



HAL
open science

Radioscopie critique de la Commission de l’océan Indien-La spécificité de la France au sein d’une organisation régionale de proximité

André Oraison

► **To cite this version:**

André Oraison. Radioscopie critique de la Commission de l’océan Indien-La spécificité de la France au sein d’une organisation régionale de proximité. *Revue juridique de l’Océan Indien*, 2016, 22, pp.95-145. hal-02547873

HAL Id: hal-02547873

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02547873>

Submitted on 20 Apr 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.

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Radioscopie critique de la Commission de l'océan Indien

La spécificité de la France au sein d'une organisation régionale de proximité

André ORAISON

Professeur des Universités

Enseignant en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008

Résumé :

Trois décennies après sa création, la Commission de l'océan Indien (COI) qui regroupe cinq États membres – Comores, France, Madagascar, Maurice, Seychelles – demeure encore pour le grand public un concept flou. Comme beaucoup d'organisations internationales à vocation régionale, elle engendre l'indifférence, quand ce n'est pas le scepticisme. Cette institution du bassin sud-ouest de l'océan Indien – l'Indianocéanie – est loin d'avoir comblé tous les espoirs que ses créateurs avaient placés en elle en signant à Victoria, le 10 janvier 1984, l'Accord général de coopération. Créée pour contribuer à la prospérité des États membres, la COI reste empêtrée dans des difficultés qui sont davantage d'ordre politique, diplomatique et juridique qu'économique, technique et culturel. Elle manque souvent de visibilité au niveau de ses programmes qui sont trop dispersés et, pour la plupart, éphémères. Ses résultats sont encore rares et modestes. Les échanges commerciaux intra-COI restent faibles. Faut-il alors douter de l'avenir de la solidarité régionale dans l'Indianocéanie ? Existe-t-il une réelle volonté d'agir en commun chez les dirigeants des États membres ? La COI est-elle, par ailleurs, un cadre de référence approprié ? Mais sur un autre versant, peut-on vraiment faire le bilan de la COI alors même que d'importants travaux de soubassement sont en cours depuis 2012 ? Une réponse négative est donnée par la plupart des experts qui insistent sur la nécessité d'un développement de la coopération régionale dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. Les responsables des pays de cette région sont condamnés à poursuivre leur coopération au service d'une Indianocéanie toujours plus intégrée, solidaire et prospère. Dès lors, ne serait-il pas judicieux d'envisager, avec Reynolds Michel, « la création d'une citoyenneté indianocéanique, une citoyenneté commune aux ressortissants de nos États insulaires, comme premier pas dans ce processus d'intégration communautaire ? ». Faut-il enfin souligner que la disparition de la COI irait à contre-courant d'un phénomène caractérisé par l'ouverture des frontières et la mondialisation des échanges ? Cette disparition serait préjudiciable à l'ensemble des pays membres de l'institution régionale et d'abord à La Réunion, région monodépartementale française des Mascareignes et région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Some thirty years after its creation, the Indian Ocean Commission (IOC) is still widely unknown to the public at large. This organization (the IOC is made up of 5 member States : Comoros, France, Madagascar, Mauritius and the Seychelles), like many other regional organizations, generates indifference, when it's not skepticism. This south-western Indian Ocean institution has not yet fulfilled the hopes of its creators when they signed the general cooperation agreement in Victoria on January 10, 1984. Created to contribute to the wealth of its member States, the IOC is stuck in difficulties that are more political, diplomatic and legal than economic, technical and cultural. The organization's ephemeral programs are too scattered and often lack visibility. The results are still too rare and modest, and commerce in the area remains weak.

Is there any reason to doubt the future of regional solidarity in the Indian Ocean area? Do the heads of State really want to work hand in hand? Is the IOC the rightful structure?

Yet, can we really make an assessment of the IOC when important reconstruction has been going on since 2012?

Most experts consider now is not the time for such assessment, for there is still lots to do. These countries have no choice but to keep working together to reach prosperity. Then, wouldn't it be wise to contemplate, as Reynolds Michel says, "the creation of an Indian-oceanic citizenship, a citizenship common to the nationals of our island States, as a first step towards a process of community integration?"

Should we also stress that the disappearance of the IOC would go against the global tendency towards the opening of frontiers and the globalization of exchanges? This would be prejudicial to the territories of the organization and especially to La Réunion, as the French monodepartmental region of the Mascarenes and European outermost region.

Plus de 30 ans après la naissance de la Commission de l'océan Indien (COI), une organisation internationale à vocation économique, technique et culturelle créée par l'Accord général de coopération signé à Victoria (Seychelles), le 10 janvier 1984, et regroupant les Comores, la France, Madagascar, Maurice et les Seychelles, on peut s'interroger¹. Est-il possible de mettre en œuvre une politique de coopération durable entre ces différents États? Pour quoi faire et comment? Quels sont alors les obstacles à surmonter? Faut-il déjà parler d'échec rédhibitoire de cette tentative de solidarité entre pays insulaires de la région sud-ouest de l'océan Indien, comme le laissent entendre certains observateurs?

C'est le cas à La Réunion du journaliste Florent Corée qui exprime – dès 1999 – sa complète déception en ces termes : « *Fonctionnement bureaucratique, dépendance financière vis-à-vis de l'Union européenne, absence de projets stratégiques : en quinze ans, la Commission de l'océan Indien (COI) s'est révélée incapable de s'imposer sur la scène internationale. L'émergence de nouveaux blocs régionaux complique un peu plus aujourd'hui la tâche d'une institution en*

¹ L. BIEDINGER, « Séminaire à l'Université de La Réunion sur les 30 ans de la Commission de l'océan Indien. Vive l'Indianocéanie pour un développement durable ! », *Témoignages*, lundi 25 novembre 2013, p. 7.

quête d'une nouvelle légitimité »². Une appréciation aussi négative sur la COI est-elle toujours valable en 2016 ?

En tenant compte des bouleversements politiques, économiques et technologiques qui se sont produits dans le monde au cours des trois dernières décennies, il importe de répondre à la question posée dans une étude critique qui permettra, à l'occasion, de mettre en évidence les principales entraves au développement des échanges économiques Sud-Sud et de préciser au passage les éléments de spécificité – positifs ou négatifs – de la France au sein de la COI. Mais auparavant, une question préalable mérite d'être abordée : dans quelles circonstances est née cette organisation régionale de proximité ?

La création de la COI est le résultat d'une initiative mauricienne formulée le 10 juillet 1982 peu après l'arrivée au pouvoir à Port-Louis (Maurice) du Mouvement Militant Mauricien (MMM) et du Parti Socialiste Mauricien (PSM), deux partis de tendance marxiste-léniniste au moment où des régimes progressistes sont déjà en place à Antananarivo (Madagascar) depuis 1972 et à Victoria (Seychelles) depuis 1977³. Par la suite, la Conférence préparatoire des ministres des Affaires étrangères de Madagascar, de Maurice et des Seychelles réunis à Port-Louis du 18 au 22 décembre 1982 sous la présidence de Jean Claude de l'Estrac, alors ministre mauricien des Relations extérieures, décide d'institutionnaliser la coopération inter-îles dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien : le 20 décembre 1982, les représentants de ces trois États adoptent « *l'Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien* » et s'engagent aussitôt à le recommander à la signature de leurs États respectifs.

Certes, le rapprochement entre Madagascar, Maurice et les Seychelles est compréhensible en 1982. Jadis colonisés par des puissances européennes⁴, ces États défendent les mêmes principes et poursuivent des objectifs identiques dans la Communauté internationale, notamment au sein des Nations unies. Mais par la suite, la situation politique ayant évolué à Maurice à partir de mars 1983 en raison de dissensions entre le MMM et le PSM, puis du retour aux affaires de la droite locale, en août de la même année, cette solidarité s'est quelque peu affaiblie et la création de la COI en a été d'autant retardée. L'Accord général de coopération entre les États membres de la COI sera néanmoins signé à Victoria le 10 janvier

² F. COREE, « La COI : une institution menacée de marginalisation », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 2 décembre 1999, p. 12.

³ P. LIVET et A. ORAISON, « Le Mouvement Militant Mauricien », *APOI*, 1977, volume IV, p. 43-94.

⁴ Les pays de la COI ont été colonisés par les Français et les Britanniques avant d'accéder à la souveraineté dans la seconde moitié du XXe siècle : Madagascar est indépendante depuis le 26 juin 1960, Maurice depuis le 12 mars 1968, les Comores depuis le 6 juillet 1975 et les Seychelles depuis le 29 juin 1976. Quant à l'île de La Réunion, elle a été décolonisée – en droit sinon en fait – par la loi de départementalisation du 19 mars 1946. A. ORAISON, « À propos de la décolonisation de l'île de La Réunion (L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996 : qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ?) », *RDISDP*, 1998, n° 1, p. 1-34.

1984 par les ministres des Affaires étrangères de Madagascar, de Maurice et des Seychelles.

Dans un court préambule, l'accord trilatéral fondateur de la COI indique qu'il a pour objectif d'établir, « *dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État..., les fondements et le cadre d'une coopération renouvelée, fructueuse et durable qui s'inspire de la nécessité particulière d'assurer en toute sécurité le développement économique et social à l'intérieur de la région des États du sud-ouest de l'océan Indien* ». Dès à présent, une remarque préalable s'impose : la COI n'est certainement pas une organisation internationale d'intégration, mais plus modestement une organisation intergouvernementale de coopération, de type classique, soucieuse, dans l'exercice de ses activités, de respecter scrupuleusement les prérogatives régaliennes traditionnelles de chaque État membre ainsi que les principes de complémentarité et de subsidiarité. Dans son article 1^{er}, l'Accord général de coopération précise que la COI a pour mission d'encourager « *la coopération diplomatique, la coopération économique et commerciale, la coopération dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime et de la conservation des ressources et des écosystèmes* » ainsi que « *la coopération dans le domaine culturel, scientifique, technique, de l'éducation et en matière de justice* »⁵.

Dès à présent, il convient de saluer la naissance de la COI qui permet de franchir une nouvelle étape, si modeste soit-elle, dans le passage d'une société interétatique close à une société internationale ouverte fondée sur la solidarité entre les peuples. En ce début de XXI^e siècle et face au phénomène de la mondialisation des échanges, aucune question importante ne se résout plus à l'intérieur des frontières nationales. Manifestation de l'interdépendance entre les États du sud-ouest de l'océan Indien, la COI a déjà, dans cette optique, le mérite d'exister. Préfet de La Réunion, Michel Blangy souligne pour sa part, dès 1985, que la fondation de la COI est un processus inévitable pour le renforcement de la coopération entre des îles « *que la géographie, l'histoire et la culture rapprochaient, mais qui n'avaient pas, dans un passé récent, utilisé pleinement ces atouts pour la recherche d'un progrès commun* »⁶.

Certes, les pays insulaires de l'océan Indien n'ont pas attendu la création de la COI en 1984 pour nouer des liens entre eux dans les domaines les plus variés. Mais des écueils nombreux et plus ou moins importants avaient jusqu'ici freiné, sinon empêché, les échanges commerciaux inter-îles. C'est dire que l'une des missions principales de l'institution régionale consiste, autant que faire se peut, à

⁵ Rédigé « *en langue française* » et signé à Victoria le 10 janvier 1984, l'Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien peut être consulté in « *Documents* », RGDIP, 1987, n° 4, p. 1490-1491.

⁶ M. BLANGY, « La coopération régionale : une chance pour La Réunion, une reconnaissance pour la France », Coopération régionale dans l'océan Indien, Les Dossiers de l'Outre-Mer, *Bulletin d'information du CENADDOM*, 1986, n° 84, p. 3.

les contourner ou à les surmonter. Pour y parvenir, la COI a pu d'abord compter, au double plan technique et financier, sur une série de dispositions conventionnelles qui visent à encourager la « *coopération économique horizontale* » entre les États d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique – les États ACP – ainsi que la coopération entre les États ACP et les collectivités territoriales françaises ultramarines. Ces dispositions ont été prévues par les conventions ACP-CEE ou conventions de Lomé (Togo), conclues dans le cadre du dialogue Nord-Sud, avant d'être reprises et complétées par l'Accord de partenariat signé pour 20 ans à Cotonou (Bénin), le 23 juin 2000, par les États ACP et l'Union européenne.

Pourtant, la COI n'a pas encore trouvé – à notre humble avis – un rythme de croisière pleinement satisfaisant dans la mesure où le commerce intra-zonal se caractérise toujours par un très faible volume. Dès lors, une coopération régionale à vocation économique dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien est-elle condamnée à rester plus proche de l'incantation que de la réalité ? Faut-il déjà s'interroger sur la raison d'être de la COI et parler de marginalisation ou, à la limite, d'échec ?

En vérité, la COI qui regroupe aujourd'hui presque tous les pays de l'Indianocéanie – néologisme forgé en 1961 par l'écrivain mauricien francophone Camille de Rauville pour désigner les îles et les archipels de l'océan Indien occidental et leurs populations unies par la proximité géographique, l'insularité, une « *histoire entremêlée* », le « *français en partage* », la culture et les traditions⁷ – est confrontée à des difficultés non négligeables, mais à terme surmontables. Concrètement, les actions engagées par l'institution régionale depuis sa création en 1984 sont, à l'évidence, beaucoup trop dispersées et, pour la plupart, éphémères (II), tandis que sa structuration interne a été progressive et même accélérée depuis 2012, sans être pour autant complètement achevée (I).

⁷ Disponible en 2014 sur le site Internet de la COI avec une préface de son Secrétaire général, Jean Claude de l'Estrac, la publication intitulée « *Les mille visages de l'Indianocéanie* » rassemble les communications d'une douzaine de spécialistes des pays de la zone sud-ouest de l'océan Indien présents au colloque scientifique organisé par la COI à Mahébourg (Maurice), les 6 et 7 juin 2013, sous le titre : « *L'Indianocéanie, socle et tremplin de notre devenir* ». Au sujet du concept d'Indianocéanie, consulter notamment C. DE RAUVILLE, *Indianocéanisme. Humanisme et négritude*, Port-Louis, Le Livre Mauricien, 1967, 25 pages et R. LUCAS, « Retour sur une expérience : le Centre de recherche indianocéanique », in « *Les mille visages de l'Indianocéanie* », Actes du colloque de la COI, 6 et 7 juin 2013, p. 30-39 et notamment p. 34. Précisons enfin que c'est volontairement que seront employées avec la même signification, dans la présente étude, les expressions suivantes : COI (Commission de l'océan Indien), Indianocéanie, institution indianocéanique et institution régionale.

I.- La structuration progressive de la Commission de l'océan Indien

Au niveau institutionnel, l'accent doit notamment être mis sur l'existence de plusieurs éléments de particularisme de la France depuis son admission au sein de la COI en 1986, en qualité d'État membre, dans la mesure où ces éléments ne sont pas toujours de nature à faciliter la solidarité inter-îles. De fait, la présence d'un pays très industrialisé comme la France, de surcroît membre influent de l'Union européenne et ancienne puissance coloniale, au sein d'une institution régionale destinée à ne regrouper, au départ, que des pays en développement – ayant tous par ailleurs, à un moment ou à un autre, été colonisés par la France – a engendré des difficultés dont certaines ne sont pas encore aplanies.

Mais s'il est utile de mettre en exergue les spécificités les plus notables de la France au sein de la COI, notre étude vise principalement à démontrer que l'institution indianocéanique se singularise par un cadre juridique figé depuis 1986 – dès lors qu'elle est confrontée à un élargissement problématique (A) – et par une incomplétude au plan structurel qui est toutefois en voie de comblement depuis 2012 (B).

A.- L'élargissement problématique de la COI

C'est une réalité : la COI est une organisation régionale de proximité. Outre ses trois membres originaires (Madagascar, Maurice et les Seychelles), elle ne comporte, à ce jour, que deux membres admis : les Comores et la France. Approuvée à l'unanimité par les États fondateurs, lors de la 3^e session ministérielle de la COI réunie à Antananarivo du 16 au 18 janvier 1985, cette double admission est conforme à l'article 13 de l'Accord général de Victoria, ainsi rédigé : « *La Commission examinera toute demande d'adhésion faite par tout État ou Entité de la Région et statuera à l'unanimité de ses Membres* ». De fait, le mot « *Entité* » entendait ménager une place pour La Réunion au sein de la COI.

Non sans arrière-pensées, les dirigeants seychellois avaient en effet souhaité que La Réunion siège directement à la COI. Certes, parce qu'il émerge dans la zone sud-ouest de l'océan Indien, ce département d'outre-mer (DOM) ne doit pas s'enfermer dans le cadre de relations économiques Nord-Sud, notamment avec la France à laquelle il est juridiquement rattaché depuis plus de 350 ans. Sa position géographique doit le conduire à s'ouvrir sur son environnement immédiat. Cette opinion a été exprimée le 23 juin 1986 par Michel Aurillac, ministre de la Coopération, en réponse à une question posée par le député Michel Debré : « *De par sa situation géographique dans l'océan Indien et en raison de son éloignement de la France métropolitaine, l'avenir de La Réunion passe par un développement*

des relations économiques, culturelles et scientifiques avec les pays indépendants de la zone »⁸.

Toutefois, le Gouvernement de Paris a refusé de s'engager sur une voie jugée hasardeuse et qui aurait pu être interprétée comme le signe précurseur d'un abandon progressif de la souveraineté française sur La Réunion. C'est donc essentiellement pour des raisons autant juridiques que politiques et stratégiques qu'a été posé le problème de l'adhésion de la France à la COI pour le compte de cette île.

Lors de la 3^e session ministérielle de la COI, réunie dans la capitale malgache du 16 au 18 janvier 1985, Michel Blangy – préfet de La Réunion et responsable de la délégation française – a présenté une argumentation qui, à l'époque, a le mérite de clarifier le statut des DOM : « *Au regard du droit international et du droit constitutionnel interne, seule la République française adhère à un accord international* »⁹. Cette explication ayant convaincu les autres États membres, la signature des Protocoles d'adhésion à l'Accord de Victoria par la France et les Comores a eu lieu le 10 janvier 1986 à Port-Louis, lors de la 4^e session ministérielle de la COI, et les instruments de ratification remis à la République des Seychelles en sa qualité d'État dépositaire de l'Accord de Victoria¹⁰. Depuis 1986, la COI présente ainsi un premier élément de particularisme au niveau de sa composition : elle regroupe quatre États ACP de l'océan Indien et la France, l'une des sept ou huit plus grandes puissances économiques de la planète.

L'admission de la France au sein de la COI est d'abord une victoire diplomatique pour ses dirigeants, dès lors que cet État – principalement européen – est accepté par l'ensemble des États ancrés au voisinage de La Réunion comme « *un pays authentique de l'océan Indien* », selon la formule de Jean Houbert¹¹. En droit, la qualité de département français attribuée à l'île de La Réunion par la loi de décolonisation du 19 mars 1946 est ainsi reconnue par tous les États de cette partie du monde. Encore faut-il préciser qu'en raison de sa présence multiséculaire dans un espace francophone incontesté et de l'ampleur de son aide aux États insulaires

⁸ *JORF, Déb. Parl., Ass. Nat.*, lundi 26 janvier 1987, p. 364.

⁹ *Le Monde*, mardi 22 janvier 1985, p. 6. Au sujet de la capacité pour les collectivités territoriales françaises ultramarines de conclure des traités, consulter notamment P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 142-144.

¹⁰ Décret n° 2007-1030 du 15 juin 2007 *portant publication du Protocole d'adhésion de la République française à l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, fait à Port-Louis le 10 janvier 1986*, *JORF*, 19 juin 2007, p. 10519. Il convient toutefois de noter, à titre anecdotique, que le Protocole d'adhésion de la France à l'Accord général de coopération entre les États membres de la COI, « *entré en vigueur le 22 février 2006* », avait déjà été publié dans son intégralité vingt ans auparavant in « *Documents* », *RGDIP*, 1987, n° 4, p. 1491. De fait, la France est bien un État membre de la COI depuis le 10 janvier 1986.

¹¹ J. HOUBERT, « *Décolonisation et dépendance : Maurice et La Réunion* », *APOI*, 1981, volume VIII, p. 116.

du bassin sud-ouest de l’océan Indien, la France joue un rôle déterminant qui justifie son entrée dans la COI.

Dans la mesure où le département français des Mascareignes bénéficie, en outre, du statut privilégié de région ultrapériphérique (RUP) de l’Union européenne, la coopération inter-îles ne peut que s’épanouir. Parce qu’ils sont souvent confrontés à de graves problèmes politiques, économiques et sociaux, les États voisins ne peuvent en effet manquer de voir dans la région monodépartementale de La Réunion une aire de stabilité politique et de prospérité économique et, par suite, une pièce maîtresse de la coopération régionale dans l’Indianocéanie.

Néanmoins, la position de la France n’est pas dépourvue d’ambiguïtés. Certes, cet État a adhéré en 1986 à l’Accord général de coopération de Victoria pour « *permettre à son département et sa région de La Réunion de participer à la coopération régionale* », réalisée dans le cadre de la COI. Cependant, l’île de La Réunion est la seule dépendance française du bassin sud-ouest de l’océan Indien dont le statut n’est pas remis en cause par les autres États membres de l’institution régionale. Pour ces États, la France ne saurait représenter au sein de l’Indianocéanie des territoires dont la souveraineté est officiellement contestée, au plan juridique, depuis plusieurs décennies : il existe en effet un conflit franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique – nommément les Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India – qui remonte à 1972¹², un différend franco-comorien sur l’île de Mayotte qui a éclaté en 1975¹³ et un litige franco-mauricien sur le récif de Tromelin qui perdure depuis 1976¹⁴.

Le ministre français des Relations extérieures – à l’époque Roland Dumas – a toutefois cherché à minimiser la portée des revendications des Comores, de Madagascar et de Maurice. Il a ainsi déclaré : « *C’est l’admission de la République française qui a fait l’objet d’une décision favorable de la part des ministres des Affaires étrangères représentant les États membres de la Commission de l’océan Indien réunis à Antananarivo du 16 au 18 janvier 1985. C’est donc l’ensemble du territoire de la République qui est, sans aucune ambiguïté possible, concerné par cette décision de nos partenaires* »¹⁵.

¹² A. 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*, 2010, n° 11, p. 147-233.

¹³ A. ORAISON, « Radioscopie critique de l’inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l’île de Mayotte (La "nouvelle approche" du Président comorien Ikililou Dhoinine : le dialogue direct entre Comoriens et Mahorais. Une étape sur la voie d’une confédération bilatérale comoro-mahoraise ?) », *RJOI*, 2013, n° 16, p. 153-176.

¹⁴ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle franco-mauricienne sur le récif de Tromelin (La succession d’États sur l’ancienne Isle de Sable) », *RJOI*, 2012, n° 14, p. 5-118.

¹⁵ Consulter sa réponse à une question posée par le sénateur Pierre Salvi in *JORF, Déb. Parl., Sénat*, 11 avril 1985, p. 667.

Mais cette déclaration – bien qu’émanant d’un membre éminent du Gouvernement français – n’efface en rien les contentieux territoriaux qui ne pourront être réglés qu’à l’extérieur de la COI, par la voie de négociations diplomatiques bilatérales et, éventuellement, par des juridictions arbitrales internationales ou par la Cour internationale de Justice de La Haye. De surcroît, c’est un fait : l’île de Mayotte a été une nouvelle fois revendiquée par l’Union des Comores le 23 août 2014, lors du IV^e Sommet des Chefs d’État et de Gouvernement des pays membres de la COI qui a siégé à Moroni¹⁶.

Ainsi, la COI ne réunit pas tous les territoires insulaires du sud-ouest de l’océan Indien, dès lors qu’elle exclut l’île de Mayotte, peuplée en 2016 par quelque 250 000 personnes¹⁷. Cette singularité ne manque pas, au premier abord, de surprendre si l’on veut bien admettre que le marché intérieur de 26 millions de personnes que représente aujourd’hui l’organisation internationale à vocation régionale est insuffisant. Comme le souligne Frédérique Cadet, dès 1996, « *l’étroitesse du marché COI condamne les États membres à se comporter en rivaux économiques* »¹⁸. Le développement commercial et industriel ayant besoin d’un champ d’expansion que l’insularité ne fournit pas spontanément dans l’espace indianocéanique, ne serait-il pas alors rationnel d’envisager l’élargissement de la COI à certains États de l’Afrique de l’Est comme le Mozambique, à des États insulaires de l’océan Indien occidental comme les Maldives ou encore à des États de l’Asie du Sud comme Sri Lanka ? Au demeurant ancienne et lancinante, cette problématique de l’élargissement de la COI demeure toujours une question d’actualité.

En sa qualité de partenaire principal au plan financier, l’Union européenne a un statut privilégié au sein de la COI. Sans pour autant se substituer aux États membres, elle participe aux débats du Conseil des ministres de la COI et au suivi des programmes en cours. Ce statut tranche avec celui des États observateurs qui ne participent aux travaux des instances de la COI que sur des points précis. C’est aujourd’hui le cas de la Chine depuis le 26 février 2016¹⁹. Sur un autre plan, la COI se trouve en compétition avec d’autres organisations internationales à vocation régionale créées dans l’océan Indien.

¹⁶ R. ROZIE, « Sommet de la COI à Moroni. France-Comores : traditionnelle passe d’armes sur la question de Mayotte », *Le Journal de l’île de La Réunion*, dimanche 24 août 2014, p. 6.

¹⁷ P. ROGER, « Mayotte, un archipel à la dérive », *Le Monde*, jeudi 21 avril 2016, p. 11.

¹⁸ F. CADET, *La Commission de l’océan Indien. 12 ans après (1984-1996)*, 1996 p. 24. Bien documenté, ce mémoire dactylographié de 79 pages a été réalisé sous la direction du professeur André Oraison en vue de l’obtention du DEA « *Relations économiques et juridiques internationales* » (option juridique) de la Faculté de Droit et d’Économie de l’Université de La Réunion.

¹⁹ Convoqué à Saint-Denis de La Réunion le 26 février 2016, le 31^e Conseil des ministres de la COI a en effet accordé à la République populaire de Chine le statut d’État observateur au sein de l’Indianocéanie. L’Australie et l’Inde seraient également intéressées par ce statut.

Parmi ces blocs économiques régionaux, le plus ancien est la *southern african development Community* (SADC)²⁰. Créée en 1992 et regroupant une quinzaine d'États d'Afrique australe et de l'océan Indien, dont trois États ACP, membres de la COI, la SADC a pour objectif l'établissement d'une zone économique intégrée. On peut également citer le *Common market for eastern and southern Africa* (COMESA)²¹. Institué en 1994, le COMESA est une autre tentative de constitution d'une zone de libre-échange qui comprend une vingtaine d'États d'Afrique orientale et australe dont les quatre États ACP, membres de la COI. Créée en 1997, il faut enfin citer l'*Indian ocean Rim-Association for regional cooperation* (IOR-ARC), désormais connue – depuis 2013 – sous sa nouvelle dénomination simplifiée : *Indian ocean rim Association* (IORA)²². Cette organisation régionale qui rassemble actuellement une vingtaine d'États – dont les quatre États ACP, membres de l'Indianocéanie – a pour objectif ambitieux de regrouper, à terme, tous les pays indépendants de l'océan Indien situés dans un « *triangle de coopération* » ayant pour extrémités l'Afrique du Sud, l'Australie et l'Inde. La grande hétérogénéité des États riverains de l'océan Indien – membres du COMESA, de l'IORA ou de la SADC – est un atout non négligeable dans la mesure où les économies de ces pays sont, pour la plupart, complémentaires.

Certes, par comparaison avec ces grands ensembles régionaux, la COI fait, sans conteste, figure d'organisation internationale de second rang. Mais ce n'est certainement pas une raison pour « *jeter l'éponge* » comme le suggère certains observateurs et notamment le journaliste Philippe Le Claire qui considère, dès le 1^{er} décembre 1999, la COI comme « *une institution dépassée par l'histoire* »²³. À ce sujet, on peut rallier un point de vue plus réaliste et plus nuancé formulé par Caabi Elyachroutu Mohamed lorsqu'il déclare le même jour – en sa qualité de Secrétaire général de la structure indianocéanique – que « *la COI avec ses PNB différents et ses 16 millions d'habitants, ne peut pas peser lourd face à des grands blocs régionaux comme la SADC, l'Indian Ocean Rim Association et le COMESA* », avant de préciser toutefois sa pensée sur une note optimiste, ainsi formulée : « *Mais cela ne doit pas nous empêcher d'affirmer nos spécificités* »²⁴. Voici, en vérité, un objectif qui doit plus que jamais être une ardente obligation pour les responsables des cinq États membres de la COI.

Sur un autre plan, il convient de mettre l'accent sur une autre singularité concernant l'île de La Réunion : cette collectivité territoriale française ultramarine ne saurait demander son admission au COMESA, à l'IORA ou à la SADC, dès

²⁰ Le sigle SADC signifie Communauté de développement de l'Afrique australe.

²¹ Le sigle COMESA signifie Marché commun de l'Afrique orientale et australe.

²² L'acronyme IOR-ARC signifie Association des pays riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale et l'acronyme IORA peut être traduit, plus simplement, par l'expression : Association des pays riverains de l'océan Indien.

²³ PH. LE CLAIRE, « Commentaire. Les temps changent », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 2 décembre 1999, p. 12.

²⁴ Consulter l'*interview* du Secrétaire général de la COI in *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 2 décembre 1999, p. 12-13.

lors que ces organisations intergouvernementales ne regroupent que des États souverains. Seule, la France pourrait adhérer à ces organisations ou demander le statut d'observateur privilégié afin que le département français de Mascareignes y soit représenté²⁵.

Le statut particulier de La Réunion et la situation ambivalente de la France au sein de la COI rendent ainsi complexes les liens à établir entre cette organisation régionale de proximité et les autres grandes organisations internationales de la zone océan Indien. Sur un autre versant, l'adhésion de la France à la COI en 1986 a eu certaines répercussions au niveau structurel.

B.- La consolidation et la modernisation de la structure interne de la COI

Organisation internationale est une expression qui désigne, *lato sensu*, une association d'États souverains créée par un traité multilatéral, possédant une personnalité juridique internationale distincte de celle des États membres et dotée à la fois d'organes communs et de l'autonomie financière. La COI répond bien à cette définition. Établie par l'Accord général de coopération signé à Victoria par les trois États fondateurs de la COI, le 10 janvier 1984, sa structure a été actualisée par un Protocole additionnel également signé dans la capitale seychelloise par les cinq États membres, le 14 avril 1989²⁶.

Cependant, des complications notables – imputables à la France ou à d'autres États membres – ont tour à tour surgi au sein du Conseil des ministres (1) et dans d'autres rouages essentiels de l'institution régionale (2).

1/ Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres de la COI est un organe dans lequel les délégués des États membres confrontent leurs points de vue et coordonnent leurs actions. Il se réunit une fois par an en session ordinaire – chaque fois dans un pays différent – pour délibérer sur les dossiers préparés par le Comité des officiers permanents de liaison avec le concours actif du Secrétariat général. Mais en cas de nécessité, il peut aussi siéger en session extraordinaire dans les conditions fixées par son règlement intérieur. Le Conseil des ministres est normalement compétent pour voter le budget annuel de la COI et déterminer les « *grandes orientations des activités à entreprendre* » dans le cadre de l'institution régionale.

²⁵ La France a déjà un statut d'« *observateur* » au sein du COMESA. Elle souhaiterait également obtenir celui d'« *observateur* » au sein de l'IOA afin d'y représenter son département et sa région de La Réunion.

²⁶ Décret n° 2007-1259 du 21 août 2007 *portant publication du Protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, signé à Victoria le 14 avril 1989*, *JORF*, 24 août 2007, p. 14124. Il convient une nouvelle fois de noter, toujours à titre anecdotique, que ce Protocole, « *entré en vigueur le 2 juin 2006* », avait déjà été publié 17 ans auparavant in « *Documents* », *RGDIP*, 1990, n° 2, p. 569-574. De fait, ce Protocole est bien appliqué depuis le 14 avril 1989.

Dans la mesure où la COI reconnaît le principe de l'égalité souveraine entre les États membres, chaque État dispose d'une voix au sein du Conseil des ministres ainsi que dans les « *comités d'experts* » qu'il est amené à créer²⁷. En outre, ses résolutions – recommandations ou décisions – sont adoptées par consensus en vertu de l'article 7 de l'Accord général de coopération de 1984. Les États qui ne sont pas d'accord avec les projets adoptés par la COI peuvent rester à l'écart de ces projets, quitte à les rejoindre, par la suite, si leur intérêt l'exige : dès lors qu'elle est à « *géométrie variable* », la participation à la réalisation d'un programme de la COI se caractérise ainsi par une très grande souplesse. L'article 9 de l'Accord général de coopération de Victoria souligne enfin que la mise en œuvre des résolutions du Conseil des ministres relève toujours de la responsabilité de chaque État membre.

Le Président du Conseil des ministres de la COI a un rôle particulier à jouer qu'il importe de connaître. En premier lieu, il anime et dirige les travaux de l'institution indianocéanique. Il la représente également auprès des autres organisations internationales. Il peut enfin jouer un rôle de médiateur en cas de différend entre les États membres. Mais ce cas est rarissime. Dans son article 4, l'Accord général de coopération du 10 janvier 1984 précise, en outre, que la présidence du Conseil des ministres est « *exercée à tour de rôle suivant l'ordre alphabétique des États signataires et pour une durée d'un an par le Ministre des Affaires étrangères ou un autre membre du Gouvernement de l'une des Parties contractantes* »²⁸.

L'application de ce texte a néanmoins provoqué une difficulté due, une nouvelle fois, à la présence de la France au sein de la COI. Alors que tous les autres membres de l'Indianocéanie sont représentés au Conseil des ministres par des personnalités ayant rang de ministre et, le plus souvent, celui de ministre des Relations extérieures, c'est le préfet de La Réunion et non un membre du Gouvernement de Paris qui – à l'origine – s'exprime au nom de la France dans cet important organe décisionnel. Par ailleurs, lors de la 4^e session du Conseil des ministres qui a siégé à Port-Louis le 10 janvier 1986, la possibilité selon laquelle un membre du Gouvernement français pourrait assumer la Présidence du Conseil des ministres de la COI au nom de La Réunion avait été, au départ, écartée pour des raisons politiques, Michel Blangy – préfet de La Réunion – ayant déclaré que

²⁷ Le Conseil des ministres de la COI a été plutôt proluxe dans le passé dans la mesure où il a créé de nombreux « *comités d'experts* » pour traiter « *de questions techniques sectorielles ou spécifiques* », notamment dans les domaines de l'artisanat, du commerce ou de la pêche. Après avoir constaté « *une prolifération des institutions aux rôles et responsabilités mal définis et aux capacités limitées* », le Livre blanc sur « *l'avenir de la COI* » publié en 1998 a formulé, à la page 29, une critique négative à l'égard de ce bourgeonnement institutionnel.

²⁸ Pour l'exercice 2014-2015 qui a été prolongé à titre exceptionnel jusqu'au vendredi 26 février 2016, date de la réunion à Saint-Denis du 31^e Conseil des ministres de la COI, la présidence de cet organe majeur a été exercée par Jacques Ulrich Andriantiana et Béatrice Atallah, tour à tour ministres des Affaires étrangères de la République malgache. Pour l'exercice 2016-2017, cette présidence annuelle et tournante est assurée par André Vallini, Secrétaire d'État français au Développement et à la Francophonie.

son pays « *ne voudrait nullement donner l'impression de jouer au grand frère dans cette partie de l'océan Indien* »²⁹.

Cependant, ce nouvel élément de particularisme imputable à la France a été aussitôt contesté : il contredit en effet la thèse du Gouvernement de Paris selon laquelle seul le pouvoir central de la République française peut adhérer à une organisation internationale. Après réflexions, le Conseil des ministres de la COI a adopté à Port-Louis, dès 1986, un *gentleman's agreement* aux termes duquel La Réunion peut accueillir cet organe tout en spécifiant que celui-ci ne pourra jamais être présidé par le préfet. De fait, la délégation française au Conseil des ministres de la COI a, par la suite, été conduite à Saint-Denis par un ministre qui n'a jamais été, à ce jour, le ministre des Affaires étrangères. Ainsi, la 31^e session ordinaire du Conseil des ministres qui a siégé à Saint-Denis le 26 février 2016 était présidée par André Vallini, Secrétaire d'État chargé du Développement et de la Francophonie³⁰.

Une autre spécificité de la France au sein du Conseil des ministres de la COI mérite d'être mentionnée. Certes, cet État y est représenté, à l'origine, par le préfet de La Réunion. Mais celui-ci est assisté par le Président du conseil régional depuis le renforcement de la décentralisation décidée par la loi du 2 août 1984, relative aux compétences des régions d'outre-mer (ROM), et par le Président du conseil général depuis le vote de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République. La France n'a pas pour autant une représentation tricéphale, impliquant une cohabitation égalitaire de ces trois personnes morales au sein du Conseil des ministres.

Après avoir indiqué que « *la décentralisation ne met pas sur un pied d'égalité l'État, la région et le département* » et rappelé que « *l'État conserve tous ses pouvoirs dans le domaine des relations internationales* », le préfet de La Réunion – Jean Anciaux – a tenu à préciser le 8 septembre 1986 que, dans le cadre de la COI, « *la France ne parle que d'une seule voix, celle de son chef de délégation : en l'occurrence le préfet de La Réunion* »³¹. Ainsi, le représentant de l'État en poste à Saint-Denis de La Réunion a en charge la responsabilité de la coopération régionale dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien et, à travers lui, c'est le Gouvernement de Paris qui a toujours, au nom de la France, le dernier mot au sein de la COI.

Ce constat mérite toutefois une série d'observations complémentaires, accompagnées de suggestions. Certes, les préfets des DOM ont été incités à jouer un rôle accru en matière de coopération régionale. Après avoir constaté « *l'importance croissante des actions de coopération* », une circulaire en date du

²⁹ Consulter l'*interview* du préfet Michel Blangy in *l'express* (quotidien mauricien francophone), vendredi 10 janvier 1986, p. 6.

³⁰ F. BANC, « La Réunion, Commission de l'océan Indien. La France prend le gouvernail », *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 27 février 2016, p. 48.

³¹ Consulter l'*interview* du préfet Jean Anciaux in *Le Journal de l'île de La Réunion*, lundi 8 septembre 1986, p. 5.

12 mai 1987 – signée par le Premier ministre Jacques Chirac – insiste sur la nécessité pour les représentants de l'État d'assurer « *la cohérence entre les actions extérieures menées par l'État et les initiatives que les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent prendre vis-à-vis de partenaires étrangers* »³².

Mais si la voix de la France au sein du Conseil des ministres est en principe, au départ, celle du préfet de La Réunion, on peut observer que c'est Margie Sudre – alors Secrétaire d'État à la Francophonie et Présidente de la région de La Réunion – qui a été chef de la délégation française à Port-Louis les 17 et 18 avril 1996. Dès lors, une évolution n'est plus à écarter : de nouveaux progrès dans le domaine de la décentralisation ne devraient-ils pas aboutir à conférer au Président du conseil régional de La Réunion le *leadership* de la délégation française au sein du Conseil des ministres de la COI ?

Faut-il ici rappeler qu'en faisant voter les grandes lois de décentralisation dans la décennie « 80 », le pouvoir central – alors incarné par le Président François Mitterrand – a élargi les compétences des collectivités territoriales françaises ultramarines dans le domaine de l'action internationale ? On peut en donner des exemples probants.

Portant organisation des ROM, la loi du 31 décembre 1982 indique ainsi dans son article 9 : « *Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique peuvent être saisis pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États de la mer Caraïbe ou les États voisins de la Guyane. Le conseil régional de La Réunion peut être saisi dans les mêmes conditions des projets d'accords entre la République française et les États de l'océan Indien* »³³. Relative aux compétences des ROM, la loi du 2 août 1984 prévoit pour sa part, dans son article 13, la consultation pour avis du conseil régional de chacune de ces entités périphériques sur « *tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée* »³⁴.

Par la suite, dans ses articles 42 et 43, la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 indique que les présidents du conseil général et du conseil régional de La Réunion peuvent être habilités – dans les divers domaines de compétence de l'État – « *pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États... situés... dans la zone de l'océan Indien* ». L'article 43 de la

³² Circulaire du 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, JORF, 16 mai 1987, p. 5393.

³³ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, JORF, 1^{er} janvier 1983, p. 14.

³⁴ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, JORF, 3 août 1984, p. 2560.

LOOM contient, en outre, une autre avancée majeure qu'il convient de mentionner : « *Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux* » situés, selon le cas, dans le bassin géographique de la Caraïbe, au voisinage immédiat de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien³⁵.

Plus récemment encore, il faut connaître la proposition de loi du député martiniquais Serge Letchimy relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Adoptée le 24 mars 2016 en première lecture et à l'unanimité par l'Assemblée nationale, cette proposition de loi vise à étendre le champ géographique de la notion de voisinage servant à définir la coopération régionale pour les collectivités territoriales ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution : nommément la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. La proposition de loi permet également à ces collectivités territoriales de négocier et de signer plus facilement des engagements internationaux avec un ou plusieurs États étrangers dans les matières relevant de leur compétence, dès lors que l'assemblée délibérante de chacune de ces collectivités a adopté un programme-cadre de coopération régionale validé par les autorités de la République. Enfin, la proposition de loi prévoit que les agents publics que ces collectivités peuvent désigner pour les représenter au sein des missions diplomatiques de la France pourront bénéficier des privilèges et immunités reconnus par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques³⁶.

Faut-il par ailleurs souligner, au plan concret, que la France n'était pas représentée par le préfet de La Réunion lors de la 29^e session du Conseil des ministres de la COI qui a siégé à Moroni les 10 et 11 avril 2014 pour préparer le IV^e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'Indianocéanie? La voix de la France a été celle de Claudine Ledoux, ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien, représentant le ministre des Affaires étrangères³⁷. Claudine Ledoux était, à l'occasion, accompagnée par Philippe Jean-Pierre, représentant du Président du conseil régional de La Réunion, et par Nassimah Dindar, Présidente du conseil départemental de ce DOM. Claudine Ledoux a encore représenté la France à la 30^e session du Conseil des ministres de la COI qui a siégé à Antananarivo le 20 mai

³⁵ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 *d'orientation pour l'outre-mer*, JORF, 14 décembre 2000, p. 19768-19769.

³⁶ J. SARTRE, « Unanimité sur la future diplomatie ultramarine », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 25 mars 2016, p. 11.

³⁷ Décret du 12 septembre 2013 *portant nomination d'une ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien - Mme LEDOUX (Claudine)*, JORF, 13 septembre 2013, p. 15397.

2015. Voici des avancées qu'il convient de saluer. Mais on ne saurait pour autant en rester là.

À la suite de l'attribution de compétences toujours plus grandes aux collectivités territoriales ultramarines départementalisées par la loi de décolonisation du 19 mars 1946 dans le domaine des relations internationales, il serait hautement souhaitable que la responsabilité de la délégation française au sein du Conseil des ministres de la COI revienne, en droit, au Président du conseil régional de La Réunion et non plus à un ministre du Gouvernement ou à l'un de ses représentants – si éminent soit-il – ou, *a fortiori*, au préfet de La Réunion. De fait, un précédent existe : lors de la 28^e session du Conseil des ministres, réunis à Victoria le 17 janvier 2013, la France était représentée par Didier Robert, Président du Conseil régional de La Réunion, conformément à l'article 43 de la LOOM précitée qui reconnaît au Président d'un conseil régional ultramarin la possibilité d'être habilité à représenter « *les autorités de la République* » au sein des organismes régionaux de coopération.

Dès lors, ne serait-il pas judicieux de pérenniser une telle solution dans la mesure où la région de La Réunion – déjà reconnue comme « *chef de file* » incontesté en matière de développement économique – entretient des relations privilégiées avec tous les États insulaires de la zone sud-ouest de l'océan Indien³⁸, après avoir été désignée en 2015 comme autorité exclusive pour la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER), un fonds qui dote La Réunion d'une enveloppe globale de 1,13 milliard d'euros pour la période 2015-2020³⁹ ?

Lors de la 31^e session ministérielle de la COI réunie à Saint-Denis le 26 février 2016, le Président du conseil régional de La Réunion a lui-même tiré les conséquences de cette évidente et salutaire évolution. « *Dans le cadre d'une décentralisation renforcée* », il a plaidé pour « *une réelle liberté de décider et d'agir au nom de la région Réunion* » et la reconnaissance d'un droit d'intervention directe dans les relations internationales à des fins économiques, incluant notamment la possibilité pour la région de signer des accords internationaux avec les États membres de la COI. Didier Robert devait ainsi conclure : « *Nous sommes clairement passés en 30 ans, en matière de coopération au sein de la Commission de l'océan Indien, de l'impératif diplomatique de la France à l'impératif économique de La Réunion* »⁴⁰. C'est aussi notre sentiment.

³⁸ S. FONTAINE, « Bilan 2010-2014 de la région. Priorité à la coopération économique », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 13 avril 2015, p. 9.

³⁹ E. M., « La Région prend la tête du Feder à La Réunion », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 2 mai 2015, p. 13.

⁴⁰ Y. GUILLOUX, « La COI fait tout pour accueillir la Chine », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 27 février 2016, p. 10.

2/ Les autres organes principaux de la COI

Instituée par l'Accord général de coopération du 10 janvier 1984, la COI n'a pas été, d'emblée, une organisation crédible. En vérité, elle ne fonctionne normalement que depuis l'entrée en vigueur du Protocole additionnel du 14 avril 1989. Par ailleurs, certaines questions demeurent encore en suspens, au plan institutionnel. Sont notamment concernés les pouvoirs attribués au Comité des officiers permanents de liaison (a), l'extension éventuelle des compétences du Secrétaire général (b) ainsi que le problème de la régularité de la Conférence au sommet des chefs d'État et de Gouvernement des États membres (c).

a/ Le Comité des officiers permanents de liaison

Pour assurer l'indispensable continuité de la COI, l'Accord général de coopération de 1984 a prévu la création par chaque pays membre d'«*un organisme permanent de liaison... chargé de l'exécution de la coopération régionale et de la correspondance avec les autres organismes permanents de liaison*» (article 5). Dans le Protocole additionnel de 1989, cet organisme est, en fait, une personnalité appelée «*officier permanent de liaison*» ou OPL (article 2). Co-désigné par les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur parmi les hauts fonctionnaires de l'État, celui de la France est en 2016 le conseiller diplomatique du préfet de La Réunion⁴¹. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole de 1989 qui énumère les organes de la COI, les OPL siègent dans une structure appelée Comité des OPL (article 1^{er}).

Interface obligée entre le Secrétariat général et les pays membres de la COI, le Comité des OPL est un rouage essentiel de l'institution indianocéanique. Présidé par l'OPL de l'État qui assure la présidence du Conseil des ministres de la COI, il se réunit trois fois par an pour préparer les travaux du Conseil des ministres et assurer le suivi de ses décisions. Le Protocole additionnel de 1989 précise que le Comité des OPL assure «*la coordination des travaux des experts*» qui siègent dans les comités techniques créés par le Conseil des ministres. Mais son rôle principal est d'animer «*la prospection et la réflexion relatives à de nouvelles activités*» (article 2). Lors de sa session tenue à Moroni (Comores) les 27 et 28 août 2013, le Comité des OPL a ainsi formulé des suggestions dans les domaines les plus variés : il a notamment encouragé le Secrétaire général à agir «*en vue d'aider à une sortie de crise à Madagascar*» et à «*examiner les implications de la demande d'adhésion du Sri Lanka*» à la COI.

⁴¹ L'OPL désigné par la France doit agir de conserve avec les élus de la région et du département de La Réunion. Avec le concours d'un ambassadeur français délégué à la coopération régionale dans l'océan Indien dont le poste a été créé en 2013, l'OPL exerce par ailleurs sa mission dans le cadre de conférences de coopération régionale pour la zone de l'océan Indien qui sont, en principe, annuelles et dont la première a siégé à Saint-Denis les 16 et 17 octobre 2013 en présence de Victorin Lurel, ministre français des Outre-mer.

Très tôt, des observations critiques ont toutefois été formulées à l'égard des OPL. Publié en 1998, le Livre blanc sur « *L'avenir de la COI* » souligne ainsi, en page 8, que le poids des OPL est parfois jugé « *excessif dans la préparation des décisions sur des dossiers techniques qu'ils ne peuvent tous maîtriser, d'où la nécessité d'une meilleure préparation et d'un appui plus efficace en amont, au niveau national* ». À la suite de ces remontrances, des progrès ont été récemment réalisés.

La COI a notamment suggéré et obtenu en 2013 le recrutement d'un responsable technique national (RTN) pour chacun des quatre États ACP, membres de la COI. Le RTN est une personnalité chargée d'éclairer l'OPL afin d'assurer une bonne coordination des actions prioritaires à entreprendre entre le Secrétariat général de la COI et l'État membre. Pour une plus grande efficacité de la COI, d'autres propositions sont à l'étude ou même en voie de réalisation, notamment le rattachement de l'OPL et du RTN au bureau permanent de liaison (BPL) qui est un organisme collégial capable d'établir une interaction pérenne entre la population de chaque État membre et la COI. Pour être exhaustif, il convient enfin de mentionner le rôle traditionnel joué auprès des OPL par les points focaux nationaux (PFN). Les PFN sont des experts désignés en principe par les OPL, selon un profil établi par la COI et après consultation des ministères concernés. Dans le cadre d'un comité de pilotage dont il est membre de droit, le PFN a pour mission de suivre l'état d'avancement d'un ou de plusieurs projets portés par la COI dans chaque État membre et de rendre compte à l'OPL des conclusions du comité de pilotage.

b/ Le Secrétariat général

Toute organisation internationale digne de ce nom comporte un secrétariat administratif. Or, paradoxalement, rien n'avait été prévu à ce sujet par l'Accord général de coopération de 1984. Ayant fonctionné sans secrétariat jusqu'en 1989, la COI a souffert, à l'évidence, d'une fâcheuse incomplétude de nature à soulever une légitime interrogation : comment réaliser une politique de coopération régionale efficiente et durable dans l'Indianocéanie avec une institution inachevée ? Ce n'est que deux ans après la naissance de la COI que s'est, en fait, posée la question de la nécessité d'un tel organe.

À Port-Louis, lors de la 4^e session ministérielle de la COI réunie du 7 au 10 janvier 1986, les Mauriciens ont suggéré la création d'un secrétariat général, pour préparer et suivre les résolutions du Conseil des ministres. Ils ont également souhaité que le siège du nouvel organe soit fixé sur leur territoire. Mais ces propositions n'ont pas, d'emblée, fait l'unanimité. Certains délégués ont en effet redouté l'avènement d'un appareil bureaucratique paralysant. D'autres ont mis l'accent sur le coût élevé de la réforme. Mais après un an de réflexion, la 5^e session du Conseil des ministres de la COI qui a siégé à Moroni, en février 1987, a entériné le principe de la création d'un secrétariat établi à Maurice.

Responsable de la délégation française, le préfet de La Réunion a alors révélé que le ministère français de la Coopération acceptait de prendre à sa charge 40 % des frais de fonctionnement du nouvel organe. Voici, à l'occasion, un nouvel élément de particularisme imputable à la France au sein de l'Indianocéanie. Mais celui-ci est – à tous égards – positif. Aussi mérite-t-il d'être salué, car il permet de donner un nouvel élan à la coopération régionale entre les îles de la zone sud-ouest de l'océan Indien. Quant à l'État mauricien, il s'est engagé à mettre dans la ville du siège de la COI un immeuble approprié à la disposition du Secrétariat général⁴². Par la suite, un accord de siège signé à Victoria, le 14 avril 1989, entre Maurice et la COI décide que « *le Gouvernement mauricien met à titre gratuit à la disposition de la Commission de l'océan Indien les locaux nécessaires à l'exercice des activités appelées à se dérouler à son siège* » (article 1^{er}). Après avoir été installé dans la ville de Quatre Bornes le 1^{er} juillet 1989, le siège du Secrétariat général est désormais fixé à Ebène depuis le 1^{er} juillet 2012.

Signé à Victoria le 14 avril 1989, le Protocole additionnel à l'Accord général de coopération souligne que le Secrétaire général de la COI est désigné par le Conseil des ministres pour exercer un mandat qui « *s'accomplit sur une période de quatre ans, non renouvelable* ». Il apporte par ailleurs une précision non négligeable : la cheville ouvrière de la structure indianocéanique doit toujours être recrutée parmi des personnes ayant la nationalité des États membres en observant, « *dans la mesure du possible, le principe de la rotation et de l'équilibre entre les États* » (article 2, alinéa 6).

Ainsi, le Malgache Henri Rosolondraibe a été le premier Secrétaire général de la COI pour la période 1989/1993. Ancien ministre seychellois de l'Agriculture et de la Pêche, Jérémie Bonnelame, lui a succédé de 1993 à 1997. En poste de 1997 à 2001, Caabi Elyachroutu Mohamed, ancien Premier ministre des Comores, est le troisième Secrétaire général. Désigné en 2001 par le Conseil des ministres de la COI réuni à Antananarivo et en poste jusqu'en 2004, le quatrième Secrétaire général est un Français natif de La Réunion : l'universitaire et ancien député PS Wilfrid Bertile. Lui a succédé une femme politique malgache de 2004 à 2008 : Monique Andreas Esoavelomandroso. Le sixième Secrétaire général est le diplomate seychellois Callixte d'Offay pour la période 2008/2012. Depuis le 16 juillet 2012, l'actuel et septième Secrétaire général de la COI est un Mauricien : Jean Claude de l'Estrac, la clairvoyante personnalité à l'origine de la fondation de l'organisation régionale en 1982⁴³.

⁴² Il convient de mentionner les diverses coordonnées paramétriques du Secrétariat général de la COI disponibles en 2016. Adresse postale : Blue Tower, 3^{ème} étage, Rue de l'Institut, Ebène, Maurice ; Courriel : secretariat@coi-ioc.org ; Fax : (+ 230) 465 67 98 ; Site internet : www.commissionoceanindien.org et Téléphone : (+ 230) 402 61 00.

⁴³ La nomination de Jean Claude de l'Estrac au poste de Secrétaire général de la COI a été interprétée comme une remise en cause d'une règle non écrite – établie dès la création de cet organe – selon laquelle l'État membre qui abrite le siège de l'institution régionale, en l'espèce l'État mauricien, n'est pas éligible au poste de Secrétaire général. F. BANC, « Maurice. 27^e Conseil des ministres de la COI. De l'Estrac prend le pouvoir », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 7 octobre 2011, p. 24. Convoqué à Saint-Denis de La

Adopté en même temps que le Protocole additionnel de Victoria du 14 avril 1989, le nouveau règlement intérieur du Conseil de la COI apporte, dans son article 11, des précisions sur le rôle du Secrétaire général qui a pour mission essentielle de coordonner les activités des divers organes de l'institution régionale : il doit notamment assister le Conseil des ministres pour la préparation, le déroulement et la concrétisation des sessions ministérielles. Le Secrétaire général participe également aux travaux du Comité des OPL et il est responsable de la préparation et de l'exécution du budget. Tout en restant placé sous l'autorité du Conseil des ministres, le Secrétaire général exerce enfin une fonction d'impulsion et de prise d'initiatives qui n'est pas négligeable et qui mériterait même d'être amplifiée.

De fait, un important processus a été amorcé, dès 2009, puis repris et même intensifié, à partir de 2012, sous l'impulsion de Jean Claude de l'Estrac, afin de restructurer, moderniser et professionnaliser le Secrétariat général en le dotant d'outils performants et d'un personnel administratif plus étoffé et plus qualifié. Le 28^e Conseil des ministres de la COI qui a siégé à Victoria le 17 janvier 2013 a ainsi décidé de renforcer les capacités opérationnelles du Secrétariat général par la création de deux nouveaux postes stratégiques : un poste de directeur placé auprès du Secrétaire général, afin d'aider l'organe exécutif à préparer et gérer de manière plus rigoureuse que par le passé les projets de l'institution régionale financés par l'Union européenne, et un poste de responsable des ressources humaines pour diriger un personnel qui comprend en 2016 plus d'une centaine d'agents. Lors de sa session tenue à Moroni les 27 et 28 août 2013, le Comité des OPL a, par ailleurs, incité les États membres de la COI « à poursuivre la réflexion sur la pérennisation des postes » affectés au Secrétariat général, tandis que Jean Claude de l'Estrac a, pour sa part, souhaité – dès 2012 – une contribution plus prononcée de la région de La Réunion au sein des diverses instances de la COI ainsi que la désignation d'un chargé de mission réunionnais. Or, ces diverses requêtes ont été, pour la plupart, satisfaites en 2013 et 2014⁴⁴.

Parmi les agents de la COI, il faut compter une quarantaine de membres permanents encadrés par des directeurs de service spécialisés, auxquels il convient d'ajouter cinq chargés de mission désignés par leurs pays respectifs pour assurer l'instruction et le suivi des programmes en cours sur la base des axes prioritaires et des domaines d'intervention définis par le Plan de développement stratégique (PDS), adopté en 2013 par le Conseil des ministres. Dès à présent, il faut saluer le

Réunion, le 31^e Conseil des ministres de la COI a désigné à l'unanimité le nouveau et huitième Secrétaire général de la COI en la personne du Comorien Hamada Madi Boléro. Son mandat de quatre ans ne commencera toutefois officiellement que le 16 juillet 2016. Y. GUILLOUX, « "Boléro", nouveau Secrétaire général de la COI », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 27 février 2016, p. 10.

⁴⁴ La région de La Réunion finance le poste d'un chargé de mission mis à la disposition de la COI dès le 22 juillet 2013 pour une période de trois ans, renouvelable. Engagée dans la coopération régionale depuis 2010, la région de La Réunion finance également deux postes de volontaires de solidarité internationale (le premier nommé en 2013 et le second en 2014) en qualité d'assistants chargés de mission.

renouveau du Secrétariat général qui doit permettre à l'Indianocéanie d'être mieux armée pour affronter de nouveaux défis.

c/ La Conférence au sommet des chefs d'État et de Gouvernement des États membres

Cet organe avait été envisagé par la Conférence des ministres des Affaires étrangères des États fondateurs de la COI, réunis à Port-Louis du 18 au 22 décembre 1982. La Conférence avait prévu « *des réunions périodiques de chefs d'État et de Gouvernement* » pour trois raisons : déterminer les orientations nécessaires au développement de la coopération régionale, établir le bilan périodique des actions entreprises et trancher, en cas de nécessité, des questions sensibles au plan politique. Dans un souci d'efficacité, les travaux de cet organe – un organe non énuméré parmi les rouages de la COI dans le Protocole additionnel du 14 avril 1989 – sont préparés par le Conseil des ministres, mis en œuvre par le Secrétariat général et suivis par le Comité des OPL. Depuis 1998, une décision salubre a été prise de convoquer tous les quatre ans un sommet de la COI placé sous l'autorité du chef d'État ou du chef de Gouvernement du pays qui préside l'institution indianocéanique. Mais depuis sa création en 1984, seulement quatre sommets ont pu, à ce jour, siéger : en 1991⁴⁵, en 1999⁴⁶, en 2005⁴⁷ et en 2014⁴⁸.

Siégeant pour la première fois à Moroni le 23 août 2014, neuf ans après celui d'Antananarivo, le IV^e Sommet de la COI peut être considéré comme majeur. Avec la plupart des observateurs présents dans la capitale de l'Union des Comores, on peut même dire qu'il correspond à « *l'âge de maturité* » de l'institution régionale après une trop longue « *période d'hibernation politique* » imputable, cette fois-ci, à Madagascar et non à la France⁴⁹.

Après avoir salué le retour de la République malgache sur la scène internationale à la suite de l'élection démocratique du Président Hery Rajaonarimampianina et constaté, de surcroît, que « *les pays du sud-ouest de l'océan Indien* » avaient désormais « *dépassé la seule relation de coopération*

⁴⁵ Sous l'autorité du Président malgache Didier Ratsiraka, le I^{er} Sommet de la COI a siégé à Antananarivo le 16 mars 1991, la France étant représentée par le Président François Mitterrand. Ce sommet s'est prononcé pour la création d'une Université de l'océan Indien (UOI).

⁴⁶ A. ORAISON, « La Commission de l'océan Indien revisitée (à l'issue du II^e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999) », *APOI*, 1999-2000, volume XVI, p. 275-324.

⁴⁷ Le III^e Sommet de la COI a siégé une nouvelle fois à Antananarivo, le 22 juillet 2005, sous l'autorité du Président malgache Marc Ravalomanana et en présence du Président français Jacques Chirac. Ce sommet s'est notamment prononcé pour le renforcement de la sécurité dans l'espace indianocéanique. J.-M. POCHE, « Sommet de la COI à Madagascar. Ramgoolam insiste sur la nécessité d'une meilleure protection face au terrorisme », *Le Mauricien* (journal francophone mauricien), samedi 23 juillet 2005, p. 3.

⁴⁸ R. ROZIE, « Le premier Sommet de la COI depuis 9 ans », *Le Journal de l'île de La Réunion*, dimanche 24 août 2014, p. 7.

⁴⁹ A. LEBRUMAN, « L'âge de maturité de la COI », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 24 août 2014, p. 7.

technique pour créer un espace de solidarité et d'action authentiques», le Sommet de Moroni indique dans sa Déclaration finale que ces pays, liés par la géographie, l'histoire, la langue, la culture et les traditions, ont maintenant pour mission principale de « *construire l'avenir de l'Indianocéanie* » en respectant toutefois – preuve de réalisme – « *les singularités et les souverainetés* » de chacun des États membres⁵⁰. Promouvoir l'idée d'une Indianocéanie à la fois humaniste et solidaire au triple plan économique, environnementaliste et culturel ? Voici, à l'évidence, un objectif ambitieux et incitatif qui devrait mobiliser toutes les énergies, bien au-delà du prochain sommet de la COI programmé en 2018.

Chacun des sommets de la COI a apporté sa pierre à l'édifice. Il convient toutefois de faire une allusion appuyée à celui qui a siégé à Saint-Denis de La Réunion, le 3 décembre 1999, sous l'autorité du Président Jacques Chirac – la France ayant alors la Présidence de la COI – en raison des résultats auxquels il a abouti. Se définissant comme un « *outil de prévention et de gestion des crises politiques* », le II^e Sommet a permis de mettre en relief l'habileté des responsables des États membres et, une nouvelle fois, la spécificité de la France au sein de l'institution indianocéanique en abordant de manière originale la question des îles Éparses dispersées autour de Madagascar, dans l'océan Indien occidental.

Rattachées aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) en 2007⁵¹, les îles Éparses sont traditionnellement revendiquées par deux États membres de la COI : il existe en effet un différend franco-malgache sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India qui remonte au 18 mai 1972 et un litige franco-mauricien sur le récif de Tromelin qui a éclaté le 2 avril 1976. Certes, la question de savoir à qui appartiennent, en droit, ces îlots est du ressort des juridictions internationales et non de la COI. Dans un souci d'apaisement, le II^e Sommet a toutefois adopté, en l'espèce, une solution ingénieuse et consensuelle. Dans sa Déclaration finale, il se prononce en faveur d'une cogestion des zones économiques exclusives (ZEE) des îles Éparses par la France – la puissance occupante – et les deux États revendicateurs. En voici au demeurant la teneur :

« En l'absence d'un consensus entre certains États membres concernant la souveraineté sur certaines îles de l'océan Indien ainsi que la délimitation et le contrôle des ZEE, le Sommet a décidé qu'en attendant l'aboutissement des consultations en cours, ces zones de contrôle seront cogérées par les pays qui les

⁵⁰ ANONYME, « Après le Sommet de la COI. Le printemps indianocéanique ? », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 25 août 2014, p. 60.

⁵¹ A. ORAISON, « 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. 133-187.

revendiquent. Les modalités de cette cogestion seront définies par les États membres concernés dans les plus brefs délais »⁵².

Cette décision peut surprendre dans la mesure où les îles Éparses ont été classées en « réserve naturelle » par un arrêté du 18 novembre 1975, édicté par le préfet de La Réunion. À ce titre, des décisions énergiques ont été prises. Ainsi, un arrêté préfectoral du 15 février 1994 décide que la « pêche est interdite à l'intérieur des eaux territoriales des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ». Dans la mer territoriale des îles Éparses est désormais instituée une protection intégrale de la faune et de la flore marines, de nature à compléter le statut de « réserve naturelle » qui existe déjà sur le territoire terrestre des îlots, depuis le 18 novembre 1975. Dans ce contexte « conservationniste », la cogestion des îles Éparses ne concerne véritablement que l'exploitation des ressources halieutiques de la ZEE entourant chacun des îlots. En outre, la question essentielle de la protection de l'environnement des îles Éparses ne peut plus être efficacement abordée de manière isolée.

À quoi sert en effet d'assurer la protection des îlots et de leurs mers côtières si l'océan Indien est, dans son ensemble, pollué par les rejets volontaires ou involontaires d'hydrocarbures et autres substances dangereuses ? C'est dire que la coopération régionale en matière de sauvegarde de la faune et de la flore, tant terrestre que marine, est une question vitale qui doit désormais être abordée au sein de la COI, dès lors que cette organisation internationale regroupe la plupart des pays de l'Indianocéanie. Dans le cadre d'une politique écologique bien comprise, l'idée de cogestion des ZEE entourant les îles Éparses, décidée par le II^e Sommet de la COI, pourrait alors prendre tout son sens.

De fait, cette idée de gestion commune a été concrétisée avec la signature à Port-Louis, le 7 juin 2010, d'un accord-cadre établissant une cogestion franco-mauricienne du récif de Tromelin dans trois domaines : l'exploitation des ressources halieutiques, la protection de l'environnement et la recherche archéologique⁵³. Faut-il enfin ajouter que cette idée de cogestion est maintenant évoquée par Madagascar, depuis le 19 mars 2014, sur les îlots du canal de Mozambique : Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India⁵⁴ ?

À l'issue de ces développements, une dernière remarque concerne, une nouvelle fois, la spécificité de la France au sein de la COI. Pour des raisons

⁵² F. CELLIER, « "Cyclone diplomatique" dans les coulisses du Sommet de la COI. "Ils" ont touché aux îles Éparses », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 7 décembre 1999, p. 20.

⁵³ Cependant, à notre connaissance, ce traité n'est toujours pas entré en vigueur, faute de ratification par le Parlement français. A. 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*, 2015, n° 20, p. 129-168 ; F. AUMOND, « Un coimperium soumis à un régime de cogestion : l'île de Tromelin », *RDP*, 2015, n° 4, p. 1069-1105.

⁵⁴ F. BANC, « Le Président malgache veut discuter avec la France du statut des îles Éparses. Éparses espaces à partager », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 20 mars 2014, p. 15.

multiples, il est évident que le statut d'ancienne puissance coloniale de la France n'est pas toujours de nature à faciliter la coopération régionale dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. C'est notamment pour cette raison que les participants au IIe Sommet de la COI ont mis l'accent, dans leur Déclaration finale du 3 décembre 1999, sur la nécessité pour l'institution indianocéanique de conduire une action politique et diplomatique durable et cohérente.

Ancien Secrétaire général de la COI, Wilfrid Bertile a, pour sa part, fait observer que « *l'intégration institutionnelle et politique reste embryonnaire, à l'image de l'intégration économique* », en raison autant « *d'une grande disparité des États membres* » que d'un manque « *de volonté politique de certains États* »⁵⁵. Établi en 2013, ce diagnostic ne saurait être démenti. En vérité, nombreuses sont les observations critiques ou réserves qui peuvent être formulées à l'encontre des programmes de la COI qui sont trop éparpillés, le plus souvent limités dans le temps et, pour la plupart, non financés par les États membres (II).

II.- La programmation perfectible de la Commission de l'océan Indien

Certes, les États du bassin sud-ouest de l'océan Indien ont pris conscience, dès 1982, de l'intérêt pour chacun d'eux de promouvoir les échanges commerciaux et de collaborer plus étroitement. Cependant, les résultats acquis dans le cadre de la COI sont encore modestes. Encore convient-il d'aller plus loin en mettant l'accent sur une objection majeure : faute d'une impulsion politique vigoureuse au plus haut niveau, la mise en place d'une véritable coopération économique régionale semble même peu probable.

Après plus de trois décennies d'existence, l'action effective de la COI peut en effet faire l'objet d'une double appréciation critique. Depuis sa création en 1984, l'institution régionale poursuit en règle générale des objectifs hétérogènes et éphémères (A) avec des moyens financiers étrangers aux États membres de l'Indianocéanie et, dans les faits, fort peu diversifiés (B).

A.- Les objectifs hétéroclites et fugaces de la COI

La coopération régionale a pour finalité le développement harmonieux des États membres de la COI. Tout doit être mis en œuvre afin que ces pays luttent contre le chômage endémique par une politique concertée d'industrialisation et de diversification des activités et gagnent ensemble la bataille de l'emploi. Cependant, force est de constater que, pour une institution à vocation économique, les décisions concrètes de la COI se caractérisent le plus souvent par leur

⁵⁵ W. BERTILE, « La construction politique de la COI », *Témoignages*, lundi 25 novembre 2013, p. 7.

émiettement et leur modestie : la solidarité entre les États membres de l'Indianocéanie relève encore davantage de relations de bons voisinages que d'une réelle coopération se traduisant par des échanges commerciaux substantiels.

Faut-il, par suite, se résigner à évoquer avec Hélène Mazeran – à propos des « *pays de la mer* » – les notions de « *trappe insulaire* » et « *d'île piège* » qui impliquent, pour leurs responsables gouvernementaux, « *une propension naturelle à l'immobilisme et ne favorisent guère l'intérêt pour les affaires extérieures* »⁵⁶ ? En vérité, il convient de se montrer plutôt indulgent à l'égard de l'actuel bilan de la COI dans la mesure où la pusillanimité du commerce intra-zonal dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien est imputable à d'importants handicaps, au demeurant répertoriés depuis longtemps⁵⁷.

Il y a d'abord des obstacles naturels qui sont, pour la plupart, exogènes à la COI comme la dispersion des États membres dans la partie occidentale de l'océan Indien, leur insularité, leur grand éloignement des principaux marchés internationaux, leur fragilité accrue face aux aléas naturels – intensification des cyclones et élévation du niveau des mers dues aux dérèglements climatiques⁵⁸ – et, à l'exception de la grande île de Madagascar, leur exigüité géographique, leur faiblesse démographique et leur capacité restreinte de production. Professeur d'économie, Pierre Maurice a également mis l'accent, dès 1986, sur « *la grande similitude des structures économiques, fondamentalement agricoles et peu industrialisées, qui restreint les possibilités d'échanges entre elles* »⁵⁹. Comment alors s'étonner de l'insuffisance des moyens de communication inter-îles, notamment des liaisons aériennes dans l'espace indianocéanique, et du coût généralement élevé du transport maritime des marchandises pour des tonnages relativement modestes ?

Pour être exhaustif, d'autres obstacles non négligeables doivent encore être mentionnés : ainsi, les expériences coloniales d'autrefois qui se traduisent aujourd'hui encore par un cloisonnement tenace des relations commerciales, souvent orientées à titre principal dans un sens Nord-Sud⁶⁰. Il ne faut pas davantage minimiser l'instabilité politique chronique qui affecte les Comores et Madagascar depuis leur accession à l'indépendance, une instabilité qui décourage les investissements étrangers et freine le développement du tourisme. Pour Wilfrid Bertile, une autre entrave à l'épanouissement des échanges inter-îles résulte des

⁵⁶ H. MAZERAN, *L'océan Indien : un enjeu pour l'Occident*, Paris, PUF, 1987, p. 173.

⁵⁷ P. MAURICE, « Le cloisonnement des échanges extérieurs des pays de l'océan Indien », *APOI*, 1974, volume I, p. 79-109.

⁵⁸ S. HERVIEU, « Madagascar, terminus des cyclones », *Le Monde*, dimanche 11-lundi 12 octobre 2015, p. 8-9 ; S. FOUCART, « 2015, année de tous les records climatiques », *Le Monde*, mercredi 11 novembre 2015, p. 6.

⁵⁹ P. MAURICE, « Ressources insulaires, échanges inter-îles, coopération régionale », *Publications du CHEAM*, 1986, p. 87.

⁶⁰ C'est sans conteste le cas de La Réunion qui entretient des liens très étroits et même privilégiés avec la France et l'Union européenne.

disparités croissantes entre les États membres de la COI : à côté de la France – une puissance économique au niveau mondial – coexistent en effet deux États résolument engagés sur la voie du progrès – Maurice, « *nouveau pays industrialisé* » (NPI) de l’Indianocéanie et les Seychelles, « *pays à revenu intermédiaire* » (PRI) – et enfin deux États fragiles qui appartiennent toujours à la catégorie des pays les moins avancés (PMA) de la planète : les Comores et Madagascar.

Wilfrid Bertile considère que tous les handicaps cumulés, ainsi recensés, peuvent expliquer que les rares actions menées à terme jusqu’ici dans le cadre de l’institution régionale l’aient été de manière cloisonnée, partielle et sporadique, sans véritable plan d’ensemble. Pour l’ancien Secrétaire général de la COI qui s’est exprimé à ce sujet en 2013, c’est un procès-verbal sévère qu’il convient d’établir. Le voici exposé en deux phrases, au demeurant complémentaires : « *La COI se disperse dans un trop grand nombre de domaines de coopération. Le projet d’origine a disparu derrière les projets* »⁶¹.

De fait, les programmes réalisés ou en chantier au sein de la COI sont légion. À l’origine, deux grands projets ont toutefois émergé : réuni à Port-Louis les 17 et 18 avril 1996, le Conseil des ministres a ainsi examiné le Programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE) et la création d’une Université de l’océan Indien (UOI). Par la suite, la COI est intervenue dans de nombreux domaines qui ont été recensés en 1998 dans le Livre blanc sur « *L’avenir de la COI* », puis répertoriés dans quatre orientations prioritaires lors du III^e Sommet de la COI, celui d’Antananarivo en 2005. Dans la même optique, le Conseil des ministres a adopté, le 17 janvier 2013, le Plan de développement stratégique (PDS) qui dresse la feuille de route de la COI pour la période 2013-2016. L’architecture du PDS se décline actuellement en quatre axes stratégiques, cinq domaines d’interventions et vingt et un champs d’action. De surcroît, un axe transversal porte sur l’affermisssement des capacités du Secrétariat général. La nouvelle architecture vise à donner aux interventions de la COI plus de crédibilité et de visibilité et à sensibiliser, de manière plus cohérente que par le passé, ses partenaires financiers.

L’Axe I est un axe politique qui permet à la COI d’agir pour consolider la démocratie et l’État de droit dans les pays de l’Indianocéanie : l’institution régionale a ainsi contribué à la « *sortie de crise* » institutionnelle et politique qui a gravement affecté la République malgache entre 2009 et 2013. L’Axe II est un axe économique : en exploitant dans le cadre de cet axe les potentiels et les complémentarités des États membres, la COI vise à bâtir un espace sécurisé, compétitif et créateur d’emplois stables, à réduire la dépendance alimentaire dans la zone sud-ouest de l’océan Indien et à répondre aux nombreux défis posés aux Petits États insulaires en développement (PEID) dans leurs efforts d’intégration au

⁶¹ W. BERTILE, « La construction politique de la COI », *Témoignages*, lundi 25 novembre 2013, p. 7.

marché international et au marché mondial. L’Axe III est un axe écologique qui doit inciter les autorités gouvernementales des pays membres à accroître le niveau de vie des populations indianocéaniques par une valorisation de l’ensemble de leurs ressources terrestres et marines et un développement socio-économique toujours plus respectueux de l’environnement régional. Enfin, l’Axe IV est un axe à vocation éducative et scientifique dont l’objectif est de permettre l’épanouissement de la culture, de l’éducation, de la recherche et de la santé, tout en donnant vie au concept fédérateur d’« *indianocéanisme* ».

Ainsi, les missions qui incombent à la COI sont éclectiques. Mais faut-il s’en étonner quand on sait que l’Accord général de coopération signé à Victoria en 1984 a prévu une coopération tous azimuts entre ses membres ? Parfois excessive dans la poursuite d’objectifs souvent complexes et portant sur des périodes plus ou moins brèves, la diversification des programmes de la COI peut aller à l’encontre de l’efficacité recherchée. La critique peut notamment être formulée dans des secteurs perfectibles où existent des intérêts communs privilégiés pour les cinq États membres. Dans cette optique, il convient d’analyser tour à tour le développement des échanges économiques et commerciaux (1), la gestion pérenne des ressources halieutiques (2), l’affermissement de l’industrie du tourisme (3) ainsi que la promotion de la culture, de l’éducation et de la santé dans l’Indianocéanie (4).

1/ Le développement des échanges économiques et commerciaux

En ce domaine, la COI n’a pas attendu le PDS, élaboré en 2013, pour aborder l’une des questions essentielles qui correspond à l’Axe II. De fait, l’un des premiers dossiers examinés par la COI a été celui des échanges commerciaux, au départ quasi inexistant. Frédérique Cadet souligne que la première action menée a consisté à dresser « *l’inventaire des produits susceptibles de faire l’objet d’échanges entre les îles* »⁶². À cette fin, un Comité régional des échanges commerciaux (CREC) a été créé pour parvenir à une meilleure connaissance de la situation économique de l’Indianocéanie et présenter des suggestions. Sur proposition du CREC, le Conseil des ministres de la COI s’est ainsi prononcé, en priorité, pour la publication d’un guide régional de l’import-export, capable de donner des informations sur les produits disponibles dans la région et les procédures applicables, tant à l’importation qu’à l’exportation. Il s’est également montré favorable à l’organisation de foires régionales avec le label « *COI* » dont la première a eu lieu à Saint-Denis de La Réunion, du 29 septembre au 8 octobre 1989. En vertu d’une convention de partenariat conclue en 2007, la COI a décidé, par la suite, de travailler de conserve avec l’Union des chambres de commerce et d’industrie des îles de l’océan Indien (UCCIOI) pour la formation et le perfectionnement des cadres en matière commerciale.

⁶² F. CADET, préc., p. 44.

Entre temps, le Conseil des ministres de la COI, réuni à Victoria en avril 1989, a adopté le « *Plan d'action pour la coopération entre les îles de l'océan Indien* ». Pour concrétiser un projet de nature à promouvoir les échanges inter-îles, il a, par la suite, créé le Comité régional de coopération industrielle (CRCI) qui a siégé à Antananarivo, en novembre 1989, afin d'aborder la question de l'abaissement des barrières douanières. Après avoir entériné la décision du Conseil des ministres en faveur de la mise en place dans l'espace indianocéanique d'« *une zone de libre échange à laquelle pourrait s'associer La Réunion* », le II^e Sommet de la COI qui a siégé à Saint-Denis en 1999 a, pour sa part, souhaité le concours du secteur privé au Programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE). Mis en œuvre dès le 1^{er} juin 1996, ce programme est, d'emblée, présenté comme la clé de voûte du développement économique intra-zonal. Le PRIDE a eu pour mission de renforcer le processus d'intégration régionale en facilitant la circulation des capitaux, des marchandises, des personnes et des services entre les États membres de la COI par l'élimination progressive des barrières tarifaires qui entravent les flux commerciaux entre États ACP, membres de l'institution régionale.

Mais voici à l'occasion un nouvel élément important de particularisme de la France au sein de l'Indianocéanie. En facilitant la libéralisation des échanges inter-îles, le PRIDE vise à instaurer une zone de libre-échange entre les seuls États ACP, membres de la COI. C'est dire que La Réunion ne participe pas aux échanges commerciaux préférentiels applicables dans les autres États membres. Les conventions de Lomé ont toutefois laissé la possibilité de négociations directes entre la France et ces États ACP.

En dépit des ingéniosités déployées par la COI, la progression des échanges inter-îles dans le cadre du PRIDE a été modeste. Pour expliquer ce constat décevant, il convient de mettre une nouvelle fois l'accent sur les disparités qui existent entre les économies des États ACP, membres de la COI. Force est également de reconnaître que le renforcement des échanges inter-îles n'est pas perçu comme une priorité par les responsables de certains États. On peut néanmoins regretter que ce programme multifonctionnel ait été, comme beaucoup d'autres, limité dans le temps : il a en effet pris fin en 2005.

En 2008, un colloque organisé aux Seychelles – sur le thème « *Mondialisation et intégration régionale : l'avenir de la COI* » – révèle toutefois un regain d'intérêt de la part des États pour l'économie et le commerce afin de redonner à ces deux pôles toute leur place dans le cadre d'une coopération régionale efficiente. Plus récemment, le PDS – adopté le 17 janvier 2013 par le Conseil des ministres de la COI – se prononce, dans son Axe II, pour la création d'un espace économique et commercial d'échanges sur la base d'une approche progressive et « *à géométrie variable* ». L'idée prédominante est que l'institution régionale doit servir d'aiguillon à l'intégration des États membres. Dans cette optique, la COI vise à encourager la modernisation des infrastructures de désenclavement de ses membres au triple plan aéroportuaire, portuaire et

numérique⁶³, la gestion durable de l'eau pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations indianocéaniques ainsi que le traitement ou recyclage des déchets pour protéger l'environnement régional, sans oublier une aide au secteur privé afin d'intensifier les échanges entre les pays du bassin sud-ouest de l'océan Indien. En vue de contribuer à ces objectifs, le Programme d'appui au Comité interrégional de coordination (CIRC) a été décidé pour la période 2010/2016 : il est mis en œuvre par la COI en partenariat avec les autres organisations régionales d'Afrique orientale, australe et de l'océan Indien (AFOA-OI), dans le respect des finalités de l'Union africaine et avec le concours de l'Union européenne à hauteur de 11,5 millions d'euros.

De même, pour rendre plus compétitifs les produits agricoles et industriels de ses membres qui sont très éloignés des principaux marchés internationaux européens et asiatiques et tributaires de sources d'énergies fossiles (charbon, gaz et hydrocarbures), la COI est décidée à agir dans le domaine des énergies renouvelables – biomasse, énergies éolienne, marine et solaire, géothermie et hydroélectricité – qui sont, pour la plupart, abondantes, mais encore sous-exploitées dans l'océan Indien. Dans le but de conduire l'Indianocéanie vers l'indépendance énergétique, la COI a la responsabilité d'un Programme énergies renouvelables et efficacité énergétique (PEREE), financé par l'Union européenne à hauteur de 15 millions d'euros pour la période 2014/2017. Ce programme vise notamment à améliorer l'accès de ces États à des sources d'énergie non polluantes et à des prix compétitifs dans l'intérêt bien compris des populations indianocéaniques et des entreprises privées qui, par définition, sont créatrices d'emplois.

La libre circulation des personnes et des travailleurs dans la zone sud-ouest de l'océan Indien apparaît également nécessaire pour assurer son développement. Mais cette libre circulation est encore loin d'être effective, notamment entre La Réunion et les quatre États ACP, membres de la COI. Aussi, l'institution régionale est-elle désormais résolue à s'impliquer dans la gestion des flux migratoires, une gestion qui – comme le souligne, avec lucidité, Jean Claude de l'Estrac – pose « *de nombreux défis économiques et sociaux* » tout en générant « *aussi des opportunités* »⁶⁴. À cette fin, une réunion des dirigeants de la COI et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a siégé les 25 et 26 novembre 2013 à Port-Louis sur le thème : « *Intégration des migrations dans la planification du développement* ». Signé le 25 novembre 2013 par la COI et l'OIM en présence d'un représentant de l'Union européenne, un protocole de coopération entérine l'établissement par des experts régionaux d'une liste de recommandations aux instances compétentes de la COI dans le but de faciliter la mobilité des personnes et des travailleurs entre les pays de l'Indianocéanie tout en prenant en

⁶³ La triple connectivité – aérienne, maritime et numérique – des États de la zone sud-ouest de l'océan Indien sera abordée dans le cadre des objectifs poursuivis par la COI en matière touristique. Voir *infra*.

⁶⁴ ANONYME, « Atelier "Migration et développement". Les données migratoires au service de la COI », *Témoignages*, jeudi 28 novembre 2013, p. 9.

considération des problèmes connexes importants comme la sécurité des frontières étatiques et l'immigration clandestine.

Mais la COI ne s'implique pas uniquement au niveau de l'économie et du commerce en général. Elle entend aussi promouvoir la coopération inter-îles dans un secteur économique prometteur : celui de l'économie marine ou « *économie bleue* » qui implique une exploitation responsable et durable des ressources naturelles vivantes de la partie occidentale de l'océan Indien. Encore convient-il d'observer, en ce domaine pourtant ciblé, une diversification parfois excessive des interventions de la COI.

2/ La gestion pérenne des ressources halieutiques

La mer suscite des convoitises grandissantes depuis le surgissement du concept de zone économique exclusive (ZEE) large de 200 milles nautiques (370, 400 kilomètres), une largeur calculée à partir de la laisse de basse mer lorsque la côte est rectiligne. Engendré de manière coutumière à l'initiative des pays en développement, dans le cadre d'un Nouvel ordre économique international (NOEI), le concept de ZEE a été codifié par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982. En vertu de l'article 56 de cette Convention, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, l'État côtier exerce dans la ZEE « *des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol* »⁶⁵.

Suite à la consécration relativement véloce du concept de ZEE qui est, sans conteste, un des aspects majeurs de la restructuration du système juridique international des espaces océaniques, les États membres de la COI exercent désormais des droits souverains sur de véritables empires maritimes et, par ricochet, sur des ressources biologiques substantielles, encore sous-exploitées, mais déjà menacées.

Mais là encore, la COI n'a pas attendu le PDS, élaboré en 2013, pour aborder une question qui figure dans l'Axe II, relatif à l'économie. Afin de maîtriser la pêche au thon, les Comores, la France, Madagascar et Maurice ont décidé – dès 1986 – de créer l'Association pour l'exploitation des ressources thonières de l'océan Indien. Cette initiative a permis à la COI d'obtenir l'aide financière de l'Union européenne et l'assistance technique de la France⁶⁶. Le

⁶⁵ Consulter la Convention des Nations unies sur le droit de la mer in P.-M. DUPUT et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 653-801 et notamment p. 689. Concernant le concept de ZEE, consulter également P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2014, p. 833-837.

⁶⁶ Afin de collecter et d'analyser les données sur les ressources en thon dans la partie occidentale de l'océan Indien, un comité scientifique a été créé. Cette création s'est aussitôt traduite par un nouvel et louable élément de particularisme de la France au sein de la COI : ce pays a en effet mis au service de l'institution

programme de pêche pélagique a eu pour but d'optimiser la gestion de la ressource thonière en faisant évoluer les techniques de pêche au thon du stade artisanal à celui de la production industrielle. Pour réaliser le Programme thonier régional (PTR1) pour la période 1987/1996, un thonier polyvalent a été affrété pour évaluer les ressources thonières dans la partie occidentale de l'océan Indien et tester de nouvelles techniques de pêche. Son entrée en service a été l'une des premières concrétisations de la coopération au sein de la COI. L'expérience ayant été jugée positive, un deuxième Programme thonier régional (PTR2) a été décidé pour la période 1996/2005.

Par la suite, la COI est intervenue pour assurer une gestion pérenne de l'ensemble des ressources halieutiques qui sont vitales pour les économies de l'Indianocéanie, dès lors qu'elles sont génératrices de revenus et contribuent à réduire la dépendance alimentaire des populations toujours plus nombreuses du bassin sud-ouest de l'océan Indien. C'est en ce sens que s'est prononcé le III^e Sommet de la COI qui a siégé à Antananarivo, le 22 juillet 2005. Tout en confirmant cet objectif dans sa Déclaration finale de Moroni, le 23 août 2014, le IV^e Sommet a tenu à le compléter pour tenir compte des nouvelles menaces qui pèsent depuis quelques années sur l'océan Afro-asiatique. Après avoir rappelé l'impérieuse nécessité d'une action commune pour la « *conservation et la gestion durable des ressources marines et halieutiques* » de l'Indianocéanie, le Sommet a déclaré que les États devaient également assurer « *la promotion d'une économie bleue et océanique créatrice d'emplois et de croissance, qui nécessite également un environnement maritime sécurisé* ». Ainsi est officiellement donnée compétence à la COI pour intensifier la lutte contre la pêche clandestine et combattre le fléau de la piraterie maritime.

Concernant, en tout premier lieu, les actions à mener contre la pêche illégale, celles-ci devraient monter en puissance, dès lors que cette activité économique irrégulière – une activité non déclarée et non réglementée (ANN) – est de plus en plus préjudiciable aux populations indianocéaniques. Avant même la tenue du IV^e Sommet de la COI, un projet de coopération inter-îles a été adopté afin de combattre la pêche illicite et promouvoir une gestion responsable et équitable des ressources halieutiques : il s'agit du Programme régional de surveillance des pêches (PRSP), financé par l'Union européenne à hauteur de 12 millions d'euros pour la période 2007/2011. Dans le prolongement du PRSP, il faut mentionner le programme régional pêche *SmartFish* mis en œuvre par la COI en partenariat avec les autres organisations régionales d'Afrique orientale, australe et de l'océan Indien (AFOA-OI) et toujours avec le soutien de l'Union européenne : à hauteur de 21 millions d'euros pour la première phase (2011/2014) et de 16 millions pour la seconde (2014/2017). Le dispositif *SmartFish* a pour but

indianocéanique les ingénieurs et techniciens de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). Au départ du Port de la Pointe des Galets à La Réunion, cet organisme – reconnu au plan international – a pu ainsi contribuer à promouvoir l'exportation des technologies de pointe françaises vers les autres États membres de la COI.

principal d'élever le niveau de développement économique dans la région élargie de l'AFOA-OI par une exploitation durable des ressources halieutiques. Mais comme par passé, il permet également aux patrouilleurs maritimes des États membres de la COI, à des avions de patrouille maritime et à un satellite radar d'intervenir dans des campagnes de surveillance afin de faire respecter les législations nationales et régionales de gestion des pêches. Il est toutefois permis de douter de sa pleine efficacité : comme dans le cadre du PRSP, cette action qui se veut essentiellement dissuasive n'est pas permanente et ne peut, de surcroît, mobiliser que quatre ou cinq patrouilleurs maritimes dans les ZEE des cinq États membres qui s'étendent – faut-il le souligner ? – sur quelque cinq millions et demi de kilomètres carrés, soit deux fois la superficie de la Méditerranée.

La surveillance des pêches est primordiale pour le développement d'une branche importante de l'économie de l'Indianocéanie. Mais la COI a également pour mission d'assurer un « *environnement maritime sécurisé* » : elle doit intervenir pour préserver les eaux environnantes des États membres du risque majeur de la piraterie qui prospère depuis plusieurs années à la Corne de l'Afrique, au large des côtes somaliennes et yéménites, et, aujourd'hui, dans toute la zone occidentale de l'océan Indien. Pour faire face à ce danger bien réel et de plus en plus diversifié qui menace l'industrie de la pêche hauturière et la navigation maritime⁶⁷, la COI a réagi en prenant part au Programme régional pour la promotion de la sécurité maritime, connu sous l'acronyme MASE (*Maritime Security*) et financé à hauteur de 37,5 millions d'euros par l'Union européenne pour la période 2013/2018. Comme le programme *SmartFish*, le programme MASE est mis en œuvre par la COI en partenariat avec les autres organisations intergouvernementales de l'AFOA-OI et le soutien des instances internationales traditionnelles de la lutte anti-piraterie comme l'Organisation maritime internationale (OMI) et le bureau Interpol. Grâce à la mobilisation des crédits communautaires, la COI a pu ainsi anticiper en constituant une unité anti-piraterie (UAP) qui est basée aux Seychelles pour des raisons d'efficacité et regroupe à Victoria des experts en piraterie maritime mis à disposition par les États membres. Cette unité anti-piraterie est opérationnelle depuis le 1^{er} juin 2012. Mais elle est encore peu étoffée et, de surcroît, sporadique. Il est donc permis, de nouveau, de s'interroger sur sa crédibilité ou son caractère dissuasif.

Il faut néanmoins souhaiter que les espoirs mis dans les programmes de gestion responsable des ressources marines et de lutte contre la pêche clandestine et la piraterie maritime portent leurs fruits. Mais est-il approprié pour la COI

⁶⁷ Il s'agit de faire face à la « *criminalité transnationale* » – entendue *lato sensu* – qui englobe les menaces et actions terroristes, le trafic international de stupéfiants, le tourisme sexuel, la pêche illégale et les agressions commises en haute mer qui se sont multipliées au cours des quinze dernières années dans l'océan Indien occidental. Il s'agit en conséquence d'intercepter les « *flibustes de la mer* » afin de les juger et d'agir, en parallèle, contre les flux financiers internationaux irréguliers générés par la piraterie maritime. ANONYME, « Mer. La COI mutualise la surveillance des pêches par satellite », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mercredi 19 février 2014, p. 10.

d'élargir encore davantage le champ de ses activités en intervenant dans les secteurs voisins de la pêche côtière, de l'aquaculture, de l'écologie littorale ou encore dans le domaine concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des États membres de l'Indianocéanie – un domaine majeur qui implique le renforcement de la résilience de l'agriculture⁶⁸ – sans oublier celui de la prévention et de la répression des pollutions accidentelles ou volontaires du milieu océanique par les hydrocarbures⁶⁹ ? Toujours est-il qu'en adoptant en 2013, dans le PDS, l'Axe III qui a une vocation écologique, le Conseil des ministres de la COI a répondu de manière positive à cette interrogation.

Les responsables de la COI sont en effet convaincus que la promotion d'activités économiques bénéfiques aux populations des États membres implique un respect de plus en plus rigoureux de l'environnement terrestre et marin de l'espace indianocéanique. À cette fin, le Programme *Islands*, financé à titre principal par l'Union européenne à hauteur de 10 millions d'euros pour la première phase (2011/2014) et de 7,5 millions d'euros pour la deuxième (2014/2017), a pour objet d'aborder des sujets d'une brûlante actualité : ceux concernant les risques naturels grandissants à la suite des perturbations climatiques et la protection des écosystèmes littoraux, des récifs coralliens et des zones côtières dans la région de l'AFOA-OI⁷⁰, sans oublier la question connexe et non moins urgente de la mise en œuvre de stratégies politiques et économiques spécifiques dans les Petits États insulaires en développement (PEID) de plus en plus vulnérables et qui, par suite, sont en droit de revendiquer un statut *sui generis* au sein de la Communauté internationale et un traitement différencié, conformément aux recommandations de la troisième Conférence internationale des Nations unies sur les PEID tenue à Apia (capitale des îles Samoa) du 1^{er} au 4

⁶⁸ Le renforcement de la sécurité alimentaire dans le sud-ouest de l'océan Indien implique que Madagascar – un pays qui détient plus de 90 % des terres arables de cette région – devienne le « Grenier de l'Indianocéanie ». Mais en ce domaine, tout reste à faire pour permettre à ce souhait de devenir réalité. R. MBOG, « À Madagascar, la lutte des paysans contre la faim », *Le Monde*, mardi 7 avril 2015, p. 5.

⁶⁹ Financé par la Banque mondiale et le Fonds mondial pour l'environnement (FME), un plan destiné à prévenir les risques de pollution marine et côtière dans l'océan Indien occidental et le canal de Mozambique – « la route des cyclones et des grands pétroliers » – a été mis en place au cours de la période 2008-2012. Il implique un système de contrôle des bateaux-citernes au niveau portuaire. Mais voici une nouvelle spécificité positive concernant la France au sein de la COI : à la suite d'une initiative de ce pays, la coopération régionale en matière de lutte contre la pollution marine peut compter sur les outils de télédétection par satellite, désormais disponibles à La Réunion.

⁷⁰ Un comité de pilotage du projet Réseau des aires marines protégées (RAMP) des États membres de la COI a été mis sur pied pour la période 2006/2010. La préservation des écosystèmes côtiers, marins et insulaires et la conservation à un stade optimal des ressources biologiques apparaissent comme les objectifs prioritaires d'une stratégie régionale aujourd'hui concrétisée par une liste d'une trentaine de sites prioritaires pour la sauvegarde de la biodiversité dans l'espace indianocéanique, dont le parc marin de Mohéli aux Comores et celui Balaclava à Maurice. Dans le prolongement du projet RAMP, le Programme biodiversité financé par l'Union européenne à hauteur de 15 millions d'euros pour la période 2014/2017 est mis en œuvre par la COI en partenariat avec les organisations internationales de l'AFOA-OI afin de promouvoir des modes de gestion adaptés et coordonnés de la biodiversité marine dans les États côtiers, membres de l'AFOA-OI. ANONYME, « Comores. La COI renforce la surveillance des coraux », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 29 septembre 2015, p. 48.

septembre 2014⁷¹, elles-mêmes confirmées par « l'Accord de Paris » adopté le 12 décembre 2015 par la 21^e Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21)⁷².

Une politique environnementaliste drastique dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien apparaît aujourd'hui d'autant plus nécessaire – voire incontournable – aux autorités gouvernementales des États membres de la COI qu'elle peut avoir des conséquences positives directes et non négligeables dans un autre secteur également riche de promesses au plan économique : celui du tourisme.

3/ L'affermissement de l'industrie du tourisme

Le tourisme représente une carte maîtresse pour l'avenir des États membres de la COI dont les économies sont essentiellement agricoles et tendent souvent à la monoculture, quand elles ne reposent pas sur des produits difficiles à exploiter ou à écouler. Dans ces pays, un afflux important et régulier de touristes peut contribuer à l'amélioration de la balance des paiements par un apport de devises étrangères et à la création de nombreux emplois. Faut-il néanmoins préciser que la COI prend, dans ce secteur fragile, la suite de l'Alliance touristique de l'océan Indien (ATOI) dont étaient déjà membres les Comores, La Réunion, Madagascar, Maurice et les Seychelles⁷³ ? Créée à Port-Louis en 1966 à l'initiative de la France, l'ATOI avait en effet été dissoute, dès 1977, faute de résultats probants⁷⁴.

Malgré cet échec, la promotion du tourisme – une industrie « *sans cheminée et sans fumée* » – apparaît inéluctable dans le cadre d'une structure régionale homogène. Les circuits touristiques inter-îles sont d'autant plus concevables que les États de la COI disposent de patrimoines naturels singuliers. Maurice peut ainsi procurer aux touristes les plaisirs de ses plages et de ses vastes lagons, La Réunion les émotions de ses hautes montagnes, de ses cirques et de son volcan en activité tandis que Madagascar peut offrir les joies de la pêche, de la chasse et de son folklore, lui-même très éclectique. Les Comores volcaniques et musulmanes s'opposent aux Seychelles coralliennes et christianisées. Dès lors, ne serait-il pas judicieux d'envisager des parcours environnementalistes et culturels indianocéaniques permettant de visiter des sites classés par l'UNESCO ou déjà reconnus au plan international comme le volcan Karthala à la Grande Comore, les Tsingy du Bemaraha à Madagascar, le Morne Brabant à Maurice, le Parc National au cœur de La Réunion et la Vallée de Mai dans l'île de Praslin aux Seychelles ?

⁷¹ F. AUMOND, « Les petits États insulaires en développement », *RGDIP*, 2015, n° 3, p. 605-631.

⁷² Consulter à ce sujet S. ROGER, « États-Unis et Chine entretiennent la dynamique sur le climat. À l'ONU, 175 pays ont signé l'accord de Paris contre le réchauffement », *Le Monde*, dimanche 24-lundi 25 avril 2016, p. 6 ; E. BOURDONCLE, « Convention-cadre sur les changements climatiques. 21^e Conférence à Paris, le renouveau du multilatéralisme ? », *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, 2016, n° 1, p. 76-78.

⁷³ A. ORAISON, « La rénovation de l'Alliance touristique de l'océan Indien », *APOI*, 1974, volume I, p. 265-287.

⁷⁴ A. ORAISON, « La disparition de l'ATOI », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 22 septembre 1977, p. 14.

Pour rendre toujours plus attractifs les États membres au plan touristique, la COI doit déjà utiliser tous les supports d'information existants : affiches, brochures, livres, annuaires touristiques, plans itinéraires ainsi que les articles inspirés. Encore convient-il d'ajouter les conférences, les festivals et les salons internationaux du tourisme, les émissions de radio et de télévision qui évoquent un climat ainsi que la photographie, le disque, le film et le site Internet⁷⁵. Ces supports sont irremplaçables pour assurer l'essor touristique de n'importe quel État. Mais ils sont coûteux et parfois même très onéreux pour certains d'entre eux. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit d'États exigus et peu peuplés, comme c'est le cas pour la plupart des États membres de l'Indianocéanie. Autant dire que la solidarité inter-îles en matière touristique apparaît inévitable dans le cadre de la COI. La solidarité indianocéanienne peut notamment être bénéfique à La Réunion qui a un grand retard à combler sur Maurice et les Seychelles⁷⁶.

Dès 1986, la COI décide la publication d'un livre tiré à 10 000 exemplaires et la réalisation d'un film de 20 minutes sur les atouts touristiques de l'Indianocéanie. Par la suite, le Conseil des ministres, réuni à Port-Louis les 17 et 18 avril 1996, adopte le Programme régional de soutien au tourisme (PRST) qui donne aux États membres la possibilité de participer aux salons internationaux du tourisme. Sous la direction du professeur Jean-Michel Jauze de l'Université de La Réunion, la COI a publié en 2016 un nouvel ouvrage collectif intitulé « *Patrimoines partagés : traits communs en Indianocéanie* »⁷⁷, après avoir réalisé en 2014 une vidéo avec le concours de l'UNESCO. Intitulé « *IndianOcéanie : nous, vous, îles, elles...* », ce court-métrage vise à faire connaître l'originalité et la grande diversité du patrimoine culturel immatériel des pays membres, à travers cinq événements significatifs : le Grand Mariage aux Comores, le Famadihana ou Fête du Retournement des Morts à Madagascar, le Dipavali ou Fête de la Lumière à Maurice, la Fêt Kaf du 20 Décembre à La Réunion et le Festival Kreol aux Seychelles.

Mais en dépit des efforts de promotion à ce jour prodigués, la vente en commun de l'espace indianocéanique n'est pas encore une réalité tangible. Les résultats obtenus en ce domaine par la COI sont variables d'un pays à l'autre. Le tourisme se porte bien à Maurice et aux Seychelles en raison de leurs patrimoines balnéaires incomparables et il est en expansion à La Réunion qui a fait un effort pour la formation du personnel hôtelier, au cours des deux dernières décennies. Mais tout reste à faire aux Comores et à Madagascar qui sont dépourvus des infrastructures de base et n'attirent pas les touristes en raison d'une instabilité

⁷⁵ Le site de la COI www.commissionoceanindien.org vise à améliorer les informations économiques et commerciales dont peuvent disposer les opérateurs économiques dans la zone sud-ouest de l'océan Indien.

⁷⁶ J. SARTRE, « Paris. Rapport annuel de la Cour des Comptes. Le tourisme réunionnais cloué au pilori », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 12 février 2014, p. 11.

⁷⁷ La version numérique de cet ouvrage peut être consultée sur le site précité de la COI : www.commissionoceanindien.org. Consulter également J.-M. JAUZE, « *Patrimoines partagés : traits communs en Indianocéanie* », La Réunion, Épica éditions, 2016, 224 pages.

politique chronique, déjà évoquée. Pour créer une destination attractive et commune dans l'Indianocéanie, il serait souhaitable que la COI concrétise le projet de création d'une Association du tourisme des îles de l'océan Indien (ATIOI), cogérée par les États membres et le secteur privé : pour y parvenir, un Programme régional pour le développement du tourisme (PRDT) financé par l'Union européenne et la France à hauteur de 7,4 millions d'euros a bien été réalisé entre 1994 et 2001. Mais comme les tentatives précédentes, ce programme n'a pas donné les résultats escomptés.

Dès sa prise de fonction en 2012, le Secrétaire général de la COI s'est, à son tour, penché sur la question du développement du tourisme en direction des « *Îles Vanille* » et celle de l'essor du tourisme inter-îles. De fait, ces questions sont interdépendantes et liées à la connectivité aérienne, considérée comme un des principaux facteurs d'intégration économique dans le sud-ouest de l'océan Indien. Après avoir soutenu en 2013 et 2014 un projet visant à la création d'une compagnie aérienne commune aux États membres de la COI, née de la fusion des compagnies existantes, Jean Claude de l'Estrac a été contraint en 2015 de faire preuve de réalisme, face aux oppositions de certains États. Dans le cadre d'une « *stratégie aérienne régionale* », le Secrétaire général entend désormais améliorer la desserte inter-îles par la mise en place de vols réguliers entre les pays indianocéaniques, la simplification des formalités pour les voyages inter-îles et une baisse sensible du prix des billets d'avion pour le transport des passagers ayant la nationalité des États membres⁷⁸. Pour atteindre ces objectifs, les représentants des cinq compagnies aériennes de l'Indianocéanie – Air Austral, Air Madagascar, Air Mauritius, Air Seychelles et Air Inter-Îles de l'Union des Comores – ont conclu à Antananarivo, le 21 septembre 2015, un accord portant création de « *l'Alliance Vanille* ». La création d'une compagnie aérienne *low cost* pour le transport régional a aussi été envisagée⁷⁹. Le renforcement de la connectivité aérienne régionale apparaît ainsi comme un des moyens permettant à l'Indianocéanie de devenir toujours plus intégrée, solidaire et prospère. De même, le Secrétaire général de la COI est-il favorable à une « *stratégie maritime régionale* » qui implique la mise en place d'un système de cabotage régulier inter-îles dans le cadre d'un partenariat entre secteur public et secteur privé après modernisation et extension des infrastructures portuaires de la région, notamment celles des Comores, de Madagascar et des Seychelles.

Certes, la valorisation des liaisons aériennes et maritimes inter-îles est de nature à favoriser les échanges au sein de l'espace indianocéanique et à promouvoir le tourisme intra-zonal. Cette conviction a été exprimée par le IV^e Sommet de la COI qui a siégé à Moroni le 23 août 2014. Toutefois, dans leur Déclaration finale, les chefs d'État et de Gouvernement ont voulu aller plus loin en

⁷⁸ A. DUPUIS, « Selon Jean Claude de l'Estrac : "La coopération entre compagnies aériennes de la zone est en marche" », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 7 février 2015, p. 14.

⁷⁹ S. F., « Régionales 2015. Compagnie *low cost* indianocéanique », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 14 octobre 2015, p. 10.

reconnaissant non seulement « *l'importance pour l'Indianocéanie d'améliorer la connectivité globale de la région, qu'il s'agisse de desserte maritime, déterminante pour le commerce* » et « *de desserte aérienne, déterminante pour le tourisme et les affaires* », mais aussi la « *connectivité numérique, déterminante pour les entreprises, l'investissement et le transfert de technologies* ».

Dès lors qu'elle veut contribuer à accroître les flux touristiques à destination des États membres, la COI doit encourager la promotion des techniques les plus modernes dans le domaine des télécommunications. C'est dans ce contexte que le PDS a été adopté par la COI en 2013 et complété, en 2015, par un programme régional de connectivité numérique, baptisé « *e-COI 2020* ». Pour justifier un ambitieux programme d'infrastructures visant à connecter l'Indianocéanie par l'installation d'un nouveau câble sous-marin à fibre optique, le Conseil des ministres de la COI, réuni à Antananarivo le 20 mai 2015, a mis l'accent sur le rôle grandissant du secteur des télécommunications comme facteur de progrès économique pour chacun de ses membres. De fait, une connexion numérique accessible et compétitive des îles du sud-ouest de l'océan Indien est de nature à faciliter leur intégration au sein de marchés régionaux et internationaux plus vastes.

Mais au risque de s'impliquer encore davantage dans de nouveaux objectifs fluctuants, les responsables des États membres de la COI considèrent que l'institution régionale doit aussi intervenir dans la gestion des risques naturels qui menacent l'Indianocéanie⁸⁰, prendre en compte ses traditions, son artisanat⁸¹ – un secteur de nature à intéresser, il est vrai, les touristes – et son histoire, sans oublier son folklore, ses festivals créoles et sa littérature. Sur un plan plus général, la COI entend agir – ainsi que le recommande, en 2013, le PDS dans l'Axe IV – pour la promotion de la culture, de l'éducation et de la santé des populations qui vivent souvent avec de grandes difficultés dans le sud-ouest de l'océan Indien.

4/ La promotion de la culture, de l'éducation et de la santé

Pour donner corps et vie au concept d'Indianocéanie et permettre l'émergence d'une véritable conscience régionale encore diffuse dans l'opinion publique des États membres, la COI est décidée à prendre en compte la dimension historique du développement de ces pays par des programmes relatifs à la sauvegarde et à la valorisation des cultures et des langues des peuples de cette partie du monde. Mais une nouvelle fois, il convient de mettre l'accent sur un

⁸⁰ Afin de lutter contre la vulnérabilité des îles indianocéaniques due à des changements climatiques récents et de plus en plus manifestes, la COI a ainsi organisé le 12 juin 2012 à Port-Louis une réunion de mobilisation de ses partenaires techniques et financiers pour conforter le Programme de prévention et de gestion des risques naturels et des catastrophes (PGRNC), conçu pour la période 2011-2017.

⁸¹ Un Programme régional d'appui à l'artisanat (PRAA) dans les pays membres de la COI a déjà été financé par l'Union européenne à hauteur de 3,5 millions d'euros au cours de la période 1990/1996. Ce programme a ainsi permis de mettre en place une série de formations des artisans dans divers secteurs jugés porteurs : agro-alimentaire, boiserie, céramique et vannerie.

nouvel élément de particularisme positif de la France au sein de l'institution régionale. Ce pays a en effet un rôle moteur à jouer au sein de la COI dans la mesure où il est présent dans l'océan Indien occidental et d'abord à La Réunion, depuis plus de trois siècles et demi. Sous son égide, l'histoire a tissé entre les territoires insulaires de cette région du monde des liens très étroits que symbolisent la pérennité et la vitalité de la langue et de la culture françaises.

Comme l'histoire et l'insularité, la langue est un puissant facteur d'unité dans l'Indianocéanie. Totalemment ou partiellement de langue française, ses États membres adhèrent tous à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et ce n'est pas un hasard si l'Accord général de coopération entre les États membres de la COI conclu en 1984, les Protocoles d'adhésion de la France et des Comores à la COI signés en 1986, le Protocole additionnel de 1989, l'Accord de siège entre la COI et Maurice ainsi que le règlement intérieur de la COI sont rédigés en français. Outil de dialogue au sein de l'espace indianocéanique, la langue de Molière est de nature à faciliter les échanges inter-îles.

Dans ce contexte, la COI n'aurait-elle pas alors vocation à rester une organisation régionale de proximité ? Cette question quelque peu insolite – sinon incongrue – mérite d'être posée dans la mesure où l'adhésion d'États anglophones à la COI ainsi que l'attribution du statut d'État observateur à d'autres pays non francophones comme la Chine, l'Inde, les Maldives ou l'Australie, pourraient altérer le cadre géographique bien délimité par l'Accord général de coopération de Victoria aux pays du sud-ouest de l'océan Indien et remettre en cause la grande homogénéité linguistique de la COI qui se manifeste, depuis 1984, par le choix du français comme unique langue officielle et seule langue de travail.

Mais si la force du français est indéniable dans l'ensemble du bassin sud-ouest de l'océan Indien, les « *industries* » liées à cette langue ont encore, à ce jour, été peu exploitées par la COI. Pour y remédier, une étude de faisabilité technique et financière a été envisagée en 2013, au plan de la communication audiovisuelle, avec pour finalité la création d'une plateforme numérique régionale multimédia commune aux cinq États membres et à vocation essentiellement culturelle. Les programmes de cette plateforme numérique – déjà baptisée « *Océane TV* » – pourraient ainsi sensibiliser un grand nombre de personnes et, par suite, favoriser – selon l'expression pertinente et maintes fois répétée de Jean Claude de l'Estrac – « *l'émergence d'une authentique conscience régionale dans l'Indianocéanie* ».

Dans un autre domaine, une coopération universitaire existe depuis longtemps entre les États francophones de l'océan Indien. Mais comme beaucoup d'autres, cette solidarités inter-îles a d'abord prospéré à l'extérieur de la COI. Avec la création de l'institution régionale, il a été jugé utile de placer les cas dispersés de coopération universitaire sous l'autorité d'un organisme fédérateur.

Le I^{er} Sommet de la COI s'est ainsi prononcé à Antananarivo, le 16 mars 1991, sur le principe de la création d'une Université de l'océan Indien (UOI) et

cette création a été entérinée cinq ans plus tard par le Conseil des ministres de la COI, réunis à Port-Louis les 17 et 18 avril 1996. Opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 1998, l'UOI apparaît, après le PRIDE, comme le second programme d'envergure de la COI. Financée essentiellement par l'Union européenne, cette structure souple installée à La Réunion – une installation qui permet, au passage, de mettre l'accent sur un nouvel élément positif de particularisme de la France⁸² – a eu pour objectif principal la promotion de la recherche scientifique. L'UOI a eu aussi pour mission de faciliter la mobilité des étudiants de l'Indianocéanie par l'établissement d'équivalences dans les diplômes (« *diplômes passeports* ») et l'allocation de bourses (« *bourses de mobilité régionale* ») pour des formations ciblées intéressant la zone océan Indien. Le 3 décembre 1999, le II^e Sommet de la COI a souhaité une articulation plus étroite « *des activités et des moyens de l'Agence universitaire de la francophonie avec ceux de l'Université de l'océan Indien* ». À l'évidence, une dynamique avait été créée pour encourager la formation et la plénitude intellectuelles des populations indianocéaniques.

Mais comme la plupart des programmes déjà évoqués qui présentent la particularité fort contestable d'être conçus pour des périodes plus ou moins brèves, on doit tout particulièrement regretter que le programme visant à créer une « *université sans mur* » commune aux cinq États membres de la COI ait pris fin en 2005. Certes, d'autres actions ont été prévues au plan scientifique par l'institution régionale. Mais ces actions sont plus modestes dans leurs objectifs. Ainsi, le Conseil des ministres de la COI a-t-il décidé, le 11 avril 2014, la création d'un pôle régional « *Recherche-Éducation* » en vue de renforcer la compétitivité de l'Indianocéanie. Pour donner corps à ce projet, un accord de partenariat scientifique a été signé à Ébène le 19 septembre 2014 entre la COI et l'Institut de recherche pour le développement ((IRD). Ce partenariat complète celui qui a été conclu en juin de la même année avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Certes, il y a bien également des assises, des rencontres, des séminaires et des colloques réunissant, sous l'égide de la COI, des scientifiques de la zone sud-ouest de l'océan Indien comme celui qui s'est tenu à Mahébourg (Maurice), les 6 et 7 juin 2013, sous le titre : « *L'Indianocéanie, socle et tremplin de notre devenir* ». Mais ces rassemblements de chercheurs sont sporadiques et portent sur des points ciblés.

Nous restons convaincus que la recherche scientifique axée sur la zone océan Indien doit être réalisée dans le cadre d'une structure pérenne et complétée par la formation permanente d'étudiants des États membres de la COI sur les problèmes spécifiques à l'océan Indien occidental. C'est dire que la renaissance de l'Université de l'océan Indien et sa pérennisation nous apparaissent comme des leviers aptes à donner toujours plus de visibilité à la notion d'Indianocéanie et à

⁸² Entre 1998 et 2005, la Direction régionale de l'UOI a été installée à Saint-Denis dans les locaux de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines de l'Université de La Réunion. Ses frais d'installation et de fonctionnement ont été entièrement pris en charge par la France. Mais c'est une ressortissante de l'Union des Comores – Masseur Allaoui – qui a occupé le poste de Directrice régionale de l'UOI.

renforcer, par suite, le sentiment d'appartenance à une même communauté parmi les populations de cette région du monde.

La coopération régionale doit favoriser l'accès des peuples indianocéaniens à l'information, la culture et l'éducation. À l'évidence, un de ses objectifs prioritaires est de contribuer à leur épanouissement intellectuel. Mais au risque une nouvelle fois de se disperser, les problèmes de l'hygiène et du bien-être physique des individus – des problèmes au demeurant préoccupants – n'ont pas été occultés. La COI est résolue à agir pour promouvoir l'accès des femmes aux postes décisionnels dans le monde du travail, dès lors qu'elles sont des forces vives incontournables pour la concrétisation du concept d'indianocéanisme. Elle entend également lutter contre toutes les formes de discrimination basées sur le genre, notamment les maltraitances domestiques à l'égard des femmes et des jeunes filles.

De même, dans le domaine de la santé, plusieurs projets ont déjà été concrétisés. Après avoir ainsi réalisé le Programme plantes aromatiques et médicinales (PLARM) subventionné par l'Union européenne à hauteur de 2,2 millions d'euros pour la période 1988/1995 et destiné à recenser les plantes aromatiques et médicinales du sud-ouest de l'océan Indien, le Conseil des ministres de la COI, réuni à Port-Louis les 17 et 18 avril 1996, a adopté le Programme régional de santé (PRS) afin de combattre la malaria ou paludisme, une maladie encore endémique aux Comores et à Madagascar. Avec le concours financier de la Banque africaine de développement à hauteur de 7 millions d'euros, le Plan appui à l'initiative régionale de prévention du VIH/SIDA/IST – conçu pour la période 2006/2011 – a, pour sa part, été créé afin d'accroître la prévention contre le sida et améliorer les soins apportés aux malades.

Par la suite, un Réseau de surveillance et d'investigation épidémiologique (RSIE), financé par la France à hauteur de 5,6 millions d'euros, a été établi pour la période 2009-2013 avec une double finalité : détecter le plus tôt possible les épidémies afin de réduire leur impact sur les populations de la région indianocéanique par une mise en réseau des services publics de surveillance des maladies transmissibles – comme le chikungunya, la dengue, la leptospirose ou la malaria – et instaurer une unité de « *Veille sanitaire* » impliquant le renforcement des capacités d'action des ministères de la Santé des États membres de la COI par la formation d'épidémiologistes de terrain et de vétérinaires en nombre suffisant, en raison des liens très étroits entre épidémies et épizooties. Toujours financée par la France à hauteur de 6 millions d'euros afin de concrétiser le concept « *One health* » (« *Une seule santé* ») prôné par l'OMS, une deuxième phase du programme « *Veille sanitaire* » concerne la période 2013/2017⁸³.

⁸³ ANONYME, « Santé publique. Lancement de la 2^e phase du programme "Veille sanitaire" de la COI », *Témoignages*, mercredi 5 février 2014, p. 4.

Une remarque globale suffit à caractériser les programmes de la COI relatifs à la santé des populations des États membres. Les résultats obtenus à ce jour dans des domaines complexes et portant sur des périodes relativement courtes sont, dans l'ensemble, modestes. Le bilan de la COI au plan sanitaire reste donc mitigé. Quant à la coopération culturelle inter-îles proprement dite, elle se manifeste trop souvent encore sous le signe du folklore, quand elle ne se heurte pas à un certain scepticisme dans l'opinion publique indianocéanienne. Cependant, si le bilan ainsi présenté laisse à désirer, c'est peut-être autant en raison d'une absence de hardiesse de la part des responsables des États membres de la COI que d'un manque de diversification des moyens financiers mis à la disposition de l'institution régionale.

B.- Les moyens financiers insuffisants et peu diversifiés de la COI

Les États membres veulent-ils faire de la COI un outil performant au service de la coopération régionale ? Trois décennies après sa naissance, cette question prégnante est toujours d'actualité. Dans l'hypothèse où la volonté politique existe, reste à trouver le « *nerf de la guerre* » qu'est l'argent pour concrétiser les projets de la COI. Or, l'existence d'une organisation internationale dynamique entraîne des charges toujours plus importantes et diversifiées. Pour les couvrir, celle-ci doit donc impérativement se procurer les ressources correspondantes⁸⁴. En ce domaine, la COI n'échappe pas à la règle.

D'emblée, il est utile de savoir que son budget se décompose en deux branches : la branche fonctionnement et la branche investissement. La distinction s'impose dans la mesure où le modeste budget de fonctionnement de la COI est, en principe, financé par les États membres (1) tandis que son budget d'investissement est, pour l'essentiel, pris en charge par les aides financières en provenance des organisations internationales à vocation universelle comme les Nations unies ou à vocation régionale comme l'Union européenne qui est en fait – depuis l'origine – le principal bailleur de fonds de la COI (2).

1/ Le financement du budget de fonctionnement de la COI

Dans toute organisation intergouvernementale de type classique, la recette publique de droit commun est la contribution annuelle obligatoire versée par les États membres. Mais en ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, l'Accord général de coopération entre les États membres de la COI, signé à Victoria en 1984, est peu explicite. Dans son article 12, il se borne à poser le principe selon lequel « *les États signataires prennent en charge les dépenses occasionnées par leur participation à la présidence et aux sessions de la Commission* » (alinéa 1^{er}).

⁸⁴ Au sujet des modes de financement des organisations internationales à vocation universelle et à vocation régionale, consulter notamment P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 662-665.

Concrètement, les frais de déplacement des délégations nationales sont à la charge des États membres de l'institution régionale tandis que les dépenses liées à l'accueil de ces délégations et « à l'organisation matérielle des réunions » du Conseil des ministres sont supportées par l'État sur le territoire duquel se déroulent les réunions (alinéa 2).

Également signé à Victoria en 1989, le Protocole additionnel met, pour sa part, l'accent sur les principes d'unité, d'équilibre et d'annualité budgétaire. Dans son article 8, il indique que « toutes les recettes et dépenses » de la COI « figurent à son budget dans les conditions fixées par le Règlement financier prévu à l'article 10 ». Il précise que « le budget doit être équilibré en recettes et dépenses » et que « l'exercice budgétaire est de douze mois ».

Les contributions annuelles obligatoires incombant aux États membres sont fixées en fonction d'une clé de répartition. Établie par l'article 11 du Protocole additionnel, cette clé peut être modifiée, « à la demande d'un État membre », par décision du Conseil des ministres de la COI. Ainsi, après avoir revu à la baisse la quote-part de Madagascar – fixée à l'origine à 40 % – à l'initiative de ses dirigeants qui ont invoqué, en l'espèce, des difficultés d'ordre économique, le Conseil des ministres de la COI a remanié la clé de répartition. En 2016, celle-ci s'établit ainsi : Comores : 6 %, France : 40 %, Madagascar : 29 %, Maurice : 20 %, Seychelles : 5 %.

Les contributions obligatoires qui visent à financer le budget de fonctionnement de la COI peuvent déjà faire l'objet d'une double critique. D'abord, ces contributions sont plutôt modiques, pour ne pas dire dérisoires⁸⁵. En outre, les contributions de certains États sont parfois payées avec retard. En 1998, le Livre blanc sur « l'avenir de la COI » souligne ainsi, en page 9, que cette pratique courante a des répercussions fâcheuses : elle entrave l'action du Secrétariat général et accrédite l'idée dans l'opinion publique indianocéanienne que la COI est seulement un moyen de mettre en œuvre des projets financés par l'Union européenne et non « une émanation de la volonté de coopération des États membres ». Pourtant, bien que dénoncée, la pratique n'a pas disparu : aussi, lors de sa session tenue à Moroni les 27 et 28 août 2013, le Comité des OPL a donc insisté auprès des États membres de la COI pour que « les arriérés de contributions soient versés dans les meilleurs délais au Secrétariat général ».

Pour avoir un ordre de grandeur, les dépenses de fonctionnement de la COI se sont chiffrées en 2015 à 1,713 million d'euros, alors même que ses recettes ont été deux fois moins élevées. Le budget a servi à payer les salaires du Secrétaire général et de son personnel et à entretenir les locaux et le matériel du Secrétariat.

⁸⁵ Pour le budget 2015 de la COI, les recettes statutaires s'élèvent à 806 800 euros. Elles correspondent aux contributions annuelles obligatoires ainsi ventilées par État membre, soit : 48 408 euros pour les Comores (6 %), 322 720 euros pour la France/Réunion (40 %), 233 972 euros pour Madagascar (29 %), 161 360 euros pour Maurice ((20 %) et 40 340 euros pour les Seychelles (5 %).

Dès lors, une nouvelle et légitime interrogation surgit : les contributions statutaires mises à la charge des États membres de la COI sont-elles suffisantes pour permettre un fonctionnement régulier et efficient d'une organisation de coopération aux objectifs de plus en plus diversifiés ? Dans sa Déclaration finale faite à Moroni le 23 août 2014, le IV^e Sommet de l'Indianocéanie a franchement répondu par la négative, avant de formuler une suggestion : « *Conscients des ressources limitées du Secrétariat général de la COI, les chefs d'État et de Gouvernement encouragent l'organisation et les États membres à rechercher activement des solutions équitables de financements innovants* ».

2/ Le financement du budget d'investissement de la COI

Pour mener à bien ses projets, au nombre d'une dizaine en 2015, la COI a pu obtenir le concours financier de la part de certains États riverains de l'océan Indien comme l'Australie en 2013, un concours accordé en l'espèce pour faciliter la « *sortie de crise* » à Antananarivo et assurer la gestion des risques naturels aux Comores et à Madagascar. L'institution régionale a aussi obtenu le soutien de pays étrangers à l'océan Indien : depuis 2010, la Chine a ainsi manifesté, à plusieurs reprises, un intérêt pour certaines actions de coopération conduites par la COI. Elle a notamment versé des dons ou contributions volontaires afin de contribuer au renforcement des capacités administratives du Secrétariat général.

La COI a également bénéficié de l'assistance financière et technique de la Banque africaine de développement (BAD), de certains organes subsidiaires de l'ONU – Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) – et de l'appui d'une kyrielle d'institutions spécialisées intégrées dans la « *galaxie onusienne* » comme la FAO, le FIDA, le FMI, l'OIM, l'OIT, l'OMI, l'OMM, l'OMS, l'OMT, l'UNESCO ou la Banque mondiale⁸⁶. Mais la COI mise aussi sur l'implication du secteur privé, un secteur qui joue un rôle majeur de nature à favoriser la croissance. À cette fin, elle entretient déjà des liens privilégiés avec l'Union des chambres de commerce et d'industrie des îles de l'océan Indien (UCCIOI) dans le cadre d'une convention de partenariat conclue en 2007. De même, la COI cherche à tisser des relations avec les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises et les associations des pays membres de l'Indianocéanie.

Cependant, la multitude de partenaires existants ou potentiels, ainsi recensés, ne saurait masquer une réalité autant incontestable que pernicieuse. Depuis sa création, le principal bailleur de fonds de la COI est en effet l'Union européenne. De surcroît, les crédits versés par la première puissance économique

⁸⁶ À la suite d'une convention signée à Maurice le 8 mai 2015, la Banque mondiale a accordé à la COI un aide financière de 5 millions de dollars sous forme de dons afin de renforcer de manière durable et responsable la gestion des écosystèmes et des ressources halieutiques, aquaculture comprise, dans la zone occidentale de l'océan Indien. Mise en œuvre pour la période 2015/2021, la maîtrise d'ouvrage de ce programme est assurée par la Commission des pêches du sud-ouest de l'océan Indien (CPSOOI).

et commerciale du monde à l'institution régionale sont loin d'être négligeables : en 2015, ils représentent – selon l'aveu même de Jean Claude de l'Estrac – plus de 75 % des ressources financières allouées aux projets structurants des États insulaires de la zone sud-ouest de l'océan Indien. Dans la pratique, l'Union européenne intervient par le biais du Fonds européen de développement (FED). Dès lors, une question prégnante mérite d'être posée : comment expliquer ce « *partenariat historique* » privilégié et, à ce jour, indéfectible entre l'Union européenne et la COI ?

Dans le cadre d'une politique durable de coopération Nord-Sud, l'Union européenne a conclu depuis plus d'une cinquantaine d'années de nombreux et importants accords d'association avec les États en développement d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (États ACP) afin de soutenir leurs efforts de regroupement. Elle accepte ainsi de financer les projets régionaux qui favorisent l'épanouissement de la démocratie et de la bonne gouvernance ainsi qu'un développement économique harmonieux des États ACP, un groupe d'États qui inclut *ipso facto* les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, tous membres de la COI. Au double plan juridique et financier, l'institution indianocéanique peut ainsi compter sur plusieurs engagements internationaux multilatéraux majeurs dont le plus récent est l'Accord de partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 par les États ACP et l'Union européenne pour une durée de vingt ans⁸⁷. Ce traité diplomatique prend en fait le relai de la IV^e Convention de Lomé.

Mais dans le passé, la COI a surtout bénéficié des dispositions de la Convention de Lomé III qui vise à promouvoir la solidarité entre États ACP et entre États ACP et États voisins, convaincus de la libéralisation des échanges par l'élimination des obstacles administratifs, monétaires et tarifaires. Dans ce cadre juridique bien délimité, l'Union européenne s'est ainsi engagée à apporter « *une assistance financière et technique aux organismes régionaux existants ou à la création de nouveaux organismes régionaux lorsque ceux-ci s'avèrent indispensables pour réaliser les objectifs de la coopération régionale* ». Certes, ce traité intéresse principalement les pays ACP, membres de la COI. Mais une autre innovation de la Convention de Lomé III concerne également les collectivités territoriales françaises ultramarines. Insérée à la demande de la France pour stimuler la solidarité entre ses collectivités périphériques et les États ACP, l'Annexe VII dispose : « *Les Parties contractantes encouragent une plus grande coopération régionale dans la Caraïbe, l'océan Pacifique et l'océan Indien, qui impliquerait les États ACP, les pays et territoires d'outre-mer et les départements français d'outre-mer environnants* ».

Voici à l'occasion un nouvel élément de particularisme qui affecte la France au plan financier. Par l'intermédiaire du FED, l'Union européenne ne

⁸⁷ J.-L. CLERGERIE, A. GRUBER et P. RAMBAUD, *L'union européenne*, Paris, Dalloz, 2014, p. 955-962.

subventionne que les projets régionaux des États ACP, membres de la COI. Le financement de la participation de La Réunion aux programmes de coopération mis en œuvre par la COI est donc pris en charge par les collectivités territoriales de cette île et par les organismes français centraux de développement : il faut ici faire allusion aux ministères des Affaires étrangères, de la Coopération et des Outre-mer. Ainsi, si un programme coûte 250 000 euros, le FED le finance dans la proportion des 4/5, soit 200 000 euros pour les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, les quatre États ACP membres de la COI. Quant à la part incombant à la France, elle est assumée par les contributions de l'État, de la région (part non négligeable) et du département (part plutôt symbolique) de La Réunion, auxquelles s'ajoute un cofinancement plus ou moins important et régulier émanant du Fonds européen de développement régional (FEDER). Il en est ainsi à la suite d'une inévitable concertation entre les collectivités territoriales réunionnaises intéressées par les programmes, les ministères français impliqués, la préfecture de La Réunion et les instances compétentes de Bruxelles.

Mais l'accent doit aussitôt être mis sur un autre élément très important et positif de particularisme concernant la France : cet État est en effet le deuxième plus grand partenaire financier et technique de la COI après l'Union européenne. Jean Claude de l'Estrac souligne que le soutien de la France a représenté en 2015 17 % du financement global de la COI et qu'il se manifeste essentiellement par le truchement de l'Agence française de développement (AFD), une banque de proximité dont l'un des objectifs – selon son directeur, Stéphane Foucault – est « *de favoriser l'insertion de La Réunion dans son environnement régional* »⁸⁸. Faut-il préciser que ce soutien ne se dément pas ? Ainsi, la COI a-t-elle signé à Ebène, le 23 mai 2013, une convention avec l'AFD pour financer à hauteur de 6 millions d'euros – pour la période 2013/2017 – la deuxième phase du projet « *Veille sanitaire* » conforme au concept « *une seule santé* » qui implique des actions combinées pour préserver la santé humaine et la santé animale. Jugée satisfaisante, la première phase du projet « *Veille sanitaire* » avait été décidée en réaction à l'épidémie de chikungunya qui avait affecté certains pays membres de la COI, en 2005 et en 2006⁸⁹.

⁸⁸ C. BOULLAND, « Bilan 2014 et perspectives 2015 de l'Agence française de développement (AFD) », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 6 avril 2015, p. 14. Le soutien financier de la France à la COI se fait par l'intermédiaire de l'AFD au moyen de fonds de garantie, de prêts et de subventions. Mais il implique parfois le concours d'autres organismes comme le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ou le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Ainsi, la COI a-t-elle signé à Ajaccio, le 26 octobre 2013, une convention avec l'AFD afin de bénéficier d'un financement du FFEM d'un montant de 1,2 million d'euros visant à mettre en œuvre le programme de protection des écosystèmes littoraux dans la région indianocéanique au cours de la période 2014/2017. Ce projet doit notamment permettre à la COI de renforcer ses actions pour une gestion pérenne de l'environnement côtier sur trois sites pilotes : le parc marin de Mohéli aux Comores, l'île Sainte-Marie à Madagascar et l'île Rodrigues à Maurice.

⁸⁹ H. SCHULZ, « Il y a dix ans, le chikungunya provoquait une crise sanitaire. Une nouvelle épidémie toujours possible », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 25 mars 2015, p. 4.

Le FED a déjà contribué au financement de plusieurs projets de la COI. Il a ainsi accordé son aide pour la réalisation de grands programmes structurants, déjà mentionnés dans cette étude : nommément le PRIDE, le Programme thonier régional (PTR) et l'UOI, respectivement à hauteur de 12 millions, 6,3 millions et 1,925 million d'euros. Mais d'autres programmes ont également bénéficié de son soutien : ainsi le Programme régional d'appui à l'artisanat (PRAA) financé à hauteur de 3,5 millions d'euros au cours de la période 1990/1996, le Programme régional de protection des végétaux (PRPV) financé à hauteur de 4,85 millions d'euros au cours de la période 2003/2008 ou encore le Programme régional de marquage de thons (PRMT) financé à hauteur de 14 millions d'euros pour la période 2004/2009.

En application de l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000, l'Union européenne négocie des accords de partenariat économique avec les ensembles régionaux des États ACP afin de consolider leur intégration dans l'économie mondiale, conformément aux règles établies par l'OMC. Dans ce nouveau contexte, une importante innovation mérite d'être mentionnée dans le domaine du financement des programmes de la COI. L'Union européenne considère en effet que cette organisation de proximité ne représente pas un cadre juridique suffisamment vaste pour réussir la coopération régionale. Aussi a-t-elle incité, en 2002, la COI à rejoindre trois autres organisations internationales à vocation régionale – le COMESA, l'EAC⁹⁰ et l'IGAD⁹¹ – afin de continuer à bénéficier des concours financiers du FED⁹².

Lors de la réunion du Comité interrégional de coordination (CIRC) qui a siégé à Maurice du 12 au 15 novembre 2013, les discussions entre les institutions concernées ont porté sur la détermination des priorités sectorielles du Programme indicatif régional (PIR) du 11^e FED. Au final, la région élargie d'Afrique orientale, australe et océan Indien (AFOA-OI) – à laquelle la COI appartient désormais aux côtés du COMESA, de l'EAC et de l'IGAD – bénéficie d'une enveloppe globale de 1,33 milliard d'euros du FED pour la période 2015-2020, dont 50 millions d'euros pour la COI. Ainsi, malgré une conjoncture économique plutôt maussade, l'Union européenne renforce son aide en faveur des États ACP en doublant le montant de l'enveloppe financière du FED allouée à l'AFOA-OI⁹³.

Mais si les crédits mis à la disposition de la COI représentent aujourd'hui plus des deux tiers des ressources allouées pour la réalisation des programmes structurants de la COI, ce constat, au premier abord lénifiant, n'exclut pas une nouvelle objection, une objection formulée en fait depuis longtemps. Ainsi, à la

⁹⁰ Le sigle anglais EAC (*east african Community*) signifie Communauté de l'Afrique de l'Est.

⁹¹ Le sigle anglais IGAD (*intergovernmental Authority on development*) signifie Autorité intergouvernementale pour le développement.

⁹² W. BERTILE, préc., p. 7.

⁹³ ANONYME, « Commission de l'océan Indien. Le fonds européen de développement double l'aide », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 15 juin 2015, p. 52. La région élargie de l'AFOA-OI avait en effet bénéficié d'une enveloppe de crédits d'un montant de 645 millions d'euros au titre du 10^e FED.

veille du II^e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de la COI réuni à Saint-Denis le 3 décembre 1999, Florent Corée constatait avec regret que « *le dialogue politique* » entre États membres avait progressivement cédé « *la place à une organisation administrative sclérosée, inféodée financièrement à l'Union européenne, principal bailleur de fonds de l'Institution* »⁹⁴.

Sans être aussi péremptoire, est-il sain que le financement de la COI dépende pour l'essentiel des crédits accordés par l'Union européenne pour la mise en œuvre de ses programmes ? Qu'advierait-il si, en cas de conflit majeur entre ces organisations internationales, le principal bailleur de fonds de la COI décidait de diminuer ou, *a fortiori*, de supprimer son concours financier ? L'institution régionale ne risquerait-elle pas alors de se retrouver paralysée ? Autant dire que la question d'une diversification plus grande des ressources de la COI mérite désormais d'être inscrite à l'ordre du jour.

Réflexions terminales

Certes, au cours de ses trois décennies d'existence, la COI a connu une évolution qui lui a permis d'acquérir une réelle maturité. Après une longue période de tâtonnement, elle est entrée en 2012 dans une phase de consolidation sous l'impulsion de son Secrétaire général. Néanmoins, l'institution régionale qui regroupe cinq États – représentant aujourd'hui 26 millions de personnes réparties sur quelque 595 000 kilomètres carrés de terres émergées – souffre toujours d'un manque de visibilité : pour le grand public, elle demeure encore un concept flou et lointain. Comme beaucoup d'organisations internationales à vocation régionale, la COI engendre l'indifférence, quand ce n'est pas le scepticisme. De fait, elle est loin d'avoir comblé tous les espoirs que ses créateurs avaient placés en elle en signant à Victoria, en 1984, l'Accord général de coopération entre les États membres. La structure indianocéanique demeure encore trop souvent empêtrée dans des difficultés récurrentes – imputables pour la plupart à la France, à Madagascar et à l'Union des Comores – et qui sont davantage d'ordre politique, diplomatique et juridique qu'économique, social et culturel. En outre, la COI manque de perspectives globales au niveau de ses objectifs, à l'évidence trop cloisonnés, dispersés et, pour la plupart, instables.

De fait, les chantiers structurants les plus ambitieux comme le PRIDE et l'UOI ne sont plus que de lointains souvenirs. Quant aux résultats concrets et durables de la COI, ils sont encore rares et le plus souvent modestes : les flux commerciaux intra-COI restent marginaux dans la mesure où la part du commerce intra-zonal représente – aujourd'hui comme hier – moins de 5 % du commerce total de la région avec les pays tiers. Un constat d'échec avait déjà été établi, en ce sens, par l'un des Secrétaires généraux de la COI. Dans une de ses rares *interviews* à la presse, Caabi Elyachroutu Mohamed avouait : « *Notre principal échec est de*

⁹⁴ F. COREE, préc., p. 12.

n'avoir pu créer un espace économique. Il n'y a pas eu d'intensification des échanges. C'est là le maillon le plus faible de la coopération inter-régionale »⁹⁵. Formulée le 23 novembre 1999, cette courageuse autocritique pourrait fort bien être reprise en 2016, en des termes voisins, par Jean Claude de l'Estrac, l'actuel et dynamique Secrétaire général de la COI.

Faut-il alors douter de l'avenir de la solidarité dans l'Indianocéanie ? Une communauté de destin est-elle concevable entre des États qui ont en commun le poids de l'insularité, l'étroitesse des marchés intérieurs, une vulnérabilité environnementale croissante et des niveaux de développement économique disparates ? La COI est-elle par ailleurs un cadre de référence approprié ? Existe-t-il surtout une réelle volonté d'agir ensemble chez les responsables des États membres ? En résumé, faut-il déjà sonner le tocsin ? Mais sur un autre versant, le moment est-il opportun de faire le bilan de la COI alors même que des travaux de soubassement sont en cours ? Dans la mesure où cette organisation régionale est entrée depuis 2012 dans une phase de restructuration, une réponse négative s'impose. Pour relever le défi de la mondialisation des échanges, les dirigeants des pays de l'Indianocéanie n'ont pas d'autre choix que de parler d'une seule voix pour espérer se faire entendre⁹⁶. Ils doivent tout mettre en œuvre pour sortir de leur splendide isolement et surmonter ensemble leurs handicaps. Convient-il au besoin d'ajouter que, pour y parvenir, la COI n'est ici en concurrence avec aucune autre organisation internationale⁹⁷ ?

Que faire alors, selon la judicieuse et lancinante question posée en 2013 par son Secrétaire général, pour « rendre la COI plus visible, plus audible et plus crédible »⁹⁸ ? Certes, il est bon que siège régulièrement le Conseil de la COI qui regroupe les ministres des États membres parce qu'il s'agit-là d'un organe de prise de décision sur des projets d'intérêt commun. À ce titre, l'institution régionale a déjà le mérite d'exister et d'être une plateforme de dialogue politique et diplomatique incontournable entre les États du sud-ouest de l'océan Indien. Sous cet angle, Jean Claude de l'Estrac a tenu à souligner, à plusieurs reprises, le rôle « actif, constructif et reconnu de la COI » – malgré « des moyens limités » – dans le processus de « sortie de crise » qui a sévi à Madagascar entre 2009 et 2013⁹⁹.

⁹⁵ Consulter l'interview intégrale de Caabi Elyachrouth Mohamed in « Le Secrétaire général de la Commission de l'océan Indien... attend le sommet des chefs d'État. Nous devons faire notre *mea culpa* », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 23 novembre 1999, p. 18.

⁹⁶ Y. MONT-ROUGE, « Coopération régionale. Mickaël Apaya : les îles de l'océan Indien doivent impérativement travailler ensemble », *Le Journal de l'île de La Réunion*, lundi 4 mai 2015, p. 18.

⁹⁷ Pour renforcer sa visibilité au sein de la Communauté internationale, la COI a déjà obtenu le statut d'observateur auprès de l'OMC depuis 2001, de l'Assemblée générale des Nations unies en 2006 et de la Commission de l'Union africaine en 2011.

⁹⁸ L. BIEDINGER, préc., p. 7.

⁹⁹ En vérité, ce sont les médiations de l'Union africaine, de la SADEC et de la COI ainsi que l'implication directe de leurs secrétaires généraux respectifs et l'envoi de plusieurs centaines d'observateurs – dont 16 désignés par la COI – lors de la dernière élection présidentielle qui ont permis aux Malgaches de choisir démocratiquement un nouveau Président de la République, le 20 décembre 2013. F. BANC, « Madagascar.

Encore convient-il d'aller plus loin : au plan institutionnel, l'affermissement de la COI demeure une ardente obligation.

La COI doit associer davantage à ses projets l'île de La Réunion qui est la porte d'accès naturelle à l'Union européenne pour les produits de l'Indianocéanie. Il serait également nécessaire de rendre plus réguliers les sommets de la COI dans la mesure où cette instance est seule capable de provoquer un électrochoc salutaire dans les domaines les plus sensibles et aboutir à des décisions qui s'imposent ensuite aux administrations nationales, souvent paralysées par les lenteurs bureaucratiques. À cet égard, la décision adoptée le 3 décembre 1999 par le II^e Sommet visant à réunir les chefs d'État et de Gouvernement de l'Indianocéanie « *tous les quatre ans* » est appropriée même si, dans les faits, elle n'a pas, à ce jour, été respectée. Lors de sa session tenue à Moroni les 27 et 28 août 2013, le Comité des OPL a ainsi demandé au Secrétaire général d'envisager « *avec les États membres la possibilité d'un Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de la COI* », un sommet qui a pu enfin siéger à Moroni le 23 août 2014. Ce Comité a aussi prôné une meilleure définition des responsabilités des organes de la COI et notamment une réorganisation des rapports entre l'institution régionale et son Secrétaire général.

Dans un autre domaine, il n'est pas acceptable que certains États retardent le paiement de leurs modestes contributions annuelles obligatoires ou que la COI ait toujours pour principal partenaire et bailleur de fonds l'Union européenne. C'est dire qu'il importe de diversifier les sources de financement de l'institution régionale afin de la rendre plus autonome. La COI aurait ainsi intérêt à impulser un nouveau type de gouvernance dans l'Indianocéanie par une implication plus grande du secteur privé dans ses projets, afin de rendre ces derniers plus performants. De même, il est impératif d'assurer la pérennisation des programmes de la COI financés par les bailleurs internationaux traditionnels avec toutefois un concours financier plus important des pays membres afin de contribuer directement au renforcement de l'autosuffisance de la région dans un respect toujours plus grand de l'environnement terrestre et marin. Il est enfin hautement souhaitable que les efforts communs aboutissent à rendre les échanges commerciaux plus conséquents entre les États membres de la structure indianocéanique.

Parallèlement, la COI doit cesser d'entreprendre des actions trop diversifiées qui restent souvent sans lendemain. Il faut ici rappeler que son II^e Sommet, réuni à Saint-Denis en 1999, avait pu se féliciter de « *l'engagement des États à apporter les soutiens nécessaires à la mise en œuvre d'une politique régionale en matière de développement durable* ». Dans cette optique, ne serait-il pas cohérent pour les responsables de l'Indianocéanie d'envisager la constitution d'une Association du tourisme des îles de l'océan Indien (ATIOI) ainsi que la

Hery Rajaonarimampianina proclamé Président », *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 18 janvier 2014, p. 8.

renaissance et la pérennisation d'une véritable Université de l'océan Indien (UOI)¹⁰⁰ ? En outre, la région indianocéanique n'est pas *a priori* assez vaste pour être viable. La critique est flagrante lorsque l'on compare la COI aux autres organisations régionales qui existent dans l'océan Afro-asiatique. Dès lors, l'élargissement de la COI à certains États d'Afrique orientale et à des États insulaires de l'océan Indien devrait être envisagé pour éviter sa marginalisation. Enfin, une concertation plus grande devrait s'instaurer entre la COI et les autres blocs économiques de cette partie du monde, composés de pays à fort potentiel de développement, conformément à l'Accord de partenariat conclu à Cotonou le 23 juin 2000 par l'Union européenne et les États ACP.

Plus encore, un pas décisif doit être franchi pour que la COI devienne le cadre privilégié d'un développement économique effectif et pérenne dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien. Au plan psychologique, il est indispensable que les responsables des États membres croient en l'avenir de la COI et ne lui ménagent pas leurs concours. Il leur appartient de résister à la tentation parfois forte de faire cavalier seul, tout en revendiquant l'appartenance à l'institution régionale. En d'autres termes, ils doivent faire preuve de persévérance en se persuadant, comme le souligne Frédérique Cadet – dès 1996 – que si « *la voie du développement est longue, celle du développement concerté l'est plus encore* »¹⁰¹.

Pour permettre enfin l'émergence d'une authentique et durable identité indianocéanique – une indianocéanité humaniste et solidaire aux plans économique, écologique et culturel – évoquée à Moroni dans la Déclaration finale du IV^e Sommet de la COI, les États membres seraient certainement inspirés en prenant en considération le point de vue visionnaire de Reynolds Michel, ainsi exprimé, le 20 juin 2014 : « *Après 30 ans d'existence, la COI a besoin d'un nouveau souffle, d'une nouvelle étape, d'un passage de la coopération à une certaine intégration. Pourquoi pas la création d'une citoyenneté indianocéanique, une citoyenneté commune aux ressortissants de nos États insulaires, comme premier pas dans ce processus d'intégration communautaire ?* »¹⁰². Pour renforcer les liens inter-îles, il serait également approprié de réfléchir à la création d'une chaîne de radio et de télévision permanente et commune aux cinq États membres de la COI et à l'émergence d'une association des parlementaires de l'Indianocéanie dotée d'un pouvoir consultatif officiel au sein de l'institution régionale, ce qui implique à l'évidence une modification de ses statuts.

¹⁰⁰ G. GONTHIER, « Pour une "Université de l'Indianocéanie" », *Le Quotidien de la Réunion*, samedi 28 novembre 2015, p. 14.

¹⁰¹ F. CADET, préc., p. 74.

¹⁰² R. MICHEL, « Pour une citoyenneté indianocéanique », *Le Quotidien de la Réunion*, vendredi 20 juin 2014, p. 26. Une citoyenneté indianocéanique doit cependant être compatible avec le droit de l'Union européenne dès lors que la France est à la fois membre de l'Union européenne et de la COI et que, par suite, le droit de l'Union européenne est pleinement applicable dans toutes les régions ultrapériphériques françaises (RUP), y compris celle de La Réunion.

Dans cette conception ambitieuse, mobilisatrice, régénérée et seule en fait susceptible de créer une véritable dynamique indianocéanienne, l'expression « *Commission de l'océan Indien* » mériterait alors d'être amendée ou remplacée, tant il est vrai que cette plateforme de coopération régionale ne saurait demeurer, *ad vitam æternam*, un simple organisme administratif, technique et gestionnaire de projets épars et éphémères. Pour Jean Claude de l'Estrac, l'un des plus fervents partisans de cette mutation, une nouvelle dénomination s'impose « *pour incarner une communauté de destin qui unit nos peuples et nos pays* »¹⁰³. Dès lors, pourquoi ne pas retenir l'expression plus appropriée de « *Communauté de l'océan Indien* » ou celle assurément plus originale et poétique d'« *Indianocéanie* » ?

Dotée d'un hymne intitulé « *Ensemble* », interprété pour la première fois le 23 août 2014 lors de son IV^e Sommet, la COI est en vérité à un tournant historique. Convient-il enfin d'ajouter – pour conclure – que son déclin et, *a fortiori*, sa disparition serait préjudiciable à tous les pays qui appartiennent à la famille indianocéanienne et d'abord à La Réunion, en sa double qualité de région monodépartementale française des Mascareignes et de région ultrapériphérique de l'Union européenne ?

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le mardi 10 mai 2016

¹⁰³ F. BANC, « Jean Claude de l'Estrac, Secrétaire général de la COI. "Améliorer la connectivité de nos îles" », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 25 juillet 2014, p. 63.