

LA ZONE DE TENSION DES ÎLES ÉPARSES (1959-1973) : CONVULSION DE LA GUERRE FROIDE DANS L'OcéAN INDIEN OU ULTIME ÉPISODE D'UNE DÉCOLONISATION MANQUÉE ?

Paul VILLATOUX

Docteur en histoire des relations internationales
Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Résumé : A partir de 1959 s'engage une confrontation feutrée, à fleurets mouchetés, entre la France et la jeune République malgache au sujet de la souveraineté sur les îles Éparses. Soustraites à la décolonisation de la Grande île au début de l'année suivante, celles-ci sont dotées d'un statut juridique incertain, résidu de l'ancien territoire d'outre-mer auquel elles étaient rattachées. Le différend éclate au grand jour en novembre 1973 à la suite d'un épisode de brusque montée de la tension dans un contexte de poussée de l'influence soviétique sur les rives ouest de l'océan Indien. Tout au long de ces quatorze années, deux discours s'entrechoquent, se défient et se confrontent sur la question de la souveraineté de ces îlots : l'un considère qu'elle témoigne du caractère inachevé du processus de décolonisation de Madagascar ; l'autre s'inscrit dans une logique de guerre froide et d'équilibre stratégique au cœur d'une zone d'affrontement en plein bouleversement.

Mots clés : Îles Éparses, guerre froide dans l'océan Indien, décolonisation de Madagascar, contentieux franco-malgache, Jacques Foccart.

Abstract : Since 1959, a muffled confrontation between France and the young Malagasy Republic begins about sovereignty over the Scattered Islands in the Indian Ocean. Removed from the decolonization of Madagascar at the beginning of the following year, these small islands have an uncertain legal status, a legacy of the former overseas territory to which they were attached. The dispute broke out in November 1973 as a result of a sudden rise in tension in a context of surging Soviet influence on the western shores of the Indian Ocean. Throughout these fourteen years, two discourses clash in the case of the sovereignty of these islands: one considers that it testifies to the incompleteness of the process of decolonization of Madagascar, the other considers the logic of Cold War and strategic balance in an area of rising confrontation.

Keywords : Scattered Islands in the Indian Ocean, Cold War in the Indian Ocean, decolonization of Madagascar, Confrontation between France and Malagasy Republic, Jacques Foccart.



**La zone sud-ouest de l'océan Indien : gros plan sur les îles Éparses.
Crédit : Aurélie Boissière/TAAF. Avec l'aimable autorisation des TAAF.**

Le contentieux franco-malgache sur les îles Éparses est l'un des plus anciens mais aussi l'un des plus épineux dossiers auquel doit faire face la diplomatie française depuis plus de quarante-cinq ans. Les cinq petits îlots au cœur de la discorde sont disséminés près des côtes de la Grande île, les quatre premiers, l'archipel des Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India et Europa, le long du canal du Mozambique, et le dernier, Tromelin, au nord-est de La Réunion, entre les Seychelles et Maurice qui en revendique

également la souveraineté. En raison de ses enjeux stratégiques, économiques et environnementaux, ce différend territorial continue ainsi de jouer un rôle non négligeable dans l'affirmation de la présence française dans la zone sud de l'océan Indien. D'une surface très modeste (43,2 km²), les îles Éparses représentent en effet 635 664 km² de zone économique exclusive (ZEE), depuis son instauration en février 1978, dont 355 664 dans le seul canal du Mozambique, soit près d'un tiers de sa superficie totale.

Si le sujet a fait l'objet, depuis longtemps déjà, de nombreuses études de droit, notamment de la part du Professeur André Oraison à partir du début des années 1970¹, aucun travail historique fondé sur la consultation de sources primaires, n'a, pour l'heure, été publié sur la question. Notre ambition, à travers cet article, est de proposer de nouvelles approches rendues possibles à la suite de la consultation de différents cartons aux archives nationales (AN) à Paris (notamment ceux du fonds Foccart) mais aussi au Service historique de la Défense (SHD) de Lorient ainsi qu'au centre de Météo-France du Chaudron à Saint-Denis de La Réunion. Ces recherches, menées dans le cadre de la préparation d'un mémoire d'habilitation à diriger des recherches et limitées à la période comprise entre la fin des années 1950 et le début de la décennie 1970, nous ont ainsi permis de dégager un certain nombre de nouveaux éclairages sur des aspects de la question qui jusqu'alors avaient été peu ou mal appréhendés.

Le premier concerne les conditions dans lesquelles ces modestes îlots ont été détachés administrativement de la Grande île à la veille de l'indépendance malgache : les Malgaches ont-ils été mis immédiatement au courant de ce « dessaisissement » ? L'ont-ils accepté ? Se sont-ils désintéressés du sort de ces îles jusqu'au début des années 1970 ?

Le deuxième se rapporte à la persistance du caractère peu orthodoxe, et conçu à l'origine comme temporaire, du statut juridique de ces « poussières d'Empire »². Pourquoi les îles Éparses sont-elles restées si longtemps des « cas de fossilisation juridique »³ qui ne sont compris dans aucune collectivité territoriale de la République française et ont parfois été assimilés aux dernières terres sur lesquelles a régné le statut colonial ?

Enfin, le troisième a trait aux circonstances qui ont présidé à la « militarisation » de trois de ces îles au début des années 1970 avec la mise en place de relèves constituées d'une dizaine puis d'une quinzaine de soldats parmi lesquels un gendarme qui, depuis 45 ans, se relaient pour monter la garde dans le canal du Mozambique dans une sorte de réplique maritime du « désert des Tartares ».

Le contentieux franco-malgache sur les îles Éparses apparaît ainsi sous l'angle d'une double problématique qui, tout au long de la période 1959-1973, ne cesse de ressurgir sous des formes parfois nouvelles et avec des contours souvent inédits : s'agit-il avant tout d'un simple problème de décolonisation inachevée, à l'instar de Mayotte ou de l'archipel des Chagos ? Faut-il plutôt y voir un épisode de la rivalité Est-Ouest, une convulsion de la guerre froide dans l'océan Indien, théâtre propice à la fameuse « chasse aux îles » qui oppose États-Unis et URSS pour le contrôle des voies d'accès vers les « mers chaudes » ?

¹ Voir notamment : André ORAISON et François MICLO, « Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (Des curiosités juridiques) », *Rec. Penant*, janvier-mars 1974, p. 136-170 et André ORAISON, « A propos du différend franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (La succession d'États sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) », *RGDIP*, juillet-septembre 1981, p. 465-513.

² Pour reprendre le terme de Renan LEMESTRE, « Poussières d'Empire... Les îles Éparses, territoire français de l'océan Indien », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2008, p. 157-173.

³ « Ces résidus de TOM offrent un cas de fossilisation juridique » précise une note sur la situation des îles dites « Éparses », 27 juillet 1979, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

I) LA QUESTION DU TRANSFERT DE SOUVERAINETÉ

A. L'affirmation d'une souveraineté française

Le 12 janvier 1959, le capitaine de vaisseau Ybert, commandant la Marine française à Madagascar, sollicite le Service historique de la Marine (SHM), alors installé avenue Octave Gréard, à Paris, dans le cadre d'une recherche des dates et des circonstances des prises de possession de certains îlots autour de Madagascar, parmi lesquels Europa, Juan de Nova, les Glorieuses et Tromelin⁴. La demande n'a alors rien d'anodin mais s'inscrit dans un processus visant à s'interroger sur l'opportunité de détacher administrativement ces territoires de Madagascar. L'affaire semble d'autant plus urgente que la proclamation de la République malgache, le 14 octobre 1958, à l'issue de la victoire du « oui » au référendum sur la Communauté organisé le 28 septembre précédent, ouvre la voie à une indépendance pleine et entière de la Grande île à courte échéance. Cette aspiration n'est pas officiellement revendiquée par Philibert Tsiranana, alors président du Conseil de gouvernement autochtone de Madagascar et futur président de la jeune République malgache. Toutefois, l'influence des courants venus d'Afrique, notamment du Sénégal et du Soudan qui ont annoncé leur intention d'unir leurs Etats dans une Fédération du Mali créée le 17 janvier 1959, ont un grand retentissement à Madagascar et sont à l'origine de tensions au sein même de la population qui conserve le souvenir et la nostalgie de l'ancien prestige du royaume Merina.

Dans sa réponse datée du 12 février 1959, le capitaine de vaisseau Rostand, alors chef du SHM, énumère avec précision les arguments sur lesquels la France peut s'appuyer afin d'affirmer sa souveraineté sur ce qui est alors désigné sous le terme d'« îlots de l'océan Indien » :

« La prise de possession de l'îlot Europa a été effectuée par le capitaine de frégate Forestier, commandant Le Fabert, le 22 février 1897. Le pavillon national y a été arboré et salué à 7 h 25 du matin. La prise de possession de l'îlot Juan de Nova a été effectuée par le capitaine de frégate Forestier, le 18 février 1897. Le pavillon national y a été arboré et salué à 2 h 49 du soir. En août 1897, le commandant du Fabert a pris possession des récifs Bassas da India... La prise de possession des îles Glorieuses a été effectuée par le capitaine de vaisseau Richard, commandant Le Primauguet, le 23 août 1892 à 3 heures du matin. »⁵

Seuls les droits de la France sur l'île de Tromelin demeurent incertains selon l'organisme historique de l'état-major général de la Marine, les visites attestées du vaisseau *Diane* en 1722 et de la corvette *La Favorite* n'ayant donné lieu à aucune prise de possession. Pour autant, le gouvernement français peut s'appuyer, dans ce dernier cas, sur un état de fait : en janvier 1953, à l'issue d'une conférence de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) tenue à Tananarive, la France s'est vue officiellement confier l'installation d'une station météorologique permanente à Tromelin, sans que ne soit émise la moindre protestation de la part du gouvernement britannique qui, en vertu du traité de Paris du 30 mai 1814 cédant l'île de France (Maurice) et ses dépendances à la couronne anglaise, aurait pu demander à faire valoir ses droits sur cet îlot d'à peine un kilomètre carré. De façon plus générale d'ailleurs, la mise en place par les services français à Madagascar de stations d'observation météorologique sur Europa d'abord, dès 1950, puis sur Tromelin quatre ans plus tard, qu'accompagne l'aménagement d'aérodromes succincts sur chacune d'elles, constitue un signe particulièrement fort des

⁴ Note-Express n° 6 EM/CAB, 12 janvier 1959, SHD/Lorient, 20A¹²².

⁵ Note sur les îlots français de l'océan Indien, n° 67 EMG/Hi, 12 février 1959, SHD/Lorient, 20A¹²².

intentions de la France à l'égard de ces îlots. Il ne fait alors guère de doute qu'au-delà de leur importance météorologique, ces stations ont, dès cette époque, avant tout pour objet de signifier de manière claire, par une présence permanente, la souveraineté française sur ces îles, les relèves des personnels de la météorologie étant assurées tous les six mois par des appareils de l'armée de l'Air depuis la base aérienne d'Ivato, non loin de Tananarive.

Située à l'entrée nord du canal du Mozambique et d'un accès plus facile, l'île de la Grande Glorieuse fait, elle aussi, l'objet de l'aménagement en 1955 dans sa partie nord d'une station météorologique de fortune qui ne fonctionne d'abord que par intermittence, d'octobre à mai, pendant la saison cyclonique, puis de manière permanente à partir de 1959. Enfin, Juan de Nova jouit d'un régime particulier. En juin 1951, le Franco-Mauricien Hector Paturau, ancien officier des forces aériennes françaises libres devenu par la suite consul de France à Maurice, frère de Maurice Paturau, compagnon de la Libération, décide de s'y installer pour y reprendre l'exploitation de phosphate, florissante dans les années 1930 (plus de 10 000 tonnes par an) avant que la guerre n'en interrompe la production. Son entreprise, la société française des îles de Madagascar (SOFIM), obtient ainsi une concession pour une durée de quinze ans et engage jusqu'à 70 ouvriers ainsi que des contremaîtres mauriciens et seychellois tandis que de nouvelles installations sont construites. Dès la première année de production, plus de 50 000 tonnes de phosphate sont transbordées vers l'Europe. Si l'on en croit le général Henri Salaün, ancien chef de corps du 2^e régiment de parachutistes d'infanterie de marine (RPIMa) basé à La Réunion, qui a eu l'opportunité de s'entretenir avec Hector Paturau au milieu des années 1970, cette volonté de l'État français de confier la gestion de l'île à un particulier ne doit rien au hasard⁶ :

« Paturau m'a raconté que lorsque de Gaulle prit connaissance des forfaits perpétrés en 1944 dans le canal du Mozambique par deux U-Boote à long rayon d'action qui relâchaient à Juan de Nova pour y effectuer des réparations ou s'y ravitailler⁷, il aurait assuré : "Jamais la France ne lâchera ces îles." A la fin du conflit, pour affirmer notre présence dans la région, il aurait facilité la réimplantation d'une usine de phosphate à Juan de Nova sous la responsabilité de Paturau. »

Si les liaisons maritimes constituent les voies d'approvisionnement privilégiées avec l'existence d'un wharf d'embarquement bien équipé, relié à un rail Decauville sur lequel transitent des wagonnets permettant de convoyer le précieux engrangé, l'île bénéficie également d'une infrastructure aéronautique. Quoique moins intéressante sur le plan météorologique que les autres îles, Juan de Nova est par ailleurs équipée dès novembre 1953 d'un poste auxiliaire chargé d'effectuer à heure fixe des relevés de température et de pression. Installé en bordure de piste par un prévisionniste du service météorologique de Madagascar, l'abri météo demeure sous la responsabilité exclusive d'Hector Paturau et de son personnel.

⁶ Entretien avec le général (2S) Henri Salatin à Concarneau, le 26 juin 2017.

⁷ En 1944, deux U-Boote, les U861 et U862, opèrent notamment dans le canal du Mozambique et parviennent à couler plus d'une demi-douzaine de cargos alliés, parmi lesquels le *Radbury* dont les rescapés échouent sur l'île Europa. A l'issue du conflit, les autorités françaises découvrent les vestiges d'un poste militaire occupé par la *Kriegsmarine*. Cf. à ce propos, l'excellent et indispensable livre d'Alain HOARAU, *Les îles Éparses. Histoire et découverte*. Saint-André ; Azalées Éditions, 2002, 238 p. Nous avons eu l'opportunité de nous entretenir longuement et à plusieurs reprises avec Alain Hoarau qui a bien voulu nous confier toute sa documentation sur les îles Éparses. Qu'il en soit remercié ici.

B. Une décision politique

Haut-commissaire de la République française à Madagascar, André Soucadaux est, dès le printemps 1959, l'un des plus ardents défenseurs du maintien de la souveraineté française sur ces îlots, qu'il juge incontestable. Dans une lettre qu'il adresse le 17 juin au ministre de l'outre-mer, il souligne ainsi :

« Le rattachement de ces îles, pour des motifs de pure commodité administrative, au territoire de Madagascar, à l'époque où celui-ci était partie intégrante de la République française et par les autorités françaises, n'a pas eu pour effet de les soustraire à la souveraineté française... Les documents du Service historique de la Marine indiquent que ces îles ont été placées sous la souveraineté de la France à l'occasion de "prises de possession" régulièrement effectuées au regard du droit international, c'est-à-dire que ces terres sur lesquelles le pavillon national a été arboré étaient vierges de toute occupation précédente et singulièrement de tout peuplement aborigène ou malgache. »⁸

Le haut fonctionnaire français l'assure : « Ces îles ne sauraient être revendiquées par l'actuel État malgache qui ne possède aucun droit, de quelque nature qu'il soit, à faire valoir sur elles. Le gouvernement actuel n'y a d'ailleurs pas prétendu jusqu'ici. » Pour autant, le rattachement administratif de ces îles à Madagascar pourrait attiser des convoitises « s'il n'a pas été mis fin, entretemps, à celui-ci ». André Soucadaux suggère alors que ces îlots soient considérés comme des « bases de la Marine » et leur administration confiée par le ministère de la Marine à l'administrateur supérieur des Comores « sans qu'elles soient incorporées à ce territoire pour le cas où celui-ci évoluerait vers un autre statut »⁹.

Au début du mois de juillet 1959, le premier ministre, Michel Debré, s'empare de la question et lance une étude « en vue de déterminer l'importance des îles Europa, Juan de Nova, les Glorieuses, Tromelin, au point de vue de la Défense ». Consulté, l'état-major général de la Défense nationale (EMGDN) se montre pour le moins réservé. Si l'implantation d'un système radar permettant d'assurer la protection aérienne de Madagascar peut être envisagée dans un avenir plus ou moins lointain, ces îles ne semblent alors présenter que fort peu d'intérêt pour les armées. Dans une note datée du 17 septembre 1959, l'EMGDN constate :

« L'infrastructure aérienne serait insuffisante en temps de guerre et son aménagement ainsi que celui d'appareils de détection exigerait des dépenses trop importantes ; il faudrait défendre les installations aériennes par des forces terrestres très difficiles à ravitailler ; enfin, de dimensions très réduites, ces îlots constitueraien des objectifs ponctuels faciles à attaquer. »¹⁰

Il se prononce ainsi clairement pour le rattachement des îles à la nouvelle République malgache au cas où celle-ci déciderait de quitter la Communauté. En réalité, le sort de ces îles se joue avant tout à l'Élysée, l'affaire étant pilotée directement par le général de Gaulle et son conseiller technique en charge des affaires ultramarines, Jacques Foccart¹¹. L'idée qui prévaut alors est de placer préventivement ces îles sous l'autorité

⁸ Lettre du haut-commissaire de la République française à Madagascar au ministre de la France d'outre-mer, 17 juin 1959, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Fiche pour le général d'armée, chef d'état-major général de la Défense nationale, EMGDN, Organisation générale, 17 septembre 1959, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

¹¹ A la lecture des archives, le rôle de Jacques Foccart dans le maintien de la souveraineté française semble très important. Il demeure toutefois en coulisses jusqu'à sa nomination comme Secrétaire général de la

d'un délégué du gouvernement dans l'une des collectivités territoriales de la République dans l'océan Indien. Le Secrétariat général pour la Communauté fait d'ailleurs part de cette idée dès le 24 juin 1959 à Michel Debré¹² qui rend son arbitrage le 6 novembre 1959 en demandant à son ministre délégué, « chargé du Sahara, des départements et territoires d'outre-mer et de l'énergie atomique »¹³, Jacques Soustelle, de procéder au placement des « îlots au large de Madagascar » (nommément Europa, Juan de Nova et les Glorieuses) sous l'autorité de l'administrateur supérieur des Comores, à l'exception de Tromelin qui « doit être rattachée à La Réunion »¹⁴. La mise en œuvre de cette décision est alors suivie de près par l'Elysée, de Gaulle n'hésitant pas, dans une lettre du 3 décembre 1959, à hâter le processus, rappelant à Soustelle : « J'estime devoir vous signaler l'urgence des textes plaçant ces îles sous l'autorité d'un délégué du gouvernement français dans l'une des collectivités territoriales de la République française, à savoir le préfet de La Réunion ou, à défaut, l'administrateur supérieur des Comores. »¹⁵ A cette date, l'accession prochaine de Madagascar à l'indépendance, en dehors de la Communauté, ne fait en effet plus guère de doute.

Or, à la fin de l'année 1959, se pose la question non seulement de la légitimité de cette décision mais surtout de la détermination du poids juridique de la mesure préconisée. Les Affaires étrangères conseillent alors de procéder par voie de décret du président de la République. L'avantage d'une telle démarche est parfaitement apprécié : « *En sa qualité de président de la Communauté, le président de la République exerce un arbitrage entre les intérêts de la République et ceux des États... Ses actes peuvent ainsi mieux s'imposer à ces États, notamment Madagascar.* »¹⁶

C. Une mise devant le fait accompli ?

Le problème de possibles objections malgaches est pointé du doigt dès cette époque par le Quai d'Orsay, et ce en dépit des assurances données par André Soucadaux quant aux bonnes dispositions de Philibert Tsiranana concernant le rattachement des îles à l'administration française :

« *Il serait préférable de lui parler préalablement du projet de décret plutôt que de le placer devant le fait accompli et de le laisser ensuite éventuellement protester contre ce rattachement sous la pression du nationalisme malgache... et la crainte d'avoir à rapporter un acte qui aurait été jugé "colonialiste".* »¹⁷

« Colonialiste »..., le mot est lâché et suscite bien des méfiances parmi les diplomates français. Pourtant, le choix qui est fait ne s'embarrasse guère de telles préoccupations. C'est ainsi que le 2 février 1960 un décret est bel et bien signé par le président de la République reprenant les dispositions adoptées par le premier ministre le 6 novembre précédent et plaçant les îles sous l'autorité administrative pour partie de

Communauté française en mars 1960, succédant à Raymond Janot. Voir à ce sujet : Frédéric TURPIN, *Jacques Foccart. Dans l'ombre du pouvoir*. Paris ; CNRS Éditions, 2015, 488 p.

¹² Lettre du Secrétaire général de la Communauté au Premier ministre, 24 juin 1959, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

¹³ Sur la complexité des appellations et périmètres de gouvernance des différents ministres de l'outre-mer sous la Ve République, voir : Gérard BELORGEY, « Le ministère de l'outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme », *Revue française d'administration publique*, 2002/1 (n°101), p. 83-96.

¹⁴ Décision citée par Note du Cabinet militaire du Premier ministre pour le chef d'état-major général de la Défense nationale, 4 février 1960, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

¹⁵ Lettre du président de la Communauté au ministre délégué auprès du Premier ministre, 3 décembre 1959, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

¹⁶ Note pour le chef de service des Affaires politiques et de l'administration centrale, 27 décembre 1959, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

¹⁷ *Ibid.*

l'administrateur supérieur des Comores, pour partie du préfet de La Réunion¹⁸. Toutefois, le texte n'est, volontairement, pas publié au *Journal Officiel* pour des raisons de discrétion. A quelques jours de l'ouverture des négociations franco-malgaches¹⁹, il s'agit de ne pas froisser la susceptibilité des représentants de la Grande île et de maintenir le climat de confiance et d'amitié qui règne alors. D'autant que les accords de coopération s'avèrent particulièrement cruciaux pour l'ancienne puissance coloniale qui souhaite maintenir sa position stratégique dans la région. Ils concernent en particulier le domaine de la Défense avec la mise à disposition, pour les forces françaises, d'installations militaires. Ces dernières sont principalement constituées de l'importante base stratégique de Diego-Suarez, ainsi que des sites d'Ivato, d'Antsirabe, de Tamatave et de Fort-Dauphin. L'État malgache a également accepté de reconnaître aux forces armées françaises la libre utilisation de ses réseaux publics de transmission, de ses infrastructures portuaires, maritimes, fluviales, routières, ferroviaires et aériennes, le libre transfert de ses personnels, matériels et denrées ainsi que la faculté d'installer et de faire usage, sur son territoire et dans ses eaux territoriales, des balisages aériens et maritimes et des moyens de transmissions nécessaires à la sécurité et à l'accomplissement de sa mission.

Les autorités malgaches sont-elles mises au courant de la teneur du décret du 2 février 1960 ? Si l'on en croit les mémoires de Michel Debré, la question des îles n'est pas évoquée lors des négociations afin d'être réglée « en tête-à-tête avec Tsiranana ». L'ancien premier ministre souligne ainsi :

« Ces très petites îles inhabitées relèvent de la seule souveraineté de la France. La III^e République les a mises sous l'autorité du gouverneur de Madagascar. Tsiranana souhaiterait leur dévolution au nouvel État. Je ne peux le suivre sur ce point. Ces îles resteront sous la souveraineté française... »²⁰

Il semblerait donc que Tsiranana n'ait été averti de la décision française du maintien de sa souveraineté sur les îles qu'à compter de cet entretien dont on ignore la date exacte. Une note préparée par l'équipe Foccart, semble-t-il peu avant l'entrevue, évoque d'ailleurs la nécessité « d'informer le gouvernement malgache des récentes décisions et pour ménager ses susceptibilités, de le faire par une communication verbale ». Un argumentaire, s'appuyant notamment sur une certaine forme de contrepartie à la reconnaissance par la France de l'île Sainte-Marie comme « partie intégrante de la République malgache »²¹, est même proposé et on peut légitimement supposer qu'il a servi de base à Michel Debré :

« Au cours de cette démarche préliminaire, il serait possible... de donner tous apaisements en ce qui concerne le maintien des facilités dont la République malgache pourrait avoir besoin dans l'avenir. Au surplus, au cours de cet entretien, il serait possible d'apaiser les réticences éventuelles du chef du gouvernement malgache en faisant valoir les sacrifices que la France consentira sur Nossi-Bé et Sainte-Marie et en évoquant les garanties que nous souhaiterions

¹⁸ Décret du 2 février 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

¹⁹ Les négociations s'ouvrent à Paris le 11 février 1960... Voir à ce propos, le très instructif : Gérard CONAC et Guy FEUER, « Les accords franco-malgaches », *Annuaire français de droit international*, volume 6, 1960, p. 859-880.

²⁰ Michel DEBRE, *Gouverner, 1958-1962*. Mémoires, tome 3, Paris ; Albin Michel, 1988, p. 334.

²¹ Cette reconnaissance s'est faite contre la volonté des Saint-Mariens qui réclament la départementalisation de leur île dès le 21 novembre 1959.

obtenir en faveur des populations de ces deux îles dont les appels nous créent des préoccupations légitimes. »²²



Le camp de fortune et la première station-météo de l'île Europa en 1950.

Crédit : Coll. P. Villatoux

Or, rapidement, se pose le problème, du côté français, de la légalité du décret pris le 2 février 1960. Une note préparée le 28 mars 1960, alors que les négociations franco-malgaches touchent à leur fin, par Robert Lecourt, ministre d'État chargé des relations avec la Communauté, et ses équipes, sonne ainsi comme un rappel de la fragilité de la position française dans cette affaire :

« Dans la mesure où le décret du 2 février 1960 a pu faire des îlots ou archipels un quelque chose "sui generis" relevant de la seule République française, il se rencontre une singulière difficulté : à quelle date les instances locales (de l'État de Madagascar ou du TOM des Comores) ont-elles perdu compétence à l'égard des îlots ou archipels ? En effet, le décret du 2 février 1960 n'a pas été publié au JORF ni promulgué "localement" ... »²³

C'est donc incontestablement pour donner un caractère davantage légal à la procédure tout en confirmant de manière plus explicite les droits de la République sur les cinq îles, qu'un nouveau décret est pris, semble-t-il dans la précipitation, le 1^{er} avril 1960, la veille de la signature des accords franco-malgaches, mais publié au *Journal Officiel* très tardivement (14 juin 1960), douze jours seulement avant la proclamation officielle de l'indépendance de la Grande île²⁴. Ne pouvant être identique au premier, le décret place cette fois les îles sous l'autorité directe du ministre responsable des

²² Note à l'attention de Monsieur le président de la Communauté, sd, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

²³ Note préparée chez M. Lecourt au sujet des îlots de l'océan Indien, 28 mars 1960, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

²⁴ Note au sujet de la situation des petites îles au large de Madagascar, Direction des Affaires africaines et malgaches, Ministère des Affaires étrangères, 20 octobre 1960, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

départements et territoires d'outre-mer sans que soit précisé pour autant leur statut²⁵. Une décision prise quelques mois plus tard par le ministre des DOM-TOM, par un arrêté du 19 septembre 1960 non publiée au *JO*, confie à titre provisoire leur administration au préfet de La Réunion, *intuitu personae*, en tant que délégué du gouvernement²⁶. Le caractère « provisoire » témoigne des hésitations du gouvernement de l'époque tout en ouvrant la porte à une évolution future.

II) UNE CONTESTATION FEUTRÉE SUR FOND DE NÉO-COLONIALISME

A. Les problèmes logistiques

Pour l'heure, les autorités françaises sont confrontées à différents problèmes qui rendent difficiles, dans les faits, le transfert de souveraineté et l'application du décret du 1^{er} avril 1960. Le premier concerne la situation géographique des îles, éloignées (à l'exception de Tromelin) d'environ 1 500 km de La Réunion. A cet égard, des représentants du ministre des DOM-TOM font part, à l'issue d'une visite sur la Grande île en septembre 1960, des inquiétudes d'André Soucadaux, qui occupe désormais le poste d'ambassadeur de France auprès de la République malgache :

« Il ne nous a pas caché que le rattachement à La Réunion était une "hérésie administrative" car, qu'il s'agisse de la météo ou de l'exploitation du guano, tout passe par Madagascar... »²⁷

Il est vrai qu'à la suite des installations initiales de la première moitié des années 1950, les agents français de la météorologie nationale ont implanté sur place des techniciens, cadres et manœuvres malgaches appartenant aux services météorologiques de Tananarive qui se succèdent tous les six mois dans les stations météorologiques et y vivent dans des conditions spartiates. A compter du 1^{er} janvier 1960, devant la perspective de la proclamation de l'indépendance de Madagascar, la gestion des relèves des personnels de la météorologie sur les îles est confiée presque naturellement (mais de manière informelle) à l'Agence pour la sécurité et la coordination de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), organisme multinational créé en décembre 1959 pour regrouper et coordonner les espaces aériens des jeunes Républiques africaines et malgaches, les assister techniquement et financièrement, tout en formant des spécialistes autochtones. L'Agence assure ainsi la gestion des installations et services intéressant les aérodromes et stations météorologiques de l'espace aérien placé sous son contrôle. Un accord particulier, passé en octobre 1960 avec la République malgache, confie même à l'ASECNA l'administration du réseau synoptique météorologique et celle des postes auxiliaires. En signe de bonne volonté et de coopération, un projet d'accord est alors élaboré par les services du Secrétariat général à l'aviation civile (SGAC) en vue de charger l'ASECNA des services de l'aviation civile dans les territoires français de l'océan Indien²⁸.

²⁵ Décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France, JORF du 14 juin 1960, AN/Pierrefitte, 19950280/50. Une note manuscrite issue des papiers Foccart indique explicitement : « Un décret a déjà été signé. Pour le publier, il faut en prendre un autre à une date plus récente, qui serait dans une forme différente. » AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

²⁶ Arrêté du 19 septembre 1960 relatif à l'administration des îles Europa, Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova et Bassas da India, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

²⁷ Note à l'attention du ministre d'État chargé du Sahara, des départements et territoires d'outre-mer, 13 septembre 1960, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

²⁸ Voir à ce sujet notre étude : « La desserte aérienne des îles Éparses (1^{re} partie) », *Icare*, n° 244, mars 2018, 133 p.



Déchargement du matériel nécessaire à la réfection de la station météo d'Europa, en 1968, par le LCT de la Marine nationale opérant depuis Diego-Suarez. Crédit : Yves Morelle



Mission de ravitaillement de la station météo de Tromelin en 1965. Les liaisons se font alors à bord de C-47 Dakota de l'armée de l'Air opérant depuis Ivato.

Face à ce qui lui apparaît comme une remise en cause de la souveraineté française et une possible intrusion malgache au sein d'un espace stratégique considéré comme majeur, le préfet de La Réunion, Jean Perreau-Pradier, reçoit l'appui du général de Gaulle et obtient en 1961 que la gestion des services de l'aéronautique et de la météorologie des îles Éparses (à l'instar de ceux de La Réunion) échappe à la prise en charge de l'ASECNA et demeure sous la dépendance du ministère des Travaux publics²⁹. A cet effet, la météorologie nationale procède, à partir du mois de mars 1961, au recrutement et à la formation accélérée de personnels de nationalité française, recrutés à La Réunion, destinés à assurer les prochaines relèves programmées au mois de novembre³⁰.

Sur le plan logistique, les recommandations du ministère des Affaires étrangères sont alors d'effectuer les premières relèves « avec le maximum de discrétion afin d'éviter que le gouvernement malgache ne saisisse cette occasion pour remettre en question le statut des petites îles au large de Madagascar »³¹. L'idée est d'utiliser prioritairement les moyens de l'armée de l'Air pour Tromelin et Europa, qui disposent de pistes sommaires, et ceux de la Marine nationale pour ce qui concerne les Glorieuses. Or, dans un premier temps, cette option s'avère difficile à mettre en œuvre, alors même qu'il s'agit de convoyer des personnels météo depuis La Réunion pour des forces aériennes françaises qui demeurent implantées à Madagascar. Pour les premières relèves, le trajet s'avère généralement relativement compliqué : pour gagner Europa, par exemple, les agents de la météo doivent prendre à Gillot le Constellation d'Air France desservant La Réunion à la métropole trois fois par semaine afin de profiter de l'escale à Tananarive avant de gagner Tulear par le vol de Madair, future Air Madagascar. Enfin, la dernière portion est accomplie à bord d'un DC-3 affrété spécialement par le service météo. Pour d'évidentes raisons diplomatiques, l'affrètement d'appareils d'Air Madagascar n'a pourtant guère les faveurs de l'autorité préfectorale et constitue, dans un premier temps, une alternative faute de mieux. Il faut attendre 1965 et la décision prise par le commandement de l'Air de la zone d'outre-mer n° 3 (future zone sud de l'océan Indien) de confier intégralement au Groupe aérien mixte d'outre-mer (GAMOM) 50 d'Ivato la mise en œuvre de « lignes régulières assurant le ravitaillement et la liaison avec les stations météorologiques des îles »³². Les relèves météos s'effectuent donc désormais par l'un des dix C-47 militaires en dotation à la BA 181 et s'apparentent tout autant à des missions de relevés de données qu'à un acte de présence destiné à affirmer la souveraineté de la France sur ces îlots perdus du bout du monde.

B. La question des dossiers domaniaux

Si le président Tsiranana est informé verbalement de l'existence d'un décret soustrayant les îles Eparses de la souveraineté malgache, il demeure apparemment pendant plusieurs mois le seul dans la confidence, ni son gouvernement, ni son parti politique, le PSD (parti social-démocrate), encore moins l'opinion publique malgache n'ayant été mis au courant. Dans une note du 4 mai 1961, Jean Foyer, secrétaire d'État chargé des relations avec la Communauté au cabinet de Michel Debré, prend soin de rappeler :

« *Lors de la conclusion des négociations franco-malgaches, j'ai moi-même donné connaissance au président Tsiranana du texte du décret du premier avril 1960...*

²⁹ Télégramme des Affaires étrangères à Jacques Foccart, 28 septembre 1961, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

³⁰ Entretien avec Maxime Turpin, ancien technicien météo, à Saint-Denis de La Réunion, le 15 mai 2017.

³¹ Note du 14 septembre 1960, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

³² Cahier d'ordres et de travail aérien du GAMOM n° 50, mars 1965, SHD/Vincennes, AI/7C2291.

Il avait répondu que son gouvernement n'émettrait aucune revendication sur les îles... »³³

Dès le 23 avril 1960, dans une lettre à Jacques Foccart, André Soucadaux confirme le caractère non officiel de la communication du contenu du décret tout en mettant en avant les difficultés administratives que ce transfert de souveraineté non validé par le gouvernement malgache risque de faire surgir :

« Je crois savoir que lors de la conclusion des récentes négociations franco-malgaches, le président Tsiranana a été informé, verbalement, de cette question. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire connaître si le gouvernement compte prochainement, comme cela me paraît souhaitable, confirmer par écrit cette communication verbale, afin de me permettre de régler à mon tour et en accord avec toutes les autorités locales intéressées les problèmes d'ordre pratique que pose ce transfert de responsabilité dans l'administration des îles... »³⁴

Si légère qu'elle puisse être, l'administration des îles nécessite en effet le transfert aux autorités françaises d'un certain nombre de dossiers administratifs détenus par des instances malgaches (service des domaines, de l'enregistrement, services provinciaux et des districts auxquels ces îles étaient précédemment rattachées)³⁵. Cette demande, officiellement formulée en mai 1961, fait brusquement surgir des revendications malgaches qui jusqu'alors n'avaient jamais émergé au grand jour. Le lien avec l'évolution de la situation en Afrique du Nord (échec du putsch d'Alger du 22 avril et début des rencontres d'Évian) est même clairement affirmé par le bureau politique du PSD, parti du président, qui lors de sa réunion du 4 mai exprime le désir « *à la lumière des événements d'Algérie et la situation juridique internationale des îlots voisins de la Grande île anciennes dépendances de Madagascar... que des négociations soient le plus tôt possible engagées avec le gouvernement français pour que cette situation juridique soit fixée d'une façon définitive »*³⁶.

Les dispositions plutôt bienveillantes du président malgache, désormais soucieux de donner des gages à l'aile la plus radicale de son parti, semblent alors ne plus être de mise, le préfet de La Réunion alertant le 5 mai Robert Lecourt sur le fait que « *le gouvernement malgache manifesterait présentement une fort mauvaise humeur à l'égard de la décision prise (dit-il à son insu et sans consultation préalable) quant au statut juridique des cinq îles... Je crois même savoir qu'une démarche de M. le président doit avoir lieu prochainement afin de demander le "retour" sous le contrôle malgache desdits territoires »*³⁷. Le climat de tension est tel que le ministre des DOM-TOM engage le préfet et ses collaborateurs à suspendre toute visite ou inspection sur les îles « *tant que*

³³ Télégramme de Communauté Paris à Hautrefrance Tananarive, 4 mai 1961, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

³⁴ Lettre du haut-commissaire général représentant le président de la Communauté à Madagascar à Monsieur le président de la Communauté, 23 avril 1960, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

³⁵ Dans un télégramme daté du 8 mai 1961 et adressé à la « maison Foccart » par le haut-commissaire général représentant le président de la Communauté à Madagascar, celui-ci précise à cet égard : « Je n'ai pas pu soustraire ces dossiers administratifs avant le transfert de compétences à la République malgache car ils étaient en possession de services sous contrôle malgache depuis 1958 lesquels n'auraient pas manqué d'en référer aux autorités locales... », AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

³⁶ Cité par *Ibid.*

³⁷ Lettre du préfet de La Réunion au ministre d'État chargé du Sahara, des Départements et Territoires d'outre-mer, 5 mai 1961, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

les réserves exprimées par le gouvernement malgache n'auront pas été examinées »³⁸.

En signe d’apaisement, Tsiranana propose, début juin 1961, la signature d’un accord ou « un échange de lettres secrètes » visant à mettre fin au litige et prévoyant que la France accorde à Madagascar « un droit de préemption sur ces îles pour le cas où dans l’avenir elle déciderait de renoncer à sa souveraineté »³⁹. Opposant une fin de non-recevoir à ce projet, la diplomatie française suggère que soit entamée l’élaboration d’une « convention à caractère purement technique » visant à accorder au gouvernement malgache des facilités pour l’utilisation des îles dans le cadre de la couverture météorologique. Ces perspectives ne sont alors envisagées que sur le long terme et visent avant tout à permettre aux autorités malgaches de donner le change, comme le suggère le courrier d’André Soucadaux du 6 juillet 1961 :

« Certains éléments du PSD se proposent de saisir l’occasion que va leur offrir la réunion en congrès de ce parti à Majunga du 20 au 23 juillet prochain pour inviter le gouvernement à présenter des revendications sur les petites îles. Le gouvernement serait mieux armé pour arrêter cette manœuvre s’il lui était possible d’indiquer que les pourparlers qu’il a entrepris avec nous ont déjà abouti à un avant-projet... »⁴⁰

Les équipes de Jacques Foccart se méfient, voyant dans cette proposition une possible manœuvre du gouvernement malgache destiné à s’assurer « une emprise quelconque sur les îles et îlots au large de Madagascar où la souveraineté française ne saurait être, à aucun moment et à aucun égard, mise en question »⁴¹.

Tout au long de l’été 1961, l’affaire des dossiers administratifs traîne en longueur, le gouvernement malgache temporisant sans cesse et montrant une évidente mauvaise volonté. Au début du mois d’octobre, le général de Gaulle prend lui-même l’affaire en main et adresse une note manuscrite à Jacques Foccart qui témoigne de son état d’exaspération :

« Cette plisanterie a assez duré. Il faut récupérer les dossiers et fixer au gouvernement malgache un délai extrêmement court (48 h) pour les rendre. Dans cette affaire il y a eu, et peut-être y a-t-il toujours du côté français des convenances administratives coupables. »⁴²

De nouvelles démarches sont ainsi engagées et finissent par aboutir le 5 mai 1962, date à laquelle les dossiers domaniaux des îles de l’océan Indien détenus par les services malgaches sont officiellement remis aux autorités françaises. Pour autant, il apparaît clairement que, dans l’esprit du gouvernement malgache, la question de la souveraineté des îles n’est, à l’évidence, pas tranchée. Les services de l’ambassade de France à Tananarive prennent soin de préciser à cet égard : « La lettre de transmission du président Tsiranana ne mentionne pas la reconnaissance par son gouvernement de la souveraineté française sur ces îlots. »⁴³ Pour l’heure, cependant, Paris se satisfait de ce geste, estimant

³⁸ Lettre du ministre d’État chargé du Sahara, des Départements et Territoires d’outre-mer au préfet de La Réunion, 20 juin 1961, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

³⁹ Télégramme de Hautre France Tananarive à Communauté Paris, 9 juin 1961, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁴⁰ Lettre d’André Soucadaux, 6 juillet 1961, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁴¹ Lettre-réponse à Hautre France Tananarive, 13 juillet 1961, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁴² Note du général de Gaulle à Jacques Foccart, sd (début octobre 1961), AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁴³ Lettre de l’ambassade de France à Tananarive au préfet de La Réunion, 11 mai 1962, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

qu'il « consacre implicitement la souveraineté française sur ces territoires d'outre-mer »⁴⁴.

C. La survivance d'un statut colonial ?

Depuis le décret du 1^{er} avril 1960, les îles Éparses bénéficient d'un statut administratif insolite qui ne peut être assimilé ni à celui d'un DOM, ni à celui d'un TOM. Il serait tentant d'y voir une forme résiduelle de territoire issue de l'empire colonial français qui aurait été « préservée » du vaste mouvement de décolonisation qui, paradoxalement, prend progressivement fin au moment où ces îles sont arrimées de manière résolue à la France. Dans une note établie en 1974, la sous-direction des Affaires politiques du ministère de l'outre-mer constate qu'en dépit de la précipitation avec laquelle les décisions de 1960 ont été prises, le « flou juridique » qui entoure le statut des îles a été « volontairement » entretenu pour « éviter, semble-t-il, de contrarier la politique du président Tsiranana »⁴⁵.

Pourtant, outre les difficultés d'ordre juridique, une telle situation n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes pratiques parmi lesquels un manque de moyens d'action efficaces et surtout un imbroglio budgétaire quasi insoluble. A l'issue du décret du 1^{er} avril 1960, les frais d'équipement et de fonctionnement des stations météorologiques implantées sur les îles Éparses sont effectivement passés entièrement à la charge du budget de l'État, notamment celui du Secrétariat général à l'aviation civile (SGAC) auquel sont rattachées la Direction de la météorologie nationale (DMN) et la Direction des bases aériennes (DBA). Or le ministère des Transports, qui assure à grand peine les frais de relève, ne souhaite pas engager des dépenses d'investissement pour un territoire réservé, dont le statut juridique demeure incertain et qui lui échappe à peu près totalement. Il invoque pour ce faire une ordonnance du 18 octobre 1945 passée entre les ministères de l'Air et des Colonies, précisant que « les dépenses engagées pour l'aéronautique civile locale dans les différents territoires sont à la charge des budgets de ces territoires ». Le préfet de La Réunion ne disposant pas des moyens nécessaires, le problème du financement des infrastructures sur les îles fait ainsi l'objet, tout au long des années 1960, de querelles incessantes entre les ministères des Transports et des DOM-TOM, les crédits d'entretien des aérodromes n'étant finalement inscrits sur les budgets d'aucun département ministériel. L'île de la Grande Glorieuse, dont le projet de réalisation d'une piste d'atterrissement est sans cesse repoussé au cours de la première moitié des années 1960, n'est finalement pourvue d'une infrastructure de ce type qu'en 1965 grâce à l'aide du personnel de la Marine nationale de la base aéronavale de Diego-Suarez qui débarque le matériel nécessaire et met gracieusement à la disposition du service météorologique un engin de terrassement. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont également sollicitées pour organiser une rotation exceptionnelle du navire de ravitaillement « Gallieni » pour convoyer spécialement depuis les Kerguelen un second engin Caterpillar.

Peu de temps auparavant, alors que la fermeture des stations météorologiques est très sérieusement envisagée, il faut l'intervention de l'Élysée, notamment par l'entremise de Jacques Foccart⁴⁶, pour qu'un mode de financement propre aux îles et dépassant le cadre de la météorologie nationale soit enfin institué. C'est la section centrale du fonds

⁴⁴ Lettre du préfet de La Réunion à Hector Paturau, 25 mai 1962, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁴⁵ Note sur les îles françaises de l'océan Indien, sous-direction des Affaires politiques, 1974, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁴⁶ Note du conseiller technique du ministère des Travaux Publics et des Transports pour M. le Secrétaire général à l'aviation civile, 19 novembre 1964, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) en charge des investissements dans les DOM qui, au titre des opérations communes, apporte chaque année une subvention. Celle-ci demeure cependant à l'origine modeste : 70 000 francs pour l'année 1965, 105 000 francs pour chacune des deux années suivantes. Aussi le préfet de La Réunion s'efforce-t-il de trouver d'autres sources de financement en même temps que des moyens originaux en vue d'un possible développement économique et touristique de ces îlots isolés. C'est ainsi qu'au printemps 1962, des pêcheurs « sportifs » sud-africains obtiennent un droit d'accès par vols charters de DC-3 des Rhodesian Airlines sur Europa pour « y pratiquer la pêche et y mettre à l'abri leurs installations de camping nocturne ». Outre un camp de pêche provisoire, des « excursions » sont également prévues jusqu'à Bassas da India afin d'y pratiquer la pêche dans le lagon intérieur⁴⁷. Glorieuses fait également l'objet de convoitises, notamment de la part d'Hector Paturau qui, au début de 1960, fait (en vain) une demande pour obtenir la concession de guano dans l'île. Quelques années plus tard, en août 1966, Gérard Ethève est également pressenti pour devenir locataire du terrain des Glorieuses « en vue de l'exploitation du coprah et d'installations touristiques »⁴⁸. L'affaire demeure sans suite mais l'îlot reçoit la visite, dès l'année suivante, de Gilbert Trigano, alors directeur général du Club Méditerranée, qui s'intéresse aux possibilités d'y planter un village de vacances mais y renonce assez rapidement au profit de Juan de Nova.

Des projets statutaires sur les îles n'en sont pas moins régulièrement élaborés, prévoyant pour certains la création d'un nouveau « territoire » rassemblant les Éparses sur le modèle des TAAF créés par la loi du 6 août 1955, voire, pour d'autres, le rattachement pur et simple à La Réunion. Pourtant, aucune décision n'est prise, la persistance de la situation née du décret d'avril 1960, initialement destinée à n'être que « provisoire », permettant de demeurer dans un statu quo discret qui n'est pas sans satisfaire le ministère des Affaires étrangères qui ne souhaite pas « créer un malaise entre les gouvernements intéressés »⁴⁹.

En dernière analyse, un autre facteur, plus délicat peut-être, est également à prendre en considération. En laissant ces territoires, pratiquement inoccupés, sous un statut incertain, les autorités françaises se gardent la possibilité de disposer de terres sur lesquelles ne s'applique pas la législation postcoloniale. En avril 1968, Jacques Foccart ne cache pas cette préoccupation dans une lettre adressée à Pierre Billotte, alors ministre d'État chargé des Départements et Territoires d'outre-mer, qui s'inquiète de l'absence de statut propre aux îles Éparses :

« Je comprends parfaitement votre souci de clarifier la situation de ces petits territoires français de l'océan Indien. Cependant, il m'apparaît qu'il doit y avoir beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages à rapprocher leur administration de celle d'un département. On peut se demander, en définitive, si ces îles qui constituaient des dépendances de Madagascar ne devraient pas garder la même législation que celle qui était en vigueur dans ce pays avant son indépendance. Le rattachement par décret de l'administration des îles concernées à celle du département de La Réunion présente le risque d'entraîner une saisine de tous les services départementaux traditionnels de cette collectivité, ce qui serait contraire

⁴⁷ Inspection de Juan de Nova et d'Europa du 19 au 22 août 1962, préfecture de La Réunion, 1^{er} septembre 1962, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

⁴⁸ Contrat d'occupation de terrain domanial dans les îles Glorieuses, version du 24 août 1966, Archives personnelles de Gérard Ethève confiées à l'auteur.

⁴⁹ Note sur les îles françaises de l'océan Indien, sous-direction des Affaires politiques, 1974, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

à l'objectif visé qui est d'éviter toute entrave juridique à leur développement... »⁵⁰

A cet égard, la persistance de pratiques, pour le moins sujettes à caution, à Juan de Nova où Hector Paturau et ses équipes règnent en maîtres sur des ouvriers seychellois et mauriciens soumis à un régime disciplinaire d'un autre temps, témoigne du large esprit de tolérance qui anime encore les autorités françaises de l'époque. Un rapport établi en novembre 1966 par le procureur général près de la cour d'appel de Saint-Denis constate :

« Le personnel travaille dans des conditions anormales : logement dans des bidonvilles, nourriture insuffisante, travail à la tâche très lourd, isolement dans une partie de l'île et quasi-impossibilité d'avoir des contacts avec le personnel de direction, rétribution ne correspondant pas au travail demandé (salaire journalier de 3 roupies 50, soit 175 francs CFA pour une tonne de phosphate à extraire par jour pour chaque ouvrier). »⁵¹

A ces conditions s'ajoutent de nombreux incidents, parfois tragiques, tout au long des années 1960. C'est ainsi qu'en février 1961 est constaté un cas de flagrant délit d'empoisonnement de la part d'un manœuvre mauricien à la suite de cas de viols répétés, obligeant d'ailleurs les autorités françaises à prendre position sur la juridiction compétente sur ces îles par le biais d'un décret daté du 1^{er} mars 1962 rattachant les îles Éparses au tribunal d'instance de Saint-Denis de La Réunion. Au début du mois de septembre 1965, un C-47 Dakota est même diligenté pour transporter des gendarmes et le procureur de la République depuis La Réunion sur Juan de Nova où a éclaté une révolte de trente travailleurs. Le préfet de La Réunion refuse de donner une suite judiciaire à l'affaire afin « d'éviter une publicité fâcheuse »⁵². Il n'en constate pas moins « combien graves pourraient être dans le contexte politique de cette partie de l'océan Indien les répercussions politiques d'un tel état de fait dans un territoire placé sous pavillon français si de tels incidents venaient à être portés à la connaissance de la presse, de l'opinion publique métropolitaine ou même du comité de décolonisation de l'ONU »⁵³.

De nouveaux troubles ont lieu en octobre de l'année suivante et sonnent, en mars 1967, la fin de la concession qui connaît, par ailleurs, une forte baisse de rentabilité en raison de la chute des cours du phosphate et la mise sur le marché de produits chimiques de substitution. La SOFIM est ainsi indemnisée à hauteur de 45 millions de francs CFA et l'ensemble des installations rachetées par l'État, le gardiennage de l'île étant pour l'heure, dans l'attente de la reprise de la concession de l'île par le Club Méditerranée, laissé aux bons soins de l'ancien exploitant de phosphate assisté d'une vingtaine d'ouvriers. Le sort de ces derniers ne semble guère plus enviable que ceux qui, quelques années plus tôt, extrayaient encore le phosphate. Une mission menée par le Service météorologique de La Réunion en février 1972 déplore ainsi leurs conditions de vie :

« Ils vivent dans une sorte de frayeur qui se lit dans certains regards ou une sorte de mutisme résigné. Ils ont la hantise de leur contremaître M. Lemarchand, sorte de colosse qui, dix fois mieux payé qu'eux, exerce une autorité dictatoriale allant, dans certains cas, jusqu'aux voies de faits. »

La conclusion du météorologue chargé de dresser le rapport de fin de mission est sans ambiguïté : « *L'univers du XVIII^e siècle de Juan de Nova continue, bien que les*

⁵⁰ Lettre de Jacques Foccart à Pierre Billotte, 5 avril 1968, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁵¹ Rapport du procureur général près de la cour d'appel de Saint-Denis sur les incidents à Juan de Nova du 11 octobre 1966, 2 novembre 1966, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Rapport du préfet de La Réunion du 11 septembre 1965, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

dispositions prises initialement trouvaient le remède pour mettre fin à ce système. A aucun moment je n'ai eu autant la tentation de désobéir tant les ordres reçus m'ont parus injustes et indignes de la France. »⁵⁴

Hector Paturau n'en continue pas moins, avec l'assentiment des autorités françaises, de disposer de facilités d'accès sur l'île de Juan de Nova jusqu'au départ des derniers personnels en janvier 1976.



Wagonnets à bord desquels est transporté le phosphate exploité sur l'île de Juan de Nova, à la fin des années 1950. Crédit : Alain Hoarau

III) LA GUERRE FROIDE DANS LE CANAL DU MOZAMBIQUE

A. La nouvelle donne stratégique

En décembre 1967, en réponse à une sollicitation de son ministre de tutelle lui demandant de se prononcer sur l'intérêt que présentent, pour les armées, les îles Éparses, le général Charles Ailleret, alors chef d'état-major des armées, souligne sans la moindre ambiguïté : « Les îlots français de l'océan Indien ne présentent pas d'intérêt pour les armées dans l'immédiat que par les renseignements météo obtenus grâce à eux et dont elles profitent. » Cependant, il prend bien soin de ne pas insulter l'avenir, précisant :

« Il n'est pas exclu que leur importance s'accroisse et qu'ils acquièrent une certaine valeur en particulier Juan de Nova. En bref, s'il ne paraît pas justifié pour le moment de consentir un quelconque investissement à leur profit, il semble sage de réservier les droits de la France sur ces îles. »⁵⁵

Mieux renseigné peut-être du fait de ses responsabilités comme commandant en

⁵⁴ Compte rendu de la mission à Juan de Nova, du 4 au 11 février 1972, Service météorologique de La Réunion, 14 février 1972, Archives du Centre de Météo-France du Chaudron, Saint-Denis de La Réunion.

⁵⁵ Note du chef d'état-major des armées au ministre des armées, 13 décembre 1967, SHD/Lorient, 20A⁵³⁵.

chef des forces maritimes dans l'océan Indien, le vice-amiral d'escadre Burin des Roziers se montre pour sa part beaucoup plus ambitieux. Dès septembre 1967, il envisage la possibilité de mettre en place une « stratégie ilienne » sur le modèle de celle adoptée par les Britanniques et les Américains dans l'archipel des Chagos, remarquant à propos des îles Éparses :

« Leur intérêt stratégique réside dans leurs possibilités d'utilisation comme postes de détection aérienne et de surveillance maritime dans l'hypothèse d'une menace d'invasion ou de subversion en provenance d'Afrique et surtout dans celle d'un conflit généralisé redonnant au canal de Mozambique toute l'importance qu'il n'a cessé d'avoir en périodes de crise (guerre 1939-1945, Suez 1956, conflit actuel israélo-arabe). »⁵⁶

À ce titre, même si « sur le plan des missions permanentes des armées, aucune option particulière n'a encore été prise sur l'une quelconque de ces îles », l'amiral Burin des Roziers se prononce en faveur de l'équipement militaire de ces îlots de manière à en faire de « véritables porte-avions » capables de recevoir des « aéronefs "tout terrain" à décollage court, voire de VTOL (nda : Aéronefs à décollage et atterrissage verticaux) ainsi que d'hélicoptères lourds pour missions ASM (nda : anti-sous-marins) ». Le commandant en chef dans l'océan Indien n'hésite pas à voir dans ces îles des plates-formes susceptibles d'abriter des « installations de télémesure, télécommande et poursuite de satellites » en raison de leur position géographique très proche de celle des installations de la NASA d'Imerintsiasika, dans la banlieue de Tananarive, ou bien encore de Pretoria, en Afrique du Sud.

Cette vision prospective gagne incontestablement en crédibilité au cours des années suivantes avec la fermeture du canal de Suez en juin 1967 qui redonne toute son importance à l'ancienne route du Cap (la légendaire « route des épices ») par laquelle transite l'essentiel du trafic pétrolier venant du Golfe persique et se dirigeant tant vers l'Atlantique Nord que vers l'Europe et l'Extrême-Orient. Le contournement désormais obligé du cap de Bonne Espérance renforce ainsi le caractère stratégique des positions situées à proximité ou à l'intérieur même du canal du Mozambique. Dans un exposé prononcé en juillet 1971, le contre-amiral Eschbach, commandant la base stratégique de Diego-Suarez, signale à cet égard que :

« les experts estiment qu'en 1975, il passera dans le canal du Mozambique 3 à 4 pétroliers de 200 000 tonnes par jour dans chaque sens, et que ce trafic ne risque pas d'être réduit par des événements tels que l'exploitation du pétrole de l'Alaska, la réouverture et l'approfondissement du canal de Suez ou la construction de nouveaux oléoducs du Moyen-Orient vers la Méditerranée »⁵⁷.

Zone stratégique s'il en est, le sud-ouest de l'océan Indien est, à la charnière des décennies 1960-1970, le théâtre d'une âpre lutte d'influences sur fond de guerre froide et de « chasse aux îles ». Tandis que l'URSS recherche des points d'appui pour permettre à sa marine de guerre d'étendre son influence politique en direction des mers chaudes par la création en 1971 du Soviet Indian Ocean Squadron (SOVINDRON), les États-Unis s'attachent, à la veille de l'allègement de leur dispositif au Vietnam, à organiser des positions de repli leur permettant de sauvegarder leurs intérêts dans cette partie du monde, notamment au travers de l'aménagement de la base de Diego Garcia. Bien qu'affaiblie par

⁵⁶ Lettre du commandant en chef dans l'océan Indien au ministre des armées, 25 septembre 1967, SHD/Lorient, 20A⁵³⁵.

⁵⁷ Exposé fait par le contre-amiral commandant la base stratégique de Diego-Suarez à la Commission parlementaire de la Défense nationale, le 8 juillet 1971, SHD/Lorient, 20A⁵³⁵.

son retrait de la région en décembre 1971, la Grande-Bretagne occupe toujours, quant à elle, une position privilégiée en raison de ses attaches économiques avec l'île Maurice, son administration sur divers archipels des Seychelles (British Indian Ocean Territory ou BIOT) ou bien encore ses liens historiques avec l'Afrique du Sud qui lui permettent de bénéficier pendant un temps des installations de la base navale de Simon's Town. Depuis 1966, la Royal Air Force entretient même sur l'aérodrome malgache de Majunga, à proximité des îlots français, un détachement d'avions de surveillance maritime de type Avro Shackleton, sous couvert du contrôle du blocus économique de la Rhodésie. Ces appareils effectuent alors des survols réguliers de Juan de Nova, comme le souligne un rapport de février 1972 qui constate le curieux intérêt manifesté par les Britanniques pour l'île⁵⁸. Le détachement de la RAF s'achève cependant au printemps 1972 sous la pression française. Dans ses mémoires, Jacques Foccart souligne à cet égard que si cette force « ne représentait pas grand-chose : de vieux avions à hélices chargés de surveiller le trafic dans le canal du Mozambique..., le Général avait donné des instructions écrites à notre ambassadeur pour qu'il obtienne le départ des Anglais »⁵⁹.

Au début des années 1970, la France s'efforce donc, dans un contexte plutôt défavorable, marqué par un ébranlement des positions occidentales dans la région, de sauvegarder ses positions à proximité du canal du Mozambique, qualifié parfois « d'autoroute des hydrocarbures », et dispose pour ce faire d'une base stratégique de premier ordre dans ce secteur, Diego Suarez, qui demeure la chasse gardée de la Marine française. Ce « joyau stratégique » constitue alors la plus essentielle des installations militaires françaises dans la zone : outre sa position centrale, au cœur de la sphère d'influence française en océan Indien, Diego Suarez permet d'efficacement verrouiller, en cas de besoin, le canal du Mozambique. La Marine nationale se renforce au début de 1972 avec le déploiement pour six mois du groupe « Mascareignes », une flotte de cinq bâtiments qui marque le début du développement de la présence navale française dans le sud de l'océan Indien. A cette présence, destinée à montrer concrètement la détermination de la France à demeurer et à agir dans la zone, s'ajoute le renforcement de la flotte permanente dont l'une des missions essentielles est « la protection et la défense de nos possessions d'outre-mer »⁶⁰.

Ce n'est donc pas le fait du hasard si le contre-amiral Eschbach prend soin de souligner dans son exposé de juillet 1971 : « *Les trois îles d'Europa, Juan de Nova, Glorieuses, occupées par une petite équipe de météorologistes réunionnais, sont normalement ravitaillées par avion civil affrété. Mais nos bâtiments de guerre y apportent les matériels lourds : tracteur, fers, tôle, ciment, gasoil. Le C-47 de l'aéronautique navale, adapté aux terrains de ces îlots, assure les évacuations sanitaires urgentes.* »⁶¹ Le Dakota de la Marine nationale dont il est fait mention ici est alors basé dans la presqu'île d'Andrakaka où est implantée l'infrastructure aérienne du complexe aéronaval de Diego-Suarez. Dès la fin des années 1960, l'appareil, particulièrement bien adapté aux terrains sommaires, est également mis à contribution pour réaliser des « tournées » sur les îles Eparses, notamment au profit du commandant supérieur (COMSUP) des forces françaises du Sud de l'océan Indien (FFSOI) et de ses hôtes de marque. L'amiral commandant la ZMOI l'utilise également parfois pour se rendre dans

⁵⁸ Compte rendu de la mission à Juan de Nova, du 4 au 11 février 1972, Service météorologique de La Réunion, 14 février 1972, Archives du Centre de Météo-France du Chaudron, Saint-Denis de La Réunion.

⁵⁹ Foccart parle. *Entretiens avec Philippe Gaillard*, tome 2, Paris : Fayard/Jeune Afrique, 1997, p. 175

⁶⁰ Ibid note 57.

⁶¹ Exposé fait par le contre-amiral commandant la base stratégique de Diego-Suarez à la Commission parlementaire de la Défense nationale, le 8 juillet 1971, SHD/Lorient, 20A⁵35.

ces dernières tandis qu'il n'est pas rare que les officiers supérieurs en poste à Diego Suarez (marins le plus souvent mais parfois légionnaires du 3^e régiment étranger d'infanterie) s'en servent dans le cadre de « week-ends » improvisés sur l'île de la Grande Glorieuse. Le météorologue réunionnais Maxime Turpin se souvient ainsi que « les militaires de la Marine venaient presque toutes les semaines à Glorieuses, accompagnés de leurs femmes et de leurs enfants pour y passer le week-end ».

Au-delà de l'anecdote, cette présence régulière des militaires sur Glorieuses ne semble pas totalement circonstancielle. Le lieutenant-colonel Benoit Guiffrey, lieutenant en premier puis officier du matériel au 3^e REI entre 1964 et 1967, se souvient avoir effectué :

« deux ou trois missions aux Glorieuses, la première afin d'inaugurer la piste au printemps 1966 qui avait été refaite et rallongée par un détachement de légionnaires du 3^e REI. Mon épouse et moi avons passé la nuit là-bas... Il faut à cet égard replacer toute cette affaire dans le contexte de l'époque : la base stratégique de Diego avait été aménagée en 1963-1964, notamment pour servir de point de relais aux avions qui allaient transporter le matériel nucléaire dans le Pacifique. C'était une "clé de secours" dans le cas où les pays d'Amérique du Sud nous interdiraient le passage (ça a bien été le problème) dans la mesure où nos avions ne pouvaient pas faire la mission d'une seule traite et qu'il fallait s'arrêter quelque part, ne serait-ce que pour faire le plein⁶². Or, il y avait plein de bateaux soi-disant "de pêche" soviétiques qui naviguaient dans les parages de Diego et des Comores, se renseignaient, interrogeaient les gens, sondait les fonds. Tout cela inquiétait les autorités militaires. Glorieuses ne représentait alors pas grand-chose mais il y avait des précautions à prendre sur tous ces îlots afin d'éviter qu'une marine étrangère ne s'y implante. D'où l'importance de la station météo et de pouvoir disposer d'une piste digne de ce nom... »⁶³

Les îles Éparses constituent ainsi l'une des composantes importantes du dispositif stratégique français dans le sud de l'océan Indien. Jacques Ponchelet, inspecteur général des Affaires d'outre-mer, parle à cet égard de « pion stratégique dans l'océan indo-arctique » voyant ainsi dans ces possessions, dans un rapport rédigé en octobre 1971, la possibilité pour la France de se poser en arbitre dans la zone :

« Le seul fait que la France occupe ces îles, même si elle n'est pas en mesure d'en exploiter le potentiel stratégique, apporte une sérieuse contribution à la paix et à la sécurité dans l'océan Indien. Dans ce jeu stratégique océanique qui ne fait que commencer, il est important pour les États-Unis que l'URSS ne dispose pas de ces pions, de même qu'il est important pour l'URSS que les États-Unis n'en disposent pas. En outre, il est très important pour les États riverains et insulaires que ni l'URSS, ni les États-Unis n'en disposent. »⁶⁴

B. Les mesures de sauvegarde

C'est dans ce contexte pour le moins troublé qu'éclate en mai 1972 une révolution populaire à Madagascar qui emporte en quelques jours le régime du très francophile président Philibert Tsiranana et conduit à l'établissement d'un gouvernement militaire

⁶² Cette assertion est notamment corroborée par l'amiral Eschbach qui, dans son exposé de juillet 1971, précise que la force (aéronavale) « Alfa, ralliant le Pacifique pour les premières expérimentations nucléaires, a pu ne faire ses escales obligatoires de ravitaillement que dans les ports où flottait le pavillon français. Diego-Suarez était l'un de ceux-là ».

⁶³ Entretien avec le lieutenant-colonel Guiffrey à Paris, le 24 novembre 2017.

⁶⁴ Note sur les îles Bassas da India, Europa, Juan de Nova, Glorieuses, Tromelin, Jacques Ponchelet, octobre 1971, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

dirigé par le général Gabriel Ramanantsoa. Madagascar dénonce unilatéralement ses accords de coopération signés avec la France en 1960. Dans ce climat de tensions sociales et politiques, les forces françaises présentes sur place reçoivent pour consignes d'éviter toute forme de provocation. Si l'idée d'un désengagement de l'armée française sur la Grande île fait rapidement son chemin à Paris, il n'est en revanche nullement question de négocier une quelconque perte de souveraineté sur les îles Éparses.

Or, ces dernières commencent à faire l'objet de contestations internationales provenant du Secrétariat général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Addis-Abeba qui en 1971 a inscrit à l'ordre du jour de la 18^e session ordinaire du Conseil des ministres la question des « dépendances insulaires de l'Europe en Afrique ». L'OUA se propose notamment d'examiner « la situation des îles Comores, Bassas da India, Glorieuses, Tromelin et Europa », la demande d'inscription à l'ordre du jour ayant été présentée par l'Algérie, la Libye, la Guinée, l'Egypte, le Soudan, la Somalie et la Tanzanie. De même, la résolution 2832 prise, à la demande de la plupart des états riverains, par l'Assemblée générale de l'ONU le 16 décembre 1971, proclamant l'océan Indien « zone de paix », est immédiatement appréhendée par la diplomatie française comme une menace directe pour la souveraineté française sur les îles Éparses : « Le projet appelle de notre part les plus expresses réserves. Il semble, d'après certaines interprétations, que ce projet devrait s'étendre aux territoires des îles inhabitées ou relevant de juridictions extérieures à la zone. »⁶⁵

Soucieux de renforcer le rôle et les pouvoirs du délégué du gouvernement de la République chargé de l'administration des îles, le gouvernement français promulgue un arrêté, le 16 mars 1972, publié au *Journal officiel* douze jours plus tard, confirmant l'arrêté du 19 novembre 1960 mais cette fois en accordant la désignation de compétence à une personne nommément désignée, en l'occurrence Paul Cousseran, alors préfet en poste à La Réunion. Ce texte, qui oblige désormais à prendre un nouvel arrêté à chaque changement de préfet, charge en outre le chef du service météorologique de La Réunion (à l'époque Marcel Malick) des fonctions d'adjoint au délégué. Enfin, sur le plan militaire les îles relèvent très officiellement du commandant supérieur (COMSUP) des Forces françaises au sud de l'océan Indien (FFSOI) et sont intégrées à la zone de Défense de l'océan Indien.

Ce qui pourrait apparaître comme une brusque montée des tensions à propos de ces îles s'inscrit en réalité dans un continuum de mesures prises depuis le début de la décennie 1970, alors que la crise couve à Madagascar. En décembre 1970, le préfet de La Réunion prend à cet égard soin de préciser que les petits îlots français placés sous son administration doivent désormais faire face à une double menace : « La présence militaire étrangère s'accentue dans cette zone et les autorités malgaches n'ont pas totalement renoncé à revendiquer la souveraineté sur ces îlots... »⁶⁶ Cette préoccupation répond alors aux craintes qui étaient les siennes un an plus tôt lorsque la fermeture des stations d'Europa et des Glorieuses ont été un temps envisagées :

« L'existence de stations de la météorologie nationale sur ces îles est pratiquement la seule manifestation tangible de l'appartenance à la France de ces îlots maintenus sous notre souveraineté à la suite de l'accession à l'indépendance de Madagascar. A partir du moment où la France n'aurait plus

⁶⁵ Télégramme du ministère des Affaires étrangères sur le projet ceylanais sur l'océan Indien « zone de paix », 30 octobre 1971, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁶⁶ Lettre du préfet de La Réunion au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, 21 décembre 1970, Archives du Centre de Météo-France du Chaudron, Saint-Denis de La Réunion.

de nationaux sur les Glorieuses ou Europa, on peut craindre aussi bien les entreprises de divers états intéressés par l'utilisation de ces îles dans un but politique ou militaire (République malgache, République sud-africaine, URSS, USA...) que celles de particuliers ou de groupes financiers dans un but touristique ou pour l'exploitation de la pêche. »⁶⁷

Un autre signe ne trompe pas sur la volonté claire de la part des autorités françaises d'affirmer de façon plus active leur souveraineté sur ces terres : alors que les subventions du FIDOM en faveur des îles Éparses demeurent longtemps modestes (100 000 francs en 1968, 60 000 francs en 1969, 70 000 francs en 1970), elles connaissent une hausse brutale en 1971 (920 000 francs) et 1972 (800 000 francs). Mieux encore, à l'été 1972, constatant que ces îles relèvent davantage des Territoires d'outre-mer (TOM) que des DOM, le Fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) des TOM se substitue au FIDOM et alloue une subvention record de 1,4 millions de francs pour l'année suivante destinée à couvrir de nouvelles dépenses d'investissement que le préfet de La Réunion estime alors indispensables.

Ce dernier, qui bénéficie du soutien particulièrement actif de Pierre Messmer, ministre d'État chargé des DOM-TOM à compter du 25 février 1971 avant de devenir premier ministre le 5 juillet 1972⁶⁸, multiplie dès lors les initiatives. Outre une procédure de classement en réserves naturelles des îles Éparses initiée en février 1971, le premier projet concerne l'installation d'une quatrième station météorologique permanente, cette fois à Juan de Nova, moins pour des raisons liées à la prévision des cyclones dans la région que pour « assurer une présence française » rendue d'autant plus fragile que l'installation du Club Méditerranée devient de plus en plus hypothétique. C'est sous la pression bienveillante de Pierre Messmer, qui estime le projet « souhaitable et urgent... même s'il ne présente qu'un faible intérêt pour le service météorologique de La Réunion »⁶⁹, que la station de Juan de Nova se met en place au cours de l'année 1972, son fonctionnement débutant officiellement en juillet 1973. En mai 1973, l'installation d'une station automatique sur pilotis et d'une balise « radarisable » est même brièvement envisagée sur Bassas da India pourtant submergée à marée haute. Dans le même temps, décision est prise de renforcer l'infrastructure aéronautique sur les îles dont les aérodromes sont agréés « à usage privé » par arrêté du préfet de La Réunion en date du 27 mars 1972, afin de mettre fin à l'ouverture des pistes « à la circulation aérienne publique » qui prévalait jusqu'alors.

Alors que des radiobalises moyenne fréquence de guidage sont été implantées par le service technique de la navigation aérienne sur Tromelin, Europa et Juan de Nova, en même temps que des tracteurs et des remorques permettant de convoyer les personnels et d'entretenir les pistes, un programme particulièrement soutenu est élaboré prévoyant l'installation sur les quatre îles, à l'horizon de 1973, d'ensembles émetteurs-récepteurs VHF destinés « à assurer les liaisons de contrôle du trafic aérien entre aéronefs en vol et stations météorologiques au sol »⁷⁰. Plus ambitieux encore, les travaux de réfection des pistes, destinés à permettre aux Noratlas (qui ont remplacé les C-47 Dakota à Ivato)

⁶⁷ Lettre du préfet de La Réunion au secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé des DOM-TOM, 22 avril 1969, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

⁶⁸ A Matignon, Pierre Messmer continue d'ailleurs de chapeauter les DOM-TOM à travers un Secrétariat d'Etat qui lui est rattaché.

⁶⁹ Lettre du ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer au ministre des Transports-Secrétariat général à l'aviation civile, le 3 février 1972, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

⁷⁰ Lettre du préfet de La Réunion au Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé des DOM-TOM, le 5 septembre 1972, AN/Pierrefitte, 19950280/50.

d'opérer dans des conditions de sécurité satisfaisantes, doivent par ailleurs être effectués. Ils se traduisent ainsi, dans un premier temps, par la construction d'une nouvelle bande d'atterrissement de 1 150 m en sable corallien sur Europa qui entre en service dès le 18 avril 1973. En coulisse, cependant, les événements se précipitent.

C. L'opération « Tortue »

Sollicitées par le président Tsiranana en mai 1972, les autorités françaises choisissent de ne pas intervenir dans la crise malgache⁷¹. Les nouveaux dirigeants à Antananarivo (ancienne Tananarive) entament très rapidement une politique visant à modifier profondément les rapports franco-malgaches et à remettre en cause les avantages dont bénéficient les forces armées françaises dans la Grande Île. Les accords de coopération avec la France sont ainsi renégociés à Paris puis à Antananarivo à compter du 25 janvier 1973. Les tractations durent plusieurs mois et connaissent de nombreux ajournements et interruptions avant la signature définitive de nouveaux accords le 4 juin 1973 qui reflètent la distance nouvelle existant dorénavant entre les deux Etats. Il est ainsi prévu que le retrait complet des troupes françaises présentes sur place doit s'achever avant le 1^{er} septembre 1973, contraignant à un redéploiement rapide des forces terrestres et aériennes du sud de l'océan Indien, dans des conditions souvent difficiles. Les effectifs dans la zone subissent ainsi une forte déflation, passant de 4 600 à 3 000 hommes, l'armée de l'Air étant réduite à 310 personnes, soit 11 % du total. Un détachement de la Légion étrangère (DLEC) est créé aux Comores en août 1973 tandis que le 2^e régiment de parachutistes d'infanterie de marine (RPIMa), qui stationne à Ivato depuis 1965, et la base aérienne 181 se replient, respectivement au sud (Saint-Pierre) et au nord (Saint-Denis) de La Réunion. Seule exception, la Marine nationale obtient un délai de grâce jusqu'au 4 juin 1975, le temps de former les cadres malgaches devant assurer le fonctionnement de l'arsenal de Diego-Suarez.

Lors des négociations préparant la signature des nouveaux accords de Défense, la délégation malgache, en la personne du capitaine de frégate Didier Ratsiraka, futur homme fort du régime, soulève pour la première fois officiellement depuis 1960 l'épineuse question des îles Éparses. Le 22 mai 1973, dans le cadre de déclarations faites à la presse, celui qui n'est encore que ministre des Affaires étrangères relève :

« Il s'agit d'un certain nombre de petites îles qui faisaient partie de ce qu'on appelait dans le temps "dépendances de Madagascar". Ce problème-là a été soulevé par la partie malgache au cours des négociations. Mais il nous a été répondu que c'est un problème qui serait réglé de gouvernement à gouvernement plus tard. Le problème n'a pas été traité dans le cadre des accords de coopération puisqu'il est possible qu'aucun accord, aucun "consensus" ne puisse être établi dessus. Cela pourrait très bien durer des années. Le litige pourrait être amené jusqu'à la cour internationale de justice (CIJ). »

Du côté français, Jean-François Deniau, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, et Maurice Delauney, l'ambassadeur de France à Madagascar, refusent toute forme de discussion, y compris l'idée avancée par la partie malgache de mentionner dans une lettre que cette question serait abordée après la signature des accords. Aux impératifs stratégiques viennent s'ajouter des considérations économiques qui se font jour désormais, dans le sillage des recherches pétrolières effectuées entre Madagascar et les Comores et des découvertes de nodules polymétalliques à proximité du port mozambicain de Beira. De forts indices quant à la présence de ressources

⁷¹ A noter que le président Pompidou fait ce choix contre l'avis de certaines personnalités de son entourage favorables à une intervention parmi lesquelles Jacques Foccart et Michel Debré.

naturelles dans les fonds marins au large des îles Éparses commencent à apparaître, le ministre de l'Industrie, consulté sur la question, soulignant lors d'une réunion au ministère des Affaires étrangères : « Il y a des possibilités intéressantes, mais prospectives, en matière de nodules et d'hydrocarbures. Il n'y a pas lieu de brader à court terme des richesses à long terme. »⁷² Dans une étude sur la « remise en cause éventuelle de notre dispositif dans l'océan Indien » datée d'octobre 1972, le général Bigeard, alors COMSUP des FFSOI, signale déjà :

« Dans le cadre de la zone de Défense du sud de l'océan Indien, une mise au point a été faite à la préfecture de Saint-Denis à La Réunion, en vue de situer les possibilités d'intervention aux îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Crozet, Kerguelen, Amsterdam... Une salle opérationnelle est équipée à cet effet à Saint-Denis, les transmissions fonctionnant parfaitement avec les stations météo détachées sur ces îlots. »⁷³

Dans la continuité d'une diplomatie de plus en plus défavorable à la France initiée depuis plusieurs mois, Antananarivo passe à l'offensive dès le 28 septembre 1973 en promulguant une ordonnance étendant unilatéralement la largeur de ses eaux territoriales à 50 milles nautiques et portant celle de son plateau continental à 100 milles de façon à motiver sa revendication territoriale sur les îles Eparses ainsi englobées dans l'espace maritime placé sous sa juridiction. La tension monte brutalement dans la nuit du 23 au 24 novembre 1973, le général Dubost, successeur de Bigeard au commandement des FFSOI, recevant un télégramme de Paris l'informant de l'imminence d'un coup de main malgache sur les îles Glorieuses. Jean-Claude Astraud, à l'époque lieutenant de vaisseau de 29 ans à qui échoit le commandement de la Section liaison Madagascar à la fin juillet, se souvient parfaitement des circonstances de cette brusque montée d'adrénaline dans le canal du Mozambique, quasiment passée inaperçue dans la presse de l'époque :

« Un beau jour, un honorable correspondant a transmis à Paris l'information selon laquelle les Malgaches voulaient récupérer les îles Éparses et préparaient un coup de main sur les Glorieuses. On nous a adressé un message classifié à Diego pour nous demander ce que nous en pensions. L'attaché militaire à Tananarive a alors invité à déjeuner l'officier de Marine français qui était le conseiller de la Marine malgache afin de lui transmettre l'information selon laquelle les Malgaches voulaient envahir les Glorieuses et lui demander ce qu'il en pensait. Il a répondu qu'il n'en pensait rien, qu'il écrivait en français, et qu'un interprète traduisait ce qu'il écrivait sans pouvoir affirmer avec certitude qu'il traduisait fidèlement ce qu'il écrivait. Or, il venait tout juste de rédiger un ordre d'exercice pour un débarquement à Nosy Be. Si son interprète décidait brusquement de remplacer le nom de Nosy Be par ceux des Glorieuses ou de Juan de Nova, il n'était pas en mesure de le savoir. Après cette entrevue, ce fut le branle-bas de combat ! »⁷⁴

La décision est aussitôt prise par l'état-major des FFSOI de déclencher une opération interarmées, baptisée « Tortue »⁷⁵, de faible envergure mais néanmoins spectaculaire, consistant à implanter, le 24 novembre 1973, en début d'après-midi, un échelon de légionnaires du DLEC, accompagnés d'un gendarme (à titre de prévôt)

⁷² Réunion du 16 mai 1974 au Affaires étrangères, fiche du 21 mai 1974, AN/Pierrefitte, 19990198/41.

⁷³ Nouvelle étude d'une remise en cause éventuelle de notre dispositif dans l'océan Indien, Général de division Marcel Bigeard, octobre 1972, SHD/Lorient, 20A⁵35.

⁷⁴ Entretien avec Jean-Claude Astraud à Toulon, le 14 décembre 2017.

⁷⁵ Le nom de cette opération nous a été communiqué par le colonel (er) Jacques Villerot qui était à la tête de la section du DLEC qui est intervenue sur les Glorieuses en novembre 1973. Entretien avec le colonel Jacques Villerot à Paris, le 15 novembre 2016.

appartenant au groupement de gendarmerie de La Réunion, dans l'île de la Grande Glorieuse afin de parer à toute éventualité. En fin de journée, le préfet de La Réunion, Claude Vieillescazes, se rend également à Glorieuses en prenant soin d'effectuer une escale technique à Tromelin afin d'éviter tout atterrissage sur le territoire malgache⁷⁶. Bien que la situation ne semble pas l'exiger mais par mesure de prévention, le délégué du gouvernement décide de mettre en alerte la Marine nationale dont un bâtiment, l'aviso-escorteur *Protet*, sur lequel se trouve l'amiral commandant la zone de l'océan Indien (Alindien), est en mission de surveillance maritime dans le canal du Mozambique. Alors qu'il est en escale de routine à Juan de Nova depuis le 23 novembre, ordre est donné le lendemain au capitaine de frégate Japy, commandant du *Protet*, de mettre à terre un corps de débarquement avec armement complet et approvisionnement pour cinq jours de vivres⁷⁷. Le tracteur servant aux déplacements des membres de la station météorologique est placé en travers de la piste et des trous individuels creusés dans le sable, dans l'attente d'un éventuel coup de force malgache. Sur le bâtiment, une veille permanente radar est mise en place afin de vérifier le trafic maritime et aérien au voisinage de l'île tandis que deux des tourelles sont mises en alerte à quatre minutes approvisionnées à dix coups de combat chacune⁷⁸.

Entretemps, l'alerte est jugée suffisamment sérieuse pour que le COMSUP décide, le 25 novembre 1973, en liaison avec le préfet de La Réunion et l'état-major général des armées à Paris, « d'implanter, pour une durée indéterminée, sur les trois îlots, un échelon militaire composé d'un gendarme, d'un sous-officier Légion, de neuf hommes de troupe. Ils seront relevés tous les deux mois comme le personnel civil »⁷⁹. Le 2 décembre 1973, un groupe de combat de la 4^e section du DLEC, arrivé à bord du patrouilleur *La Dieppoise*, assure ainsi la relève des marins du *Protet*. Dans le même temps, à la demande du préfet, Europa est également investie début décembre par les légionnaires qui sont cette fois convoyés par C160 Transall, l'île étant la seule à disposer d'une infrastructure aéronautique capable d'accueillir un appareil de ce type.

L'opération Tortue s'avère une incontestable réussite dans la mesure où aucun signe d'une supposée initiative armée malgache visant à remettre en cause le fait accompli par la France n'est signalé par la suite. Jean-Claude Astraud l'assure, contrairement aux rumeurs diffusées par la suite, la menace est belle et bien sérieuse :

*« Je reste persuadé que la menace d'invasion malgache de novembre 1973 ne constituait pas un bluff. Le commandant de la Marine malgache à Diego Suarez ainsi que son second étaient de ma promotion à l'école navale et je les connaissais bien. Je suis certain qu'ils étaient prêts à faire un coup de main pour planter le drapeau malgache sur les îles. L'honorable correspondant peut d'ailleurs très bien être un militaire malgache... »*⁸⁰

Tout reste à faire cependant pour régler les différents problèmes de gestion et de logistique que pose la présence de personnels appartenant des administrations différentes les unes des autres (gendarmerie, militaires, secrétariat à l'aviation civile), isolés sur des

⁷⁶ Lettre du préfet de La Réunion au ministre des DOM-TOM sur la « Situation actuelle sur les îlots français du canal du Mozambique », 30 novembre 1973, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁷⁷ Aviso-escorteur *Protet*. Mission de présence en océan Indien sud du 2 octobre au 23 décembre 1973, 14 janvier 1974, SHD/Lorient, 20A⁵66.

⁷⁸ Entretien avec Claude Pradelle, marin sur le *Protet*, à Felletin, le 14 mars 2017.

⁷⁹ Lettre du préfet de La Réunion au ministre des DOM-TOM sur la « Situation actuelle sur les îlots français du canal du Mozambique », 30 novembre 1973, AN/Pierrefitte, Fonds Foccart, AG/5(F)/2083.

⁸⁰ Entretien avec Jean-Claude Astraud à Toulon, le 14 décembre 2017.

îlots situés à 1 500 kilomètres (en moyenne) de l'île de La Réunion où sont désormais implantées les forces aériennes françaises du sud de l'océan Indien en pleine réorganisation.

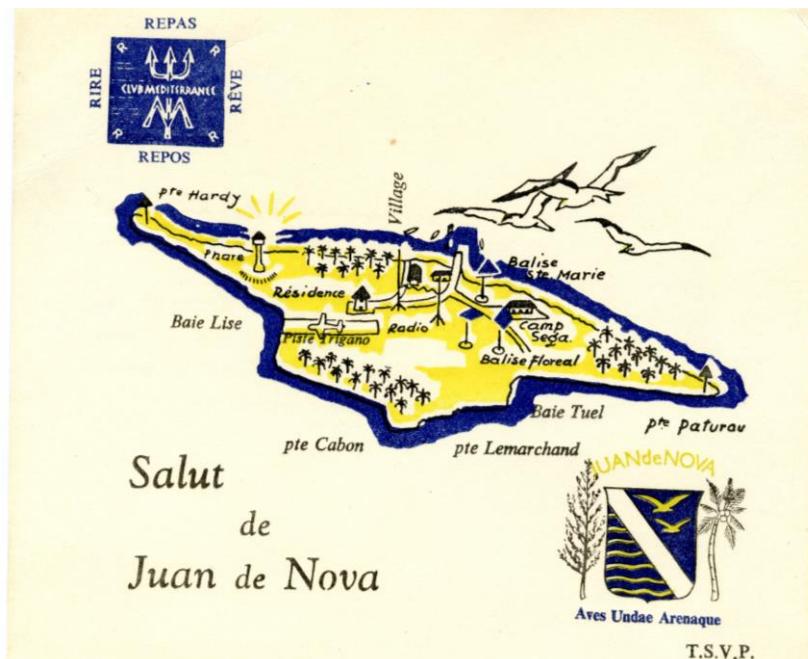


La section de légionnaires du lieutenant Villerot (6e en partant de la droite) à Glorieuse lors de l'opération Tortue à la fin du mois de novembre 1973. Crédit : Jacques Villerot

La militarisation des îles Éparses, décidée par la France en novembre 1973, marque le début d'une nouvelle phase dans l'histoire du contentieux franco-malgache. L'heure n'est plus à la contestation feutrée sur fond de néo-colonialisme plus ou moins assumé par l'ancienne puissance impériale ; désormais, l'opposition est frontale. Ces cinq îlots constituent alors un enjeu géostratégique (aussi mineur soit-il) dans cette région du monde où, en ce début de décennie 1970, la rivalité entre l'Est et l'Ouest est entrée dans une phase aiguë avec le retrait définitif des forces britanniques à l'Est de Suez et la guerre du Kippour d'octobre 1973 qui embrase de nouveau le Proche-Orient. La poussée de l'influence soviétique sur les rives ouest de l'océan Indien s'accompagne d'une instabilité politique chronique dans les pays environnants, qu'il s'agisse de la crise de régime en Éthiopie, du long processus de décolonisation au Mozambique, du statut encore incertain des territoires britanniques de l'océan Indien (Aldabra, Desroches, Farquhar) et du virage progressiste du pouvoir malgache à la faveur de la prise de pouvoir de Ratsiraka. La rivalité franco-malgache sur la souveraineté des îles Éparses s'inscrit incontestablement dans cette logique. A la « défense de l'avant » en Europe correspond (toutes proportions gardées) sa réplique en miniature dans le canal du Mozambique, les garnisons sur place reproduisant même la logique du « système des caches enterrées » mis au point par le 13^e régiment de dragons parachutistes, unité de première ligne sur le front de la guerre froide. Du côté malgache, tout est mis en œuvre pour gêner au maximum les liaisons logistiques françaises dans la région avec notamment l'interdiction de survol de son territoire.

Le discours de protestation anticoloniale n'a pas pour autant disparu. Il constitue au contraire le substrat sur lequel les autorités malgaches continuent de s'appuyer dans

leurs revendications, notamment sur le plan international, en portant le contentieux devant l'ONU dès la fin de la décennie⁸¹. A ces éléments s'ajoute par ailleurs un enjeu économique nouveau dont les perspectives de profit peuvent s'avérer très élevées : la présence éventuelle d'hydrocarbures dans le canal du Mozambique⁸².



Gentil Membre

Pour ton plus grand plaisir, protège avec vigilance et fierté la belle NATURE de Juan de Nova qui t'offre, sans réserves, toutes ses richesses et tous ses attraits.

Respecte avec ferveur ses FLEURS, ses ARBRES, ses POISSONS, ses CORAUX et ses PLAGES afin qu'à ton prochain retour tu retrouves, en totalité et dans la même douceur de vivre son même sourire et ton même enchantement.

10
10
Merci.

Projet de brochure touristique du Club Méditerranée à Juan de Nova datant du début des années 1970. Crédit : Antoine Ibanez

⁸¹ Les résolutions de l'ONU des 12 décembre 1979 et 11 décembre 1980 invitent « le gouvernement français à entamer sans plus tarder des négociations avec le gouvernement malgache en vue de la réintégration des îles précitées qui ont été séparées arbitrairement de Madagascar ».

⁸² En 1973, une campagne de géophysique du navire des TAAF Marion Dufresne a mis en évidence avec le concours du CNEXO et du Comité d'études pétrolières un bassin sédimentaire profond (moins 3 000 mètres) d'une épaisseur de 5 kilomètres dans le canal du Mozambique. Note de la sous-direction des Affaires politiques du ministère des DOM-TOM, 12 octobre 1977, AN/Pierrefitte, 19990198/41.