

LES ILES FRANCOPHONES DU SUD-OUEST DE L'OCÉAN INDIEN : UN ENJEU RÉGIONAL ?

Régine PERRON
Maître de conférences HDR
Université de Cergy-Pontoise

Résumé : Créée en 1984, la Commission de l'Océan Indien (COI) rassemble les îles du sud-ouest de l'océan Indien (Madagascar, Maurice, les Seychelles, les Comores et La Réunion). Elle est considérée comme une forme d'intégration régionale. Quels sont alors les enjeux de cet ensemble d'îles francophones, qui comprend quatre États indépendants et un département d'outre-mer lié à la France, dans cet espace stratégique qu'est l'océan Indien ? Les premières motivations de cette COI apparaissent très politiques, visant à réunir les régimes « anti-impérialistes » de Madagascar, des Seychelles et de Maurice. Certes, mais le début des années quatre-vingt coïncide avec la dette que l'ensemble des pays du Tiers-Monde ne peut plus rembourser. La Commission de l'Océan Indien est-elle alors née de cette initiative de regrouper les forces pour mieux coordonner leurs activités économiques et sociales dans le cadre des programmes du FMI ? En ce qui concerne la forme d'intégration régionale choisie, la COI s'appuie sur une coopération intergouvernementale, sans vocation multilatérale, sans perte de souveraineté nationale et sans suppression de frontières nationales. Le travail de la COI s'est surtout concentré sur l'environnement, les ressources marines et côtières, la météorologie (pour mettre au point les moyens de prévention des cyclones tropicaux et les capacités d'alerte). Par ailleurs, le fonctionnement de la COI reste lié au financement essentiel du Fonds européen de développement de l'Union européenne, tout comme son action est liée aux programmes de l'ONU et de l'UNESCO. Au sein du système multilatéral, la Commission de l'Océan Indien a pu se faire une place en tant qu'organisation intergouvernementale à l'ONU, l'OMC, et l'UNESCO, et bénéficie de leurs programmes. De même, cet espace régional qu'est l'océan Indien est considéré comme stratégique car il est le lieu de passage des porte-conteneurs naviguant entre l'Europe et l'Asie, grâce au Canal de Suez et aux principaux détroits. Il est ainsi une zone de transit commerciale importante. Mais l'apparition récente de la Chine, suivie de l'Inde, dans cet espace a renouvelé son intérêt. Un nouvel aspect diplomatique dans l'intérêt stratégique renouvelé de l'océan Indien, la « Diplomatie bleue », pourrait asseoir la position régionale de la COI.

Mots-clés : Iles francophones – Sud-ouest de l'océan Indien – Multilatéralisme – Coopération régionale – Commission de l'océan Indien (COI)

Abstract: Born in 1984, the Indian Ocean Committee gathers the West-South islands of the Indian Ocean (Madagascar, Maurice, Seychelles, Comoros and La Reunion). What are the stakes of this Committee, which contains four independent States and an overseas department linked to France, inside of the Indian Ocean? The first objectives seem motivated by some political reasons; they aim to gather the “anti-imperialism” regimes (Madagascar, Seychelles and Maurice). However, the Third World debt in the beginning of the 1980's seems to be the main reason, and then managed by the IMF. These islands probably want to coordinate their economic, social activities faced to the IMF, or with the IMF. With regard to the framework of a regional institution, the ICO is an inter-governmental cooperation, with no multilateral goal, with national sovereignty and with no removal of national borders. The main work of the IOC focuses on the environment, sea and coast resources and meteorology. Particularly, the European Fund of the European Union finances this institution and its programs are dependent of the United Nations and the UNESCO. This means that the IOC has no own independent fund. Concerning the Indian Ocean, this is a strategic area because of the trade transit between Europe and Asia. China and India, as emerging countries, have recently showed their interest in this area. This new situation could strengthen the role of the IOC, as well as the new “Blue Diplomacy” focused on this Ocean in the framework of the environment policy.

Keywords: The French-speaking islands – South-West of the Indian Ocean – Multilateralism – Regional cooperation – Indian Ocean Commission (IOC)

Avant de commencer à écrire cet article, il a fallu tout d'abord identifier l'espace de l'océan Indien. Parle-t-on de toutes les côtes entourant l'océan Indien et de toutes les îles y baignant ? Cela inclut les côtes de l'Afrique de l'Est et du Sud, la péninsule arabique, les côtes de l'Iran, du Pakistan, de l'Inde, de la Birmanie, de la Thaïlande, de Brunei, la Malaisie, Singapour, une partie de l'Australie, l'Indonésie, puis les îles, comme Madagascar, La Réunion, Maurice, Mayotte, les Comores, les Seychelles, Diego Garcia, l'Archipel des Chagos, les îles éparses (autour de Madagascar), Cocos, Christmas, Rodrigues, les Maldives, Lakshadweep, Andaman, Nicobar, Sri Lanka, les îles Mentawai, Nias, Socotra, les îles de l'arc Swahili.

Cet océan Indien se révèle être ainsi un vaste terrain stratégique, puisqu'il comprend la route maritime d'accès au canal de Suez, en particulier pour les bateaux pétroliers venant du golfe d'Aden ; l'ancienne route de la soie et des épices de l'Europe vers l'Asie, devenue la principale voie maritime entre la Chine et l'Europe où circulent les porte-conteneurs. C'est pourquoi l'océan Indien concentre quatre des points de passages maritimes les plus importants du monde : le canal de Suez, le détroit de Bab-el-Mandeb, le détroit d'Ormuz et le détroit de Malacca.

Ou bien parle-t-on des seules îles éparsillées dans l'océan Indien, de plus ou moins grande taille ? En effet, les côtes des continents cités forment des ensembles dissociés. Mais ces îles représentent-elles un ensemble homogène ?

En tenant compte de l'orientation francophone de la revue *Tsingy*, qui considère en priorité le sud-ouest de l'océan Indien, cette étude se limitera alors aux îles francophones de l'océan Indien, c'est-à-dire Madagascar, La Réunion, Maurice, les

Seychelles, les Comores et Mayotte. C'est ainsi qu'est considérée cette sphère géographique se situant essentiellement autour de Madagascar, et dans l'espace de la Francophonie. Anciennes colonies de la France, ces îles lointaines ont acquis leur indépendance, Madagascar en 1960, Maurice en 1968, les Comores en 1975, les Seychelles en 1976, et le statut de département d'outre-mer de la France (DOM) pour La Réunion en 1946 et Mayotte en 2011.

Toutefois, une idée circule dans cet espace francophone de l'océan Indien, à savoir celle d'une formation régionale, comme on peut le constater avec l'existence de la Commission de l'Océan Indien et qui rassemble précisément ces îles du sud-ouest de l'océan Indien. Cette Commission a été créée en 1984 et est considérée comme une forme d'intégration régionale. Quel est alors l'enjeu de cet ensemble d'îles francophones, qui comprend quatre États indépendants et un département d'outre-mer lié à la France, dans l'espace stratégique de l'océan Indien ?

C'est l'occasion de s'interroger sur cette forme d'intégration régionale, qu'est la Commission de l'Océan Indien, et de ses relations avec les pays voisins. Mais cette intégration régionale en est-elle une véritable, selon les critères du multilatéralisme¹ ? Enfin, quelle est sa place entre les ambitions de la Chine et de l'Inde, et les positions de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis ?

I) LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN : UNE MEILLEURE PLACE VISIBLE ?

Annoncée lors de la Déclaration de Port-Louis (Maurice) en 1982, la Commission de l'Océan Indien (COI) réunit Madagascar, Maurice et les Seychelles. Puis, un Accord général de coopération est signé entre ces États-membres de la Commission de l'Océan Indien à Victoria (Seychelles) le 10 janvier 1984. Ensuite, adhèrent en 1986 à la Commission de l'Océan Indien, l'Union des Comores et La Réunion représentée par la France. En 1989, le Secrétaire général de la COI s'installe officiellement à Quatre Bornes (Maurice). Mayotte, devenu récemment un département d'outre-mer de la France, n'en fait pas partie. En 1974, Mayotte a voté par référendum son rattachement à la France et l'a confirmé en 2009. Mais les Comores réclament depuis l'année du référendum la réintégration de Mayotte dans son archipel. Cette revendication peut constituer un obstacle à l'adhésion à la COI.

En ce qui concerne les origines précises de la COI, nous pouvons nous reporter à l'article de Jocelyn Chan Low présenté lors du colloque « Dire l'Océan Indien » à l'université de La Réunion². Dans ce cadre, il est intéressant d'étudier l'Accord général de coopération fondant la COI, car il permet d'identifier les principales motivations de départ.

Les premiers États-Membres déclarent être : « désireux de renforcer les liens d'amitié qui les unissent dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État, de l'égalité des États entre eux, conformément au droit international et aux

¹ Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS, coll. « Roland Mousnier », 2014.

Depuis que cet article a été écrit, un colloque s'est tenu à l'université de La Réunion en 2017 sur *L'Union Européenne dans l'océan Indien, un modèle de puissance ou une puissance modèle ?*

² Jocelyn CHAN LOW, « La naissance de la Commission de l'Océan Indien 1982 à 1986 », actes du colloque *Dire l'océan indien*, 5-6 novembre 2015, Université de La Réunion, OSOI, volume 2, 2017, pages 431 à 442.

obligations qui en découlent »³. Ces objectifs apparaissent, au départ, très politiques⁴. D'après Wilfrid Bertile, il s'agissait de réunir les régimes « anti-impérialistes » de Madagascar, des Seychelles et de Maurice⁵. Madagascar applique un modèle de développement socialiste, proche de l'URSS, à partir de 1975 jusque vers la fin des années 1980. Maurice est géré par des gouvernements de coalition entre le Mouvement socialiste mauricien et le parti travailliste de 1983 à 1995, tout en adoptant un modèle économique libéral. Mais cette île s'aligne en politique extérieure sur celles de ses voisines, Madagascar et les Seychelles. Ces dernières connaissent un régime de parti unique proche du marxisme, un « socialisme indo-océanique », de 1977 à 1992. Ces pays-membres veulent établir une coopération « rénovée, fructueuse et durable qui s'inspire de la nécessité particulière d'assurer en toute sécurité le développement économique et social à l'intérieur des États du Sud-Ouest de l'océan Indien, ci-après dénommée La Région »⁶. Quel est le contexte de cette création ?

Les îles du sud-ouest de l'océan Indien



(Cliché : *L'Économie* 1976, Tananarive, Imprimerie d'Ouvrages Educatifs)

³ D'après http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/SG/Accord_de_Victoria_1984_COI.pdf

⁴ D'après <http://commissionoceanindien.org/a-propos/notre-evolution/>

⁵ Wilfrid BERTILE, « Coopération et intégration régionales », AGIR, Atlas Géographique Informatisé Régional, *La Réunion dans le bassin indo-océanique*, planche 10,

http://www.taglioni.net/atlas/chapitre5/chapitre5_9.htm

⁶ D'après: http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/SG/Accord_de_Victoria_1984_COI.pdf

On peut déjà avancer que le début des années quatre-vingt coïncide avec la dette que l'ensemble des pays du Tiers-Monde ne peuvent plus rembourser. En effet, Madagascar recourt à l'aide du FMI en cette période. De leur côté, les Seychelles connaissent une économie fragilisée par la chute du tourisme à la même époque, ce qui ne fait qu'aggraver leur dette. Quant à l'île Maurice, on parle du « miracle économique mauricien » de 1982 à 1995. Mais cette île a connu une réforme fiscale au cours de cette période sur les conseils du FMI. En effet, elle a connu auparavant la chute des prix du sucre et le second choc pétrolier de 1979, qui ont aggravé la dette extérieure⁷. Les années, « de 1979 à 1987, sont marquées par des programmes bisannuels et des prêts d'investissements du FMI »⁸. L'aide du FMI s'accompagnait en général de la mise en place de mesures d'austérité dans les pays endettés. La Commission de l'Océan Indien est-elle née de cette initiative de regrouper les forces pour mieux coordonner leurs activités économiques et sociales dans le cadre des programmes du FMI ? Aujourd'hui, Madagascar fait encore partie au FMI de la catégorie des Pays Pauvres Très Endettés, ainsi que les Comores. Quant aux Seychelles, ces îles connaissent aujourd'hui une meilleure prospérité économique.

L'action de la Commission de l'Océan Indien, telle qu'elle est définie dans cet Accord, reprend une idée de la Charte des Nations Unies de 1945 sous la forme de la coopération : « diplomatique, économique et commerciale, dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime et de la conservation des ressources et des écosystèmes, dans les domaines culturel, scientifique, technique de l'éducation et en matière de Justice »⁹.

En ce qui concerne la forme d'intégration régionale choisie, la COI s'appuie sur une coopération intergouvernementale, sans perte de souveraineté nationale et sans suppression de frontières nationales. En principe, ce genre d'intégration régionale n'aspire pas à devenir par la suite une institution politique. Cette instance intergouvernementale n'est pas non plus une zone de libre-échange, qui comprend la suppression des droits de douane et des quotas entre les pays-membres, pour favoriser une meilleure circulation de leurs marchandises. Comme le précise Paul Vergès, membre de la COI, lors d'un discours à l'Assemblée générale de l'ONU, « notre organisation intergouvernementale de coopération régionale réunit des États ayant l'usage du français en commun et qui en raison de leur géographie, de leur histoire commune et de leur culture ont choisi d'agir ensemble et solidiairement (...) pour faire face aux défis auxquels ils sont confrontés. Au-delà de la différence de nos statuts, nous sommes tous issus de la colonisation et, à ce titre, nous voulons également apporter une contribution originale au renouvellement des rapports entre le 'Nord' et le Sud dans le nouveau cadre global de la mondialisation »¹⁰. Cette présentation de la COI est la plus juste.

Malgré la coopération élargie à tous les domaines, comme le spécifie l'Accord général de Victoria en 1984, la COI a concentré son action sur l'environnement, les ressources marines et côtières, la météorologie (pour mettre au point les moyens de prévention des cyclones tropicaux et les capacités d'alerte). Depuis le début des années

⁷ Jean-Louis GUEBOURG, *Petites îles et archipels de l'Océan Indien*, Paris, Karthala, 1999, p. 182.

⁸ *Ibid.*

⁹ D'après: http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/SG/Accord_de_Victoria_1984_COI.pdf

¹⁰ 2^{eme}Conférence internationale des petits États insulaires en développement, Message prononcé au nom de la Commission de l'Océan Indien (COI) par Paul Vergès, membre du conseil de la COI et ex-président du Conseil régional de La Réunion, 15 janvier 2015, Maurice.

2000, la COI est engagée dans la reconnaissance de ses intérêts insulaires particuliers au sein des institutions multilatérales (régionales et internationales).

La Réunion, en tant que département d'Outre-mer de la France, représente un cas à part dans la Commission de l'Océan Indien. Grâce aux lois de la décentralisation promues en France de 1982 à 1984, elle a pu faire valoir la proximité régionale avec les îles voisines de l'océan Indien.

La COI cherche particulièrement à nouer des relations avec les pays voisins, dont certains sont regroupés dans des institutions régionales. Ainsi, le COMESA (Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe), créé en 1993 et qui a son siège à Lusaka (Zambie). Les quatre États de la COI en font partie, en tant que membres à part entière, cela d'autant plus que l'ensemble de ces pays africains et insulaires font aussi partie de l'ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). Cette formation régionale élargie est associée à l'Union européenne dans un cadre de régime préférentiel. De même, deux États de la COI (les Seychelles et Maurice) sont membres d'une autre institution régionale, la SADC (*Southern Africa Development Community*), créée en 1992 et qui a son siège à Gaborone (Botswana). Or, le 10 juin 2015, ces deux institutions régionales africaines, le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe, et la Communauté de Développement de l'Afrique Australe, plus la Communauté Africaine de l'Est (EAC) ont signé un communiqué à Sharm-El-Sheikh à l'issue d'un sommet tripartite, visant à la formation d'un Marché unique. Que deviendront dans cet ensemble les États-membres de la COI ?

Par ailleurs, les quatre États de la COI font partie de la zone de libre-échange créée par une association régionale regroupant tous les pays riverains de l'océan Indien ainsi que les îles, l'IOR-ARC (*Indian Ocean Rim - Association for Regional Cooperation*) créée en mars 1997 et qui a son siège à Maurice. En 2014, l'association a changé de nom pour celui de l'IORA (*Indian Ocean Rim Association*). Les pays ayant une influence de longue date dans l'océan Indien, comme la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, la Chine, le Japon, et aussi l'Allemagne, sont associés à l'IORA en tant que « partenaires de dialogue ».

Ainsi, les États-membres de la COI (à l'exception de La Réunion) font partie de trois institutions régionales, deux africaines, et une représentative de l'ensemble de l'océan Indien. La COI va-t-elle se désintégrer dans ces régionalismes, peut-être concurrents ? Cela voudra dire que le DOM, La Réunion, n'en fera plus partie, à moins que la France ne l'autorise. Ou bien la COI va-t-elle renforcer ses structures institutionnelles entre les cinq membres pour encore mieux faire valoir les particularités insulaires face aux géants de l'Afrique, de l'Inde, de la péninsule arabique, de l'Asie du Sud-Est, de l'Indonésie, Malaisie, Singapour et de l'Australie ? Ou encore son salut ne résiderait-il pas dans la réunion de toutes les autres îles de l'océan Indien dans cette Commission, mais en perdant son identité exclusivement francophone ?

II) LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN : UNE VÉRITABLE INSTITUTION RÉGIONALE ?

Il est désormais temps d'identifier si la COI est une institution régionale selon les règles du multilatéralisme. En effet, il ne suffit pas d'être une institution internationale ou régionale pour faire partie du système multilatéral. Le traité, la charte ou même la constitution d'une institution doit comporter les principes multilatéraux et intégrer au moins une des trois notions du multilatéralisme, soit la sécurité et paix, la prospérité et

le développement, et le bien-être. Tout d'abord, qu'est-ce le multilatéralisme ? Pourquoi lui rattacher le régionalisme ?

Le multilatéralisme est un système international qui a été pensé et mis en place par les États-Unis dès le lendemain de la libération de l'Europe¹¹. Il a démarré avec les premiers Accords de Bretton Woods en juillet 1944. Ces Accords ont institué le Fonds Monétaire International et la Banque Internationale de la Reconstruction et du Développement qui est devenue plus tard la Banque Mondiale. Puis, l'Organisation des Nations Unies a été créée en 1945, le GATT en 1947. Enfin, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a été signée en 1948, instituant la Commission des droits de l'homme. C'est ainsi que s'est constitué le système multilatéral sur la base de trois piliers d'une manière égalitaire : la sécurité et la paix pour l'ONU, la prospérité pour le GATT (qui est devenu l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995) et le bien-être pour la Commission des droits de l'homme qui se base sur la DUDH. Ces trois piliers ont été établis d'après mes recherches en droit international, en mettant en évidence un vocabulaire constant dans les traités et chartes. Ce vocabulaire permet d'esquisser un modèle multilatéral.

Ainsi, se présente le multilatéralisme sur une base universelle jusqu'à la guerre froide qui démarre officiellement en 1947. À cause de la guerre froide, le multilatéralisme qui était d'essence universelle va se régionaliser. En premier lieu, et toujours d'après le même vocabulaire juridique du multilatéralisme, l'Europe de l'Ouest est encadrée par l'Organisation Européenne de la Coopération Économique (OECE) avec les fonds du Plan Marshall en 1948, qui est devenue ensuite l'Organisation de Coopération et du Développement Économique (OCDE) à partir de 1961. Cette même Europe de l'Ouest est garantie par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1949. Ces institutions multilatérales universelles et régionales ont en commun de travailler sur le mode de la coopération intergouvernementale, sans perte de souveraineté.

À partir de 1951, une autre forme de régionalisme a fait jour et fonctionne sur le mode de l'intégration avec un transfert de souveraineté à une autorité supranationale. Est née alors la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951, puis la Communauté Européenne Économique (CEE) qui se situait entre la coopération et l'intégration en 1958 et après la fin de la guerre froide l'Union européenne (UE) qui, elle aussi, se situe entre la coopération et l'intégration depuis 1993.

Le modèle de la CEE a inspiré de nouvelles institutions régionales dans d'autres parties du monde comme le Marché Commun de l'Amérique centrale (MCAC) en 1960, l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (ASEAN) en 1961 et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1963, toutes créées sous l'impulsion des États-Unis. Ces derniers considéraient davantage ces nouvelles institutions régionales comme des barrières efficaces contre l'influence communiste, en regroupant ces pays dans un cadre régional sans vocation économique véritable. Néanmoins, ces trois dernières institutions vont trouver un nouveau souffle et même s'agrandir après la fin de la guerre froide comme l'OUA qui devient l'Union Africaine (UA) et l'ASEAN qui s'associe avec trois autres pays, la Chine, la Corée du Sud et le Japon et qui vise à devenir une institution semblable à l'UE dans les années à venir.

¹¹ Toute cette partie est extraite de l'ouvrage suivant : Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS, 2014.

Après la fin de la guerre froide, on constate que le cadre régional comme la CEE permet de mieux s'insérer dans le cadre mondial. D'où le succès de cette formule en Amérique Latine avec la création de la plus grande institution régionale, le Mercosur, puis en Asie centrale avec les tentatives de la Chine de former des instances régionales d'abord fondées sur la sécurité et la paix. Depuis peu, la Chine mise aussi sur les échanges économiques, mais en associant la Russie. Les pays arabes songeaient aussi à une forme de régionalisme arabe, mais les bouleversements liés au Printemps arabe ont, semble-t-il, retardé le projet. Toutes ces institutions régionales s'insèrent ainsi dans le cadre multilatéral de la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être, le dernier étant le moins représenté¹².

Après avoir cherché les origines historiques et le sens du multilatéralisme, il est possible de proposer cette nouvelle définition qui me semble plus exacte que celles qui circulent jusqu'à présent : « N'étant pas une théorie économique, le multilatéralisme est une doctrine qui s'est construite sur la base d'un équilibre ou d'un compromis entre le libéralisme de Smith et l'interventionnisme de Keynes. Il a été conçu par le Secrétaire d'État de F. Roosevelt, Cordell Hull, avec son équipe du Département d'État, après la crise de 1929 et particulièrement pendant la dernière guerre. Le multilatéralisme s'appuie sur les institutions multilatérales (internationales et régionales) qui sont définies par des principes multilatéraux, comme la non-ingérence, la non-discrimination et le respect des droits de l'homme. Les pays adhérant à ce système international sont liés par l'intérêt mutuel ou la réciprocité, afin de réaliser "l'ordre au-dessus du chaos" sur une base ternaire : la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être »¹³. La Commission de l'Océan Indien intègre-t-elle au moins l'un de ces principes multilatéraux ?

Tout d'abord, elle fonctionne sur le mode la coopération, comme nous l'avons vu. Même si l'article 3 mentionne, « il est créé une Commission paritaire multilatérale de niveau ministériel (...) »¹⁴, la Commission de l'Océan Indien ne se réfère à aucun des principes multilatéraux pour être une véritable institution régionale s'insérant dans le multilatéralisme. Peut-être est-ce volontaire en 1984, étant donné le régime politique qui caractérisait les trois États-Membres ? Pour cela, elle est considérée comme une institution régionale sans vocation multilatérale et gérant les dossiers liés à la situation particulière des îles.

La limite de la COI vient surtout de son financement. Cette institution dépend presque totalement du Fonds européen de développement de l'Union européenne et aussi de la Banque Mondiale pour une moindre part¹⁵. Normalement, les institutions régionales fonctionnent avec leurs ressources propres. Cette particularité perdure-t-elle depuis la création de la COI ? Sachant que les pays-membres en 1984 faisaient partie du groupe ACP lié à la CEE, serait-ce la raison qui a poussé la CEE de financer la COI ? Ou bien cette raison est-elle de nature politique ? Par ailleurs, le mode de financement n'est pas mentionné dans l'Accord Général de Victoria. Le cas de La Réunion est considéré à part en tant que DOM, car elle bénéficie des aides de la part de la France et aussi de l'UE en tant que région ultrapériphérique (RUP) depuis 2009.

On ne peut donc mettre sur le même plan la Commission de l'Océan Indien et les

¹² Le modèle du multilatéralisme, extrait de Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS, 2014, se trouve à la fin de l'article.

¹³ Régine PERRON, *Histoire du multilatéralisme...*, op. cit., p. 122-123.

¹⁴ Accord Général de coopération entre les États-membres de la Commission de l'Océan Indien.

¹⁵ D'après <http://commissionoceanindien.org>

institutions régionales africaines, le COMESA et la SADC. Ces dernières s'insèrent parfaitement dans le cadre multilatéral et ont pour but la prospérité économique en renforçant les liens par la mise en place d'un marché unique. Leur modèle reprend celui du Marché Commun de l'Europe. C'est par ailleurs ce que met en évidence Laurent Sermet dans sa contribution au colloque « Dire l'Océan Indien » de novembre 2015¹⁶. Il pose la question de l'appartenance : la COI devrait choisir entre le lien européen et le lien africain. Si la COI veut affirmer son identité institutionnelle, son action (multilatérale) et son indépendance (financière), elle ne devrait choisir ni l'une ni l'autre, tout en cultivant ces liens à cause de la proximité de l'Afrique et à cause du statut de l'ACP. Les pays africains du COMESA et de la SADC font aussi partie du groupe ACP lié à l'Union européenne, mais cela ne les empêche pas de créer des vraies institutions régionales avec des buts affirmés.

Le modèle de l'intégration régionale est en général mieux réussi si les économies sont assez semblables pour favoriser une bonne complémentarité des marchés¹⁷. Mais le modèle de la coopération adopté par la COI ne vise pas à l'intégration des marchés nationaux en un seul marché. Jeannot Ramiaramanana pense que l'*« Indianocéanité »* permettrait de fournir un socle identitaire du point de vue institutionnel, économique et social, pour que la COI franchisse une nouvelle étape en visant une intégration réelle de sa zone¹⁸.

Au niveau des institutions multilatérales internationales, la COI a-t-elle sa place ? Comme les quatre États-membres de la COI sont membres *de facto* de l'ONU et La Réunion par l'intermédiaire de la France, la COI se manifeste sur les sujets qui la concerne de près, plus particulièrement depuis que l'ONU a reconnu « pour la première fois, en 1992, les petits États insulaires en développement comme un groupe en soi de pays en développement ». Cela s'est fait dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro. « Cent soixante-dix-neuf pays adoptent alors «Action 21» (ou «Agenda 21»), plan d'action pour le développement durable, qui reconnaît que «les petits États insulaires en développement sont un cas particulier à la fois en matière d'environnement et de développement [et] sont considérés comme extrêmement vulnérables aux effets du réchauffement planétaire. La Conférence de Rio devait également souligner la nécessité d'une autre conférence, spécifiquement consacrée aux États insulaires »¹⁹. Les critères pour faire partie de ce nouveau groupe sont communs à toutes ces îles et sont les suivants : petite taille, éloignement, vulnérabilité aux chocs extérieurs (offre et demande), insuffisance des ressources, exposition aux crises écologiques mondiales »²⁰.

La COI reprend à son compte les programmes d'action spécifiquement étudiés pour ces petites îles dans le monde et mis en place par l'ONU depuis 1994. De même, l'UNESCO « entreprend des actions ciblées pour assurer la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des Petits États insulaires en développement (PEID), connu sous le nom de Programme d'Action de la Barbade

¹⁶ Laurent SERMET, « Quel modèle d'intégration pour la Commission de l'Océan Indien ? », actes du colloque « Dire l'Océan Indien », Université de La Réunion, OSOI, volume 2, 2017, pages 443 à 454.

¹⁷ Régine PERRON and Guido THIEMEYER (eds), *Multilateralism and the « Trente Glorieuses » in Europe, New perspectives in European Integration History*, Neuchâtel, Editions Alphil, 2011.

¹⁸ Jeannot RAMIARAMANANA, « L'intégration économique régionale, outil de développement : enjeux dans l'océan indien (COI) », actes du colloque « Dire l'Océan Indien », Université de La Réunion, OSOI, volume 1, 2017, pages 163 à 187.

¹⁹ D'après : <http://www.un.org/fr/events/islands2014/smallislands.shtml>

²⁰ D'après : <http://www.un.org/fr/ga/president/65/issues/sids.shtml>

(BPoA) depuis 1994, Stratégie de Maurice depuis 2005 et SAMOA *Pathway* (Samoa, « la Voie à suivre ») depuis 2014 »²¹.

Quant à l'OMC, trois États de la COI sur quatre sont membres de l'OMC : Madagascar depuis 1963, Maurice depuis 1970 et les Seychelles depuis 2015. Les Comores ont fait une demande d'adhésion en 2007, qui semble être restée lettre morte. C'est le Groupe des pays d'Afrique-Pacifique-Caraïbes qui les représentent au sein de l'OMC, Madagascar étant classé parmi les Pays les moins avancés. Cependant, la COI a le statut d'observatrice en tant qu'organisation internationale, même si les Comores ne sont pas membres de l'OMC.

À la lumière de ces trois principaux exemples, l'ONU, l'OMC, l'UNESCO, la Commission de l'Océan Indien a pu se faire une place en tant qu'organisation intergouvernementale et bénéficie de leurs programmes.

III) UN ENJEU RÉGIONAL DANS L'OcéAN INDIEN

Cet espace régional qu'est l'océan Indien est considéré comme stratégique car il est le lieu de passage des porte-conteneurs naviguant entre l'Europe et l'Asie, grâce au Canal de Suez et aux principaux détroits. Il est ainsi une zone de transit commerciale importante. A l'époque de la colonisation, la Grande-Bretagne et la France possédaient plusieurs colonies dans l'océan Indien, pour garantir ces anciennes routes de la soie et des épices. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne a conservé seulement l'archipel des Chagos, avec Diego Garcia, dans le cadre du BIOT (*British Indian Ocean Territory*). Au début des années 1970, la marine britannique se retire à cause du coût d'entretien trop important pour les finances de la Grande-Bretagne. « En 1968, Harold Wilson, Premier ministre de la Grande-Bretagne, décide d'engager le retrait de la quasi-intégralité des forces britanniques stationnées “à l'est de Suez”. La décision de Wilson va conduire à la substitution de la Royal Navy par l'US Navy »²². En effet, les États-Unis ont établi une base militaire à Diego Garcia depuis 1966 dans le cadre d'un accord secret avec la Grande-Bretagne. Toutefois, les États-Unis n'ont pas considéré cette zone comme véritablement stratégique pendant la guerre froide²³.

Quant à la France, elle y possède deux départements d'outre-mer dans la zone sud-ouest et entretient des relations avec les différents pays d'Afrique, en tant que « points d'appui ou réservoirs de force pour les opérations nécessaires à la stabilité de cette région »²⁴. De même, « les intérêts de la France sont aussi économiques : sa ZEE importante lui donne accès à des ressources sous-marines, halieutiques, minérales (terres rares) et en hydrocarbures »²⁵. Aujourd'hui, pour faire face à la piraterie qui menace la route maritime, ces trois pays sont engagés avec d'autres dans une entreprise de sécurité à l'échelle internationale, appelée Task Force 151.

²¹ D'après : <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/priority-areas/sids/>

²² Jean Loup SAMAAN, « L'océan indien, laboratoire de la géographie militaire américaine », *Hérodote, Géopolitique de l'Océan Indien*, 2012, vol. 2, n°145, p. 30.

²³ *Ibid.*

²⁴ Entretien avec l'Amiral Jean Dufourcq, « La France et les enjeux stratégiques de l'océan indien », *Hérodote, Géopolitique de l'Océan Indien*, 2012, vol. 2, n°145, p. 21.

²⁵ D'après : <http://www.diploweb.com/Geopolitique-de-l-Ocean-indien.html#nb7>

La ZEE est une zone économique exclusive. D'après le droit de la mer, c'est un espace maritime sur lequel un État côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources.

Modèle du multilatéralisme (de 1945 à nos jours)					
	Sécurité et Paix (Défense)		Prospérité (Marché)		Bien-être (Droits de l'Homme : DH)
Universalisme (coopération)	ONU	Conseil de sécurité Casques bleus	(GATT) OMC FMI (BIRD) Banque Mondiale	ONU	DUDH/(Commission) Comité des DH Pactes internationaux TPI, CPI OIT, OMS, FAO UNESCO (Protocole de Kyoto) Accords de Paris
Régionalisme (coopération ou intégration)					
Europe	OTAN	Politique Etrangère Commune de Sécurité (PECS)	(OECE, plan Marshall) OCDE (CECA, CEE) Union Européenne Banque centrale européenne		Convention Européenne des DH Cour européenne de justice
Tiers-monde/ Pays du Sud	Mouvement des Non-alignés		ONU	CNUCED / G-77	ONU
Amérique Latine (Brésil)	OEA Conseil de défense sud-américain		MERCOSUR, CAN, MCCA, CARICOM Banque du Sud		Charte américaine des DH de l'OEA
Afrique (Afrique du Sud)	Force armée de l'Union Africaine (UA)		(OUA) UA, CEDEAO, COMESA, ...		Charte des Droits de l'Homme de l'UA
Asie du Sud-Est (Chine)	?		ASEAN (+3)		?
Asie centrale (Russie ; Chine)	Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC)		?		?
Monde arabe (Ligue arabe)	?		?		Charte arabe des DH
Golfe arabe	Conseil de Coopération du Golfe (CCG)		?		?

Mais l'apparition récente de la Chine, suivie de l'Inde, dans cet espace a renouvelé son intérêt²⁶. Ces deux puissances émergentes rendent visite aux gouvernements des îles de l'océan Indien, aux gouvernements des pays riverains, pour établir chacun de leur côté des points stratégiques militaires, d'approvisionnement ou d'écoute. Malgré tout, la Chine et l'Inde établissent une coopération militaire bilatérale dans ce même espace²⁷.

Que devient la Commission de l'Océan Indien dans cette nouvelle redistribution des cartes entre puissances ? Ses États-membres sont très sollicités par la Chine et l'Inde ; la France peut-elle réagir face à cette intrusion dans son espace francophone ? Non, car les États-membres de la COI sont avant tout souverains. Même si cet espace se trouve un peu en-dessous des routes maritimes et des positions anglo-américaines, son intérêt réside dans la possibilité d'élargir les points stratégiques face à l'Afrique et dans l'ensemble de l'océan Indien. De plus, la COI est la seule formation régionale cohérente qui existe dans cet espace, ce qui pourrait renforcer sa position négociatrice. Mais le fait-elle ?

Un autre aspect diplomatique dans l'intérêt stratégique renouvelé de l'océan Indien, la « Diplomatie bleue », pourrait asseoir la position régionale de la COI, comme le signale Anil Gayan²⁸. Mais l'association régionale plus large de l'IORA (*Indian Ocean Rim Association*) l'a déjà intégrée dans sa politique²⁹. La diplomatie bleue a été lancée par Gunter Pauli avec son ouvrage, *The Blue Economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*, paru en 2010³⁰. Ce dernier envisage l'océan comme un espace économique et social, qui pourrait favoriser le développement des pays riverains et des îles, en mettant en avant une politique globale respectueuse de l'écologie. La COI pourrait-elle reprendre cette idée pour en faire son étandard parmi les programmes sur le développement durable mis en place par l'ONU et l'UNESCO ?

La Commission de l'Océan Indien est une organisation intergouvernementale de coopération qui rassemble les îles francophones du sud-ouest de l'océan Indien. Elle n'est pas pour autant une institution régionale dans le sens multilatéral, car elle n'intègre pas l'un des trois piliers du multilatéralisme à la différence des autres institutions régionales africaines, comme le COMESA et la SADC. Par ailleurs, le fonctionnement de la COI reste lié au financement essentiel du Fonds européen de développement de l'Union européenne, tout comme son action est liée aux programmes de l'ONU et de l'UNESCO. Peut-être gagnerait-elle en visibilité si elle devenait à part entière une institution régionale multilatérale et indépendante ?

Pourtant, le renouveau de l'intérêt stratégique de l'océan Indien par la Chine et l'Inde pourrait être l'occasion de se tailler une place régionale de choix par rapport aux autres îles éparses car non réunies dans une institution régionale. Il reste à la COI d'affirmer sa propre identité régionale grâce au concept de l'« Indianocéanité », comme le soulignent plusieurs auteurs et la COI elle-même. Cette identité pourrait l'aider à renforcer sa cohérence régionale.

²⁶ Frédéric GRARE, « Océan Indien : vers la conquête d'unité », *Hérodote, Géopolitique de l'Océan Indien*, 2012, vol. 2, n°145, p. 6.

²⁷ Anil GAYAN, « La présence de la Chine et de l'Inde dans l'océan Indien », colloque *Dire l'Océan Indien*, novembre 2015, Université de La Réunion.

²⁸*Ibid.*

²⁹ Voir : <http://iora.net/blue-economy/blue-economy.aspx>

³⁰ *The Blue Economy*, Londres, Routledge, Paradigm Publishers, 2010, et traduit en français, *L'Économie Bleue*, Lyon, Éditions Caillade, 2011.



La réunion historique de Port Louis

Cette conférence qui s'est tenue les 21 et 22 décembre 1982 dans la capitale de Maurice était présidée par M. Jean Claude de L'Estrac, Ministre mauricien des Affaires étrangères. Ci-dessus une vue générale de la salle de réunion. Au premier plan, la délégation mauricienne présidée par M Kader Bhayat, Ministre mauricien du Commerce et de l'Industrie. A gauche, la délégation malgache, présidée par M. Christian Remi Richard, Ministre des Affaires étrangères. A droite la délégation seychelloise présidée par M. Ferrari, Ministre du Plan et des Relations extérieures.

Le Président de séance, M. Jean Claude de L'Estrac, Ministre des Affaires étrangères de Maurice, entouré de deux de ses collaborateurs, M. Joypaul (à sa droite) et M. Tsang Mang Kin (à sa gauche).



La délégation malgache, présidée par M. Christian Remi Richard, Ministre des Affaires étrangères. A sa droite, M. Rakotondramasy Paul, à sa gauche, M. Razanakolona Elie.



La délégation seychelloise, présidée par M. Maxime Ferrari, Ministre du Plan et du Développement, entouré de M. R. Grandcourt (à sa droite) et M. C. d'Offay (à sa gauche).



La réunion préparatoire pour la création
de la Commission de l'Océan Indien en décembre 1982
(Cliché : La Commission de l'Océan Indien 1982-1990)

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

ALPERS Edwards A., *The Indian Ocean in World History*, Oxford, Oxford University Press, 2014

COUTAU-BEGARIE Hervé, *Géostratégie de l'Océan Indien*, Paris, Economica, coll. « Bibliothèque stratégique », 1993

MAESTRI Edmond, *Les îles du Sud-Ouest de l'océan indien et la France de 1815 à nos jours*, Paris/Saint-Denis, l'Harmattan/Université de La Réunion, 1994

MALAISE Hakim, « Le rôle pivot des îles du Sud-Ouest dans le tropisme indianocéanique de l'Afrique austral », Dominique Darbon (dir.), *L'après-Mandela, Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris, Karthala-MSHA, coll. « Hommes et Sociétés », 1999, p. 497-512

MAZERAN Hélène, *Géopolitique de l'Océan Indien*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, coll. « Notes africaines, asiatiques et caraïbes », 1994

ORAISON André, *Quelques réflexions critiques sur la Commission de l'Océan Indien : les obstacles à la coopération régionale inter-îles dans la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien*, Saint-Denis, Université de La Réunion, 1988

SELLSTRÖM Tor, *Africa in the Indian Ocean*, Leiden, Brill, 2015