



**HAL**  
open science

## Regards croisés sur les Iles Eparses. Ressources et territoires contestés

Christiane Rafidinarivo, Johary Ravaloson

► **To cite this version:**

Christiane Rafidinarivo, Johary Ravaloson. Regards croisés sur les Iles Eparses. Ressources et territoires contestés. La Revue MCI, 2016, Dossier spécial Îles éparses, 72-73, pp.11-17. hal-02468634

**HAL Id: hal-02468634**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02468634v1>**

Submitted on 20 Feb 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.

## REGARDS CROISÉS SUR LES ÎLES ÉPARSES RESSOURCES ET TERRITOIRES CONTESTÉS

Christiane RAFIDINARIVO\* et Johary RAVALOSON\*\*

### Les Îles Éparses : nommer, s'approprier

Elles sont constituées par les îles Bassas da India, Europa, Juan de Nova et l'archipel des Glorieuses dans le Canal de Mozambique ainsi que l'île Tromelin dans l'océan Indien. Ces îles au large de Madagascar sont nommées « *Îles Éparses* » du point de vue de la France qui les administre depuis la colonisation et sur lesquelles elle affirme sa souveraineté par son droit interne. Elles sont revendiquées par Madagascar, notamment au sein de l'Organisation des Nations Unies, auprès de laquelle il a obtenu une résolution en sa faveur<sup>1</sup>. Les Glorieuses sont aussi revendiquées par les Comores et l'île Tromelin par Maurice. Sans parti pris sur ces contestations territoriales internationales et afin d'assurer une identification immédiate à la nomenclature internationale en usage, nous garderons dans ce dossier le nom générique d'« *Îles Éparses* ».

Le débat dans l'espace public malgache actuel propose l'appellation « *Nosy manodidina an'i Madagasikara* », « *Iles entourant Madagascar* » pour récuser la fracture géographique territoriale et affirmer la proximité physique de ces îles détachées de Madagascar par la France. Il appartient aux Malgaches de retrouver leurs noms malgaches et de les renommer. Les Vezo qui fréquentent depuis les temps immémoriaux les zones concernées doivent avoir nommé ces îles, le temps nous a manqué pour les approcher. S'efforcer de rechercher les noms malgaches de ces îles est non seulement œuvre d'histoire, il s'agit aussi de dénomination et donc d'identité et de droits individuels, collectifs et publics. L'État malgache, s'il le souhaite, peut officialiser les noms de ces îles auprès des Nations Unies<sup>2</sup>, comme l'a fait systématiquement l'Indonésie par exemple en 2011 pour 13 466 îles<sup>3</sup>. Cela lui a permis de redéfinir mer intérieure, mer territoriale et zones économiques exclusives<sup>4</sup>.

\* Christiane RAFIDINARIVO, Docteure Habilitée à Diriger des Recherches en Science Politique, Enseignant-Chercheur à l'Université de La Réunion, Professeure Associée en Science Politique, Géopolitique et Relations Internationales à l'Institut d'Études Politiques de Madagascar, Chercheur Invitée au CEVIPOF CNRS UMR 7048 Sciences Po Paris

\*\* Docteur en Droit international, Enseignant-Chercheur en Droit international et en Droit pétrolier à l'Université Catholique de Madagascar, et à l'Institut d'Études Politiques de Madagascar. Il est, par ailleurs, Secrétaire général du Centre d'Arbitrage et de Médiation de Madagascar (CAMM).

1. La résolution [A/RES/34/91](#) du 12 décembre 1979 des Nations Unies concernant Bassas da India, Europa, Juan de Nova et l'archipel des Glorieuses

2. Groupe des Nations Unies d'experts sur les noms géographiques GENONG ou UNGEGN dont la 29<sup>ème</sup> session se tiendra du 25 au 29 avril 2016 à Bangkok en Thaïlande ; la 11<sup>ème</sup> conférence sur la normalisation géographique se fera en 2017 : <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNGEGN/default.html>

3. <http://www.courrierinternational.com/breve/2011/04/08/que-d-iles>

4. Le Ministre de la Mer et de la Pêche indonésien a invité des majors pétroliers et gaziers à en adopter vingt pour y développer les modèles d'énergie renouvelable et de développement durable préconisés par les Nations Unies pour les Maldives menacées par la montée des eaux due au réchauffement climatique.

<http://www.courrierinternational.com/breve/2011/01/24/des-iles-orphelines-enquete-d-adoption>

### Enjeu global paradoxal des Îles Éparses : écologie versus économie versus sécurité ?

D'un côté, ces micro-îles sont d'une rare richesse de biodiversité parce que l'empreinte humaine y est très faible ou avoisine zéro. Leur situation géographique est telle qu'elles représentent des sites d'observation et de recherche particulièrement riches sur le climat et présentent un intérêt global certain pour la recherche dans la lutte contre le réchauffement climatique. Cela suppose une approche de protection environnementale et de conservation que les Etats peuvent mettre en œuvre de manière souveraine ou globale. Elle peut s'étendre aux zones économiques exclusives (ZEE) jusqu'aux fonds et sous-sols marins en sanctuarisation de défense environnementale.

De l'autre côté, une ZEE est délimitée pour son intérêt économique. Celle des Îles Éparses totalise 280 000 km<sup>2</sup>, soit une superficie équivalente à la moitié de la France hexagonale qui fait 551 000 km<sup>2</sup> ou de Madagascar, 587 000 km<sup>2</sup><sup>5</sup>. Les richesses exploitables sont halieutiques, mais aussi pétrolifères ainsi que des minerais sous forme de nodules polymétalliques, de nickel par exemple, rendues accessibles par les technologies contemporaines. Les ressources maritimes représentent globalement une nouvelle frontière et très certainement un objet de dure concurrence. De surcroît, on sait depuis 2008 que la zone du Canal de Mozambique autour de ces îles et en particulier, Juan de Nova, se révèle être la « *nouvelle Mer du Nord* » très riche en matière d'hydrocarbures<sup>6</sup>. En l'occurrence, elle présente un risque concurrentiel important pour les autres régions du monde productrices d'hydrocarbures et une opportunité de développement sans précédent pour les pays riverains. Ces enjeux stratégiques sont au cœur de conflits politiques et armés, à porosité terroriste régionale importante.

### Regards croisés sur des territoires contestés

La contestation territoriale internationale est un sujet délicat. Il concerne des conflits très anciens comme au Proche-Orient ou avec des implications très nouvelles comme celui du réchauffement climatique et la question des pôles. Ce dossier propose des regards croisés sur le statut des Îles Éparses sans polémique ni parti pris. Il s'agit d'une part, d'éclairer en présentant le problème de différents points de vue dans le contexte actuel de contestation, d'ouvrir le face-à-face des souverainetés à la gouvernance globale sinon régionale et, d'autre part, esquisser des pistes de solution, en montrant les enjeux et les différents traitements possibles des litiges territoriaux internationaux.

Ce dossier veut apporter l'éclairage de différents points

5. INSEE 2015.

6. USGS, Assessment of Undiscovered Oil and Gaz Ressources of Four East Africa Geological Provinces, [www.usgs.gov/fs/2012/3039/contents/FS12-3039.pdf](http://www.usgs.gov/fs/2012/3039/contents/FS12-3039.pdf), 2012

de vue et des pistes de recherches, sinon de résolutions, concernant la situation litigieuse de ces territoires micro-insulaires autour de Madagascar. Ces îles ont en effet défrayé les chroniques ces derniers mois à cause notamment, de l'exploration pétrolière menée dans les eaux de l'une d'elles, Juan de Nova. Il nous semblait urgent de faire l'état des lieux du conflit et d'ouvrir des pistes de solution.

### Revendiquer la souveraineté territoriale et/ou une « co-gouvernance » des ZEE ?

Les Îles Éparses sont annexées par la France au moment de la colonisation par la Loi du 6 août 1896 déclarant dans un article unique « *Madagascar et les îles qui en dépendent colonie française* »<sup>7</sup>. Elles sont distinguées et séparées de Madagascar à la veille de l'indépendance par un autre texte de droit interne français, le Décret du 1er avril 1960, « *relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France* », disposant dans son article 1<sup>er</sup> que « *les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont placées sous l'autorité du ministre chargé des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer* »<sup>8</sup>. Cela fut confirmé par la délimitation française du 3 février 1978 d'une « *zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India* »<sup>9</sup>.

Madagascar n'a jamais accepté explicitement ce démembrement et, dès le 21 mars 1978, par son ministre des Affaires étrangères, en a contesté la légitimité en affirmant d'une part que « *les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India font partie intégrante du territoire de la République Démocratique de Madagascar et relèvent de sa souveraineté exclusive* » et d'autre part que l'application par la France du décret du 3 février 1978 « *ne saurait en aucun cas porter atteinte à la souveraineté que le Gouvernement malgache exerce sur ces îles* »<sup>10</sup>. Par la suite, l'Etat malgache délimite

7. Loi française d'annexion du 6 août 1896, JORF, 8 août 1896, p. 4557.

8. Décret français n° 60-555 du 1er avril 1960, JORF, 14 juin 1960, p. 5343.

Bien que les articles du Décret aient été abrogés par l'article 25 de la Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outremer, laquelle modifie également en son article 14, la Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises, le fond de ce Décret demeure : le nouveau droit interne français conférant juste au TAAF l'administration des Îles Éparses.

Le Professeur André ORAISON qualifie ce démembrement d'« excision » ; voir, notamment son article, « Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, «portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer» (La métamorphose des îles Éparses sur le plan juridique : du statut de «territoires résiduels de la République» à celui de partie intégrante des Terres australes et antarctiques françaises) », RJOI, 2008, n° 8, p. 146.

9. Décret n° 78-146 du 3 février 1978, «portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India», in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 686 ; lequel dispose notamment dans son article premier que « la zone économique définie à l'article 1er de la loi du 16 juillet 1976 s'étend, au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India depuis la limite extérieure des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite, sous réserve d'accords de délimitation avec les Etats voisins. »

10. Voir ROUSSEAU (Ch.), «Chronique des faits internationaux», R.G.D.I.P., 1978/2, pp. 669-671 et Le Monde, jeudi 23 mars 1978, p. 4. Pour sa part, Claude RUCZ souligne que la protestation du Gouvernement d'Antananarivo permet de préserver les droits de la République malgache sur le territoire terrestre des

également une zone économique exclusive incluant ces îles dans une Ordonnance du 16 septembre 1985<sup>11</sup>. Cette contestation territoriale malgache correspond à une pratique internationale classique de revendication de souveraineté en vue d'aboutir à une négociation de restitution ou rétrocession. L'évolution des relations internationales fait maintenant que les idées et pratiques de ce que Christiane Rafidinarivo appelle « *co-gouvernance* » s'autonomisent des contentieux de souveraineté sans chercher à les régler, pour exploiter des ressources en commun.

### Evolution conceptuelle des relations internationales : « Global Governance »

L'opposition de ces textes de droits internes devrait trouver solution dans le droit international, notamment par l'application du droit coutumier de la décolonisation lequel, comme le confirme expressément la Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies de décembre 1979 sur ce sujet précis, exige « *l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un territoire colonial au moment de son accession à l'indépendance* »<sup>12</sup>. Par sa non résolution elle contribue à gêner les rapports historiques entre deux Etats partenaires et crée, comme le développent notamment Randianina Radilofe et Johary Ravaloson dans leur article plus loin, des risques d'insécurité juridique quant aux activités menées sur ces îles.

Dans un monde globalisé caractérisé par un nouveau voisinage, la gouvernance n'est plus seulement une question étatique, voire intergouvernementale. Elle est définie comme « *the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs* » (Commission on Global Governance 1994). C'est ainsi que l'Union Européenne par exemple, explore de nouvelles formes de partenariat stratégique, en particulier avec l'Afrique<sup>13</sup>. Les situations de conflit territorial international repositionnent la question de la contestation en gouvernance globale de voisinage ou gouvernance de îles Éparses du canal de Mozambique et sur leurs zones économiques exclusives respectives, tout en manifestant une opposition claire et nette de Madagascar « *à un nouvel acte de la souveraineté de la France qui aurait autrement pour effet de conforter l'effectivité de la possession française* ». Voir RUCZ (C.), «Les pays de l'océan Indien et les organisations internationales», A.P.O.I., 1978, Volume V, p. 248.

11. Ordonnance N° 85-013 du 16 septembre 1985 fixant les limites des zones maritimes (mer territoriale, plateau continental et zone économique exclusive) de la République Démocratique de Madagascar, telle qu'amendée et ratifiée par la Loi n° 25-013 du 11 décembre 1985, in JORDM, n° 1720, 21 décembre 1985 ; dont l'article dispose que : « *la ZEE de la RDM s'étend au-delà de la mer territoriale jusqu'à 200 milles des lignes de base servant à la délimitation de la mer territoriale. Au cas où il n'y aurait pas une distance de 400 milles entre la ligne de base de la RDM et celle d'un ou plusieurs Etats limitrophes, la délimitation sera faite par voie d'accord avec le ou les Etats concernés* ». Ordonnance refondue par la Loi n° 99-028 du 3 Février 2000 portant Code maritime.

12. Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, « Question des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas Da India », 99<sup>ème</sup> séance plénière, 12 décembre 1979. En son article 3 notamment, cette Résolution « *invite 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.* » Puis, en son article 4, la même Résolution « *demande au Gouvernement français de rapporter les mesures portant atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de Madagascar et de s'abstenir d'en prendre d'autres qui auraient le même effet et pourraient affecter la recherche d'une solution juste au présent différend.* »

13. Nathalie DELAPALME et Elise COLETTE, Union Européenne/Afrique : le partenariat stratégique, Notes de la Fondation Robert Schuman, Paris, 2007, 64 pages.

voisinage global avec une multiplicité d'acteurs publics et privés.

### **Cadre conceptuel académique général : Droit International Public et Science Politique des Conflits**

On constate cependant, que le système anarchique dominé par les rapports de force décrit par le Droit International Public classique demeure au XXI<sup>ème</sup> siècle, bien que les Etats ne soient plus les seuls acteurs des relations internationales et que ces acteurs – firmes et sociétés civiles de plus en plus financiarisées - s'organisent en réseaux des plus enchevêtrés (Sperling, 2014).

En effet, le concept de mondialisation et de nouvelles relations internationales développé par Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts (1992 et 2003) constate transnationalisations spontanées et transnationalismes organisés qui métamorphosent le rôle de l'Etat. Il réinterroge les dynamiques de la construction étatique dans ses dimensions territoriales, identitaires, ressources et interactions avec les autres acteurs. Il permet de comprendre pourquoi dans le monde et les relations internationales actuels, la contestation territoriale ne se résume plus en un face-à-face de souverainetés. Elle peut impliquer plusieurs Etats, de nombreux niveaux de gouvernance publics, des firmes multinationales, d'organisations non gouvernementales et autres entités des sociétés civiles, d'organisations multilatérales, internationales, régionales. C'est le cadre conceptuel de l'analyse des « *Enjeux stratégiques des négociations sur les Îles Éparses* » de Christiane Rafidinarivo. Et s'il transparait dans les pistes ouvertes par Randianina Radilofe et Johary Ravaloson à propos des activités de recherche pétrolière sur l'île Juan de Nova, c'est généralement le cas des Îles Éparses.

### **Cadre conceptuel spécifique**

La conflictualité dans le cadre de relations internationales gouvernementales et non gouvernementales est remise en perspective par ce concept de gouvernance globale qui suppose la perte ou la délégation par l'Etat d'une partie croissante de son pouvoir et de ses compétences au profit de diverses sphères de compétences : locales, nationales, régionales et internationales qui coexistent et se chevauchent en partie (Rosenau 1987). Cette analyse affinée par l'étude des dynamiques de « *turbulence* » (Haas 1976), peut être appliquée aux crises politiques internationales dans un monde global de « *turbulence* » (Rosenau 1990). Elle permet d'explorer les tenants et aboutissants de pistes de solution envisageables en ce qu'elle permet de dissocier le différend de souveraineté des domaines possibles de « *co-gouvernance* » ou de coopération.

Ces concepts sont particulièrement adaptés pour élargir le débat lorsqu'un Etat faillit ou semble absent d'un débat international. Les processus d'institutionnalisation des relations internationales qui en résultent, permettent de diminuer la violence conflictuelle (North and al. 2009 ; Boudon 2003). Mais ça génère aussi de nouvelles violences, y compris institutionnelles. Ces rationalisations institutionnelles pour ne pas être toujours armées n'en sont pas moins parfois dévastatrices. D'où l'importance d'explorer les négociations et les démarches concertées.

### **Méthodologie**

Entre théorie et faits, il s'agit d'articuler le va-et-vient entre deux cadres différents, l'analyse classique de Droit International Public et le nouveau cadre de la gouvernance globale apportée par l'analyse classique des rapports de force d'une part, et celle novatrice des institutionnalistes de la Science Politique, des Relations Internationales et de la Géopolitique d'autre part.

Les recherches présentées ici ont également une dimension de prospective des modalités de règlement pacifique, basé sur le dialogue et la coopération. En effet, la gouvernance globale impose d'innover. Le voisinage global (la paix), le développement économique (sécurité des investissements et des échanges), la sauvegarde de l'environnement, sans parler du respect des droits de l'homme et des peuples (les Vezo, pêcheurs traditionnellement nomades malgaches utilisaient ces îles comme campements de base), tout cela fonde l'intérêt d'un règlement pacifique, lequel n'assurerait la sauvegarde des intérêts de toutes les parties prenantes que dans un cadre coopératif régional.

### **Contexte**

La dynamique conflictuelle des Îles Éparses est marquée par un contexte évolutif. Tout d'abord, la décolonisation qui devient fondement de droit international territorial : Indépendances, tracé des frontières, principe d'autodétermination des peuples. Les revendications des pays en voie de développement se poursuivent dans le contexte de la guerre froide. Puis, elles aboutissent à la création des Zones Economiques Exclusives et la convention onusienne du droit de la mer de Montego Bay en 1982.

Au XXI<sup>ème</sup> siècle, l'avènement d'un monde multipolaire remanie les puissances. Dans l'océan Indien comme ailleurs, de nouvelles dynamiques des rapports de force régionaux apparaissent. L'architecture internationale des Nations Unies, les tribunaux internationaux et la médiation internationale, évoluent. Les organisations régionales se saisissent des questions de paix et sécurité comme en Afrique australe. Par ailleurs, dans le domaine économique, des organisations internationales régionales comme la Commission de l'Océan Indien, organisent la coopération dans différents domaines, notamment maritime (environnement durable, changement climatique, économie bleue). L'essor des relations bilatérales, multilatérales et régionales d'une part, gouvernementales et non gouvernementales d'autre part, transforment les relations internationales et la diplomatie. Toutes ces dynamiques politiques engendrent de nouvelles interactions de violence et/ou de dialogue. C'est dans ce contexte que les événements s'agissant des Îles Éparses remettent en perspective le conflit de souveraineté d'une part et le conflit d'objet d'autre part, en l'occurrence les ressources considérables d'hydrocarbures, de minerais et halieutiques ainsi que leurs interactions.

Pendant longtemps, la question de la gouvernance de ces territoires contestés ne s'est posée que par les changements de gouvernance administrative des Îles Éparses par la France : de dépendances de Madagascar (1896) en îles relevant de la souveraineté de la France (destinées à des expériences militaires,

1960) ; classées réserves naturelles en 1975 ; transformées en divers régimes de protection environnementale par la suite, avant de relever tout simplement des Terres Australes et Antarctiques Françaises depuis 2005, sans statut de collectivité territoriale, ni sui generis.

Brièvement transparaisait une évolution internationale de cette gouvernance. Sur une initiative du président Jacques Chirac, le deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI), réuni à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 décide d'envisager la « cogestion » des cinq îlots par la France et les deux pays qui les revendiquent officiellement, Madagascar et Maurice. La montagne a accouché d'une souris. Un accord de cogestion de Tromelin entre les gouvernements de la France et Maurice a été signé puis ratifié par le Parlement mauricien en 2010 mais toujours pas à l'agenda de l'Assemblée Nationale française après un vote favorable au Sénat. Le dossier malgache stagne, bien qu'une autre séquence s'ouvre en 2014 : la renégociation des accords de coopération entre la France et Madagascar et l'amorce d'un dialogue présidentiel entre François Hollande et Hery Rajaonarimampianina, partisan de la cogestion sur les Îles Éparses. Le président déclare alors à la presse le 6 novembre 2015 que la négociation sur les Îles Éparses est « *en cours au niveau présidentiel* ».

Une dimension stratégique de gouvernance internationale est à anticiper, d'autant que d'autres acteurs entrent en jeu et ainsi, d'autres risques. En effet, de très importants gisements d'hydrocarbures sont découverts dans le Canal du Mozambique en 2008<sup>14</sup>. Le Mozambique et la Tanzanie ont commencé leur exploitation dans un contexte où d'autres pays riverains comme le Kenya et Madagascar deviennent aussi producteurs. La France et Madagascar accordent des permis d'exploration par blocs d'hydrocarbures sur des zones contiguës de Juan de Nova. La France a renouvelé des permis d'exploration en 2015. Le Mozambique en a accordé en 2015 sur la ZEE des Éparses du Canal du Mozambique considérée française par la France, ouvrant ainsi une contestation territoriale par la voie administrative souveraine. Le tout dans le contexte de la COP 21 où la ministre française de l'Écologie, du Développement Durable et du Transport lance un appel à renoncer au charbon et au pétrole. Par ailleurs, en février 2016, la Russie déclare son soutien aux revendications de Madagascar sur les Îles Éparses.

Dans le volet sécuritaire, deux dimensions significatives peuvent être relevées. A court terme, la fin ou le renouvellement du bail de la base stratégique américaine de Diego Garcia accordé par la Grande-Bretagne dans l'Archipel des Chagos - revendiqué par Maurice et sur lequel les Chagossiens réclament de revenir vivre après leur déplacement forcé - est prévu en 2016. Ce condominium sera probablement reconduit. A moyen terme, la réorganisation des forces armées extrarégionales présentes dans la région – Chine, États-Unis, Inde, Japon – ainsi que les dynamiques des rapports de force avec le retour de l'Iran dans le jeu diplomatique et sécuritaire dans le contexte du conflit anti-terroriste contre Daesch. Et enfin, la sécurisation des investissements et des marchés des acteurs des différentes sous-régions dans le contexte très concurrentiel de la production à partir des nouvelles réserves d'hydrocarbures du Canal du Mozambique.

14. USGS, 2012, op cit.

## Problématique et hypothèse

Si globaliser l'analyse n'annule pas l'impératif des souverainetés si prégnant dans les conflits territoriaux, cela permet l'ouverture des recherches à l'étude de la participation des acteurs autres que les États et, partant, d'envisager une diversité de règlements du litige, notamment une régionalisation correspondant à une meilleure sauvegarde des intérêts de toutes les parties prenantes. Une vision centrée uniquement sur les relations interétatiques ne saurait être suffisante pour décrire la réalité de l'émergence du système juridique global avec les revendications d'autorités exprimées par les communautés normatives. Ainsi, en matière environnementale ou de régulation des activités pétrolières, on identifie des espaces juridiques hybrides et plusieurs systèmes enchevêtrés. Changer le concept ou le cadre d'analyse des litiges devrait permettre d'ouvrir l'océan des possibles des règlements.

L'hypothèse est que la mondialisation fait évoluer les rapports de force qui ne sont plus seulement étatiques mais de réseaux institutionnels et privés. Les relations internationales gouvernementales et non gouvernementales font évoluer le droit international. La gouvernance globale suscite de nouvelles interactions entre gouvernance interne et externe, régionale et internationale favorables à de nouvelles formes de « *co-gouvernance* ».

## Résultats de recherche

Les résultats de recherche présentés dans ce dossier concernent ce que Christiane Rafidinarivo nomme « *contestations territoriales internationales* » sur les Îles Éparses. Ils montrent le caractère classique du face-à-face bilatéral des souverainetés, dont le caractère dissymétrique fait garder le statu quo quel que soit l'état du droit international. La dynamique provient de la volonté coopérative. Clément Fernandez et Léo Philippe rappellent en exemple de voies offertes par la négociation politique, « *l'accord-cadre entre la France et le Mexique du 29 mars 2007 sur l'île de Clipperton : droits d'exploitation contre reconnaissance de souveraineté*. ». Un cas alternatif de « *cogestion sectorielle* », présenté par Rico Andrianirina, décide de dissocier la question des souverainetés. Peu d'opérateurs français ayant sollicité un permis de pêche dans les eaux de Tromelin, la cogestion halieutique France-Maurice par exemple, pourrait générer plus de revenus pour les deux parties.

Cependant, dans le jeu des souverainetés, les recherches de Christiane Rafidinarivo constatent aussi plusieurs situations de « *triangulation* » (Rodrik 2007) étatique à trois protagonistes régulées par polarisation du plus puissant, en l'occurrence la France (avec Madagascar et le Mozambique), ou entente bipartite excluant le tiers : résolution [A/RES/34/91](#) du 12 décembre 1979 des Nations Unies condamnant la France en faveur de Madagascar avec ouverture pour Maurice sur Tromelin ; ou cogestion bilatérale de Tromelin entre la France et Maurice. Le conflit de souveraineté territoriale fait apparaître un aspect économique très important de ces jeux : la ZEE et les ressources naturelles lesquelles augmentent l'enjeu du conflit. Mahaliana Ravaloson souligne « *la nécessité - et l'urgence - de négocier*

plus sérieusement sur la situation de ces îles et de leurs zones économiques ». Quant à Valérie Uppiah, explicitant l'action mauricienne contre le Royaume-Uni à la Cour permanente d'arbitrage, elle insiste sur « *la volonté politique (qui) est un élément déterminant dans cette bataille.* »

Avec la multiplicité des acteurs autres que les Etats – firmes des secteurs pétroliers ou miniers et entités des sociétés civiles environnementales, politiques ou humanitaires – due à l'interaction souveraineté/ressources, le jeu des « CTI<sup>15</sup> » acquiert un caractère multidimensionnel et multiples niveaux dans un jeu local global : permis d'explorer et exploiter, sécurisation des investissements, influences politiques, stratégiques et économiques. Cela implique une complexification diplomatique et un changement de nature des relations internationales qui ne sont plus strictement inter-étatiques. Complexification d'autant plus grande comme le démontre Christiane Rafidinarivo, que les « *interactions avec les vies politiques nationales* » deviennent de plus en plus étroites avec la globalisation des « *Espaces publics* ». En effet, comme le développent Randianina Radilofe et Johary Ravaloson, « *les risques liés à la situation de l'île Juan de Nova de territoire contesté se doublent d'autres risques liés à la situation litigieuse propre des investissements sur ce territoire particulier, lequel est à la fois siège d'une biodiversité inestimable avec son vaste lagon et sa barrière corallienne, collines rocheuses, dunes de sable ; mais également site de migration immémorial du peuple Vezo* ».

Dans ce nouveau « *désordre international* » (Badie 1995) non exempt de violences (North and al. 2009) – conflits armés, crises politiques, diplomatiques et médiatiques, insécurité - de nouvelles institutionnalisations se dessinent ou en tous cas sont souhaitables (Sperling 2014). Pour Jean-Emmanuel Médina, « *Un conflit territorial est toujours exacerbé par les enjeux économiques. Un conflit militaire ou une guerre économique n'est pourtant jamais souhaitable. Souvent la globalisation est une porte de sortie à un face-à-face de deux souverainetés.* » La « *carte des conflits et contestations territoriales internationales océan Indien - 2015* » de Christiane Rafidinarivo et Thierry Sabathier en montre les dynamiques globales et locales et l'ampleur de celles du « *djihadisme territorial* ». La situation est favorable à une inflexion à la hausse des budgets défense ainsi qu'aux « *biens collectifs internationaux* » (Bellais, Foucault, Oudot 2014) en termes de sécurisation concertée et coopérative de l'océan Indien et de la région qui intégrerait celle des Eparses.

Un deuxième axe de résultats concerne les dynamiques régionales avec lesquelles interagissent les CTI sur les Îles Éparses. Christiane Rafidinarivo analyse comment l'exploitation des ressources d'hydrocarbures découvertes dans le Canal du Mozambique « *réoriente les stratégies énergétiques régionales et les politiques énergétiques nationales* » des pays riverains. Une « *régionalisation spontanée* » se tisse par la polarisation pétrolière. Pôle d'activité productive, il se transformera en pôles d'activités économiques autour de zones

de production et plus largement avec le marché énergétique intérieur. Si le cours des hydrocarbures est favorable, cela peut engendrer une polarisation des échanges internationaux. En tous cas, cela favorisera certainement une certaine polarisation régionale de proximité dans le cadre de laquelle pourrait être traitée la question de l'exploitation des ressources des zones territoriales contestées et celle de l'évitement de confrontations. C'est aussi ce qui fait de « *la contestation territoriale internationale des Îles Éparses* », un « *conflit géopolitique* » d'une part, et un « *dispositif géopolitique* » d'autre part, « *dans les négociations internationales* » comme « *dans les vies politiques nationales* ».

Christiane Rafidinarivo éclaire les « *enjeux géopolitiques* » ainsi que la « *portée régionale des négociations sur les Îles Éparses* » et les ressources de leur ZEE dans la région devenue « *la nouvelle Mer du Nord* ». L'Afrique du Sud par exemple, importe déjà son gaz exclusivement du Mozambique et envisage d'accorder plus au gaz et moins au charbon dans son mix énergétique d'ici 2021. Madagascar qui a misé sur l'énergie hydraulique est confronté à un important déficit énergétique depuis plusieurs années. La diversification pétrolière à bas prix est donc une opportunité de développement sans précédent, tout comme pourrait l'être la rente pétrolière du commerce extérieur. Le potentiel mozambicain, le plus important dans le Canal du Mozambique – quatrième producteur mondial, troisième exportateur de gaz - si les conditions politiques et sociales se stabilisent, peut en faire une économie et une puissance émergentes. La « *Carte des ressources et contestations territoriales internationales* » de Christiane Rafidinarivo et Thierry Sabathier montre l'ampleur des découvertes d'hydrocarbures dans le canal du Mozambique.

Un « *régionalisme institutionnel* », pourrait aussi voir le jour dans la nouvelle situation pétrolière. D'une part, les institutions régionales existantes (COMESA, COI, SADC) avec d'autres (francophonie économique, UA, UE<sup>16</sup>) peuvent se saisir ou élaborer de nouveaux problèmes de politique publique régionale pour décider de politiques et d'actions internationales à portée régionale à mettre en œuvre. « *Le statu quo actuel, de non-dits et tensions larvées, ne peut être satisfaisant pour aucun des pays riverains du canal du Mozambique. La Commission de l'océan Indien (COI), dont la France est membre, peut être un espace de discussion intéressant en vue d'un accord* » rappellent Clément Fernandez et Léo Philippe. Par ailleurs, d'autres instruments de gouvernance internationale des ressources des territoires contestés, que les traités ou accords de coopération, peuvent être inventés ad hoc. D'après Rico Andrianirina, « *la cogestion est la seule solution qui favoriserait la sauvegarde et l'intégrité des Îles Éparses, face à la menace de la dégradation de l'environnement, et de pirateries et par la même occasion, de faire bénéficier conjointement à toutes les parties prenantes les ressources énergétiques présentes. Cette politique de coopération mettra de côté la question épineuse de souveraineté.* » Christiane Rafidinarivo apporte une vision nouvelle : en fonction de la nature ou l'envergure des problèmes ainsi que la multiplicité

16. COMESA : Common Market of East and Southern Africa ; COI : Commission de l'Océan Indien ; SADC : Southern African Development Community ; francophonie économique : impulsée par les Canadiens ; des majors canadiens en minerai (Sherritt pour le nickel et QMM Qit minerals of Madagascar du groupe Rio Tinto pour l'ilménite et le zircon pour production de titane) et sont présents à Madagascar ; UA : Union Africaine ; UE : Union Européenne.

15. CTI : Contestation Territoriale Internationale, Christiane Rafidinarivo, 2015.

des acteurs concernés, « *cogestion élargie ou co-gouvernance* » peuvent être envisagées.

La COP 21 et le fonds de compensation prévu les en dissuaderaient-ils ? La dissymétrie énergétique qui a prévalu jusqu'ici en faveur des économies développées conforte l'argument de leur faire supporter les restrictions et laisser les PVD développer à leur tour ces ressources. La vision d'une planète en « *commons* » plaide à contrario pour un gel ou une mise en réserve de ces ressources au profit des ressources renouvelables financées en partie par le fonds de compensation. Mais n'est-ce pas aussi une façon de garder le statu quo sur la hiérarchie des puissances ? La carte « *Protection environnementale de territoires contestés* » de Christiane Rafidinarivo et Thierry Sabathier fait un état des lieux des statuts de protection actuels sur les Îles Éparses. Le fait est que le risque climatique est réel, grave, très proche et une menace globale qui requiert sécurisation des ressources, sécurisation environnementale et sécurisation humaine.

Un troisième axe de résultats concerne les aspects juridiques des contestations territoriales internationales. Il met en lumière le caractère non contraignant du droit international en l'inexistence d'une gouvernance mondiale. Mais il montre aussi, que ce droit est issu de conventions et de volonté de former une communauté internationale. Enfin, il démontre qu'il est également la résultante de rapports de force et de négociations, de capitalisation historique et de relations tant matérielles qu'immatérielles de valeurs, de mémoire et de langue ainsi que de projection collective et de leadership sur l'avenir. D'après Randianina Radilofe et Johary Ravaloson, « *Les investissements pétroliers sont menacés, d'une part, par les risques de face-à-face des souverainetés et, d'autre part, par la prise en compte d'intérêts jusque-là négligés du droit des investissements internationaux, à savoir l'intérêt des communautés locales et l'environnement. Afin d'assurer la sécurité juridique de ces investissements, il faudrait finalement plus qu'un accord de délimitation entre la France et Madagascar, un accord global engageant toutes les parties prenantes : les deux Etats en cause, les communautés concernées, les organisations de défense de l'environnement et les investisseurs.* »

La recherche juridique éclaire ce qui fait débat dans ces contestations territoriales internationales et ce qui fait silence. Ce qui fait droit, coutume et ce qui fait loi, celui du plus fort le plus souvent, mais aussi des coalitions. Cela a été le cas dans la séquence des années soixante-dix où l'Organisation de l'Unité Africaine ou celle des Pays Non-Alignés comme ceux de l'OPEP a découvert celles-ci et les a pratiqué en réseaux. C'est une recherche qui rend visible ce qui n'est pas considéré et en énonçant les droits, ouvre la voie à des discussions possibles pour rechercher une meilleure coexistence ou cohabitation. André Oraison souligne le caractère violent du droit qui n'est pas considéré et l'utilité de la négociation diplomatique. En effet, le droit international, par quel bout qu'on le prenne, ne peut qu'affirmer la souveraineté malgache sur ces îles. Selon lui, la position de fait française présente des « *charges explosives* » sur la question. Et le professeur de se demander, « *Pour les désamorcer pourquoi ne pas recourir à la négociation diplomatique qui est un mode élémentaire de règlement pacifique des différends internationaux ?* »

Tous les résultats de recherche convergent vers l'avantage d'engager des discussions souveraines ; au sens d'étatiques et concertées ; avec les autres acteurs sur le meilleur moyen de tirer partie collectivement des ressources découvertes ainsi que de sécuriser ce qui est nécessaire dans l'intérêt du grand nombre pour que cela soit durable.

### Bibliographie

- Bertrand BADIE, *La fin des territoires, essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Gallimard, Paris, 1995, réédition 2013
- Bertrand BADIE (dir.), *Sortie de conflit et obstacles à la paix*, Revue Champ de mars n°17, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Paris, 2005
- Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le retournement du monde : sociologie des relations internationales*, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, Paris, 1992, réédition 2003
- Renaud BELLAIS, Martial FOUCAULT et Jean-Michel OUDOT, *Economie de la défense*, La Découverte, Paris, 2014
- Raymond BOUDON, *Raisons, bonnes raisons*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003
- Jacques CHEVALLIER, *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?*, Revue Française d'Administration Publique, ENA, 2003 :1-2, n°105-106, pp 2013-2017
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, London, New-York, 1994
- Ernst HAAS, *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration*, International Organization, Volume 30, n°2, the MIT Press, Spring 1976, pp 173-212
- Edgard MORIN, *Introduction à la pensée complexe*, ESF, Paris, 1990
- Douglass NORTH, John Joseph WALLIS, Barry WEINGAST, *Violence and Social Orders: a conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, 2009
- André ORAISON, « *Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants* », RJOI, n° 20, 2015, p. 129-168.
- André ORAISON, « *Radioscopie critique de la querelle franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (La succession d'États sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India)* », RJOI, n° 11, 2010, p. 147-233.
- ORAISON André, « *La Commission de l'Océan Indien revisitée à l'issue du deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 (Un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone sud-*

ouest de l'océan Indien ?)», R.D.I.S.D.P., 2002/1, pp. 1-50.

- Davida RAJAON, Christiane RAFIDINARIVO et Thierry SABATHIER, Réseaux de sécurisation et sécurisation en réseau, in L'Afrique en réseau, 3èmes Rencontres des Etudes Africaines en France, Sciences Po Bordeaux, Groupe d'Intérêt Scientifique CNRS Afrique, Bordeaux, 2014.

- Johary RAVALOSON, La sécurité alimentaire, l'action des ONG et le Droit international : vers un modèle de gouvernance globale ?, in Francis SNYDER et Ahmed MAHIOU (dir.), La sécurité alimentaire et le droit international, Académie de droit international, Martinus Nijhoff publishers, Leiden, Boston, 2006, pp. 538-571.

- Dani RODRIK, The Inescapable Trilemma of the World Economy, 27 juin 2007, [http://rodrrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2007/06/the-inescapable.html](http://rodrrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html)

- James ROSENAU, Governance without Government: Systems of Rule in World Politics, Institute for Transnational Studies, University of South California, Los Angeles, 1987.

- James ROSENAU, Turbulence in World Economics, A Theory of Change and Continuity, Princeton University Press, 1990.

- James SPERLING (dir.), Handbook of Governance and Security, University of Acron, Edward Elgar Publishing, 2014.