



HAL
open science

La contribution de l'Union européenne à la coopération environnementale dans l'océan Indien

Anne-Sophie Tabau

► **To cite this version:**

Anne-Sophie Tabau. La contribution de l'Union européenne à la coopération environnementale dans l'océan Indien. Revue de l'Union européenne, 2023, 667, pp.224-230. halshs-04065320

HAL Id: halshs-04065320

<https://shs.hal.science/halshs-04065320v1>

Submitted on 11 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Action internationale de l'Union européenne
face aux nouvelles urgences écologiques

La contribution de l'Union européenne à la coopération environnementale dans l'océan Indien

par Anne-Sophie TABAU

Professeur de droit public, Aix-Marseille université, UMR DICE 7318,
CERIC

XX Résumé à venir

Comme le titrait une tribune récente, « l'Indo-Pacifique est incontournable pour faire face aux défis climatiques et environnementaux »¹. Bien que cette zone, allant des côtes de l'Afrique de l'Est au Pacifique oriental, soit de plus en plus confrontée aux dégradations de l'environnement et, en particulier, aux changements climatiques, ces questions n'ont pas fait l'objet d'une initiative coordonnée de cette vaste région, ni même de l'océan Indien. Cela s'explique notamment par la grande disparité des États et territoires qui le bordent, que ce soit en termes de contribution aux problèmes ou de vulnérabilité face à leurs effets.

Ces enjeux environnementaux sont, en revanche, moteurs de l'action extérieure de l'Union européenne (UE) et participent indéniablement à son affirmation en tant qu'acteur global². Ils pourraient ainsi constituer un axe prioritaire de son action dans l'océan Indien et lui permettre de se distinguer d'autres acteurs qui entendent y exercer une influence, dont les États-Unis, la Chine, l'Inde ou l'Australie mais aussi ses propres États membres (ou ancien État membre)³.

En effet, la place de l'UE en tant que telle à l'échelle de l'océan Indien manque de visibilité. Elle n'a d'ailleurs pas adopté de document d'orientations générales, ni de lignes directrices concernant cette région spécifique, qu'elle englobe toutefois dans sa nouvelle stratégie In-

(1) A. Bondaz et P. Orliange, L'Indo-Pacifique est incontournable pour faire face aux défis climatiques et environnementaux, *Le Monde*, 27 sept. 2022.

(2) V. not. E. Morgera (dir.), *The External Environmental Policy of the European Union : EU and International Law Perspectives*, CUP, 2012 ; J. Auvret-Finck (dir.), *La dimension environnementale de l'action extérieure de l'Union européenne ?*, Pedone, 2018 ; C. Adelle, K. Biedenkopf et D. Torney (dir.), *European Union External Environmental Policy : Rules, Regulation and Governance beyond Borders*, Palgrave Macmillan, 2018.

(3) F. Grare, Nouvelles dynamiques géostratégiques dans l'océan Indien, *Carnets de recherches de l'océan Indien*, n° 7, 2021. 24.



do-Pacifique⁴. À ce titre, l'océan Indien est présenté comme « la porte d'entrée de l'Union européenne dans l'Indo-Pacifique »⁵. En effet, l'océan Indien est incontestablement une zone cruciale pour les intérêts de l'UE, que ce soit en matière commerciale, énergétique, de lutte contre le terrorisme ou de migration de populations. La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région Indo-Pacifique souligne d'ailleurs que « l'océan Indien est le principal passage de l'Europe à destination et en provenance des marchés de la région indo-pacifique »⁶ et en déduit que « la stabilité et la liberté de navigation dans cette zone sont donc essentielles »⁷.

L'hypothèse de cette étude est que la protection de l'environnement est également de nature à asseoir le rôle de l'UE en tant que « puissance »⁸ dans l'océan Indien⁹. Cela transparait d'ailleurs dans sa stratégie Indo-Pacifique, qui affirme sa détermination « à aider ses partenaires de l'océan Indien à relever les différents défis auxquels ils sont confrontés, tels que les effets du changement climatique qui s'intensifient, la pollution marine et la perte de biodiversité ou les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) ».

Dès lors, l'action extérieure de l'UE est-elle susceptible de favoriser la prise en charge des problèmes environnementaux auxquels sont de plus en plus confrontés les États et populations de l'océan Indien, tout en affirmant sa puissance dans cette région du globe ?

Pour contribuer à répondre à cette question, il est utile pour le juriste d'envisager les différentes échelles auxquelles se déploie l'action extérieure de l'UE en matière environnementale, et plus précisément les formes selon lesquelles elle se manifeste, afin d'en apprécier le potentiel et la cohérence, s'agissant de l'océan Indien.

Il résulte de l'analyse ainsi conduite que l'UE a bien la capacité juridique d'être chef de file dans la prise en charge des enjeux environnementaux de l'océan Indien (I). Dès lors, la région a tout intérêt à s'appuyer sur l'UE pour y faire face. C'est d'autant plus le cas que l'environnement constitue un domaine porteur pour l'intégration de l'océan Indien en tant qu'ordre régional. L'UE a donc, elle aussi, tout intérêt à faire de l'environnement un fer de lance de sa stratégie au titre de l'océan Indien (II).

I. – L'UNION EUROPÉENNE, CHEF DE FILE DE LA PRISE EN CHARGE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DE L'OCÉAN INDIEN

L'environnement occupe une place de premier plan dans l'action extérieure de l'UE en général. C'est vrai sur le plan multilatéral (A). Cela se vérifie aussi à travers les relations bilatérales qu'elle entretient (B). À ces différents titres, les principes inscrits dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union de l'Union européenne

(TFUE) jouent un rôle important. La variété des instruments à la disposition de l'UE pour mettre en œuvre ces principes au titre de son action extérieure témoigne de ce qu'elle a peu à envier aux États souverains de ce point de vue.

A – L'action environnementale multilatérale de l'Union européenne

Il est nécessaire de rappeler les fondements de la compétence environnementale extérieure de l'UE, avant d'identifier les formes juridiques selon lesquelles elle se traduit à l'échelle multilatérale, afin d'en justifier la dimension politique. En effet, l'UE n'étant pas une entité souveraine mais une organisation internationale, son action extérieure est régie par le principe d'attribution. Il n'en demeure pas moins que l'UE fait figure d'exception dans le paysage des organisations internationales, en raison de son caractère intégré.

Ainsi, le traité de Lisbonne indique, tout d'abord, parmi les objectifs généraux de l'UE, que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts [...] », notamment en contribuant « au développement durable de la planète »¹⁰. Ce lien apparaît également au titre des objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE et au titre de la politique sectorielle de l'UE sur l'environnement, qui pose notamment l'objectif de « la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique »¹¹. Les bases juridiques de la compétence environnementale extérieure de l'UE sont donc très solides.

Cela explique que l'UE soit partie à de nombreux accords environnementaux multilatéraux. L'article 191, § 4, TFUE précise ainsi qu'en matière environnementale, « dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les tiers et les organisations internationales compétentes », notamment en concluant des accords internationaux.

Or, cette répartition des compétences est instable dans la mesure où l'environnement fait partie des compétences partagées entre l'UE et ses États membres¹². Elle évolue au profit de l'UE

(4) Commission européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, JOIN(2021) 24 final, 16 sept. 2021.

(5) *Ibid.*, p. 5.

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*

(8) B. Nivet, De quoi l'Europe puissance est-elle le nom ?, *The Conversation*, 29 oct. 2020.

(9) D. Blanc et J. Dupont-Lassalle (dir.), *L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ?*, Les actes de la Revue du droit de l'Union européenne, 2018.

(10) Art. 3, § 5 TUE.

(11) Art. 191, § 1 TFUE

(12) Art. 4, § 2, (e), TFUE.

au fur et à mesure de l'adoption de règles communes dans ce domaine¹³, afin d'éviter des contradictions entre le droit international et le droit de l'UE.

Toutefois, l'objet des traités relatifs à l'environnement ne coïncide pas toujours parfaitement avec ceux des réglementations européennes. Par ailleurs, le degré d'harmonisation requis pour donner lieu à cet effet préemptif peut s'avérer sujet à controverse. Par conséquent, la détermination précise du pouvoir de conclure des traités dans le domaine de l'environnement est difficile à établir avec certitude, que ce soit du point de vue intra-européen ou du point de vue des tiers.

Cela explique que, généralement, les traités conclus dans le domaine environnemental prennent la forme d'accords mixtes, dans la mesure où cela permet une participation conjointe de l'UE et de ses États membres. Du point de vue des co-contractants, cette participation conjointe n'est toutefois admise que si le champ d'application de l'accord le justifie, ce qui est le cas de la plupart des accords multilatéraux environnementaux.

Quoi qu'il en soit, l'UE et ses États membres font en sorte de se coordonner autant que possible au titre de ces accords mixtes, en vertu notamment du principe de coopération loyale¹⁴. Mais, au-delà de cet effort de coordination interne, l'UE cherche à créer des synergies avec d'autres acteurs-clés, à travers la promotion du droit international de l'environnement.

En effet, ces dernières décennies, l'UE a joué un rôle majeur dans la promotion des accords multilatéraux environnementaux, que ce soit pour favoriser le consensus nécessaire à leur conclusion, pour garantir leur entrée en vigueur par des ratifications en nombre et qualité suffisants ou pour encourager leur mise en œuvre effective. Tel est le cas, bien qu'à des degrés divers, dans les domaines identifiés par la stratégie de l'UE au titre de sa coopération avec ses partenaires de l'océan Indien.

Cette image de chef de file, bien qu'écornée en 2009 à Copenhague, est ainsi particulièrement nette dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques. Il faut néanmoins reconnaître que depuis l'adoption de l'accord de Paris, l'UE ne peut plus s'enorgueillir d'être l'unique *leader* de la lutte contre les changements climatiques.

Plus largement, comme en témoigne sa position au titre des négociations en cours sur la biodiversité marine au-delà des juridictions nationales, ou sur la pollution plastique, l'UE est, généralement, favorable à la conclusion d'instruments juridiquement obligatoires. Au-delà du fait que cela permet à l'UE de s'affirmer comme un acteur global en mobilisant sa « puissance normative »¹⁵, cette promotion des accords environnementaux multilatéraux s'explique par des considérations économiques, dans la mesure où le rapprochement des standards environnementaux qu'ils induisent favorise l'harmonisation des conditions de concurrence sur le marché global.

Il faut néanmoins souligner que ce *leadership* en faveur de la conclusion de traités environnementaux multilatéraux ne signifie pas que l'UE adopte toujours la position la plus ambitieuse. Par exemple, en matière de biodiversité marine, elle a certes formé une « coalition de haute ambition pour la biodi-

versité des zones ne relevant pas de la juridiction nationale »¹⁶ et plaide pour un nouveau cadre mondial pour la biodiversité post-2020 fixant des objectifs mesurables et assortis d'un mécanisme robuste de suivi et d'évaluation, mais elle n'a pas joué un rôle exemplaire en matière de subvention à la pêche¹⁷, bien qu'elle ait soutenu la conclusion de l'accord de juillet 2022 au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) encadrant cette question¹⁸. Si la pratique de l'UE en la matière a indéniablement évolué au cours des vingt années de négociation qui ont été nécessaires pour parvenir à cet accord, les progrès ont été lents et l'UE demeure parmi les membres de l'OMC qui subventionnent le plus la pêche¹⁹. Cette ambivalence est parfois dénoncée au titre de l'action environnementale bilatérale de l'UE dans ce domaine²⁰.

B – L'action environnementale bilatérale de l'Union européenne dans l'océan Indien

L'échantillon retenu pour analyser l'action environnementale bilatérale de l'UE dans l'océan Indien vise à refléter, autant que possible, les grands rapports de force et intérêts en jeu. Est ainsi envisagée la place des enjeux environnementaux dans les relations bilatérales de l'UE avec l'Australie, en tant que pays industrialisé, avec l'Inde, en tant que pays émergent, et avec les pays les plus vulnérables, dont les petits États insulaires en développement ou d'autres États du groupe « Afrique, Caraïbes, Pacifique » (ACP), l'Afrique du Sud constituant au sein de cet ensemble un cas à part.

Ces relations bilatérales peuvent prendre la forme de dialogues politiques, de partenariats stratégiques, de partenariats économiques ou d'accords de libre-échange et d'un soutien financier ou technique. S'il existe généralement une relation circulaire entre ces différents supports de l'action extérieure de l'UE dans

(13) C'est la distinction entre existence et exercice de la compétence. V. art. 3, § 2, et 216, § 1, TFUE.

(14) Art. 4, § 3, TUE.

(15) L. Cohen-Tanugi, L'Europe comme puissance normative internationale : état des lieux et perspectives, Groupe d'études géopolitiques, Les chemins de la puissance européenne, Revue européenne du droit, n° 3, déc. 2021 ; Z. Laïdi, La puissance par la norme, in Z. Laïdi (dir.), La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne, Presses de Sciences Po, 2008. 63 ; I. Manners, *Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ?*, Journal of Common Market Studies, vol. 40, n° 2, 2002. 235.

(16) Protéger l'Océan : le temps de l'action, Ares(2022)107868, 7 janv. 2022.

(17) D. Pauly et R. Sumaila, *No time for empty promises : Europe must lead on harmful fisheries subsidies*, Euractiv, 25 nov. 2020.

(18) Décision ministérielle de l'OMC du 17 juin 2022, Accord sur les subventions à la pêche, WT/MIN(22)/33, WT/L/1144.

(19) D. J. Skeritt, R. Arthur, N. Ebrahim, V. Le Brenne, F. Le Manach, A. Schuhabauer, S. Villasante et U. R. Sumaila, *A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union*, ICES Journal of Marine Science, vol. 77, n° 7-8, déc. 2020. 2741.

(20) I. Okafor-Yarwood et D. Belhabib, *The duplicity of the European Union Common Fisheries Policy in third countries : Evidence from the Gulf of Guinea*, Ocean & Coastal Management, vol. 184, 2020. 104953 ; A. Standing, *Are the EU's fisheries agreements helping to develop African fisheries ?*, CFFA-CAPE, 2016.



l'océan Indien, force est de constater que la place occupée par les enjeux environnementaux varie en fonction de l'interlocuteur considéré. À cet égard, il convient de distinguer les dialogues politiques qui visent à définir les orientations des relations bilatérales entre l'Union et un État ou groupe d'État tiers, de ceux qui mettent en œuvre un accord d'ores et déjà conclu.

Dans l'océan Indien, les dialogues que l'UE entretient avec les pays du groupe ACP, collectivement comme individuellement, sont les plus structurés et institutionnalisés. Ce sont également ceux qui portent le plus d'attention aux considérations environnementales. Conduits au titre de l'accord de Cotonou²¹ décliné en accords de partenariat économique, ces *fora* de coopération doivent, en outre, être conçus en liaison avec l'assistance financière et technique susceptible d'être fournie par l'UE²². À ces différents titres, des enjeux environnementaux prioritaires sont identifiés, afin d'être intégrés dans toutes les actions conduites, y compris en matière commerciale²³.

Ainsi, l'accord de partenariat économique avec l'Afrique orientale et australe²⁴ comporte un titre consacré aux ressources naturelles et à l'environnement, promouvant la coopération dans le domaine de la gestion de l'eau et de la préservation de la diversité biologique, ainsi que dans le lien entre commerce et environnement. L'article 52 pose également le principe d'une assistance financière de l'UE pour la mise en œuvre de cette coopération environnementale. De même, l'accord sur le commerce, le développement et la coopération conclu avec l'Afrique du Sud²⁵ contient une clause de coopération environnementale particulièrement élaborée²⁶ qui a donné lieu à l'instauration d'un dialogue bilatéral spécifique : le forum sur l'environnement, le changement climatique, le développement durable et l'eau²⁷. En outre, cet accord comporte plusieurs dispositions innovantes, dont l'une vise à renforcer l'*accountability* environnementale des entreprises du secteur minier²⁸ et une autre souligne le besoin de coopération régionale dans le domaine des énergies renouvelables²⁹. L'accord de partenariat économique avec les pays d'Afrique australe³⁰ s'inscrit aussi dans cette perspective, puisqu'il comporte un chapitre relatif au développement durable, qui apparaît toutefois plus en retrait³¹. Il en va de même de l'accord avec la Communauté de l'Afrique de l'Est³².

De manière plus spécifique, l'UE a aussi conclu plusieurs accords de partenariat³³ avec des pays ACP de l'océan Indien dans le secteur de la pêche³⁴. Ces accords permettent aux navires européens de pêcher dans les zones économiques exclusives de ses partenaires, en échange de quoi l'UE leur apporte un soutien, notamment pour le contrôle de la pêche INN.

Les dialogues entre l'UE et l'Inde s'appuient, quant à eux, sur un accord de coopération de 1994, conclu sur un fondement composite et un partenariat stratégique, conclu en 2004³⁵. Dans ce cadre, le sommet de juillet 2020 a donné lieu à l'adoption d'une déclaration conjointe assortie d'une feuille de route pour 2025 réitérant les sujets d'importance de cette coopération, dont l'environnement et les changements climatiques afin d'intensifier l'action commune en matière d'économie circulaire, de gestion de l'eau, de la qualité de l'air, des plastiques, de la biodiversité et des produits chimiques. Plus spécifiquement, depuis 2005,

l'environnement a été inscrit dans un plan d'action conjoint³⁶, et a donné lieu à la mise en place de plusieurs groupes de travail

(21) Accord de partenariat 2000/483/CE entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, Protocoles, Acte final, Déclarations, JOCE, n° L. 317, p. 3. L'accord original qui comportait déjà des dispositions spécifiques sur la coopération en matière environnementale (art. 32) ou sur les relations entre commerce et environnement (art. 49) a été révisé en 2010 et en 2017 pour lui permettre de traiter davantage des questions environnementales, telles que les changements climatiques (art. 32a). Le nouvel accord consacre un titre au sein des priorités stratégiques à « la durabilité environnementale et aux changements climatiques ». V. Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), d'autre part, COM(2021) 312 final, 11 juin 2021.

(22) Dans l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI-Europe dans le monde) fusionne une dizaine d'instruments d'action extérieure pour un budget de près de 80 milliards d'euros. Dans le cadre du CFP précédent (2014-2020), cette aide était fragmentée entre plusieurs instruments, dont le Fonds européen de développement (FED) destiné aux ACP, l'Instrument de coopération au développement (ICD) pour les pays en développement figurant sur la liste de l'OCDE, ou l'Instrument de partenariat (IP) au profit des pays émergents.

(23) G. Marin Duran, *The Role of the EU in Shaping the Trade and Environmental Regulatory Nexus: Multilateral and Regional Approaches*, in B. Van Vooren, S. Blockmans et J. Wouters (dir.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford Academic, 2013, 223.

(24) Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, COM/2008/0863 final, 16 déc. 2008. Appliqué à titre provisoire depuis 2012, cet accord concerne les Comores, Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe.

(25) Accord sur le commerce, le développement et la coopération (accord CDC) avec l'Afrique du Sud, JOCE, n° L. 311, 1999, 3, entré en vigueur en 2004.

(26) *Ibid.*, art. 84.

(27) Ce dialogue formel, instauré en 2007, fut relancé en 2016. Depuis, le forum se réunit annuellement et a permis des études, échanges et projets sur l'économie circulaire, les déchets plastiques et alimentaires, la gestion des ressources naturelles, ou la valorisation des services écosystémiques.

(28) Accord CDC, art. 58, § 1, c.

(29) *Ibid.*, art. 57.

(30) Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, JOUE, n° L. 250, 2016, 3. Pleinement entré en vigueur depuis 2018, cet accord concerne six États (Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambique, Namibie et Afrique du Sud). Il remplace l'accord CDC dans son volet commercial.

(31) Les dispositions du chapitre sur le développement durable demeurent très générales, en renvoyant aux accords multilatéraux environnementaux et à la coopération, notamment s'agissant des aspects commerciaux relatifs à la diversité biologique, à la gestion des forêts et à la pêche durable. Par ailleurs, l'autonomie réglementaire en matière environnementale est rappelée, bien que les parties reconnaissent qu'il est inapproprié de baisser leur niveau d'exigence environnementale pour favoriser le commerce ou l'investissement. Enfin, les dispositions de ce chapitre ne sont pas concernées par le mécanisme de règlement des différends.

(32) Proposition de décision du Conseil portant conclusion de l'accord de partenariat économique entre les États partenaires de la Communauté d'Afrique de l'Est, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, COM(2016)64 final, 2016/038 (NLE), 11 févr. 2016. Appliqué de manière provisoire depuis 2016, cet accord implique cinq États (Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie).

(33) Fondés sur les art. 38 à 43 TFUE.

(34) à (36) V. notes page suivante.

ou initiatives communs³⁷. L'objectif poursuivi à ces différents titres consiste principalement à élargir le cercle des acteurs impliqués, afin d'y intégrer la société civile et les entreprises, pour faire émerger des projets innovants, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau et des déchets.

Les relations bilatérales entre l'UE et l'Australie ont été ravivées en 2017 par la conclusion d'un accord-cadre de partenariat, entré en vigueur le 21 octobre 2022, et le lancement des négociations en vue d'un accord de libre-échange. Ils ont vocation à favoriser une coopération renforcée entre l'UE et l'Australie, notamment dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques. À cette fin, des dialogues sectoriels et de politique générale sont organisés régulièrement et un forum de *leadership*, impliquant une grande variété d'acteurs, a été mis en place.

Il convient, enfin, également de mentionner le dialogue thématique sans équivalent dans le domaine de l'environnement, que constitue l'Alliance mondiale sur le changement climatique. Mis en place par la Commission européenne en 2007, ce dialogue vise à renforcer la coopération entre, d'une part, l'UE et, d'autre part, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement (dont le Bangladesh ou les Maldives). Conçu comme un lieu d'échange de bonnes pratiques, et de facilitation du soutien financier et technique dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, il offre aussi à l'UE l'opportunité de forger le consensus sur les sujets de négociation toujours en cours de discussion à l'échelle multilatérale au titre du régime climat.

Bien que ce soit à des degrés divers, les enjeux environnementaux font ainsi systématiquement partie des priorités mises en exergue par les dialogues politiques bilatéraux conduits par l'UE dans l'océan Indien. Ils contribuent, dès lors, non seulement à affirmer l'identité politique de l'UE dans l'océan Indien, mais aussi à renforcer l'effectivité des dispositions environnementales d'accords économiques, qui constituent eux-mêmes des vecteurs importants de diffusion du modèle réglementaire européen³⁸.

La stratégie environnementale de l'UE semble donc globalement cohérente entre l'échelle multilatérale et l'échelle bilatérale, même si l'analyse mérite d'être nuancée. Quoi qu'il en soit, l'UE est en mesure d'être un chef de file en matière environnementale, y compris dans l'océan Indien. C'est d'autant plus le cas que cette stratégie environnementale de l'UE est également de nature à favoriser une meilleure intégration de l'océan Indien, en tant qu'ordre régional.

II. L'environnement, fer de lance de l'action de l'Union européenne dans l'océan Indien

En dépit de leur grande diversité, les États et territoires de l'océan Indien partagent les menaces d'instabilité que font peser sur la région les problèmes environnementaux³⁹. Pour autant, l'intégration de l'océan Indien, dans ce domaine comme dans d'autres d'ailleurs, est encore peu développée et lorsque tel est le cas, la coopération qui en résulte n'implique qu'une

partie des États riverains et des territoires insulaires de l'océan Indien.

Les puissances qui entendent exercer leur influence à l'échelle de l'océan Indien se positionnent principalement en termes militaires et de sécurité maritime. Dans ce contexte, les enjeux environnementaux pourraient permettre à l'UE de se démarquer et de trouver, peut-être plus facilement, sa place dans ce paysage géopolitique en pleine mutation.

L'UE peine, en effet, à s'imposer comme un acteur sécuritaire traditionnel. Elle est, en revanche, mieux « armée » pour adopter une approche préventive des conflits, intégrant la dimension environnementale. À ces titres, elle est, en effet, en mesure de participer directement (A) comme indirectement (B) aux efforts de coopération régionale entre les États et territoires de l'océan Indien.

A – La participation directe de l'Union européenne à la coopération régionale dans le domaine environnemental

L'UE est territorialement présente dans l'océan Indien, à travers ses régions ultrapériphériques. Bien entendu, et malgré une application différenciée du droit de l'UE dans ces territoires⁴⁰, cette seule présence permet à l'UE de diffuser ses standards et réglementations dans l'océan Indien. En termes d'intégration de l'océan Indien, cela lui confère également une compétence *ratione loci* pour participer directement à des orga-

(34) Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République des Seychelles, ST/5246/2020/INIT, JOUE, n° L. 60, 2020. 5 ; Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice, JOUE, n° L. 79, 2014. 3, dont le protocole a récemment été prolongé de six mois ; accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République de Madagascar du 28 oct. 2022, non publié, restaurant le partenariat interrompu en 2018, et accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores, JOCE, n° L. 290, 2006. 7 (dénoncé par l'UE en 2018). L'accord de partenariat pour la pêche durable avec le Mozambique est quant à lui inactif, son protocole d'application n'étant plus en vigueur.

(35) L'Union européenne et l'Inde ont également entamé en 2007 des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange. Toutefois, depuis 2013, les négociations ont stagné avant d'être relancées en juin 2022.

(36) Plan d'action conjoint adopté lors du sixième sommet UE-Inde, Delhi, 7 sept. 2005 (consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/86130.pdf, mis à jour en 2008, eas.europa.eu/archives/docs/india/sum09_08/joint_action_plan_2008_en.pdf).

(37) À partir de 2005, ont été mis en place un groupe de travail commun et un forum sur l'environnement, mais aussi plus spécifiquement un forum et un partenariat sur l'eau, une initiative sur le développement propre et le changement climatique ou encore une initiative sur l'utilisation efficiente des ressources.

(38) E. Morgera, *Bilateralism at the service of community interests ? Non-judicial enforcement of global public goods in the context of global environmental law*, *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 3, 2012. 743.

(39) F. Gemenne, S. Kabbej, R. Monange et J. Tasse, *Climate Security in the Western Indian Ocean*, IRIS, 2020.

(40) D. Blanc, L'Union européenne et ses outre-mer intégrés : quand l'exception devient commune, in E. Carpano (dir.), *L'exception en droit de l'Union européenne*, PUR, 2019. 267.

nisations régionales fondées sur une justification territoriale.

Pour autant, dans l'océan Indien, les seules organisations régionales auxquelles l'UE participe en tant que membre plénier sont des organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP), ouvertes non seulement aux États côtiers, mais aussi aux États (ou organisations internationales) qui pêchent ou ont un intérêt dans la gestion des stocks de poissons dans la région couverte par l'ORGP.

Ainsi, la participation de l'UE à l'accord de gestion des pêches du sud de l'océan Indien (SIOFA)⁴¹ et à la Commission des thons de l'océan Indien (IOTC)⁴² est aussi fondée sur le fait que la compétence principalement en cause est relative à la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, qui fait partie des compétences exclusives de l'UE. En effet, l'objectif de ces accords est de renforcer la coopération régionale afin de garantir la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques de la haute mer et les stocks chevauchants. Ils visent aussi à mieux détecter les cas de pêche INN.

Au-delà de son soutien financier, l'action de l'UE au sein de ces ORGP est principalement normative. Par exemple, lors de la réunion des parties de la SIOFA à Phuket en juin 2018, l'UE a été particulièrement impliquée dans la proposition consistant à déterminer cinq zones protégées du chalutage, suivant les conseils du comité scientifique s'inquiétant des répercussions de la pêche sur la diversité biologique et recommandant une approche de précaution. L'année suivante, l'UE a été à l'origine d'une proposition introduisant des dispositions spécifiques pour l'élimination du plastique à bord des navires de pêche. Au sein de l'IOTC, l'UE a proposé un amendement à la résolution sur les mesures de l'État du port afin de prévenir, détecter et éliminer la pêche INN, mais aussi l'interdiction des grands filets dérivants. En raison de sa participation directe, ces accords régionaux de gestion des pêches sont ainsi susceptibles d'être influencés par les standards environnementaux de l'UE.

En retour, les décisions adoptées par ces ORGP doivent être transposées en droit de l'UE. Or, cela favorise aussi une meilleure intégration des régions couvertes, dans la mesure où ces décisions en reflètent les spécificités sociales et économiques, ce dont l'UE doit tenir compte non seulement dans sa pratique locale, mais également au titre de sa politique commune de pêche et dans les positions qu'elle adopte au sein des enceintes multilatérales auxquelles elle participe par ailleurs.

La participation directe de l'UE à des organisations régionales de l'océan Indien esquisse ainsi des relations inter-régionales et témoigne donc des prémices d'une intégration régionale de l'océan Indien autour de la gestion des ressources naturelles selon une perspective utilitariste et intégrée. Le phénomène demeure toutefois limité, mais il est intéressant de constater une dynamique comparable au titre de la participation indirecte de l'UE à la coopération régionale de l'océan Indien dans le domaine environnemental.

B – La participation indirecte de l'Union européenne à la coopération régionale dans le domaine environnemental

L'UE n'est pas partie à la convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de l'océan Indien occidental⁴³. C'est, en effet, la France qui a ratifié cet accord et ses protocoles. La participation de la France se justifie au regard de l'objet de cette convention, qui est d'adopter une approche régionale, fondée sur des considérations écosystémiques du milieu marin et côtier, qui se traduisent néanmoins toujours, sur le plan juridique, par la prise en considération des compétences territoriales concernées. Or, les différents conflits territoriaux dans l'océan Indien ne favorisent pas une telle approche écosystémique⁴⁴. La différence avec les accords régionaux de gestion de la pêche tient au fait qu'ici la compétence environnementale principalement en cause est partagée entre l'UE et ses États membres. Cela explique que l'UE n'ait pas ratifié cette convention, bien que ce soit prévu⁴⁵.

De même, si la France a obtenu en 2020 le statut de partie à l'Association des États riverains de l'océan Indien (IORA)⁴⁶, tel n'est pas le cas de l'UE, qui ne dispose pas non plus du statut d'observateur ou de « partenaire de dialogue » ouvert aux or-

(41) Décis. n° 2008/780/CE du Conseil, 29 sept. 2008, concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord relatif aux pêches du sud de l'océan Indien, JOCE, n° L 268, p. 27.

(42) Décis. n° 95/399/CE du Conseil, 18 sept. 1995, relative à l'adhésion de la Communauté à l'accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien, JOCE, n° L 236, p. 24.

(43) Signée en 1985, et entrée en vigueur en 1998, la convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de l'océan Indien occidental (UNEP(DEPI)/EAF/PPP.6/8a/Suppl./F) rassemble dix États d'Afrique orientale et de l'océan Indien (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, Kenya, Somalie, Madagascar, Maurice, Comores, Seychelles et France). Elle est actuellement complétée par trois protocoles : le Protocole sur les aires protégées et la faune et la flore sauvage de la région de l'Afrique de l'Est (signé en 1985 et entré en vigueur en 1996), le Protocole relatif à la coopération régionale dans la lutte contre les pollutions marines en cas de situations critiques (signé 1985 et entré en vigueur en 1996) et le Protocole relatif à la protection du milieu marin et côtier contre la pollution due aux sources et activités terrestres, dit protocole LBSA (signé en 2010, en cours de ratification). Le projet final du 4^e Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été soumis aux plénipotentiaires des États parties en 2019.

(44) P. Ricard, Prévention et résolution des conflits d'usages en droit de la mer : quelques réflexions dans le cadre régional de l'océan Indien, Carnets de recherches de l'océan Indien, Réalités et imaginaires maritimes, n° 3, 2019, 89.

(45) L'article 29 de la Convention ouvre la signature à « toute organisation intergouvernementale régionale d'intégration exerçant des compétences dans des domaines couverts par la Convention et les protocoles et dont l'un au moins des États membres est un État de la région de la zone d'application de la Convention, à condition que ladite organisation régionale ait été invitée à participer à la Conférence de plénipotentiaires ».

(46) Créée en 1997, l'Association des États riverains de l'océan Indien comporte 23 membres (Australie, Bangladesh, Comores, Émirats arabes unis, France, Inde, Indonésie, Iran, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maldives, Maurice, Mozambique, Oman, Seychelles, Singapour, Somalie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande et Yémen). Il s'agit d'un forum régional de coopération réunissant à la fois des représentants gouvernementaux et des acteurs du secteur privé économique et académique, afin de faciliter notamment la gestion de la pêche et la gestion des risques de catastrophes.

ganisations internationales ayant la capacité et un intérêt à contribuer aux travaux de l'IORA. Or, il s'agit peut-être de l'organisation la plus à même d'adopter une approche régionale, à l'échelle de l'océan Indien, des questions environnementales⁴⁷.

L'UE n'est pas non plus partie à la Commission de l'océan Indien (COI), ce qui se comprend davantage dans la mesure où une telle possibilité n'est pas envisagée pas l'accord de Victoria dont la vocation première est le développement de l'espace indianocéanique, en favorisant la coopération entre les îles de l'espace africain du sud-ouest de l'océan Indien⁴⁸.


Pour autant, l'UE est loin d'être étrangère aux travaux conduits sous les auspices de la COI, dont elle est le principal contributeur financier et technique, la COI soutenant elle-même les travaux de la convention de Nairobi. La COI a par exemple constitué un partenaire important du secrétariat de la convention de Nairobi au titre des travaux préparatoires du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières, qui avait fait l'objet du projet « ProGéCo » déployé au sein de la COI grâce à un financement européen de 18 millions d'euros. Ainsi, de manière indirecte, par le biais de la COI, l'UE contribue aux travaux conduits au titre de la convention de Nairobi. Il est possible de penser qu'il en ira de même au sein de l'IORA avec laquelle la COI vient de signer un protocole d'entente.

Au sein de la COI, l'UE est d'ailleurs qualifiée de « partenaire » et bénéficie, depuis 2017, du statut d'observateur. Ce statut ne lui permet pas d'être formellement décisionnaire au sein de la COI. Cependant, elle y exerce une influence certaine, ne serait-ce que dans l'identification des actions jugées prioritaires à financer ou dans l'organisation institutionnelle de la COI. À ce dernier égard, la COI a récemment actualisé son règlement intérieur afin de répondre aux exigences des règles financières de l'UE. En outre, l'accord de Victoria a été révisé en 2020 afin de rendre compte de l'élargissement du périmètre d'action de la COI, de plus en plus tourné vers le développement durable et la protection de l'environnement. En plus de ses secteurs d'intervention originaires (diplomatie, économie, commerce, agriculture, conservation des ressources et des écosystèmes, sciences et éducation), les domaines d'action de la COI ont été élargis, entre autres, à la lutte contre le changement climatique et à l'économie bleue⁴⁹. Depuis le début des années 90, la COI a en effet mis en œuvre de nombreux projets ayant reçu le soutien de l'UE dans ces domaines⁵⁰. Mais la coopération entre l'UE et la COI a aussi parfois pris une tournure politique, comme en témoigne leur déclaration commune en amont de la 21^e Conférence des parties du régime climat.

Reste, enfin, à noter un dernier type de participation indirecte, mais déterminante, de l'UE à l'intégration régionale, à partir d'enjeux environnementaux : le financement de la coopération territoriale régionale⁵¹. Le programme INTERREG V Océan Indien pour la période 2014-2020, qui va être prochainement remplacé par le programme INTERREG VI (2021-2027), vise en effet à financer la coopération entre les régions ultrapériphériques de La Réunion et de Mayotte avec douze pays tiers du sud de l'océan Indien⁵² ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises. Or, trois des cinq priorités stratégiques de ce

programme portent sur les enjeux environnementaux, parmi lesquels l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique, mais aussi la pêche durable, et la préservation de la biodiversité. L'intégration environnementale régionale ainsi promue présente alors l'originalité de passer par des canaux transnationaux : mise en relation des chercheurs, des acteurs économiques, des experts, etc.

CONCLUSION

L'étude de l'action environnementale extérieure de l'UE dans l'océan Indien selon une approche holistique⁵³ permet de révéler le pragmatisme dont elle fait preuve pour favoriser une intégration régionale autour de ces questions et se démarquer des États qui entendent renforcer leur influence sur la région. Cela se traduit par la pratique et la promotion d'une coopération internationale qui se manifeste à la fois au titre des accords environnementaux multilatéraux, des accords économiques et de pêche durable, régionaux ou bilatéraux, et du soutien financier et technique qu'elle accorde à des projets conduits dans l'océan Indien par des acteurs de la région. En favorisant l'implication et la mise en relation de ces derniers, l'UE contribue à leur reconnaissance et à leur influence croissante que ce soit à l'échelle globale, ou dans l'océan Indien. Les partenariats qu'elle tisse à ce titre participent à la légitimité de l'action extérieure de l'UE dans la région, dans le domaine environnemental comme à d'autres égards, et plus largement à son affirmation en tant que partie prenante des relations internationales contemporaines. 

(47) En ce sens, v. E. Techera, *Law, Climate Change, and The Marine Environment in the Indian Ocean Region*, in R. S. Abate (dir.), *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law, U.S. and International Perspectives*, OUP, 2015. spéc. p. 403-405.

(48) Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien, Victoria, Recueil des instruments juridiques et institutionnels de facilitation du transport et des échanges en Afrique subsaharienne, Annexe VI-2, 1984.

(49) Accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien, Victoria, 6 mars 2020, art. 2.

(50) Pour un descriptif des projets complétés, v. commissionoceanindien.org/projets-clotures/, et pour les projets en cours, v. commissionoceanindien.org/projets-en-cours/

(51) H. Pongérard-Payet (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des outre-mers : vers un renforcement du soutien européen ?*, L'Harmattan, 2018.

(52) Union des Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Afrique du Sud, Tanzanie, Mozambique, Kenya, Inde, Sri Lanka, Maldives, Australie.

(53) E. Morgera, *Ambition, Complexity, and Legitimacy of Pursuing Mutual Supportiveness Through the EU's External Environmental Action*, in B. Van Vooren, S. Blockmans et J. Wouters (dir.), *op. cit.*, p. 195.