se référant aux "principes énoncés dans les dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer", investit la Commission des thons de l'Océan indien de la responsabilité de "promouvoir la coopération entre ses membres (...) en vue d'assurer (...) la conservation et l'utilisation optimale "des thonidés.

2. Mesures relatives à la conservation des espèces concernées

Les stipulations relatives à la conservation des thonidés de l'Océan indien n'appellent pas de commentaire particulier. L'article V prescrit :

- le suivi de l'état et de l'évolution des stocks, la diffusion d'informations scientifiques et de statistiques relatives aux prises ainsi que, de manière générale, de "toutes données utiles pour la conservation et l'aménagement des stocks" ;

- la coordination d'activités de recherche et de développement concernant les stocks et les pêcheries, et d'activités liées au transfert de techniques ;

- l'adoption de "mesures de conservation et d'aménagement propres à assurer la conservation des stocks". Parmi ces mesures de conservation figurent la détermination du volume admissible de captures, à laquelle se réfère l'article 119 de la convention de Montego Bay.

3. La mention expresse des intérêts des Etats côtiers en développement

Conformément à l'esprit de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, qui se réfère régulièrement aux "besoins particuliers des Etats en développement", l'article V prévoit que, en suivant les "aspects économiques et sociaux des pêcheries", la Commission devra avoir "plus particulièrement à l'esprit les intérêts des Etats côtiers en développement".

4. Obligations souscrites par les Parties

Les membres de la Commission des thons de l'Océan indien s'engagent à mettre en oeuvre les mesures de conservation et d'aménagement adoptées au sein de la Commission, ces mesures ayant force obligatoire 120 jours après avoir été notifiées. Les législations des Etats membres doivent donner effet aux stipulations du présent accord, "y compris l'imposition de sanctions appropriées en cas d'infractions" (art. X). A cet égard, chaque Partie s'engage à communiquer un exposé annuel des mesures prises en vue de donner effet aux stipulations du présent accord.

Par ailleurs, rappelons que l'article 117 de la convention de Montego Bay fait devoir aux Etats Parties de "prendre les mesures applicables à leurs ressortissants" en vue d'assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

Enfin, de manière générale, le présent accord, se référant en son préambule à l'article 56 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, reconnaît les droits souverains et la juridiction exercée par les Etats côtiers sur leur zone économique exclusive.

CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'accord du 25 novembre 1993 paraît donc devoir susciter d'autant moins de difficultés que, d'après l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, l'incidence financière devrait être limitée pour notre pays. Les conclusions de votre rapporteur auraient toutefois été encore plus favorables si une meilleure organisation du dépôt de nos instruments de ratification avait pu éviter que votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées soit saisie dans l'urgence d'un accord dont les enjeux, certes appréciables, puisqu'il s'agit, même **indirectement**, de notre position dans l'Océan indien, ne semblent pas néanmoins justifier une telle précipitation.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 9 octobre 1996.

Avec Mme Bidard-Reydet, M. Xavier de Villepin, président, a évoqué les autres organisations régionales destinées, dans des secteurs maritimes différents, à la conservation d'autres espèces que les thonidés. Puis, M. Jacques Habert est revenu sur la nature des emplois, liés à la pêche du thon, dans le Département de La Réunion. La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées a alors, suivant l'avis de son rapporteur, conclu favorablement à l'**adoption** du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'adhésion de la République française à l'accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien (ensemble deux

annexes), fait à Rome le 25 novembre 1993, dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 10 (1996-1997)

ANNEXE ETUDE D'IMPACT¹

La France a déposé le 20 mars 1987 son instrument d'adhésion à la Commission de l'Océan Indien (C.O.I.). Cette Commission, par l'intermédiaire de son Association Thonière, a essentiellement une mission d'appui au développement scientifique et technique de la pêche dans les pays membres. La C.T.O.I. aura des objectifs différents et complémentaires : la conservation et l'utilisation durable des ressources en thons et espèces apparentées, tant dans les zones économiques exclusives qu'en haute mer.

Les résultats à attendre d'une meilleure connaissance statistique, d'une meilleure gestion, et d'un contrôle accru des ressources thonières de l'Océan Indien, le seul océan qui recèle encore un potentiel d'accroissement des prises à moyen terme, sont à la mesure des intérêts français dans la région. La zone économique exclusive de nos territoires situés dans l'Océan Indien avoisine 2.700.000 km², soit neuf fois la ZEE métropolitaine. Le quart des captures françaises, tous poissons confondus, est réalisé dans l'Océan Indien. S'agissant des thonidés, l'Océan Indien fournit 62 % des prises.

Prises en milliers de tonnes, 1994 (source : IFREMER)

	Union Européenne	France
Océan Indien	240	95
Océan Atlantique	140	55
Océan Pacifique	3	3

Le secteur de la pêche thonière est parmi les premiers en terme d'emplois dans les territoires français de l'Océan Indien. Les 6.000 tonnes annuellement pêchées par les navires de la Réunion représentent au minimum 1000 emplois directs dans l'île.

La montée en puissance des flottes de Chine, du Japon et d'Asie du Sud Est lance un défi aux thoniers des pays riverains de l'Océan Indien, auquel une gestion concertée des zones économiques exclusives mais aussi de la haute mer permettra de mieux répondre.

Il n'est pas possible d'évaluer précisément le montant de la contribution obligatoire qui résultera de l'appartenance à la Commission, l'article XIII de l'Accord précisant que le barème des contributions est adopté et amendé au consensus, par une formule comportant une part fixe et une part proportionnelle au revenu par habitant ainsi qu'au tonnage de captures débarqué dans la zone. A titre de comparaison, la contribution obligatoire de la

¹ *Présentée par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.*

France à la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (I.C.C.A.T.) en 1996 s'est élevée à 897.377 F.

L'accord portant création de la C.T.O.I. prévoit son entrée en vigueur (art. XVIII) à partir du dépôt du dixième instrument d'adhésion. Or, à ce jour, huit Etats (Madagascar, Erythrée, Inde, Maurice, Pakistan, Sri Lanka, Seychelles, Royaume-Uni) et la Communauté Européenne, ont notifié leur adhésion. En adhérant prochainement, la France pourrait participer au choix du siège de la Commission, à la désignation de son Secrétaire Général, et à la fixation du barème des contributions.