



HAL
open science

La Réunion et la coopération régionale dans le Sud-Ouest de l’océan Indien

Wilfrid Bertile

► **To cite this version:**

Wilfrid Bertile. La Réunion et la coopération régionale dans le Sud-Ouest de l’océan Indien. Travaux & documents, 1999, Propos géographiques sur le Sud-Ouest de l’océan Indien, 11, pp.17–38. hal-02175034

HAL Id: hal-02175034

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02175034>

Submitted on 2 Sep 2020

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

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

La Réunion et la coopération régionale dans le Sud-Ouest de l'océan Indien

WILFRID BERTILE
MAÎTRE DE CONFÉRENCES
UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION

La Réunion, comme ses partenaires de la Commission de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles) doit faire face à des problèmes de développement. Les réponses sont recherchées, de façon assez classique, dans la libéralisation des échanges et dans l'intégration régionale.

Département français et région européenne, La Réunion a une économie très ouverte, partie intégrante de l'Union européenne, premier ensemble commercial mondial. Dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien (COI), elle coopère avec des États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Il en résulte une situation complexe où s'entremêlent des relations de type Nord-Sud et des relations de type Sud-Sud.

Elle ne saurait non plus rester à l'écart des importants regroupements régionaux qui s'observent dans l'océan Indien et des courants d'échanges qui s'intensifient entre l'Afrique Australe et l'Asie du Sud et du Sud-Est.

Cela ne va pas de soi. Malgré l'émergence de la coopération régionale, l'insertion de La Réunion dans l'océan Indien reste limitée. Une meilleure insertion suppose que les conditions soient réunies pour qu'elle constitue une véritable interface entre l'Union européenne et des pays de la zone.

LA RÉUNION ET L'ÉMERGENCE DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

De la colonisation à la création de la Commission de l'océan Indien

Les relations entre les îles du Sud-Ouest de l'océan Indien ont toujours existé aussi bien entre les Comores et Madagascar, dotés

d'un peuplement pré-colonial, qu'entre l'ensemble des îles après la colonisation de ce qui allait devenir des archipels créoles (Mascareignes et Seychelles).

Au XVII^e siècle, et singulièrement depuis Labourdonnais, Gouverneur Général des îles de France (Maurice) et de Bourbon (La Réunion), les échanges intra-régionaux s'appuyaient sur des complémentarités : Madagascar et, dans une moindre mesure, les Comores fournissaient des esclaves aux Mascareignes. Bourbon produisait des denrées tropicales pour la métropole et des « vivres » pour l'île de France. Celle-ci, grâce à ses facilités portuaires, assurait les liaisons extérieures, avec les Indes d'une part et l'Europe d'autre part. Les Mascareignes servaient aussi de base arrière dans les conflits opposant Anglais et Français aux Indes.

Après 1815, l'île Maurice, Rodrigues, les Seychelles font partie de l'empire colonial britannique. Les plantations sucrières qui se développent à Bourbon et à l'île Maurice ont besoin de main d'œuvre qui arrive de l'Inde et de Madagascar avec le statut d'engagés. Madagascar approvisionne les Mascareignes en produits de cultures vivrières et d'élevage. Devenue colonie française en 1896, la « Grande Ile » accueille des colons réunionnais, tandis que la navigation à vapeur, notamment par l'entremise des Messageries Maritimes, instaure des liaisons régulières entre les îles, facilitant une certaine intégration régionale.

La décolonisation s'est traduite par l'indépendance de Madagascar en 1960, de Maurice en 1968, des Comores (hormis Mayotte) en 1975 et des Seychelles en 1976. La rupture avec les pratiques « néo-coloniales » à Madagascar en 1972-1975, aux Seychelles en 1977, l'arrivée au pouvoir en 1982 à Maurice, du Mouvement Militant Mauricien rapprochent ces trois pays, qui un peu dans le prolongement de la réunion des partis progressistes de l'océan Indien en 1978, organisent, à Port-Louis en 1982, une conférence préparatoire à la création d'une organisation régionale. C'est la Commission de l'océan Indien, qui voit le jour en 1984, par l'Accord général de Coopération signé par les trois Etats fondateurs à Victoria (Seychelles).

La Commission de l'océan Indien

Naissance et évolution de la COI

La création de la Commission de l'océan Indien s'est faite sans La Réunion, pays non indépendant, ni les Comores. Aux Comores,

Ahmed Abdallah est revenu au pouvoir à la suite d'un coup d'état mettant fin à l'expérience socialiste d'Ali Soihili (1976-1978) lequel est assassiné. Quant à La Réunion, elle fait partie de la France et celle-ci, malgré l'importance de ses intérêts économiques et l'ampleur de son aide, est au banc des accusés : il lui est reproché de maintenir à La Réunion un statut colonial, d'avoir dépecé les Comores en acceptant que Mayotte, en 1975, demeure dans son giron, de garder les îles éparses revendiquées par Maurice (Tromelin), par les Comores (Glorieuses), par Madagascar (Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India), d'entretenir une flotte de guerre dans un océan Indien dont on voudrait faire une « zone de paix » (figure 1).

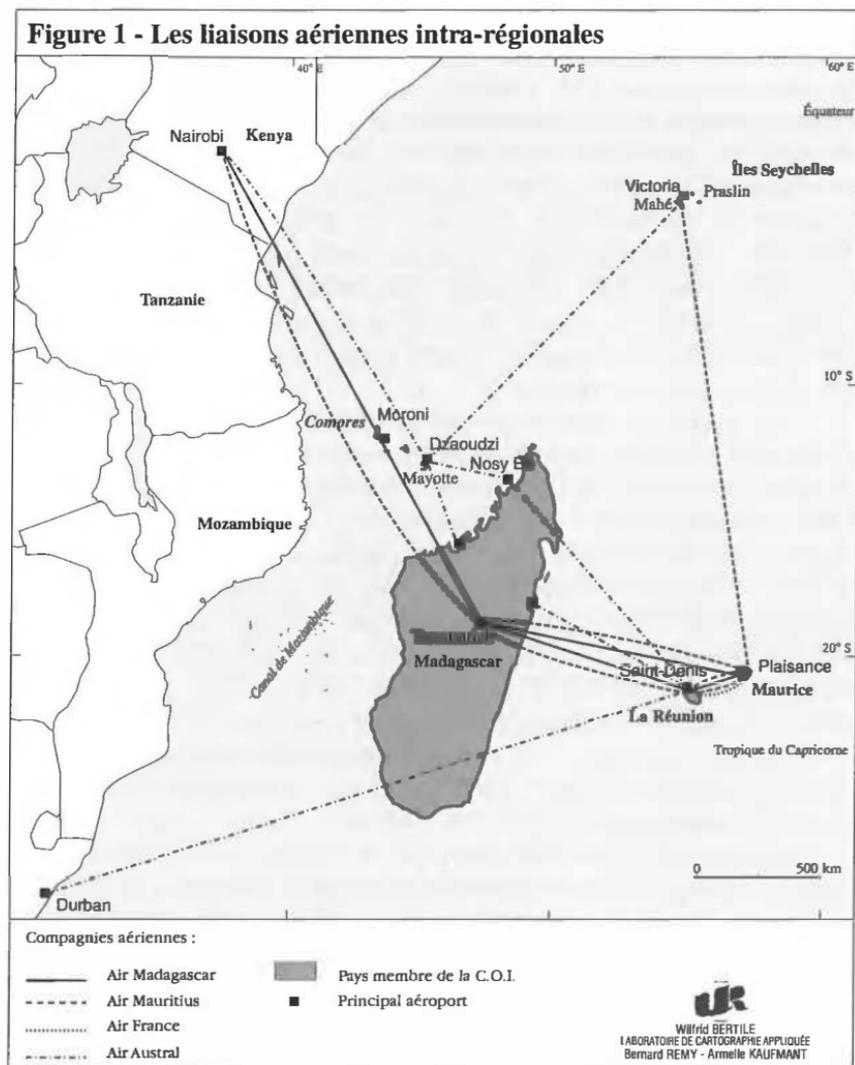
Les membres fondateurs de la COI doivent cependant tenir compte des liens historiques, culturels et économiques unissant leurs pays aux Comores et à La Réunion, d'autant plus qu'une solidarité de lutte unissait les partis au pouvoir dans ces trois pays aux forces progressistes de La Réunion. C'est pourquoi cette dernière a été invitée à envoyer un observateur à Victoria en janvier 1984 pour la création de la COI et les Comores ont participé à une réunion ministérielle en juillet 1984 à Tananarive. En janvier 1986, la France, à travers La Réunion, ainsi que les Comores, adhèrent à la COI, le protocole d'adhésion étant signé à Maurice.

Il a fallu attendre 1989 et la signature d'un protocole additionnel à l'Accord général de Victoria pour que la COI devienne véritablement opérationnelle.

Entre-temps, l'organisation, sans que ce soit officiellement admis, a changé. Ses domaines d'intervention, très larges, définis par l'Accord général de Victoria de 1984¹ ont été recentrés sur le développement des échanges commerciaux et la coopération industrielle.

À l'origine regroupement régional à dimension surtout politique, la COI évolue vers une zone de libre échange (mise en place du PRIDE – Programme Régional Intégré de Développement des Echanges).

-
1. – Coopération diplomatique.
 - Coopération économique et commerciale.
 - Coopération dans les domaines de l'agriculture, de la pêche maritime et de la conservation des ressources et des écosystèmes.
 - Coopération dans les domaines culturel, scientifique, technique, de l'éducation et de la justice.



Cette évolution n'a rien d'étonnant. Après l'échec du dialogue Nord-Sud visant à établir un Nouvel Ordre Economique Mondial, les pays du Tiers-Monde se sont rabattus sur des blocs régionaux destinés localement, puisqu'on a échoué au plan mondial, à rendre les rapports Nord-Sud moins inégaux et dépendants. La montée de la libéralisation des échanges au plan mondial s'accommode d'une intégration régionale par le marché, prélude à l'intégration du bloc régional au processus de globalisation du « système-Monde ».

La COI mêle ces deux formes de régionalisme, ce qui rend son image complexe.

Structures et actions de la COI

Les règles de fonctionnement de la COI remontent, pour l'essentiel, au protocole additionnel de 1989. Quatre instances la composent : au Conseil des Ministres sont représentés les 5 Etats. Il se réunit une fois par an pour définir les grandes orientations et voter le budget. Un comité des Officiers Permanents de Liaison (OPL), où chaque Etat dispose d'un membre, prépare les travaux du Conseil des Ministres et assure le suivi de ses décisions. Le Secrétariat Général, installé à Quatre-Bornes (Maurice) coordonne les activités de la COI. Enfin, les comités techniques de gestion regroupent des experts des Etats membres. Ils préparent et assurent le suivi des programmes.

Même si elle a été souvent critiquée pour son « immobilisme », la COI est intervenue dans des secteurs variés, comme le tourisme, la pêche, l'environnement, la météorologie, l'artisanat. Elle s'est d'abord intéressée au développement des échanges notamment en créant le Comité Régional pour les Echanges Commerciaux (CREC), en organisant des foires commerciales, en éditant un guide Import-Export. Le Programme Régional Intégré pour le Développement des Echanges (PRIDE) démarre en 1996 et vise à libéraliser les échanges intra-régionaux et à renforcer la cohérence des politiques commerciales et d'investissement. La pêche au thon a fait l'objet de deux programmes mis en œuvre respectivement en 1987 et en 1992 visant à une meilleure connaissance des stocks et des comportements des poissons, ainsi qu'à l'amélioration des techniques de pêche. Le programme environnement porte sur la protection et la gestion de la zone côtière ainsi que sur la préservation des espèces végétales endémiques. L'Université de l'océan Indien doit faciliter les relations entre les institutions existantes tandis que le projet « culture » met l'accent sur le patrimoine, les échanges artistiques et la communication. Enfin, compte tenu de la menace des cyclones, un Centre Régional sur ces météores est installé à La Réunion avec des centres secondaires à Madagascar et Maurice. Un Plan d'Action Régionale de SECurité (PARSEC) va dans le même sens de la protection des populations².

2. Il ne s'agit là que de quelques exemples d'actions de la COI. En dresser une liste exhaustive dépasserait le cadre de cet article.

Les financements

Pour ce qui concerne les financements, il convient de distinguer le budget de fonctionnement de la COI des budgets afférents aux programmes. Le premier est financé par les pays membres de la COI selon la clé de répartition suivante en 1997, pour un montant de 2 MF :

- France 40 %
- Madagascar 29 %
- Maurice 20 %
- Comores 6 %
- Seychelles 5 %

Quant aux programmes de la COI, ils sont financés, pour leur plus grande part, par l'Union européenne. Celle-ci est soucieuse du développement de la coopération entre Etats ACP afin de constituer des espaces solides et cohérents³.

Les crédits européens pour la coopération régionale émanent essentiellement du Fonds Européen de Développement (FED). L'enveloppe financière affectée à l'océan Indien a évolué comme suit :

- 8,5 M d'écus pour Lomé I (4^e FED)
- 20 M d'écus pour Lomé II (5^e FED)
- 26 M d'écus pour Lomé III (6^e FED)
- 30 M d'écus pour Lomé IV (7^e FED)
- 30 M d'écus pour Lomé IV bis (8^e FED)

La convention de Lomé IV (1990-2000) comporte ainsi deux protocoles financiers 1990-1995 et 1995-2000 encore appelés Programmes Indicatifs Régionaux (PIR).

La COI a le souci de diversifier ses sources de financement afin d'être moins dépendante de l'Union européenne. Mais jusqu'ici les contributions d'autres institutions (Banque Mondiale, PNUD, ONUDI, FAO, OIT⁴) restent modestes et portent sur des actions ponctuelles de formation, d'information, de prospection de projets...

3. Lomé I (1975-1980) ne consacre qu'un article 47 à la coopération régionale. Lomé II (1980-1985) y consacre un chapitre entier. Lomé III (1985-1990) en fait un objectif spécifique. Lomé IV (1990-2000) insiste non plus seulement sur la coopération, mais sur l'intégration économique régionale.

4. PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
 ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel.
 FAO : Food and Agricultural Organization.
 OIT : Organisation Internationale du Travail.

La coopération régionale hors COI

La coopération régionale a existé avant la COI. La collaboration entre Maurice et La Réunion dans le domaine du sucre remonte aux années 1930. Le Comité de collaboration agricole Maurice-Réunion, Madagascar et Comores (COCOLAG) date de 1951, l'Association Touristique de l'Océan Indien (ATOI) de 1968, l'Association des Institutions de Recherche et de Développement dans l'Océan Indien (AIRDOI) de 1976...

Hors de la COI se développe une coopération décentralisée. Les services de l'Etat, le Département, la Région, certaines communes mènent des actions avec des pays ou des collectivités étrangères sans passer par les instances de la COI. La plupart des services de l'Etat (Education, Jeunesse et Sports, Agriculture, Forêts, Affaires Maritimes, Météorologie, Environnement...) entreprennent des actions dans les pays voisins, en particulier à Madagascar.

La Région et le Département interviennent aussi, le plus souvent dans le cadre de leurs compétences, en appui aux ONG (formation pour la Région, action sociale et culturelle pour le Département).

Parmi les actions les plus significatives, on peut mentionner le Festival créole qui se tient chaque année aux Seychelles avec la participation des îles créolophones de la région et des Caraïbes, les Jeux des Iles de l'Océan Indien et l'existence, à La Réunion d'un Centre International pour des formations à caractères linguistiques et culturels (Le Tampon), en remplacement, depuis 1994, de celui de Bujumbura (Burundi).

LA RÉUNION DANS LA COI : UNE INSERTION RÉGIONALE LIMITÉE

La Réunion est un département français, région européenne, au milieu d'Etats ACP, ses partenaires en matière de coopération régionale. Ce statut lui confère une situation ambiguë. Cela n'explique pas cependant sa faible insertion régionale, liée à des causes qui affectent aussi les Etats de la COI.

Un DOM au milieu d'Etats ACP : une insertion sentimentale et politique

La création de la COI s'est faite, on l'a vu, sans la France et donc sans La Réunion qui en est une partie intégrante. Elle voulait être une organisation teintée d'anti-impérialisme, ce qui excluait la

France et ne concernait que les Etats, ce qui excluait La Réunion pays non-indépendant.

Le risque était grand pour La Réunion de ne rester qu'une enclave politique de la France et de l'Union européenne dans l'océan Indien, d'être laissée à l'écart des marchés de la zone et des courants d'échanges qui s'amorcent entre l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Asie du Sud-Est.

Quant à la France, si les regroupements régionaux se faisaient sans elle, cet isolement diplomatique menacerait sa place prépondérante dans une région convoitée. Nouveau « cœur du monde » l'océan Indien accueille le tiers de l'Humanité dans ses pays bordiers qui accumulent des richesses énergétiques (pétrole), minières (fer, uranium), agricoles. Il possède des voies maritimes d'importance vitale (autoroute du pétrole). La fin de la guerre froide atténue les tensions que peuvent raviver la misère, les inégalités de développement, les intégrismes. L'Occident se repose largement sur la France, qui y dispose d'une flotte, pour assurer la stabilité et la sécurité dans le Sud-Ouest de l'océan Indien.

Les intérêts français sont les plus importants de la région grâce aux terres françaises (le département de La Réunion, la collectivité territoriale de Mayotte, les îles éparses), grâce à la zone économique exclusive qu'elles génèrent (2 700 000 km²), grâce aux entreprises françaises très présentes dans la zone⁵, grâce au poids de la coopération française, premier bailleur de fonds de la région, grâce à la place prépondérante de la France dans les échanges⁶.

C'est pourquoi, la France a considéré son admission à la COI comme une grande victoire diplomatique et politique : le statut de La Réunion n'est plus mis en cause et sa qualité de puissance riveraine de l'océan Indien reconnue.

De même, grâce à la COI, La Réunion, collectivité territoriale, accède à l'action internationale. Ainsi, le Président du Conseil Régional et celui du Conseil Général forment, aux côtés du Préfet ou du Ministre français, chef de la délégation, la délégation française qui participe aux sessions ministérielles de la COI. Depuis 1992, la collaboration est étroite entre l'Etat, la Région et le Département au

5. En 1992, 88 entreprises à Madagascar ont des capitaux français. En 1995, dans la zone franche malgache, 35 % des capitaux investis sont d'origine française (1^{er} rang). La France est aussi le 1^{er} investisseur étranger à Maurice.

6. Premier fournisseur des pays de la COI, sauf Maurice et les Seychelles. Premier client de La Réunion et de Madagascar, 2^e client de Comores et de Maurice, 3^e client des Seychelles.

sein de la COI. L'information réciproque est quasi systématique et des réunions fréquentes, au niveau administratif, permettent d'harmoniser les positions.

Pendant, le statut de La Réunion est source de contraintes en matière de coopération régionale. Ces contraintes sont principalement de trois ordres : la non-réciprocité en ce qui concerne les échanges commerciaux, les entraves à la circulation des personnes, la gestion financière des programmes de la COI.

Les Conventions de Lomé accordent aux pays ACP le libre accès au territoire communautaire pour leurs biens agricoles et industriels. Cet avantage commercial bénéficie du principe de non-réciprocité. Concrètement, le marché de La Réunion est ouvert aux produits des pays ACP de la COI, tandis qu'à l'inverse les produits réunionnais se heurtent, d'une part à des « listes négatives » qui instaurent, pour certains, une prohibition d'importation, d'autre part, à une réglementation douanière faite de quotas, de droits de douanes ou de taxes d'effet équivalent.

Les facilités d'accès au territoire communautaire portent sur les produits et non sur les personnes. Les difficultés des conditions d'entrée et de séjour des étrangers liées à la politique française d'immigration constituent pour les ressortissants des pays voisins des « tracasseries ». Cette situation est préjudiciable non seulement aux hommes d'affaires mais aussi à la mise en œuvre d'une coopération sociale et culturelle entre les peuples.

Pour ce qui est des financements des programmes de la COI, La Réunion n'a pas accès au FED qui en supporte l'essentiel. La participation française fait l'objet de financements spécifiques : le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), mais aussi des fonds nationaux (Fonds d'Aide et de Coopération, Fonds d'Investissement des DOM) et locaux (crédits du Département et de la Région...). La Réunion ne peut accueillir les programmes régionaux de la COI. Leur localisation est tributaire de l'ordonnateur régional du FED. Bien qu'elle ordonne de façon très efficace les crédits du FEDER, elle ne peut le faire pour ceux du FED.

Enfin, une contrainte juridique forte concerne la pêche. Dans le cadre de « l'Europe bleue », la gestion des zones exclusives est confiée à l'Union européenne. La Réunion n'est pas habilitée à délivrer des licences de pêche dans sa zone à l'instar de ses partenaires de la COI. Elle ne peut donc s'associer utilement à une concertation avec eux sur cet important secteur de la coopération régionale.

Des échanges régionaux limités : la faible insertion régionale de La Réunion

La Réunion, c'est la France et l'Europe dans l'océan Indien. Aussi, malgré sa localisation, l'essentiel des échanges se fait avec le « Nord ». En dépit d'une certaine tradition, les échanges avec les pays de la zone restent limités.

Les échanges de marchandises sont les plus faciles à quantifier, même si des échanges informels existent, en particulier avec Madagascar. Le commerce intra-régional ne représente qu'une faible part du commerce total de l'île : 2,57 % de l'ensemble en 1996, avec un total de 394 MF⁷.

Le taux de couverture des importations par les exportations intra-régionales s'établit à 25 %. Le déficit de la balance commerciale est une donnée structurelle de l'économie réunionnaise ; pour l'ensemble des échanges, le taux de couverture est encore plus bas : 7,54 % en 1996.

1996 — LA RÉUNION - ÉCHANGES RÉGIONAUX (EN MF)

	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	TOTAL	PART DANS LE COMMERCE RÉGIONAL %
Seychelles	5,21	0,82	6,03	1,53
Madagascar	186,50	34,06	220,56	56
Maurice	121,56	36,24	157,8	39,98
Comores	2,94	6,89	9,83	2,49
TOTAL	316,21	78,01	394,22	100

« Ilot de prospérité » dans l'océan Indien, La Réunion constitue un débouché pour les productions des îles voisines. C'est le premier importateur de la COI, avec 67 % des importations intra-régionales en 1994.

Au premier rang des fournisseurs régionaux de La Réunion se trouve Maurice (8^e au plan global) qui lui envoie des vêtements, des engrais, des chaussures... Vient ensuite Madagascar qui a longtemps occupé la première place (10^e fournisseur au plan global) à laquelle La Réunion achète des produits alimentaires (poissons, crustacés, viandes, légumes...). Des Seychelles arrivent des poissons et des Comores de la vanille, des noix de coco. Les importations en provenance de ces deux derniers pays sont faibles.

7. 2,2 % pour les importations (316 MF).
7,3 % pour les exportations (78 MF).

En sens inverse, La Réunion ne fournit que 9% des exportations intra-régionales. Ses principaux clients sont Maurice avec 46 % et Madagascar avec 44 % des exportations concernées. Viennent ensuite les Comores avec 7,83 %. Les Seychelles ne constituent qu'un faible marché pour La Réunion.

La Réunion vend à Maurice des produits manufacturés (appareils divers, pièces détachées, équipements, engins mécaniques...). Elle réexporte sur Madagascar des véhicules, des équipements, des médicaments, des déchets et rebuts de papier... Les Comores lui achètent des véhicules et accessoires, ainsi que des cigarettes... La plus grande partie des exportations intra-régionales de La Réunion sont en fait des ré-exportations grâce à sa capacité de stockage et à ses liaisons maritimes.

1996 — LA RÉUNION - TRAFIC DE PASSAGERS INTRA-RÉGIONAUX

PROVENANCE OU DESTINATION	NOMBRE	%	TAUX ANNUEL MOYEN D'ACCROISSEMENT (1992-1996)
Maurice	396 821	74,21	+ 5,1 %
Madagascar	73 563	13,75	+ 8,5 %
Mayotte	43 759	8,18	+ 11,9 %
Seychelles	2 765	0,52	- 26,4 %
Afrique du Sud	9 533	1,82	+ 13,3 %
Comores	5 139	0,96	+ 2,1 %
Autres	3 153	0,58	
TOTAL	534 733	100	+ 5,4 %

Source : CCIR.

Foyer émetteur de touristes, l'île est à l'origine d'un flux important de personnes avec les pays de la COI. Ce flux est presque équivalent à celui qui s'établit avec la métropole et l'Europe. Ainsi, en 1996, le trafic passagers hors transit à l'aéroport de Saint-Denis se partageait entre la Métropole (57 %) et les destinations de la zone (43 %), soit respectivement 729 034 et 534 733 personnes.

A l'intérieur de la région, la circulation des personnes est polarisée par Maurice qui accapare les $\frac{3}{4}$ du trafic intra-régional de La Réunion. Il s'agit de l'île sœur, une destination touristique privilégiée.

Le trafic avec Mayotte connaît une forte croissance. Son statut de collectivité territoriale et les transferts publics dont elle bénéficie multiplient les possibilités de tourisme et d'affaires. En sens inverse, La Réunion attire les Mahorais qui peuvent s'y installer librement, étant des citoyens français.

Au gré de l'évolution de la desserte aérienne, de l'ouverture au tourisme ou des opportunités d'affaires, Madagascar et les Comores, de façon plus traditionnelle, l'Afrique du Sud et les Seychelles, plus récemment, génèrent un trafic de passagers avec La Réunion.

Cette circulation de personnes relativement intense ne se traduit guère, au contraire de ce qui s'est observé au cours de l'histoire, par des installations de longue durée ou définitives de personnes. Les lois françaises de l'immigration sont sévères. Ainsi, en 1994, le nombre de résidents étrangers à La Réunion ne s'élève qu'à 3 493⁸, dont 987 Mauriciens (28 %), 738 Malgaches (21 %), 600 Comoriens (17 %)... Il est entendu que les originaires de Madagascar et des Comores sont plus nombreux que ne l'indiquent ces chiffres ayant choisi notamment au moment de l'indépendance de leurs pays, la nationalité française.

Au demeurant, peu de Réunionnais résident dans les autres îles de l'océan Indien. A Madagascar, où ils ont émigré au cours de la période coloniale, ils étaient environ 25 000 (sur 51 000 Français) en 1958, à la veille de l'indépendance. Les vicissitudes de la politique malgache, surtout après 1972 et la liquidation, en 1976, du noyau de colonisation de la Sakay ont provoqué le retour à La Réunion ou le repli sur la métropole du plus grand nombre. A Maurice, les Réunionnais ne sont que quelques centaines, moins nombreux que les Français en provenance de Métropole. Aux Comores et plus encore aux Seychelles, les effectifs sont faibles. Ils sont en hausse à Mayotte...

Les données sur les flux de capitaux manquent singulièrement. Il y a peu d'investissements des pays de la COI à La Réunion. Quant aux investissements réunionnais, ils sont quasi inexistantes aux Comores et aux Seychelles. Ils commencent à se faire à Maurice (hôtellerie, construction de logements, grande distribution...). Mayotte exerce une attraction certaine : dans le secteur du BTP, dans celui des services, des entreprises réunionnaises y fondent des filiales ou des gens venus de La Réunion y créent de petites entreprises. A Madagascar, les investissements sont plus importants. Ils émanent de filiales de sociétés françaises installées ou non à La Réunion, ou de sociétés réunionnaises ou de particuliers. Les Sociétés de Bourbon, outre le sucre et le rhum (SAGRIM) diversifient leurs activités dans la grande distribution (Score), la pêche

8. Source : Préfecture de La Réunion.

(Kintania), le transport maritime (Mer Austral). Les Réunionnais investissent encore dans la pêche aux crevettes (Pêcheries du Menabe à Morondava) dans l'agriculture⁹, l'industrie...

La faiblesse globale de l'intégration régionale dans la COI

Même si son statut et son niveau de développement confèrent à La Réunion une place à part dans la COI, la faiblesse de l'intégration régionale est commune à l'ensemble des Etats de la zone.

Pour ne prendre que l'exemple du commerce extérieur, les échanges intra-régionaux restent limités et n'évoluent que lentement malgré les efforts faits pour les développer : ils ne forment que 3 % de l'ensemble des échanges.

1994 — ECHANGES COMMERCIAUX INTRA-RÉGIONAUX (EN MILLIERS D'ÉCUS)

	Madagascar	Maurice	Comores	Seychelles	Réunion
Export vers COI	28 832	52 851	203	2 186	8 466
Import de COI	3 059	10 812	3 341	4 618	43 450

Source INSEE (COI)

En 1994 : 1 Ecu = 6,566 F

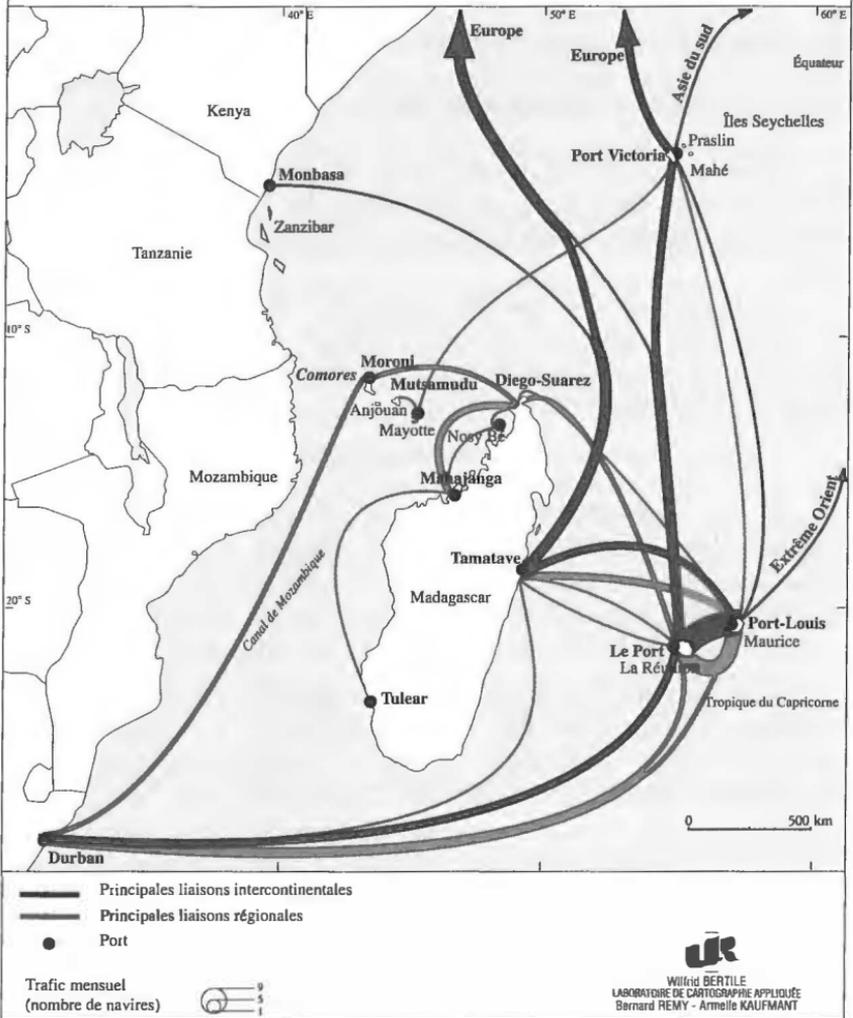
Les obstacles aux échanges intra-régionaux ne manquent pas. Anciennes colonies, les îles ont été façonnées à l'usage de leur métropole. Elles produisent quelques denrées tropicales pour l'exportation. Elles constituent des débouchés pour les produits manufacturés des pays industrialisés. Les liaisons maritimes et aériennes ont été conçues en fonction de la directionnalité Nord-Sud des trafics (figure 2).

Malgré l'indépendance politique, « l'effet métropole » continue de jouer. La France reste le 1^{er} fournisseur des Comores et, de Madagascar, le 1^{er} client de Madagascar, le 2^e client de Maurice et des Comores. Le Royaume-Uni est le 1^{er} client de Maurice, le 3^e client des Seychelles...

Au-delà des structures économiques, les entraves au commerce intra-régional ont été maintes fois analysées : les barrières tarifaires, les difficultés des communications (télécommunications parfois défectueuses, liaisons aériennes inégales et souvent

9. Depuis 1991, l'Union des Coopératives Agricoles de La Réunion (URCOOPA) produit de manioc et du maïs près de Tuléar (SOPAGRI) et depuis 1996, des volailles et des porcs dans une ferme de 650 ha près de Tananarive.

Figure 2 - Les liaisons maritimes



onéreuses, transports maritimes chers...), les entraves à la libre circulation des hommes, le manque d'informations, les contraintes administratives, la qualité insuffisante des produits, les problèmes de paiement en sont les plus importantes.

Plus globalement, les pays de la COI sont plus concurrents que complémentaires. Ce sont des Etats indépendants, à la recherche du développement. Il en résulte un certain « nationalisme », une

tentation du « chacun pour soi », souvent plus forts que la volonté affichée de développer les échanges.

Le recours à une politique d'industrialisation par substitution aux importations implique la protection plus que l'ouverture, même si Maurice et Madagascar (zones franches) s'orientent aussi vers une industrialisation destinée à l'exportation.

De même, les exportations portent sur un petit nombre de produits ou de services : sucre, café, vanille, girofle, produits de la pêche, textile, tourisme... Le besoin de devises pousse chacun à augmenter les échanges avec les pays développés. D'autant plus qu'à l'exception de Maurice, ces pays sont gravement endettés (Maurice : 30 % du PIB, Comores 65 %, Seychelles 75 %, Madagascar 120 % pour 1991) et ont besoin de l'aide du « Nord ».

La diversité même des pays, au lieu de permettre les complémentarités, apparaît plutôt comme un facteur d'hétérogénéité et de faiblesse. La disparité des niveaux de développement accentue les risques d'une coopération régionale à plusieurs vitesses entre pays n'ayant pas les mêmes préoccupations.

DES PAYS DISSEMBLABLES (DONNÉES 1995)

	MADAGASCAR	MAURICE	COMORES	SEYCHELLES	RÉUNION
Superficie (km ²)	587 041	2 045	1 862	455	2 512
Population (en milliers)	12 934	1 098,7	510,6	73	653,6
Densité (hab./km ²)	22	532	274	160	261
Accroissement naturel (pour mille habitants)	29	14	35	16	14,6
PIB (dollars/hab.)	232,6	3 446	521,7	5 629	10 609
Importations (en M de \$)	571,5	1 938,2	61,2	203,6	2 338,1
Exportations (en M en \$)	374,2	1 500	20,6	21,3	170,6

Madagascar fait partie des Pays les Moins Avancés (PMA). Les Comores souffrent d'un sous-développement accentué. Ces deux pays restent dans la première phase de la transition démographique avec une fécondité encore élevée et une mortalité en recul. Le secteur capitaliste de l'économie est restreint. Les activités du secteur primaire demeurent pléthoriques et le secteur tertiaire hypertrophié et parasitaire.

Les Seychelles, grâce au tourisme et à la pêche au thon, sont devenues un Pays à Revenu Intermédiaire (PRI). Quant à Maurice, il a su diversifier sa base économique qui comporte trois piliers importants : le sucre, le tourisme, l'industrie, surtout textile. Il fait partie des NPI (Nouveaux Pays Industrialisés).

PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

La libéralisation des échanges et les tentatives d'intégration régionale conduisent à repositionner la COI et La Réunion et à réorienter la coopération régionale.

Le nouveau contexte mondial et régional : le devenir de la COI

La libéralisation des échanges est accentuée avec la conclusion des négociations commerciales de l'Uruguay Round en 1993 et le remplacement du « Général Agreement on Tariffs and Trade » (GATT) par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Les exportateurs de la région devront s'attendre à une concurrence accrue sur les marchés mondiaux. Les Etats non-membres de la Convention de Lomé (asiatiques, latino-américains, moyen-orientaux), s'estiment lésés, contestent les préférences que l'Union européenne accorde aux Etats ACP. L'évolution de l'Union européenne soulève aussi des interrogations sur le volume et les modalités de l'aide communautaire aux pays ACP après Lomé IV. L'élargissement de l'Europe renforce en effet le nombre des pays qui y sont moins sensibilisés aux problèmes de développement (Autriche, Suède, Finlande...). L'effondrement du communisme amène en outre l'Union européenne à déployer vers les pays de l'Europe centrale et orientale des crédits qui risquent de manquer aux pays en voie de développement.

Dans le Sud-Ouest de l'océan Indien et en Afrique, la réintégration de l'Afrique du Sud post-apartheid dans la communauté internationale et la dynamique d'intégration régionale vont vers la constitution de puissants ensembles douaniers préférentiels auxquels ont tendance à adhérer les Etats de la COI (figure 3).

L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) est créée en 1963. Les pays membres (plus de 40) instituent en 1994, la Communauté Economique Africaine (CEA)¹⁰. L'objectif est d'aboutir, par la coopération et l'intégration économique, à un marché commun africain d'ici 30 ans.

La Southern African Development Community (SADC) a remplacé en 1992, la Southern African Development Conference (SADCC) créée en 1980 par les pays de la « ligne de front » pour lutter contre le régime d'apartheid et réduire leur dépendance

10. Par le traité d'Abuja (Nigeria).

Seychelles et la République Démocratique du Congo (ex-Zaïre). La SADC forme un des 10 plus grands marchés émergents du monde et a pour objectif l'intégration régionale.

Le COMESA (COMmon Market for Eastern and Southern Africa) s'est substitué, en 1997, à la Zone d'Echanges Préférentiels (ZEP) créée en 1980. Il vise à établir une zone de libre-échange en l'an 2000 et, à plus long terme, à créer une Communauté Economique de l'Afrique Orientale et Australe. Elle compte 21 pays membres et 221 millions d'habitants.

L'Union européenne, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Africaine de Développement visent, par l'Initiative Transfrontalière (ou CBI : Cross Border Initiative) à faciliter l'intégration régionale des pays de l'Afrique Orientale et Australe et de la COI.

Enfin, l'Indian Ocean Rim-Association for Régional Coopération (IOR-ARC) a vocation à regrouper les Etats possédant au moins un port sur l'océan Indien, allant de l'Australie à l'Afrique du Sud en passant par l'Inde... Le but est d'y accroître les échanges de toutes sortes sur le modèle de l'APEC (Asia Pacific Economic Coopération). Créée en 1995, à Port-Louis avec 7 membres, l'organisation passe à 14 membres en 1996 avec, à terme, une trentaine de pays, 1,5 milliard d'habitants, 425 milliards de dollars d'échanges commerciaux et une part essentielle dans la production mondiale de riz (38 %), de thé (54 %), de coton (39 %), d'or (44 %), de sucre (26 %).

Ajoutons enfin que les 4 Etats de la COI se sont engagés dans un Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE) dont La Réunion reste à l'écart.

APPARTENANCE DES MEMBRES DE LA COI AUX ORGANISATIONS ET INITIATIVES RÉGIONALES

	OUA/CEA	ACP	COMESA	CBI	SADC	IOR/ARC	UE
COMORES	X	X	X	X			
MADAGASCAR	X	X	X	X		X	
MAURICE	X	X	X	X	X	X	
SEYCHELLES	X	X	X	X	X		
RÉUNION							X

Pourtant, l'île doit éviter la marginalisation et l'isolement. Ces regroupements régionaux sont réservés aux Etats et seule la France pourrait y adhérer en l'état actuel des choses. Elle a demandé son adhésion à l'Indian Ocean Rim sans suite jusqu'ici.

Pour les Etats de la COI, cette appartenance multiple présente des avantages et des inconvénients. Au positif, on peut mentionner la complémentarité des différentes structures régionales, une multiplication des instances où faire entendre sa voix et débusquer les opportunités d'affaires ou d'actions. Cependant, les risques sont grands d'une dispersion des faibles moyens financiers et humains des Etats les plus pauvres, des « doublons » entre groupes régionaux poursuivant les mêmes objectifs selon des modalités et des calendriers différents...

La COI, malgré ses 595 000 km² et ses 13 millions d'habitants, sa Zone Economique Exclusive de 7 millions de km² n'a pas une taille suffisante permettant de réaliser des économies d'échelle. Elle doit se définir comme une sous-région, insulaire et francophone, susceptible d'être représentée de façon spécifique dans les instances régionales de plus grandes dimensions. C'est peut être un moyen, pour que La Réunion, du fait de son statut, ne soit pas totalement absente de ces organisations internationales.

Faire de la coopération régionale un instrument de développement

La coopération régionale a déjà permis une meilleure connaissance des pays, des institutions, des populations. Il faut aller au-delà des réminiscences historiques qui existent dans la mémoire collective, qui provoquent quelquefois des problèmes relationnels, entre Malgaches et Réunionnais, Malgaches et Comoriens, Réunionnais et Mauriciens. Il convient de développer la conscience d'appartenir à un espace régional commun, le sentiment d'une communauté de destin.

Un séminaire s'est tenu à Tananarive en février 1998 afin de réfléchir sur les orientations stratégiques de la COI pour les 10 ans à venir. Il a été réaffirmé que la mission de la COI consistait à « contribuer à travers la coopération régionale au développement durable des Etats membres ». Cinq objectifs prioritaires ont été retenus : le dialogue politique et stratégique doit être relancé afin que « le projet ne disparaisse pas derrière les projets », par une « dérive technocratique » ; la préparation de la région et de ses acteurs économiques pour faire face aux défis de la mondialisation ; l'affirmation et la valorisation de l'identité india-océanique ; la représentation des intérêts spécifiques des îles de l'océan Indien auprès des instances régionales et internationales ; enfin la promotion et la facilitation de la coopération sectorielle à travers la

participation des populations et des opérateurs économiques et sociaux aux actions de coopération régionale.

Il manque à la COI une réflexion d'ensemble sur le développement commun de son espace, par une approche globale. La coordination des politiques de développement, la concertation sur les liaisons maritimes et aériennes, le secteur bancaire, la gestion portuaire, les actions de politique extérieure sont les voies d'un approfondissement de la coopération...

Prendre véritablement en compte les intérêts de La Réunion

L'un des acquis de la COI est de permettre à La Réunion, collectivité locale, de participer à une action internationale. On en a vu plus haut les modalités. Mais tout cela reste limité.

En dépit de quelques concessions en trompe-l'œil, l'Etat français est très attaché à ses prérogatives. Les consultations pour avis des collectivités locales prévues par les lois de décentralisation soit sont déjà prévues par les décrets d'avril 1960, soit concernent des domaines relevant de la compétence de l'Union européenne (pêche). L'association des élus locaux à la délégation française lors des conseils de ministres de la COI est plus politique que juridique : il s'agit de leur donner plus d'informations que de nouvelles libertés... Cette délégation (Etat, Région, Département) finit par être un « monstre à trois têtes » qui fait sourire¹¹.

L'Union européenne elle-même est souvent peu soucieuse d'associer les pouvoirs publics internes à l'exercice de ses compétences exclusives (licences de pêche, accords commerciaux).

En ce qui concerne le développement économique, les intérêts de La Réunion ne sont guère pris en compte. Au plan commercial, malgré l'existence d'une clause de sauvegarde, le cadre juridique est défavorable à La Réunion : régime préférentiel pour les Etats ACP fondé sur la non-réciprocité. On sait que du fait de son statut, La Réunion reste à l'écart du PRIDE qui vise à réaliser un ensemble douanier préférentiel entre les pays membres de la COI. La participation aux appels d'offres lancés dans la zone serait un facteur d'expansion des entreprises régionales. L'aide publique au développement de la part de la France et de l'Union européenne atteint des montants considérables, soutient des marchés qui

11. Au Conseil de la COI, aux Seychelles, en avril 1997, la délégation des Comores comptait 4 membres, celle de Madagascar 5, de Maurice 4, de l'UE 6, des Seychelles 6, et celle de la France... 14 !

échappent, pour l'essentiel, en effet, aux entreprises locales... Ces entreprises, métropolitaines ou réunionnaises, ont un savoir-faire et des capacités financières susceptibles de répondre aux besoins des pays de la COI. Trop d'entreprises françaises présentes dans la zone ont tendance à installer leur base logistique hors de La Réunion... On sait, en outre, que La Réunion ne peut élarger aux crédits du FED engagés dans les projets de la COI.

Il conviendrait d'insérer La Réunion dans les échanges en négociant des accords commerciaux régionaux comme le prévoit la Convention de Lomé¹². Cette insertion devrait se faire aussi dans les financements par la fongibilité des crédits de sources diverses consacrés à la coopération régionale. Elle doit déboucher sur le droit en donnant aux régions ultra-périphériques de l'Union européenne une personnalité internationale...

Malgré la politique d'assimilation, les DOM restent à l'écart des stratégies nationale et européenne. Un rapport au Parlement Européen (rapport Oliveira) demande que les DOM servent de relais à la politique européenne de coopération avec les pays ACP et les pays tiers de leur zone géographique. Il demande aussi une plus grande cohérence des politiques menées en prenant en compte, en premier lieu, les intérêts communautaires (dont ceux de La Réunion font partie). La France et l'UE doivent donc se recentrer sur La Réunion pour ce qui est de leur politique de coopération régionale.

La France et l'Union européenne doivent aussi faire face à la difficulté de concilier l'intérêt de La Réunion avec les enjeux économiques et diplomatiques que représente pour elles une bonne entente avec les pays de la zone. L'alternative ne joue pas a priori en faveur de La Réunion.

CONCLUSION

Département français et région européenne, La Réunion n'a que des échanges limités avec ses voisins de l'océan Indien. En dépit d'une relative proximité géographique et d'un passé commun, les îles de l'océan Indien ne sont venues que tardivement

12. L'annexe XXXII de la Convention de Lomé IV envisage que « en cas d'accords commerciaux concernant les DOM, de tels accords peuvent prévoir des mesures spécifiques, en faveur des produits des DOM ». Il en est de même du POSEIDOM (Programme d'Options Spécifiques en faveur des DOM), art.13-2 émanant de la CEE.

à une coopération régionale institutionnalisée. Celle-ci est soutenue par la France — qui fait partie de la COI au titre de La Réunion — et l'Union européenne, n'a eu que des résultats modestes — encore que plus de 20 projets ont été financés par le FED — mais permet à La Réunion de sortir de son isolement politique au sein de la zone et à la France d'être reconnue comme puissance riveraine de l'océan Indien.

La coopération régionale doit aider au développement à la fois de La Réunion et des pays ACP de la COI. Elle suppose une approche globale des problèmes de développement de la zone et une programmation pluriannuelle des actions. L'insertion harmonieuse de La Réunion dans l'océan Indien suppose un renforcement des relations entre La Réunion et les Etats voisins et une meilleure prise en compte des intérêts de l'île dans la politique française et européenne de coopération et d'aide publique au développement.

