

La Réunion et la coopération régionale

Wilfrid Bertile

DANS **HERMÈS, LA REVUE** 2002/1 (N° 32-33), PAGES 269 À 275

ÉDITIONS **CNRS ÉDITIONS**

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14385

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-269.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Wilfrid Bertile

Université de La Réunion, Commission de l'océan Indien

LA RÉUNION ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Les « départements d'Outre-mer » et, dans une certaine mesure, les « territoires d'Outre-mer » confèrent à la France et, au-delà, à l'Union européenne une présence dans toutes les grandes régions du monde. Une présence, mais pour quoi faire ? Pour être comme le disent certains, « des porte-avions », des « vitrines » de l'Occident, là où ils se trouvent ? Ou bien nouer avec les pays qui les entourent des relations mutuellement profitables susceptibles d'aller vers un co-développement ? Le premier terme de l'alternative a prévalu jusqu'ici. La réalisation du second suppose, en raison des obstacles à surmonter, une volonté commune et un « projet » pour les départements d'Outre-mer comportant des responsabilités d'un point de vue international. Le cas de La Réunion est un bon exemple de l'ambiguïté de la situation de l'Outre-mer français au sein de son environnement géographique.

Au temps des colonies : les îles du sud-ouest de l'océan Indien, à « l'usage » et non à « l'image » de la France

Les îles du sud-ouest de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice, Réunion, Seychelles) présentent l'originalité d'avoir été colonisées par la France, sous l'Ancien Régime pour les Mascareignes et les Seychelles, au milieu et à la fin du XIX^e siècle pour les Comores et Madagascar.

Tout au long de cette histoire, la France, comme toute métropole, a utilisé ces colonies en fonction de ses besoins : Bourbon (La Réunion) était originellement une escale sur la route des Indes où les navires venaient renouveler leurs provisions d'eau et de vivres frais et soigner les malades. Ayant besoin d'une base armée dans sa lutte contre l'Angleterre, aux Indes et dans l'océan Indien, elle a fait de l'île de France (Maurice), dotée de ports naturels, un arsenal, reléguant Bourbon au second plan, confinée dans la fourniture d'hommes et de vivres. Le développement du commerce à partir des cultures spéculatives (café, épices, vivres à Bourbon, sucre à Maurice) a amené la France à faire de l'île de France la place commerciale des Mascareignes et à y installer le Gouvernement général des îles. Avant même d'être colonisés, Madagascar et, secondairement, les Comores ont fourni aux plantations de Bourbon et de l'île de France des esclaves et des vivres. À la fin des guerres napoléoniennes, en 1815, Maurice et les Seychelles restant anglaises, la France ne garde plus dans la région que La Réunion. Sortie de la tutelle de Maurice, quelques décennies plus tard, La Réunion tombera sous celle de Madagascar, colonisée par la France en 1896. Elle a fourni des soldats pour la conquête de la Grande Île par la France et des hommes pour sa mise en valeur, et en devient, pratiquement, une annexe.

Au cours de la colonisation, les îles ont ainsi été façonnées à l'« usage » et non à l'« image » de la France. Les échanges qu'elles entretiennent participent de la mise en œuvre par la France de son projet colonial dans la zone : peuplement réunionnais à l'île de France et aux Seychelles, traite des esclaves et appel à des engagés à partir de Madagascar et des Comores, envoi de colons réunionnais à Madagascar, fournitures de vivres par Bourbon à l'île de France, puis, par Madagascar, à La Réunion et à Maurice, établissement d'une ligne régulière de navigation entre les îles et la France via les Messageries maritimes depuis la fin du XIX^e siècle...

Le projet « intégrationniste » : La Réunion, enclave occidentale de l'océan Indien ?

En 1946, La Réunion devient département français. La persistance de la misère et l'affrontement Est-Ouest dans le cadre de la « guerre froide » nourrissent une puissante revendication autonomiste. Les partisans de l'intégration trouvent en Michel Debré, député de La Réunion de 1965 à 1988, un leader virulent. Les voisins de La Réunion accèdent tour à tour à l'indépendance (Madagascar en 1960 ; Maurice en 1968 ; Comores en 1975 ; Seychelles en 1976). Le sous-développement qui subsiste amène les « départementalistes » à utiliser l'indépendance à laquelle ils assimilent l'autonomie comme repoussoir et les pays de la zone comme contre-exemples. Opposer les « succès » de La Réunion départementalisée aux « échecs » des pays voisins indépendants ne peut qu'exacerber les antagonismes entre La Réunion et ses voisins. La « révolution malgache » entraîne le repli des forces françaises de la zone sud de l'océan Indien de Madagascar à La Réunion

en 1973. En 1975, l'indépendance des Comores se fait sans Mayotte, restée dans le giron de la France, ce qui provoque la condamnation de la France dans les instances internationales. Les « îles éparses » (Tromelin, au nord-est de Madagascar, Glorieuses, Europa, Juan de Nova, Bassas da India) dans le canal de Mozambique, restées françaises lors de l'indépendance de Madagascar, sont revendiquées par Maurice (Tromelin), les Comores (Glorieuses), Madagascar (ensemble des îles du canal du Mozambique). Dans les années 1970, l'océan Indien devient le « nouveau cœur du monde » disputé par les super-puissances (Union soviétique et États-Unis) ainsi que par la France, qui y entretiennent les flottes, ce qui amène l'émergence sous l'impulsion de l'Inde du concept « Océan Indien-zone de paix » partagé par les voisins de La Réunion. La France est visée tant par cette initiative que par la création au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) d'un Comité de décolonisation de La Réunion (1978). Les importations de riz et de viande à partir de Madagascar cessent. L'Organisation touristique de l'océan Indien (ATOI), regroupant les îles, ne vit que de 1968 à 1975 et, en dehors d'une certaine collaboration entre les sucriers de La Réunion et de Maurice (Comité de collaboration agricole ou Cocolag) et de l'envoi de touristes réunionnais à Maurice, les échanges entre La Réunion et ses voisins se restreignent et l'île apparaît comme une enclave occidentale au sein de l'océan Indien, entretenant des liens contestables (consulat à La Réunion) avec l'Afrique du Sud de l'apartheid.

Les timides avancées de la décentralisation

L'alternance politique en France, en 1982, ouvre une voie nouvelle. Appuyé localement par les communistes et les socialistes, le nouveau gouvernement veut promouvoir la coopération régionale. Les lois de décentralisation créent à La Réunion une nouvelle collectivité locale, la Région, qui se superpose au département sur le même territoire.

Cette décentralisation, très proche de ce qui a été décidé pour les régions métropolitaines, comporte cependant quelques avancées. La loi du 31 décembre 1982 stipule que le gouvernement « peut » saisir les régions d'Outre-mer de tout projet d'accord de coopération régionale entre la France et les États de leurs zones géographiques. Celle du 13 août 1984 prévoit leur consultation quand l'État français négocie avec un ou plusieurs États des zones concernées un accord portant sur « l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques dans la Zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée ». La loi d'orientation pour l'Outre-mer (2000) met en place un « fonds de coopération régionale » cogéré par l'État, le département et la Région, autorise les collectivités locales à passer des accords de coopération avec les États de la zone, dans le domaine de leurs compétences, les autorise à être membre associé des organisations régionales et enfin permet à l'État de donner mandat aux présidents des collectivités pour conduire des délégations françaises lors de discussions internationales.

La Communauté européenne va plus loin que l'État français dans l'incitation à une action internationale des régions d'Outre-mer. Les conventions de Lomé encouragent la coopération entre les États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) afin de constituer des ensembles solides et cohérents. Elles associent les territoires voisins non-ACP à ces ensembles. Ainsi la Convention de Lomé IV (1990-2000) évoque « la coopération régionale entre les pays ACP et les territoires ou départements d'Outre-mer », tandis que les Accords de Cotonou qui la prolongent affirment la nécessité de tenir compte de la « spécificité des Régions ultrapériphériques dans l'intégration régionale ».

Les services déconcentrés de l'État à La Réunion, les ONG, les collectivités locales, ont mis en œuvre des actions de coopération avec les pays de la zone, notamment avec Madagascar et Maurice. Mais il s'agit surtout d'actions ponctuelles, pas toujours suivies, pas toujours coordonnées. Elles se font souvent dans une optique Nord-Sud, La Réunion se voyant comme un Nord donateur et non dans un esprit Sud-Sud.

Au plan multilatéral, le fait le plus marquant en matière de coopération régionale est l'admission de la France, au titre de La Réunion, à la Commission de l'océan Indien (COI). Celle-ci a été créée à Victoria (Seychelles), en 1984, entre Madagascar, Maurice et les Seychelles. La France/Réunion et les Comores la rejoignent en 1986. La COI est compétente dans les domaines de coopération les plus larges (de la coopération diplomatique et politique à la coopération judiciaire, en passant par la coopération économique). Avec l'aide financière de l'Union européenne, principalement, mais aussi de la France et des organisations du système des Nations unies, elle met en œuvre des projets portant aussi bien sur la météo, la pêche, le tourisme, la culture, l'artisanat, l'environnement, l'aide au secteur privé... Le département et la Région sont associés à la représentation française dans les instances de la COI (Comité des officiers permanents de liaison, Conseil des ministres).

Au total, cependant, la place de La Réunion dans cette coopération multilatérale est des plus réduites au plan politique. La coopération décentralisée vaut pour l'ensemble des collectivités françaises. Les lois de décentralisation interdisent les relations directes entre les collectivités locales françaises et les États étrangers. La loi d'orientation, qui reconnaît aux DOM une compétence internationale, peine à entrer dans les faits, en dehors des fonds de coopération régionale. L'association des élus prévue par les textes est plus politique que juridique. Aucune sanction n'est prévue si le gouvernement ne consulte pas les collectivités locales, même quand cette consultation est obligatoire.

Les intérêts prépondérants de l'État éclipsent ceux de la Réunion

Les intérêts diplomatiques et économiques dans la zone amènent Paris et Bruxelles à sacrifier les intérêts de l'île. La France a toujours joué un rôle prépondérant dans la région. On sait que dans les années 1970 sa présence était contestée. Aussi a-t-elle considéré son admission à la COI comme une grande victoire diplomatique et politique, le statut de département français de La Réunion n'était plus mis en cause et sa qualité de puissance riveraine de l'océan Indien était ainsi reconnue par les États voisins.

L'importance stratégique de l'océan Indien demeure malgré la fin de la rivalité Est-Ouest. Sur ses bords vit le tiers de l'humanité. Même si les conflits de l'Afrique australe semblent s'apaiser, plusieurs points chauds subsistent comme le golfe Persique, l'Asie du Sud et du Sud-Est. Il convient de rappeler l'extraordinaire richesse en hydrocarbures du Golfe (60 % des réserves mondiales), ce qui génère le transit dans l'océan Indien de 50 % des approvisionnements de l'Europe, et l'extraordinaire richesse minière de l'Afrique australe (75 % du platine, 50 % de l'or, 84 % du diamant industriel et 40 % du cuivre du monde). Et que dire de l'importance des voies maritimes de l'océan Indien, sillonnée chaque jour par 1000 cargos et 50 pétroliers en provenance du Golfe. Si les Américains sont très présents près du golfe Persique et à Diego Garcia, les forces françaises restent importantes plus au Sud, appuyées sur La Réunion, Mayotte et Djibouti.

Les enjeux stratégiques se doublent d'enjeux culturels et linguistiques. La COI est une des rares organisations internationales où la langue officielle est le français et la francophonie progresse dans le sud-ouest de l'océan Indien. Mais les intérêts économiques y sont primordiaux. Et, si les marchés locaux sont limités, Madagascar et Maurice accueillent tout de même 20 % des exportations françaises destinées à la zone franc. Par ailleurs, les marchés mahorais et réunionnais ont ensemble plus d'importance pour la France que ceux de l'Inde et du Pakistan réunis. Les possibilités d'investissements dans la région existent en raison des ressources halieutiques et minérales, d'un potentiel touristique important, de zones franches aux salaires attractifs pour les entreprises. À Madagascar et à Maurice, la France est le premier investisseur étranger. Ainsi, la Grande Île compte plus de 350 entreprises à capital français dont 80 filiales d'entreprises métropolitaines. Face à ces intérêts français dans la région que pèse La Réunion, si docile au plan de la politique intérieure française ?

La France a le souci d'établir de bonnes relations avec les pays indépendants de la zone, de disposer d'appuis diplomatiques dans les instances internationales, tandis que l'Union européenne, par les conventions de Lomé suivies des Accords de Cotonou, aide au développement des pays ACP. Loin de constituer un atout, La Réunion a longtemps été considérée comme une gêne. Jusqu'à une date récente, les services du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération dédaignaient les ressources techniques et humaines de La Réunion et faisaient venir systématiquement expertises et encadrement de Paris. Lors d'une réunion internationale, un membre de la

délégation française a reproché à un représentant de La Réunion de développer la culture de l'ananas *Victoria*, susceptible de concurrencer la production mauricienne. Des diplomates en poste dans la zone seraient enclins à accorder aux Mauriciens un quota de légines, poisson pêché dans les mers australes, par les armements réunionnais et métropolitains. Et c'est sans enthousiasme que les services du ministère des Affaires étrangères voient ceux du secrétariat à l'Outre-mer participer à l'action internationale, à partir des départements d'Outre-mer, en vertu de la loi d'orientation de 2000. Les délégations de l'Union européenne elles-mêmes n'ont souvent que la vision de la Direction générale développement sise à Bruxelles et se passeraient bien de l'existence de La Réunion dans la zone.

Pourtant les intérêts de La Réunion, département français d'Outre-mer et Région européenne ultrapériphérique, sont aussi ceux de la France et de l'Union européenne que devraient défendre le gouvernement français et la Commission européenne dans son ensemble.

La coopération régionale est inséparable de l'émergence d'un projet réunionnais

Seule une vision réunionnaise des choses peut permettre à La Réunion de surmonter les défis auxquels elle est confrontée : croissance démographique accentuée par un solde migration positif, chômage touchant 36 % de la population active, avenir bouché des jeunes voués au revenu minimum d'insertion ou aux emplois et stages aidés et provisoires, déséquilibre du territoire et surexploitation de l'environnement.

Le système assimilateur et intégrationniste a transformé La Réunion mais atteint actuellement ses limites. Il faut aller vers un projet plus responsable et solidaire, devant aboutir à un développement identitaire et durable. La voie de la décentralisation en France, le statut de région ultrapériphérique en Europe, peuvent constituer un cadre approprié à cette approche. En matière de coopération, cela peut se traduire par un positionnement de La Réunion par rapport à différents espaces.

Les Réunionnais souhaitent que la France et l'Union européenne fassent de leur île le pivot de leur politique dans la zone. C'est ce que propose un rapport du Parlement européen (rapport Oliveira, 12 mai 1993) complété par un autre de Blaise Aldo (11 février 1999) concernant les régions ultrapériphériques : installation dans les zones d'unités déconcertées de la Commission, participation de l'Outre-mer aux négociations internationales entre l'Union européenne et les pays ACP (accord de pêche, programmes indicatifs nationaux et régionaux, assemblée paritaire ACP/UE...). Au niveau franco-français, la Loi d'orientation permet d'aller dans le même sens. Cela suppose une révolution des mentalités aussi bien des milieux français qu'euro-péens ayant en charge les questions de développement et d'action internationale. Il s'agit ni plus ni moins de passer d'une poli-

tique de la France et de l'Union européenne *dans* l'océan Indien à une politique de la France et de l'Union européenne *de* l'océan Indien.

La Réunion doit établir des relations particulières avec les pays du sud-ouest de l'océan Indien. Avec les Seychelles, la même civilisation créole, la pêche, le tourisme, peuvent former les bases d'une coopération accrue. Maurice, c'est « l'île sœur », à cause de la proximité et d'un long compagnonnage historique. Les deux îles se voient concurrentes alors qu'elles devraient faire jouer leurs complémentarités. La même recherche de complémentarité s'impose encore plus avec Madagascar d'où est issue une importante fraction de la population réunionnaise. La « Grande Île » doit être la priorité de La Réunion dans le cadre d'une coopération pour le co-développement. Quant aux Comores, en proie au sous-développement, au surpeuplement et à l'instabilité, ne pas en être solidaire constitue pour La Réunion une sorte de non-assistance à peuple en danger.

Enfin, les liens existant dans les domaines culturels et économiques doivent être consolidés avec l'Inde et la Chine, en s'appuyant sur les composantes de la population réunionnaise issues de ces pays. Le Québec a en commun avec La Réunion une colonisation française d'Ancien Régime et la défense de la francophonie, et des Réunionnais vont déjà s'y former et s'y installer. L'Afrique du Sud, « géant régional », est un des principaux fournisseurs de La Réunion. Tous ces flux, souvent nés spontanément, sont à structurer.

Conclusion

La France a utilisé son Outre-mer comme un instrument au service de sa politique extérieure, souvent au mépris des intérêts propres des « ultra-marins ». Ces derniers doivent obtenir que l'action extérieure de la France et de l'Union européenne, au lieu de méconnaître des terres juridiquement françaises et communautaires, s'en serve au contraire comme relais. Mais tout dépendra de la volonté de l'Outre-mer lui-même, de chaque collectivité de se doter d'un projet qui comporterait un volet portant sur l'ouverture au monde. Cela demande des moyens d'agir au plan international, moyens au demeurant largement à la portée des régions d'Outre-mer.