

# Enjeux géopolitiques des négociations sur les Îles Éparses

Christiane Rafidinarivo

► **To cite this version:**

Christiane Rafidinarivo. Enjeux géopolitiques des négociations sur les Îles Éparses. Revue Juridique Madagascar Conseil International, Madagascar Conseil International, 2016, Dossier spécial Îles éparses, pp.21-30. hal-02468637

**HAL Id: hal-02468637**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02468637>**

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.

## ENJEUX GÉOPOLITIQUES DES NÉGOCIATIONS SUR LES ÎLES ÉPARSES

Christiane RAFIDINARIVO\*

Des conflits internationaux, la contestation territoriale porte sur un même territoire mais pour une souveraineté différente. On distingue les contestations territoriales internationales de facto par la force et les contestations territoriales internationales revendicatives, par le droit et les négociations. L'état des contestations territoriales internationales est le plus souvent fonction de l'exercice de souveraineté et sa reconnaissance internationale. L'évolution de l'architecture des relations internationales après la deuxième guerre mondiale et les décolonisations permettent de faire prévaloir en la matière le droit international sur la force ; Et ainsi, de ne pas restreindre le droit en droit du puissant. Qu'en est-il des contestations territoriales internationales des Îles Éparses : Bassas de India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova, Tromelin ?

Aux dires mêmes de la Préfète des TAAF<sup>1</sup> en charge de l'administration des Îles Éparses, c'est « un sujet diplomatique complexe ... qui devient de plus en plus aigu d'autant plus qu'on parle de potentiel pétrolier dans le Canal du Mozambique. <sup>2</sup> » Le principal problème posé aujourd'hui par les contestations territoriales internationales des Îles Éparses est celui des interactions entre les conflits de souveraineté et l'exploitation des ressources. Dans ces nouveaux enjeux géopolitiques, quelles sont les dynamiques des négociations sur les Îles Éparses ? Elles seront explorées en trois axes : la bascule géopolitique des négociations ; la négociation des limites et le conflit de souveraineté ; la négociation des ressources et le conflit d'objet.

## I – BASCULE GEOPOLITIQUE DES NEGOCIATIONS

Les négociations territoriales sur les Îles Éparses n'existaient pas avant avril 1960. Ce qui existait, c'était les négociations d'indépendance. En fait, le paradoxe ou « *double bind* »<sup>3</sup> est que la France en retirant ces territoires du processus de décolonisation deux mois avant la proclamation d'indépendance les conteste au futur Madagascar indépendant qui ne l'était pas encore<sup>4</sup>.

Quels en sont les enjeux géopolitiques et qu'est-ce qui fait basculer les négociations ? L'hypothèse est d'une part, que les tensions entre la vie politique et la scène diplomatique sont telles qu'un « *basculement de paradigme* »,

\* 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.

1. Terres Australes et Antarctiques Françaises qui administrent les territoires contestés des Îles Éparses.

2. Cécile POZZO DI BORGO, Préfet administrateur supérieur des Terres Australes et Antarctiques Françaises, Conférence, Saint-Pierre, 11 décembre 2015.

3. Changement de type 2 ou changement du changement selon l'École de Palo Alto : Paul WATZLAWICK, John WEAKLAND, Richard FISCH, *Changement (Change. Principles of Problem Formation and Problem Resolution)*, Seuil, Paris, 1975, 189 pages.

4. Le « *double bind* » est identifié par l'École de Palo Alto comme une injonction et son contraire et a souvent pour effet de paralyser l'action.

un « *changement de cadre* » s'effectue. D'autre part, que l'on assiste à une complexification diplomatique du fait des nouvelles relations entre l'État et les entités privées - firmes et sociétés civiles de plus en plus financiarisées - dans les relations internationales.

## A – Tensions entre la vie politique et la scène diplomatique

L'appel du Général De Gaulle au ralliement des colonies pour vaincre le nazisme et l'occupant du territoire français est négocié avec la promesse de l'indépendance. La victoire des Alliés mène à une négociation de la réorganisation internationale. L'architecture onusienne émerge, fortement influencée par la vision américaine de l'élargissement du concert des nations assorti d'un seul organe contraignant, le Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>5</sup>. Ce basculement du cadre des relations internationales ne régule pas immédiatement toutes les tensions et les conflits d'après-guerres, loin s'en faut. Mais il permet de résoudre dans de nombreux cas, les paradoxes du démantèlement, souvent conflictuel, des empires coloniaux et l'octroi des indépendances sous la pression décolonisatrice. Ça n'a pas été le cas des Îles Éparses jusqu'ici.

En France, le débat sur les indépendances est très vif dans la vie politique et assorti de violences dans les années cinquante. Ce n'est pas seulement dans les idées ou sur le front. La guerre mondiale est finie mais les guerres d'indépendance font que les conflits armés ne sont pas achevés ni vraiment « *l'état de guerre*<sup>6</sup> ». La question de leur légitimité dessine des lignes de clivage dans la vie politique française confrontant les valeurs de liberté et celles de puissance. Dans les années soixante, le processus de décolonisation s'institutionnalise, voire se codifie : réduction territoriale pour les anciennes métropoles et constitution en États pour les anciennes colonies. La succession des États coloniaux est mise en forme par le droit international et se consolide en droit coutumier. Une démocratisation sans précédent se négocie sur la scène internationale et multilatérale. L'incarnation significative en est une nouvelle dynamique des votes à l'Assemblée Générale des Nations Unies.

La promesse gaullienne elle aussi, s'organise et se négocie en reconstruction de puissance. Déjà la France a réussi à faire partie des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Par ailleurs, d'un côté, elle modèle la vie politique de ses anciennes colonies et forme des acteurs relais, voire des États-relais, pour transformer le contrôle direct du territoire en domination par influence. C'est le cas du régime malgache du président Philibert Tsiranana<sup>7</sup> de 1960 à 1972. En France,

5. Gilles DOSTALER, *Keynes et ses combats*, Albin Michel, Paris, 2005, 535 pages.

6. Thierry BALZACQ et Frédéric RAMEL (dir.), *Traité de relations internationales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2013, 1228 pages.

7. Jean-Roland RANDRIAMARO, *PADESM et luttes politiques à Madagascar, De la fin de la Deuxième Guerre mondiale à la naissance du PSD*, Karthala, Paris, 1997, 451 pages ; Considéré comme le Père de l'indépendance, Philibert TSIRANANA est dans les forces politiques du Parti des Dshérités de

l'ambiguïté de la hiérarchisation, y compris raciale, héritée de la colonisation reste vivace dans la vie politique. D'un autre côté, la conception territoriale française de l'outremer est mise en œuvre. Elle garde le contrôle de territoires, principalement des îles sur tous les océans, pour des visées stratégiques immédiates ou en réserve. C'est ainsi que sans négociation et en silence, en avril 1960, le président De Gaulle fait basculer les îles éparses hors la décolonisation vers le droit administratif français. La France proclame l'indépendance de Madagascar comme prévu le 26 juin.

Que couvre ce « *silence français* » sur les Îles Éparses ? Le président De Gaulle voyait dans leur isolement, une opportunité pour la France de détenir des lieux d'expérimentation nucléaire, arme qui a fait basculer définitivement la victoire du côté des Alliés et assuré la nouvelle suprématie des Etats-Unis. Ces essais se feront plusieurs années en Polynésie française. En Guyane, c'est une base spatiale européenne qui est développée où les Russes sont installés en partenaires. Dans l'océan Indien, L'Inde et le Pakistan ont l'arme nucléaire. Quant aux Américains, ils ont constitué un condominium avec le territoire britannique outremer, BIOT des Chagos, pour construire une de leurs plus importantes bases militaires, consolidée avec des forces nucléaires pré-positionnées. Ce bail arrive à terme pour probable renouvellement en 2016. Mais pas de restitution à la Hong-Kongaise<sup>8</sup> en vue pour la contestation mauricienne et chagossienne<sup>9</sup>, qui ne feront pas la guerre façon Malouines<sup>10</sup> non plus.

Jusqu'à ce jour, l'Union Africaine conteste à la France les territoires des Îles Éparses, de La Réunion et Mayotte, considérés comme « *occupés* » dans le cadre d'une décolonisation inachevée<sup>11</sup>. La contestation est formalisée pour la première fois en 2004 dans le plan stratégique de la Commission de l'Union Africaine. Azali Assoumani était alors président des Comores, Paul Bérenger, premier ministre de Maurice et Marc Ravalomanana, président de la république malgache<sup>12</sup> ; en France, Jacques Chirac étant président. Dans l'océan Indien, selon différentes modalités, la France et plusieurs pays sont en contestation : Madagascar sur les Îles Éparses, Les Comores sur Mayotte et les Glorieuses, Maurice sur Tromelin, et le Mozambique, sur la Zone Economique Exclusive des Eparses les plus proches. La perception de l'outremer français par les

pays décolonisés est très souvent celle de territoires colonisés qui l'acceptent « *in domine* ». A propos des Îles Éparses comme de beaucoup d'autres sujets, les débats qui animent la vie politique française subsistent sans dialogue dans la vie politique internationale entre le discours stratégique du « *burden of power* », les propos de liberté et d'égalité de la « *moralpolitik* » et les considérations utilitaires de la « *realpolitik* ».

## B – Complexification diplomatique

Dès 1962, considérant les îles Glorieuses, Juan de Nova, Barren et Crab dans le Canal du Mozambique<sup>13</sup>, le président Philibert Tsiranana dans sa correspondance domaniale avec la France, pose les jalons de la succession de ces droits au titre de la succession des Etats. Il s'agissait de faire acte administratif pour ne pas subir des pertes de droits domaniaux, si ce n'est territoriaux souverains, vis-à-vis des entités publiques et privées, essentiellement les firmes : « *l'administration malgache se réservait dès lors le droit de reprendre les contrats avec la Société Française des Iles de Madagascar* »<sup>14</sup>, SOFIM qui exploitait par exemple, des gisements de phosphates à Juan de Nova. La France avait renouvelé le permis de celle-ci quelques jours avant l'indépendance de Madagascar. La littérature souligne le « *silence malgache* » sur les Eparses. Dans cette correspondance de transmission des dossiers domaniaux en l'occurrence, c'est un silence présidentiel occultant la souveraineté française sur ces îles<sup>15</sup>. Est-ce un silence crypté dans un contexte où la priorité était de réaliser l'effectivité de l'indépendance nationale et qui a réussi de facto à garder ainsi les îles composant Barren et Crab ?

Pour les îles Crab, une précision est apportée à la dénomination de l'une d'entre elles : « *Andriandory ou Andriangory* » retranscrite administrativement par le président Philibert Tsiranana<sup>16</sup>. Elle est au Sud de Juan de Nova, à l'Est d'Europa, dans le bassin de Morondava, identifié aujourd'hui comme l'un des gisements d'hydrocarbures les plus importants découverts en 2008. La racine des deux noms est éponyme du Feu ou de l'Energie ou encore du Principe éternel (*doria*) : celui qui brûle/celui qui couve. Il est probable que le potentiel énergétique du lieu ait déjà été anciennement identifié empiriquement par les Malgaches. Le « *ou* » peut être alternatif ou successif, auquel cas dans la toponymie malgache, il signifie un changement de statut. Toujours est-il que c'est un dispositif historico-mémoriel typique des cultures de territorialisation malgachisantes<sup>17</sup>. Il est transformé en « *dispositif géopolitique* » dans le cas qui nous intéresse. Celui-ci est lié à « *l'historicité du politique en Afrique (qui) est, très classiquement une*

Madagascar, PADESM, construction coloniale, puis développe son propre parti, le PSD, Parti Social-Démocrate.

8. Hong Kong est rétrocédé par le Royaume Uni à la République Populaire de Chine en 1999.

9. L'Etat mauricien revendique l'Archipel des Chagos. Quant aux Chagossiens qui ont été déplacés par les Britanniques avec interdiction de retour quand le site a été loué pour la base américaine, ils sont en processus judiciaire à l'encontre de l'Etat britannique pour obtenir le droit de retour et son application. David VINE, *Island of Shame, The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton University Press, Princeton, 259 pages.

10. La guerre des Malouines, Iles Falkland ou Islas Malvinas, a opposé la Grande-Bretagne et l'Argentine pour leur souveraineté. Celle-ci les revendique au nom de la succession de l'empire espagnol face à la colonie de Britanniques présente en permanence depuis le XIX<sup>e</sup>me, puis s'installe militairement en 1982. La guerre a été gagnée par les Britanniques et a entraîné la chute de la dictature argentine au pouvoir depuis 1976.

11. Union Africaine, Plan stratégique 2004-2007, Commission de l'Union Africaine, 25 mai 2004.

12. Azali ASSOUMANI cède la place en 2006, Paul BERENGER est battu aux élections de 2005, Marc RAVALOMANANA est réélu en 2006, son mandat est interrompu par un coup d'Etat en 2009.

13. Daniel BARDONNET, *La succession d'Etats à Madagascar*, LGDJ, Paris, 1970, p 342.

14. Philibert TSIRANANA cité par Daniel BARDONNET, op cit., p 342.

15. Daniel BARDONNET, 1970, p 342, op cit., interprète le fait de transmettre les dossiers domaniaux à la France comme acceptation de la souveraineté française sur les Iles Eparses. Il signale le décret du 1<sup>er</sup> avril 1960 mettant les éparses « *sous l'autorité du Ministre chargé des départements d'outre-mer et des Territoires d'outre-mer* » comme une confirmation des droits souverains de la France. Les accords de coopération sont signés le lendemain 2 avril 1960. Dans ce dossier, Mahaliana RAVALOSON émet l'hypothèse que Madagascar n'était pas au fait jusque dans les années soixante-dix du « *détournement* » administratif dont les Eparses ont fait l'objet.

16. Philibert TSIRANANA cité par Daniel BARDONNET, op cit., p 342

17. Christiane RAFIDINARIVO, *Empreintes de servitude dans les sociétés de l'océan Indien, Métamorphoses et permanences*, Karthala, Paris, 2009, 237 pages.

*historicité de terroirs* »<sup>18</sup> et spécifiquement pour Madagascar, de constructions étatiques à partir du XVII<sup>e</sup> siècle<sup>19</sup>, mix qui se retrouve dans le jeu diplomatique précolonial. C'est sans doute le sens politique que Philibert Tsiranana a donné à son geste administratif daté de 1962, signé et envoyé à la France : mettre en réserve l'argument pour le futur. En effet, l'enjeu est qu'il y ait succession des Etats sur les territoires mais aussi sur ce qui était octroyé par l'Etat colonial aux personnes publiques et privées, par exemple les cessions domaniales, les baux emphytéotiques, les autorisations d'occupation ou les permis d'exploitation, et la capacité souveraine à les octroyer. C'est une patiente politique des « *commons* »<sup>20</sup> combinée à une diplomatie wébérienne rationalisée au plus haut niveau de l'Etat, que l'on pourrait qualifier de « *diplomatie durable* », puisant ses racines dans la culture politique malgache et préservant les intérêts des générations futures<sup>21</sup>.

Une bascule géopolitique est effectuée dix ans après où c'est un « *changement de cadre* »<sup>22</sup> diplomatique qui est demandé. En effet, Madagascar est confronté à la mobilisation populaire ainsi que celle des jeunes et des élites revendiquant une néo-décolonisation et le départ du président Tsiranana. La France décide de ne pas appliquer les accords de défense de protection du régime. Elle accepte la révision des accords de coopération menée par le Capitaine de corvette Didier Ratsiraka, ministre des affaires étrangères du nouveau gouvernement. C'est la guerre froide, la passion tiers-mondiste et « *le communisme à la périphérie* »<sup>23</sup> - l'océan Indien. Confrontées à l'organisation sans précédent des pays producteurs de pétrole et à leur détermination à relever les prix, les économies de marché subissent la force de l'embargo pétrolier. A ce contexte des chocs pétroliers, s'ajoute des cours de matières premières favorables aux « *pays sous-développés* ». C'est la fin des trente glorieuses. Une nouvelle économie émerge avec la rente pétrolière, alors que commence la reconversion énergétique française au nucléaire sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. La contestation territoriale internationale des Eparses où l'on présume des nodules polymétalliques sous la mer, devient un conflit géopolitique.

A l'intention malgache d'envoyer des troupes militaires sur les Eparses répond l'installation effective de contingent français en 1974, sans discontinuité jusqu'à ce jour.

Les troupes sont mobilisées à Madagascar, officiellement en défensive contre d'éventuelles attaques aériennes françaises. Didier Ratsiraka, président de la République Démocratique de Madagascar en 1975, lance alors l'offensive diplomatique multilatérale. Il revendique les Îles Éparses et obtient le soutien de l'organisation de l'Unité Africaine, des Non-Alignés et de l'Assemblée Générale des Nations-Unies<sup>24</sup> qui condamnent la France et lui enjoignent d'ouvrir le dialogue avec Madagascar pour leur restitution en 1979. Mais il n'obtient pas les Îles Éparses. La France refuse d'obtempérer et le Conseil de Sécurité ne l'y oblige pas, puisque la dissuasion de son pouvoir de veto suffit. Les limites et les contradictions de la démocratisation onusienne et du droit international se révèlent dans cette opposition entre l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La France forteresse s'est maintenue jusqu'ici sur les territoires contestés de l'océan Indien qu'elle administre. C'est grâce à une stratégie de puissance, appuyée par une diplomatie bilatérale dissymétrique (membre du Conseil de Sécurité) et adossée à une continuité de l'action administrative. Grande puissance normative et sécuritaire, elle maintient sa souveraineté par une diplomatie wébérienne<sup>25</sup>. En effet, elle oppose au droit international sa rationalité administrative interne sur les territoires contestés : présence militaire, stations météorologiques, missions scientifiques. Plus, elle monte en puissance environnementale en sanctuarisant une grande partie des îles et de leur ZEE<sup>26</sup>. Pour ce faire elle l'administre, en aires protégées et réserves naturelles. C'est le cas des Glorieuses en 2012. C'est une politique qui favorise ainsi la recherche scientifique globale comme la climatologie ou la connaissance des points « zéro » parmi les plus préservés de l'humanité ainsi que ces hotspots de biodiversité<sup>27</sup>. Depuis le mandat du président François Hollande en 2012, elle est couplée avec une politique de transition énergétique, visant à protéger la planète des effets nocifs des énergies fossiles et préserver les intérêts des futures générations.

Enfin, dans l'Espace public national et international, le débat sur les négociations des Îles Éparses implique de multiples acteurs des pays en cause : plusieurs pays contestataires, organisations internationales, citoyens, sociétés civiles, partis politiques, firmes. Bref, la contestation territoriale internationale se « *déterritorialise* »<sup>28</sup> alors que les tentatives de dialogue sont interétatiques, voire inter-présidentielles. En effet, la question est évoquée entre les deux présidents François Hollande et Hery Rajaonarimampianina en 2014.

18. Jean-François BAYART, L'Etat en Afrique, La politique du ventre, Fayard, Paris, 1989, p 322.

19. Christiane RAFIDINARIVO, 2009, op cit.

20. Elinor OSTROM, Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Révision scientifique de Laurent BAECHLER, De Boeck, Paris, 2010, 287 pages : la question des « commons » a fait basculer la géopolitique des territoires en Europe en institutionnalisant le passage d'un système domaniale seigneurial en système de coexistence du domaine public et morcellement en propriété privé.

21. Philibert TSIRANANA prônait « *la politique au ras des rizières* ». On le voit appliquer ici et transmettre en signifiants malgaches la politique maritime d'ANDRIANAMPOINIMERINA 1778-1810, allié des souverains traitants de la route de la traite, de l'Est de l'Afrique - soit les pays Mozambique et Makwa essentiellement - à l'Est de Madagascar passant par le Canal du Mozambique et les Hautes-Terres malgaches vers les Mascareignes : « *Ny ranomasina no valamparihiko* », soit selon la polysémie malgache, « *La mer pour parcourir mes rizières* » ou « *la mer est le canal de mes rizières* ». La traduction des chroniques du « *Tantaran'ny Andriana* » pendant la période coloniale l'a pérennisé restrictivement en « *la mer est la frontière de mes rizières* ».

22. Paul WATZLAWICK, John WEAKLAND, Richard FISCH, 1975, op cit.

23. Le système communiste mondial, Revue Pouvoirs n°21 et CNRS, Paris, 1982, 208 pages.

24. Résolution 34/91 de 1979 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 34<sup>ème</sup> session, portant sur la souveraineté de Madagascar sur les Iles Eparses, invitant la France à les restituer à Madagascar ; cf. aussi les articles de Rico ANDRIANIRINA, André ORAISON et Mahaliana RAVALOSON dans ce dossier.

25. Frédéric RAMEL, Les fondateurs oubliés : Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, 117 pages et Guillaume DEVIN (dir.), 10 concepts sociologiques en Relations Internationales, CNRS Editions, Paris, 2015, 220 pages.

26. Christiane RAFIDINARIVO et Thierry SABATHIER, Carte Protection environnementale de territoires contestés, 2015, dans ce dossier.

27. Les réserves naturelles gérées par les TAAF dans les Australes comportent aussi des installations de Sciences de la terre et de l'univers, des Etudes spatiales et du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

28. Bertrand BADIE, La fin des territoires, essai sur le désordre international et l'utilité du respect, Fayard, Paris 1995, réédition CNRS Editions et Préface à la nouvelle édition, Paris, 2013, 273 pages.

Une plate-forme interministérielle est envisagée. Fin 2015, l'ambassadeur de France à Madagascar fait une déclaration affirmant que « *les Îles Éparses sont françaises* ». Interpellé par des acteurs des sociétés civiles, le président malgache déclare à la presse le 6 novembre 2015 que des négociations ont lieu « *au plus haut niveau* ». L'agenda diplomatique prévoit la tenue du Sommet de la Francophonie à Madagascar en novembre 2016. La question des Îles Éparses et des ressources, surtout pétrolifères, y trouveront certainement un regain d'intérêt. L'inflexion des politiques publiques internationales de la France et spécifiquement de sa politique africaine, sera peut-être dans sa régionalisation et sa capacité de coopération pour réduire les risques de confrontations. Car la dynamique de la contestation territoriale internationale des Îles Éparses pour l'instant, est la mobilisation des fondements de sa légitimation, l'accumulation d'arguments multidimensionnels et l'action militaro-diplomatique.

## II – NEGOCIATIONS DE LIMITES ET CONFLIT DE SOUVERAINETE

C'est dans le Canal du Mozambique que délimitations et conflits de souveraineté révèlent une acuité nouvelle en raison de l'importance des réserves d'hydrocarbures découvertes depuis 2008<sup>29</sup>. Les délimitations des ZEE sont « *sous réserve d'accord* ». Elles nécessitent concertation et accord consolidé entre Etats contigus, et/ou en CTI, quitte à ce que cela soit strictement de cogestion élargie, en particulier de sécurisation des ressources et des investissements, sans chercher à régler les controverses de souveraineté.

D'autre part, la multiplication des acteurs publics et privés dans les relations internationales - dont les firmes ou des organisations non gouvernementales très puissantes surtout dans le domaine des hydrocarbures et de l'environnement - complexifie les contestations et conflits croisés. Il est nécessaire de tenir compte de la « *fin des territoires* » au sens de Bertrand Badie, que cela implique. C'est-à-dire que les relations internationales ne sont plus seulement des relations interétatiques mais se transforment en un nouveau désordre international où « *l'utilité sociale du respect* »<sup>30</sup>, comme dans les politiques mémorielles ou la gestion concertée et participative par exemple, évite de verser dans la violence et la destruction asymétriques.

### A – Délimitations et conflits de souveraineté

Les compagnies pétrolières ENI et Anadarko découvrent dans le Canal du Mozambique d'importants gisements de gaz naturel estimés aussi importants que ceux de la Mer du Nord. Le président Barack Obama demande un rapport stratégique à l'US Geological Survey en 2012. Il évalue les réserves gazières exploitables au sud du Kenya jusqu'à Madagascar à 12 500 milliards de mètres cubes<sup>31</sup>.

Ce rapport qui fait référence identifie quatre nouvelles « *provinces* » énergétiques dans l'océan Indien : la côte tanzanienne, la côte mozambicaine, les Seychelles et la côte Ouest malgache, « *Morondava Basin* »<sup>32</sup>. Concernant les Îles Éparses, « *c'est à Juan de Nova que les réserves d'hydrocarbures sont présumées les plus intéressantes* »<sup>33</sup>.

Juan/Joao de Nova, amiral commandant une flotte portugaise vers les Indes, découvre en 1501 l'île qui portera son nom, Juan ou Joao de Nova<sup>34</sup>, dans la tradition des explorateurs européens. Ce récit infère que l'île était considérée terra incognita et terra nullius et assoit l'antériorité territoriale du Portugal. Le Mozambique pourrait aujourd'hui s'en prévaloir au nom de la succession des Etats, ou se l'approprier en autolégitimation. Grâce aux récentes découvertes d'hydrocarbures depuis 2008<sup>35</sup>, il est considéré comme ayant les capacités d'être le quatrième plus grand producteur de gaz naturel au monde et troisième exportateur après l'Australie et le Qatar. D'autant plus que les intérêts pétroliers brésiliens investis au Mozambique donnent un surcroît de poids économique à la montée en puissance de ces émergents lusophones<sup>36</sup>. Kenya, Madagascar, Mozambique et Tanzanie sont désormais en phase de production d'hydrocarbures avec des majors pétroliers comme Exxon, Shell ou Total, mais aussi la percée des firmes chinoises et indiennes. L'exploration attire également celles-ci aux Seychelles et aux Comores où les firmes arabes sont aussi présentes.

Dans ce contexte, la question des délimitations des ZEE et celle des contestations territoriales internationales prennent un relief crucial puisqu'elle met en jeu les droits souverains d'exploration et d'usage des ressources. La réforme du droit international de la mer sur la question des ZEE a été portée par le Kenya dès 1979 avec les pays décolonisés comme une avancée fondamentale et nécessaire de la décolonisation économique, avant même l'adoption de la Convention onusienne de Montego Bay en 1982. Le processus de délimitation des ZEE relève du principe déclaratif contradictoire. Chaque pays fixe ses limites en droit interne et déclare aux Nations Unies. S'il n'y a pas contestation, les délimitations sont entérinées. Mais en cas de contestation, c'est le dialogue et la discussion qui sont prônés par le processus onusien. Le recours possible - sur le principe d'un commun accord - est une médiation, un arbitrage, dont les parties acceptent au préalable de suivre les recommandations, ou la décision s'il s'agit de la Cour internationale de justice par exemple.

L'ordonnance n°73-060 du 31 août 1973 fixe en son article 2 le « *plateau continental* » de Madagascar à « *100 milles marins au-delà de sa mer territoriale* ». Juan de Nova par exemple, est à 81 milles marins. De son côté, la France adopte le décret 78-146 du 3 février 1978 qui porte création d'une ZEE au large des Îles Éparses sur lequel elle fonde l'action de l'Etat. En 1979, les Éparses et leurs ZEE sont contestées par Madagascar qui obtient une résolution de l'AG des Nations Unies en sa faveur.

29. Christiane RAFIDINARIVO et Thierry SABATHIER, Carte Ressources Hydrocarbures et Contestations Territoriales Internationales, 2015, dans ce dossier.

30. Bertrand BADIE, 2013, op cit.

31. USGS, Assessment of Undiscovered Oil and Gaz Ressources of Four East Africa Geological Provinces, www.usgs.gov/fs/2012/3039/contents/FS12-3039.pdf, 2012.

32. Cf. références 10, 11, 12 et 17 sur Andriandory ou Andriangory des Îles Crab dans le bassin de Morondava.

33. Cécile POZZO DI BORGO, 2015, op cit.

34. Les Iles Farqhar des Seychelles ont été aussi longtemps appelées Juan de Nova.

35. USGS, 2012, op cit.

36. Dans le secteur des hydrocarbures, il s'agit surtout du géant pétrolier Pétrobras.

Alors que rien ne bouge en application, en 1985, Madagascar obtient l'extension à 200 milles marins du plateau continental de sa ZEE créée par Montego Bay. Tous peuvent demander aujourd'hui l'extension du plateau continental, et la production de droits sur le fond et son sous-sol, jusqu'à 350 milles marins. Selon la Préfète des TAAF, la situation des Eparses à ce jour est une « *délimitation ZEE non encore formellement validée* »<sup>37</sup>.

La situation est d'autant plus complexe en situation de crise diplomatique, comme ce fut le cas entre 2009 et 2014. Les sanctions à l'encontre du régime de transition issu d'un coup d'Etat appliquaient la non reconnaissance internationale du régime et l'arrêt des financements internationaux sauf humanitaires. Ceci eût pour conséquence l'octroi de permis extractifs pour y pallier, introduisant de nouveaux acteurs des pays pétroliers dans une zone devenue grise. Ça fonctionne en « *dispositif géopolitique* » dans le dialogue diplomatique entre les autorités de facto et le Groupe International de Contact Madagascar des bailleurs mené par l'ancien président mozambicain Joaquim Chissano pour négocier une sortie électorale de crise<sup>38</sup>.

Les événements liés à la prospection pétrolière du navire Prince Falcon battant pavillon singapourien le 9 septembre 2013 sont un autre révélateur des paradoxes géopolitiques de la contestation des ZEE des Eparses, en contiguïté avec les ZEE des pays riverains du Canal du Mozambique. Il effectuait des recherches d'hydrocarbures par réflexion sismique dans la « *ZEE d'Europa* » avec le navire Storm West battant pavillon norvégien, chargé d'assurer la sécurité du plan d'eau. La frégate française de surveillance le Nivôse des Forces Armées de la Zone Sud de l'Océan Indien le contrôle. Il produit des autorisations mozambicaines et aucune des autorités françaises. Sous l'autorité du Préfet de La Réunion, délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, il est demandé au Prince Falcon de « *quitter les eaux françaises et procéder au relevage de ses appareils de recherche sismique* »<sup>39</sup>. La justice est saisie, ainsi que le ministère des affaires étrangères pour suites judiciaires et diplomatiques à donner. L'ambassadeur de France au Mozambique adresse une lettre au Mozambique. La question est évoquée lors de la rencontre du président François Hollande et son homologue mozambicain, Armando Guebuza, le 27 septembre 2013<sup>40</sup>. L'action publique française en la matière met clairement en cause le Mozambique dans son action d'octroi de permis, interprétée à effet contestataire territorial international<sup>41</sup>. Elle effectue « *un rappel aux Etats concernés par cette affaire, des dispositions internationales et nationales dans ces domaines* », ignorant par ailleurs, avec constance la CTI de Madagascar et la non application de la résolution onusienne de 1979.

Le Nivôse fut victime d'un incendie à bord quelques semaines après et du être mis en réparation entre 2013 et 2016. Sur la base d'un accord entre le ministère de la défense et les TAAF, 55 militaires des trois armes, des gendarmes et deux navires patrouilleurs dont l'un rejoint la force européenne Atalante dans la lutte contre la piraterie maritime, y sont affectés. Les Forces Armées de la Zone Sud-Ouest de l'océan Indien, basées à La Réunion, sont en responsabilité de la sécurité des TAAF dans le cadre de l'action de l'Etat en mer coordonné par le préfet maritime, en l'occurrence, le préfet de La Réunion. La marine fait état des « *incursions* » quotidiennes des pêcheurs comoriens, mahorais et malgaches dans ces ZEE des Eparses. Au XIXème siècle, Juan de Nova par exemple, était « *Commons* » de la pêche aux tortues des Vezo huit mois sur douze, objet de fiscalité d'une seigneurie de Maintirano dans un Etat souverain, le Royaume de Madagascar, reconnu par la diplomatie internationale des puissances. L'immobilisation du Nivôse a aussi mis en lumière la réduction budgétaire des moyens de défense dont dispose routinièrement la France pour faire appliquer la souveraineté dans les outremer et spécifiquement sur les Eparses<sup>42</sup>. En 2012, Martial Foucault caractérise la tendance générale des budgets de défense de la France « *entre déni et déclin* »<sup>43</sup>, ce qui connaîtra sans doute une inflexion à la hausse dans la lutte contre le terrorisme après les attentats de 2015. Il est constaté « *un effet de mise en agenda sur l'enjeu de sécurité* »<sup>44</sup>. D'un côté cela plaide en faveur d'une augmentation budgétaire et l'affectation de moyens souverains. De l'autre côté, ce pourrait aussi plaider pour une coopération sécuritaire bilatérale ou élargie, la cogestion n'étant pas censée régir des domaines régaliens.

## B – Politiques mémorielles et diplomatie territoriale

Une analyse des actions et politiques funéraires permet d'éclairer la confrontation de valeurs dans les conflits et contestations territoriales internationales. Le président François Hollande fait des politiques mémorielles un outil diplomatique et politique important de sa mandature. La diplomatie « *format Normandie* » de 2014 commémorant le débarquement du 6 juin 1944 par exemple, a permis de renouer un dialogue avec le président Vladimir Poutine dans le contexte de l'annexion de la Crimée et de la crise ukrainienne et ultérieurement, de l'intervention militaire russe en Syrie. Dans le cas paradoxal de Tromelin/Ile de Sable, il est fait tout au long de l'histoire, une concurrence, voire une confrontation mémorielle pour tracer la figure de domination souveraine avec la hiérarchisation socio-raciale et fixer les limites identitaires des territoires.

42. La question est déjà soulevée par le rapport à l'Assemblée nationale de Patricia ADAM et Philippe VITEL, L'Action de l'Etat en mer, Rapport n°4327, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, Paris, 2012, [www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4327.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4327.asp) et le rapport du député Hervé GAYMARD, qui présente les moyens de lutte contre la pêche illicite en 2012, Rapport n°830 fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et ses espaces maritimes environnants, Paris, 20 mars 2013.

43. Martial FOUCAULT, Les budgets de défense en France, entre déni et déclin, Focus Stratégique n°36, Institut Français des Relations Internationales, Laboratoire de Recherche sur la Défense, Paris, avril 2012, 67 pages.

44. Sylvain BROUARD et Martial FOUCAULT, Après l'évènement, l'impact des attentats de janvier 2015 sur l'opinion, Note n°262, Fondation Jean Jaurès, Paris, 14 avril 2015, 13 pages.

37. Cécile POZZO DI BORGIO, 2015, op cit.

38. Christiane RAFIDINARIVO, « Analyse politique des crises : basculements de paradigmes » et « Globalisation et dynamique des relations internationales, actions internationales face à la crise politique malgache : légitimations et délégitimations », in Solofo RANDRIANJA (dir.), « Mettre fin à la fragilité : construire le présent à partir du futur », Institut d'Etudes Politiques Madagascar et Banque Mondiale, Antananarivo, 2014, pp 9-13 et pp 53-65.

39. Communiqué de la Préfecture de La Réunion du 24 septembre 2013.

40. [www.ambafrance-mz.org](http://www.ambafrance-mz.org).

41. Cf. dans ce dossier, l'article de Radianina RADILOFE et Johary RAVALOSON qui évoque la « *catastrophe* » que représenterait une émission concurrente de permis sur les territoires contestés par les Etats en contestation, en l'occurrence Madagascar et la France.

En 1954, une station météorologique est installée sur l'île. La construction est bâtie sur les ruines de l'installation corallienne des esclaves malgaches - qui y furent abandonnés par l'équipage français après le naufrage de l'Utile - entre 1761 et 1776. Ces naufragés se sont organisés et ont vécu quinze ans dans leurs épaisses constructions en pierres de corail. Leurs restes et les vestiges de territorialisation « *disparaissent* » dans les travaux de la station. Ils n'auront pas de sépulture territorialisée, ou l'auront perdue. Était-ce une politique ou l'air du temps ?

D'une part, dans le monde colonial esclavagiste, l'esclave n'est pas une personne, c'est un « *meuble* ». Dans le monde colonial, malgré les abolitions, la hiérarchisation est raciale, culturelle et politique et ce jusque dans les conceptions de la survivance mémorielle. D'autre part, en 1954, la territorialisation « *climatologique* » de Tromelin se situe dans un contexte conflictuel sur le front de l'empire. C'est la fin de la guerre d'Indochine par la conférence de Genève. Hassan II et Mohammed V sont exilés par la France à Madagascar. L'insurrection indépendantiste de 1947 est relativement récente et l'État de siège encore appliqué à Madagascar jusqu'en 1956. Il s'agissait probablement d'éviter toute territorialisation « *malgache* » - au sens de communauté, peuple, nation - qui aurait une portée politique ou en deviendrait un argument dans le futur.

Les preuves archéologiques de l'« *organisation communautaire* » et de la « *cohésion* » des survivants sont apportées par les fouilles archéologiques menées par les TAAF pendant cinq ans sur un site à l'écart des bâtiments de la météo. Les restes de deux corps humains, un homme et une femme d'une vingtaine d'années, et 750 objets sont découverts, aujourd'hui conservés dans les réserves des TAAF. Une plaque a été apposée en avril 2013 par le ministre des outremer en mémoire des « *80 esclaves malgaches de l'Utile* » dont le discours prononcé condamne cependant l'esclavage, tout comme l'exposition qui présente les résultats de recherche<sup>45</sup>. La plaque prend soin de marquer que leur mémoire ne signifie en rien droit territorial, en mentionnant que ces « *esclaves* » ont été « *abandonnés durant 15 années sur cette île déserte puis secourus par Jaques-Marie de Tromelin qui donna son nom à l'île* ». Deux siècles et demi d'assignation identitaire. Imagine-t-on que ces naufragés isolés et abandonnés mais organisés se seraient auto-entretenus en esclaves pendant quinze ans ? Comment penser leur reconstitution sociale ?

Les résultats de recherche interprètent les constructions en pierre de corail d'une part, comme une remarquable adaptation aux rudes conditions environnementales et d'autre part, comme une « *transgression* » de l'interdiction malgache de construire en pierre, réservée aux tombeaux. Interprétation que l'on pourrait entendre comme une émancipation ou une condamnation vis-à-vis des pouvoirs traitants et des systèmes socio-politiques malgaches. D'autres hypothèses peuvent être formulées. L'esclave de la traite est rarement générationnel, c'est le plus souvent un indésirable social : prise de guerre, délinquant, criminel, opposant politique, insolvable, danger social<sup>46</sup>. Il a subi plusieurs morts sociales, du déclassement à l'exclusion communautaire jusqu'au-delà des confins de son monde connu. Il est probable que dans les conditions d'abandon et de

45. Max GUEROUT (dir.), Tromelin, l'île des esclaves oubliés, exposition scientifique, TAAF et partenaires, Musée Stella Matutina, 2016.

46. Pier LARSON, History and memory in the age of enslavement, becoming Merina in Highland Madagascar, 1770-1822, Social history of Africa, Isaacman and Allman Editors, 2000, 440 pages.

risque climatologique extrême - mais disposant de ressources alimentaires, hydriques et de feu suffisants - la construction soit conçue comme le tombeau et vécue comme un abri matériel et spirituel où l'on vit selon la philosophie malgache « *velona iray trano, maty iray fasana* », « *vivants unis dans la demeure, morts unis dans le tombeau* ». C'est sans doute pourquoi, on a retrouvé les objets « *soigneusement rangés* » dans les constructions au moment du « *fandaozana* »<sup>47</sup> des sept femmes survivantes qui seront secourus avec un enfant de huit mois par la flûte de Tromelin. Elles n'avaient pas perdu le décompte du temps, souvent tenu chez les Malgaches par l'occupation architecturale de l'espace.

Dans toutes les cultures malgaches, le tombeau est la preuve socio-identitaire. Il est aussi la fondation matérielle de la patrie - « *tanindrazana* » - concept de « *terre ancestrale* ». Indépendamment des actuels résultats de recherche, c'est cela qui n'est pas considéré par la politique mémorielle française de Tromelin qui confère avec les formules d'assignations identitaires inscrites sur la plaque, aussi respectueuses qu'elles apparaissent, à un caractère éternel à l'esclavage. Les archives des rescapés français du naufrage de l'Utile relatent qu'ils ont réussi à rejoindre Madagascar en septembre 1759 et qu'il y a été déclaré « *60* » esclaves laissés à l'île de Sable. Ce nombre est transmis dans la mémoire politique malgache comme un message à la dynastie traitante d'alors, la geste de la reine Rasahala qui a affranchit ses soixante esclaves et auxquels son époux, le roi Andriamasinavalona a donné territoire. Ce qui a conféré à Rasahala ce nom d'ancestralisation signifiant « *Egalité* » dans les sociétés de l'océan Indien<sup>48</sup>. Mémoire historique ou reconstruite ? Il aurait pu s'agir pour le capitaine de l'Utile, qui meurt peu après, de justifier l'« *abandon* » par une version d'émancipation territorialisée dans une situation complexe de « *fraude* »<sup>49</sup> négrière, de défaut de navigation, d'abandon de « *marchandise* » et de notoriété. Ou d'argument pour son second de les secourir « *humainement* » de la désolation selon leur promesse.

Les huit secourus de 1776 par le chevalier de Tromelin ont été affranchis, baptisés et établis chez le gouverneur de l'île de France. Leurs descendants ne sont pas explicitement invoqués comme fondement de légitimation de la contestation territoriale de Tromelin par Maurice, ni dans le « *silence malgache* » de la CTI sur Tromelin auprès des Nations Unies en 1979. Mais en 2013, la commémoration française tourne à la confrontation mémorielle : « *esclaves oubliés* » comme statut sans territoire de la plaque française versus « *sépulture malgache* » comme marqueur territorial. En 2013, l'Amiral Didier Ratsiraka cite le journal de bord d'un navire « *Le Furtile* » qui témoigne selon ses dires avoir vu une « *sépulture malgache* » à Tromelin<sup>50</sup>. Il parle d'« *ADN géographique* » ainsi que de proximité de Tromelin et de Madagascar qui « *sont les preuves que cette île*

47. « *Fandaozana* » : quitter.

48. RASAHALA épouse d'ANDRIAMASINAVALONA 1676-1710, roi qui a fait l'unité merina et a supplanté les royaumes sakalava de l'Ouest dans la traite d'Ouest en Est de Madagascar. Christiane RAFIDINARIVO, 2009, op cit. pp 67-105.

49. Les recherches exposées appellent que l'Utile n'était pas autorisé à traiter ni embarquer en fraude ces esclaves.

50. Didier RATSIRAKA interviewé par Bilal TARABEY, France 24, in Onitiana REALY, Emission spéciale avec Didier RATSIRAKA, TVPlus Madagascar, 11 septembre 2013 :

[www.youtube.com/watch?v=OGXwH5YfhQk](http://www.youtube.com/watch?v=OGXwH5YfhQk).

nous appartient et que c'est plus près de nous que la France et même de Maurice »<sup>51</sup>. Aujourd'hui, les cartes diplomatiques sont redistribuées par les politiques de ressources aux Eparses, halieutiques et nodules polymétalliques à Tromelin. Les deux corps exhumés ont été « ramenés » au siège des TAAF à Saint-Pierre de La Réunion, paradoxalement « sauvés » de l'Île de Sable/Tromelin et « déterritorialisés » par la science<sup>52</sup>. On touche à la complexité des négociations au seuil des valeurs.

### III – NEGOCIATION DES RESSOURCES ET CONFLIT D'OBJET

Sachant tout cela, que s'agit-il de négocier en politique des ressources aujourd'hui ? Pour l'heure, statu quo sur les souverainetés, en d'autres termes, aucun des acteurs étatiques de ces contestations territoriales internationales ne renonce aux Îles Éparses. Or, la mondialisation bouscule les acteurs concurrents dans la région où sont les Eparses en raison des nouvelles découvertes considérables d'hydrocarbures, du potentiel de minerais dans les fonds sous-marins, sans parler des ressources alimentaires halieutiques. La phase de production déjà entamée dans le Canal du Mozambique, autoroute du pétrole, nécessite à minima la négociation des activités économiques. C'est ce que peut apporter la formule bilatérale de cogestion avec les contraintes de la diplomatie institutionnelle.

Mais la situation interrégionale est telle que cela risque de ne pas suffire. La concurrence est très dure et les taux de croissance potentielle sont très élevés. Les prix des hydrocarbures ont fortement baissé et les gains à l'exportation qui ont fait la rente pétrolière se réorientent plus vers la structuration de marchés intérieurs. Il s'agit pour les Etats riverains d'opportunités de croissance et de développement sans précédent. Pour les autres, plus que des aubaines à négocier, ils s'agit de politiques de ressources à faire gagner entre autres, par la diplomatie stratégique. Cela s'accompagne de tensions et de conflits économiques, politiques et armés sur une autoroute du pétrole, passage obligé usant de la liberté des mers et dont la maritimisation des investissements va changer le contexte. Le djihadisme territorial se développe très rapidement. La porosité du risque est importante. Pour ceux qui veulent la paix concertée, cela nécessitera d'élargir d'éventuelles cogestions et une « co-gouvernance » à inventer en repensant l'action publique internationale.

#### A – Négociations de cogestion et diplomatie institutionnelle : vers une « cogestion élargie ? »

Un accord de cogestion est signé pour 5 ans entre les gouvernements français et mauriciens en 2010<sup>53</sup>. C'est l'aboutissement de négociations menées sur la contestation territoriale opposant Maurice et la France sur l'île de Tromelin.

La France se fonde sur la prise de possession de l'île au XVIIIème siècle. Maurice se base sur les textes britanniques de succession des Etats à la décolonisation, dont la France ne retient que l'acception qui lui est favorable dans leur version française. Maurice revendique Tromelin depuis 1976, l'inscrit dans sa constitution comme territoire constitutif au titre de la succession de l'Etat britannique. Mettant de côté le conflit de souveraineté, la cogestion met le curseur des négociations sur objet et usage, essentiellement les ressources halieutiques et la pêche.

Dans la continuité de 1973, la négociation de la révision des accords de coopération franco-malgaches, Didier Ratsiraka revendique les Îles Éparses au nom de Madagascar. En 1979, Maurice conclut une négociation avec celui-ci pour qu'il taise ses revendications sur Tromelin en échange de son soutien dans le cadre de celui des Non-alignés aux revendications sur les autres îles éparses. Le Premier ministre mauricien, pourtant non fondé à parler pour un pays indépendant, le présente comme une renonciation de Madagascar. Négociée comme stratégie commune de la « *moralpolitik* » de la néo-décolonisation, elle aboutit à une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies en faveur de la revendication malgache omettant Tromelin. C'était en 1979, où le droit onusien de la mer, qui fondera celui sur les ZEE, est adopté.

D'un autre côté, Maurice est un partenaire privilégié de l'Inde et sa tête de pont dans le sud-ouest de l'océan Indien. N'ayant pas d'armée, elle a un accord de surveillance de ses eaux territoriales par la marine de guerre indienne. Comme l'Inde, elle fait un objectif important de sa diplomatie de faire reconnaître les frontières de ZEE et accorde une importance prioritaire aux ressources alimentaires, en l'occurrence halieutiques pour Tromelin, d'autant plus que sa superficie limite l'agriculture. De ce point de vue, elle est à l'offensive diplomatique sur deux fronts, celui de Tromelin contesté à la France et celui de l'Archipel des Chagos contesté à la Grande-Bretagne qui le loue aux Etats-Unis.

Côté français, le président François Mitterrand avait déjà initié le dialogue franco-mauricien. Le président Jacques Chirac au Sommet des Chefs d'Etat de la Commission de l'Océan Indien en 1999, défend la cogestion comme alternative aux contestations territoriales internationales entre pays membres. En 2000, la France et le Royaume Uni pour Jersey ont signé un accord relatif à la pêche dans la baie de Granville, déconnectant la question de pêche des droits de souveraineté<sup>54</sup>. Le président Nicolas Sarkozy, se rapprochant en 2008 de Navin Ramgoolam, alors premier ministre, favorisera l'accord de cogestion fondé sur la même dissociation. Il s'agit d'éviter les questions de souveraineté, dont le conflit demeure donc entier et gelé, mais de trouver des domaines de coopération qui permettent de gérer ensemble les ressources du territoire contesté de Tromelin pour un profit partagé. Cela concerne principalement des ressources halieutiques et des activités de pêche. L'accord-cadre stipule en conclusion « *Le cas échéant, ce dispositif conventionnel pourrait fournir un modèle pour l'apaisement des multiples différends de même nature qui opposent les Etats membres de la Commission de l'océan Indien, la France et Madagascar sur les îles éparses du Canal du Mozambique, ou encore Maurice et le Royaume Uni sur les Chagos...le contentieux sur ces îles, il est vrai plus lourd.* »

54. Hervé GAYMARD, 2013, op cit.

51. Didier RATSIRAKA, interview 11 septembre 2013, op cit.

52. Les restes de Saartjie BAARTMAN née vers 1789, étudiés comme « *race inférieure* » et conservés au Musée de l'homme depuis 1815 ont été rendus à l'Afrique du Sud sur vote du parlement français en 2002 d'une loi spéciale de restitution après mobilisation des sociétés civiles et l'appui de Nelson MANDELA.

53. Hervé GAYMARD, 2013, op cit.



Pas de restitution des Chagos en vue, mais l'accord de cogestion sur Tromelin entre dans les circuits de ratification parlementaire. Les élus mauriciens le font, ainsi que le Sénat français mais l'Assemblée Nationale ne met pas le vote à l'ordre du jour<sup>55</sup>. Sur la forme, un député français s'y oppose pour absence de débat et sur le fond, pour un acte qui risque d'impacter la souveraineté de la France. L'accord n'est donc pas effectif à ce jour. En outre, la diplomatie du « *silence malgache* » sur Tromelin ne vaut cependant pas renonciation. D'une part, elle n'est pas opposable en tant que telle dans le droit international. D'autre part, l'accord de cogestion, d'ailleurs non appliqué, ne conclut en rien les conflits de souveraineté.

N'est-ce qu'un contretemps ? Non, puisque six ans ont passé. La vie politique française, s'est modifiée et le débat sur la cogestion comme contournement et objectivation des CTI en gain mutuel n'intervient plus dans le même contexte. Les socialistes sont au pouvoir, les républicains (UMP) à la manœuvre en 2010 sont dans l'opposition et le Front National farouchement opposé à la cogestion - considérée comme « *une braderie du territoire national à des micro-états* » et aux « *prédateurs* » - représente un tiers des votes. Tous sont déjà dans l'agenda de la présidentielle de 2017 et pèsent les décisions à ce critère.

Par ailleurs, le débat dans la vie politique malgache connaît des rebondissements importants sur la question des Îles Éparses. Depuis 2013, l'ancien président Didier Ratsiraka relance le débat sur les revendications des Îles Éparses, y compris Tromelin, dans l'espace public. Interviewé, sur les Îles Éparses dans le Canal du Mozambique, il répond : « *... vous avez oublié Tromelin qui est dans l'océan Indien... que la France et Maurice se sont partagés, ce que je trouve inacceptable... c'est peut-être pour ça qu'on me disqualifie aujourd'hui* ». Il poursuit « *Je revendiquerai si j'étais aux affaires. J'écrirai dans mon testament, pour moi ces îles sont malgaches à charge à nous de négocier avec tel ou tel pays.* »<sup>56</sup> L'AKFM, parti historique de la lutte pour l'indépendance et opposant aux régimes de Didier Ratsiraka, se fondant sur les résolutions des Nations Unies, refuse toute idée de cogestion et revendique la restitution des Eparses considérant que c'est à Madagascar de décider par la suite de « *cogérer* » ou non, et avec qui, Etats et firmes<sup>57</sup>. En 2015, des représentants de la société civile, dont d'anciens membres du Conseil Supérieur de la Transition, mettant le curseur sur souveraineté et patriotisme, menacent le président de la république Hery Rajaonarimampianina de « *destitution* » par « *défaut de souveraineté* » en l'absence de négociation sur les Eparses. Quelques mois auparavant, sa destitution avait été votée par l'Assemblée Nationale pour d'autres motifs, puis rejetée par la Haute Cour Constitutionnelle. Ils rappellent à l'ambassadrice de France, qui déclare que « *les Îles Éparses sont françaises* », qu'aucun parlement malgache n'a jamais voté la renonciation aux Îles Éparses. Ils sont entendus au parlement en séance plénière le 18 décembre 2015.

55. Hervé GAYMARD, 20 mars 2013, op cit.

56. Didier RATSIRAKA interview du 11 septembre 2013, op cit. ; La « *disqualification* » évoquée ici est la décision de la Haute Cour Constitutionnelle de ne pas autoriser Didier Ratsiraka à se présenter aux élections présidentielles de 2013 et que celui-ci relie aux desiderata des acteurs internationaux des négociations de sortie électorale de crise.

57. Eric RAKOTOMANGA, in Heninjaka RAKOTOMANANTSOA, Les Iles Eparses ???, Emission Mi-kolo Hevitra, KoloTvfm, 12 décembre 2014, www.youtube.com/match?v=y--7BPNX8gQ

Le dossier de la cogestion bilatérale France-Maurice de Tromelin semble donc devenu problématique, pour ne pas dire un échec. Cela signifie-t-il que la méthode de la cogestion est condamnée ? Non, elle peut être adaptée à une diversité d'objets et d'usages<sup>58</sup>. Nous proposons, quant à nous, une « *cogestion élargie* » sur une méthode de « *co-gouvernance* ». Les accords de coopération pratiqués par la Commission de l'Océan Indien (Comores, La Réunion/France, Madagascar, Maurice, Seychelles) en ce qui concerne les ressources halieutiques peuvent en être un modèle multilatéral. Intégrant acteurs privés et des sociétés civiles, un modèle polylatéral peut être développé. Elle peut faire partie d'un ensemble de solutions diplomatiques élargies qui peuvent avoir un ressort économique et sécuritaire puissant.

## B – Politiques des ressources et diplomatie stratégique : repenser l'action publique internationale

Une question à poser sérieusement : quelles négociations des Îles Éparses dans les nouvelles diplomaties de ressources et sécuritaires des puissances régionales, émergentes et riveraines de l'océan Indien<sup>59</sup> ?

De facto, Madagascar peut avoir intérêt à ce que la France sécurise la ZEE des Eparses pour ne pas ouvrir un deuxième front de contestation territoriale, mozambicain par exemple, dont il n'a ni les moyens de sûreté ni de défense. Mais il est aussi possible que des alliances objectives avec les acteurs mozambicains - ou sur les scènes de production voisines - se réalisent en réseau pour accéder à l'exploitation des ressources. En effet, il n'est en rien dans la politique de la France actuelle de passer à l'exploitation de ressources pétrolières ou d'en octroyer l'accès. Malgré le succès de la COP 21 en 2015, non seulement la France apparaît isolée dans la région dans cette position du « *non au pétrole* », mais elle se retrouve aujourd'hui dans un jeu à acteurs multiples. Les rapports de force se métamorphosent à l'international en interaction avec les débats de la vie politique française. L'Union Européenne par exemple, développe une stratégie de voisinage alors que l'opinion anti-européenne gagne du terrain dans l'électorat français. La France dans l'océan Indien apparaît paradoxalement comme la grande puissance qu'elle souhaite affirmer mais s'avère ne pas être une puissance régionale.

En effet, sa politique de puissance n'en fait-elle pas un isolat outremer dans une région où l'économie entre en compétition avec les grandes régions pétrolières telles que Proche et Moyen-Orient ou Mer du Nord ? Ne se met-elle pas à la marge des dynamiques régionales de la mondialisation et de ses alliés traditionnels occidentaux en ne jouant que la carte franco-française ; de ses partenaires émergents en s'écartant des gisements de croissance ; des populations francophones en refusant les jeux solidaires ? N'est-ce pas entériner un conflit de développement entre les choix métropolitains et ses propres intérêts dans l'océan Indien ? Ou refuser de trancher entre les intérêts parfois concurrents de ses territoires ultramarins : le gel de l'exploitation du schiste bitumineux guyanais et le « *non au pétrole* » aux Îles Éparses « *sanctuarisées* » par défense

58. Cf. dans ce dossier, l'article de RICO ANDRIANIRINA.

59. Cf. Christiane RAFIDINARIVO et Thierry SABATHIER, Carte Conflits et Contestation Territoriale Internationale océan Indien – 2015, dans ce dossier.

environnementale ? Ou encore la dure compétition livrée au nickel produit à Madagascar au top niveau mondial par la firme multinationale canadienne Sherritt en raison du nickel néo-calédonien ? N'est-ce pas jouer contre elle-même dans la maritimisation du monde alors qu'elle a la deuxième plus grande surface maritime mondiale ? Enfin, n'est-ce pas enlever de facto aux populations riveraines d'accéder à une énergie plus accessible à leur marché et à l'électrification meilleur marché que cela pourrait impliquer, avec toutes ses conséquences de développement ?

La France et le Royaume Uni sont les deux grandes puissances riveraines de l'océan Indien à l'Ouest par leurs territoires ultramarins, et l'Australie, premier exportateur de gaz, à l'Est. La Grande-Bretagne se montre beaucoup plus offensive sur la diplomatie économique et publie en février 2016 le Draft Mer UK Strategy. Le premier ministre David Cameron annonce l'« *appointment of an Oil and Gas Ambassador to promote the North Sea overseas to boost inward investment, but also to develop links with overseas markets to provide UK oil and gas companies with best possible access* ». L'annonce « *forging links with Mozambique* » est faite à Aberdeen en Ecosse où l'Aberdeen City Council's Initiative s'apprête à un partenariat pour « *Pemba's development as an oil and gas hub* », l'île mozambicaine et la région pétrolière de Rovuma. Les contestations territoriales internationales durcissent les conflits de ressources au Nord.

La Russie puissance énergétique émergente s'intéresse aussi aux « *nouvelles provinces gazières* » de l'océan Indien et le fait savoir théâtralement. A la critique française de l'annexion de la Crimée, le ministre des affaires étrangères russe répond à la France en faisant la comparaison avec Mayotte en 2014 et le porte-parole du ministère des affaires étrangères avec les Eparses en 2015<sup>60</sup> (malgré le « *format Normandie* »). En février 2015, la Russie annonce son soutien aux revendications malgaches sur les Îles Éparses. Les Russes suivent ainsi de près la nouvelle région qui peut leur faire concurrence sur le marché mondial énergétique. L'Inde et la Chine ont déjà beaucoup investi dans la région et disposent de réseaux économiques et sécuritaires bien implantés. Tous les pays pétroliers - surtout de l'océan Indien - et ceux qui sont attachés à la liberté des mers passent à l'action diplomatique en appui économique. Cela se double de la géopolitique des transports d'hydrocarbures dont les gros tonnages passent obligatoirement par le Canal du Mozambique, autoroute du pétrole, ou les oléoducs devenus le marché des émergents. Quelles vont être leurs politiques ? L'incertitude durcit les rapports de force et les négociations.

60. « Réponse de la porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères Maria Zakharova à une question des médias concernant les propos du ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius (sur la Crimée)...

Il est étonnant que ce soit la France, par l'entremise de son ministre des Affaires étrangères, qui évoque cette prétendue invalidité de l'expression de la volonté du peuple, l'absence du droit de la population à décider de son sort. Comment Paris peut-il justifier sa politique envers certains territoires contrôlés par la France, comme Mayotte dans l'archipel des Comores ou les îles Éparses dans le canal du Mozambique? ... Paris ne cesse pourtant d'ignorer les exigences d'Antananarivo et de l'Onu.

Ces exemples montrent donc de manière évidente que la France devrait se pencher sur ses propres affaires avant de donner des estimations concernant les initiatives d'autres Etats. Le 29 octobre 2015 ».

[http://www.mid.ru/fr/maps/fr/-/asset\\_publisher/g8RuzDvY7qyV/content/id/1906158](http://www.mid.ru/fr/maps/fr/-/asset_publisher/g8RuzDvY7qyV/content/id/1906158)

En septembre 2015, le président de l'Afrique du Sud, Jacob Zuma reconnaît que le pays est confronté à une grave crise énergétique et un déficit prévisionnel dans l'approvisionnement d'énergie en 2021. Il importe actuellement 77% de son gaz naturel et ce, exclusivement du Mozambique. Ce gaz représenterait une ressource stratégique dans le mix énergétique de l'économie émergente sud-africaine. Même si beaucoup s'inquiètent de la capacité du Mozambique à sécuriser les investissements et des signes de violence et d'instabilité politiques<sup>61</sup>, les nouveaux marchés de l'exploitation ouverte par ces nouveaux voisins pétroliers, ainsi que la Tanzanie et le Kenya aussi, peuvent être de puissants arguments de rapprochement entre tout le voisinage. La Chine tient son premier sommet Chine-Afrique hors de Chine en Afrique du Sud fin 2015 et pratique la diplomatie du carnet de chèques. Malgré des programmes de coopération comme le désendettement du Mozambique, la France semble laisser le curseur sur la fêrule au lieu des leviers économiques, commerciaux et de financiarisation.

Que vont faire les Etats-Unis ? Ils sont devenus premier producteur mondial de pétrole en exploitant leur schiste bitumineux. Ils ont commandé le rapport qui évalue les réserves d'hydrocarbures du Canal du Mozambique. Le basculement de leur politique vers l'Asie ne connaît-elle pas une bascule entre l'Afrique et l'Orient ? Ils ne vont pas restituer Diego Garcia d'où ils peuvent atteindre n'importe quel pays riverain de l'océan Indien ainsi que la route des pétroliers et faire face au terrorisme territorial de Daesh qui se développe en arc de crise de l'Irak vers le Canal du Mozambique en passant par la péninsule islamique en 2015. Barack Obama est le premier président américain à s'exprimer devant l'Union Africaine à Adis Abeba en 2015, insistant sur « *la souveraineté et l'indépendance* » ainsi que la « *dignité humaine* » caractérisée comme le fruit d'une « *révolution de l'esprit...mais les liens économiques ne consistent pas seulement à extraire des ressources...que les flux financiers soient bien surveillés...la corruption vide l'économie de millions de dollars...les Etats-Unis vont combattre avec vous la corruption...l'antidote le plus puissant est la jeunesse...l'investissement dans l'éducation...aider à améliorer les capacités. La paix et la sécurité sont bien sûr très importants* »<sup>62</sup>.

Les conflits politico-religieux bouleversent les régions pétrolières du Proche et Moyen-Orient. L'Egypte a construit en un temps record une deuxième voie au Canal de Suez et développe son armement stratégique. La Chine commence la construction de sa nouvelle base militaire à Djibouti et explicite sa nouvelle politique de défense de ses ressortissants et ses intérêts. Le Japon, qui y a déjà sa base, envisage de lever sa clause constitutionnelle lui interdisant de développer sa défense. Le conflit somalien impacte les nouveaux pays pétroliers d'Afrique de l'Est. L'Atalante européenne à grand succès dans la lutte contre la piraterie ne suffit pas à la sécurisation maritime de l'océan Indien. Les émergents sont tous sur les rangs pour la course aux investissements structurants si ce n'est aux hydrocarbures.

61. Corinna JENTZSH, Here are four reasons why Mozambique isn't a postwar success story, Institute of Political Science, Leiden University, Washington Post 02.02.2016, [www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/02/here-are-four-reasons-why-mozambique-isn-t-a-postwar-success-story](http://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/02/02/here-are-four-reasons-why-mozambique-isn-t-a-postwar-success-story)

62. Discours du président Barack OBAMA devant l'Union Africaine, Addis Abeba, 28 juillet 2015, France 24, [www.youtube.com/watch?v=AZ1m4mWiax0](http://www.youtube.com/watch?v=AZ1m4mWiax0)

Le rôle de l'action publique américaine internationale est présenté par le président Barack Obama comme une incitation pour le partenariat entre les firmes américaines et les travailleurs africains d'une part, et le soutien à la démocratisation de l'autre ainsi que la haute importance de la paix et la sécurité. Il fait appel aux Nations Unies pour la paix et la sécurité en Afrique que les Etats-Unis soutiendront. Il fait appel à l'Union Africaine pour un partenariat de gouvernance. Si la France choisit de ne pas produire de pétrole et prône la sanctuarisation environnementale et la suffisance en énergie renouvelable dans la région, il lui est de toute façon nécessaire de penser quel sera son vivre ensemble international avec ces acteurs qui montent en puissance avec une rapidité et un potentiel sans précédent.

### Conclusion

Le Canal du Mozambique n'en est plus comme dans les CTI en mer de Chine où personne n'ose délivrer de permis, la phase de production est lancée. Plus que cela, elle structure déjà les choix et politiques énergétiques des principales économies de la région, elle attire déjà les investissements des émergents, elle sert déjà de monnaie d'échange diplomatique et politique. Elle déclenche déjà hélas, des tensions, crises et conflits politiques ainsi que des anticipations de concurrence tendues. C'est ainsi que les négociations sur les Îles Éparses trouvent sens et profit pour les acteurs étatiques, les firmes, les grands trusts environnementaux et ONG certes, mais devrait apporter « *pour le grand nombre* » : alimentation, énergie, sécurisation, considération. Une ou des cogestions élargies sont à inventer pour réguler la région impliquant plusieurs acteurs et méthodes. De nouvelles co-gouvernances régionales en réseau sont à forger que ce soit en bilatéralisme et multilatéralisme conventionnel ou en polylatéralisme<sup>63</sup> pragmatique.

---

63. Multilatéralisme : organisation intergouvernementale ; Polylatéralisme : organisation multiples acteurs publics et privés.