

N° 39

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1995

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les Etats de la Commission de l'Océan Indien.

Par M. Michel ALLONCLE ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE SUD-OUEST DE L'OCÉAN INDIEN : UNE ZONE PEU HOMOGENÈME QUI PRÉSENTE DES ENJEUX IMPORTANTS POUR LA FRANCE	6
A. UN ESPACE COMPOSÉ DE PAYS TRÈS DIFFÉRENTS ET PEU INTÉGRÉS	6
1. <i>Un ensemble caractérisé par sa diversité</i>	6
2. <i>Un ensemble peu intégré</i>	7
B. L'EXISTENCE D'ENJEUX IMPORTANTS POUR LA FRANCE EXPLIQUE L'ENGAGEMENT FRANÇAIS DANS LA ZONE	8
1. <i>Les enjeux de la zone pour la France</i>	8
2. <i>Un rôle important à jouer dans la zone</i>	9
II. LA COMMISSION DE L'OCÉAN INDIEN : UNE INSTITUTION DYNAMIQUE OÙ LA FRANCE JOUE UN RÔLE ACTIF	11
A. UNE INSTANCE DE COOPÉRATION RÉGIONALE ...	11
1. <i>Une organisation originale dans sa composition, classique dans ses objectifs</i>	11
a) <i>Un champ géographique limité aux îles du sud-ouest de l'Océan Indien</i>	11
b) <i>Une structure souple pour une coopération classique</i>	12
2. <i>Une activité en essor bénéficiant d'un soutien de l'Union européenne</i>	13
a) <i>Des initiatives nombreuses</i>	13
b) <i>Un financement important pris en charge par l'Union européenne</i>	15
B. ... OÙ LA FRANCE S'IMPLIQUE DÉSORMAIS FORTEMENT	15
1. <i>Une position originale au sein de la COI</i>	15
2. <i>Le rôle accru de la France au sein de la COI</i>	17
III. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL : UNE CONSÉCRATION DES ACQUIS INSTITUTIONNELS	18
A. LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS	18
1. <i>La consécration institutionnelle des instances de concertation</i>	18
2. <i>L'institution du secrétariat général</i>	19
B. ... DONT LES CONSÉQUENCES, FINANCIÈRES NOTAMMENT, RESTENT MODESTES	19
1. <i>Un engagement financier mesuré</i>	19
2. <i>Une institution installée à Maurice</i>	20
3. <i>Un dispositif classique de règlement des différends</i>	21
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	22
PROJET DE LOI	22

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Quatre jalons essentiels ont permis la formation d'une coopération régionale dans le sud-ouest de l'Océan Indien :

- la constitution de la Commission de l'Océan Indien (COI) le 21 décembre 1982 réunissant l'Ile Maurice, Madagascar et les Seychelles ;

- un Accord général de coopération signé entre ces trois Etats à Victoria (Seychelles) le 10 janvier 1985 précisant la structure et le champ d'application de la Commission ;

- les protocoles d'adhésion de la France au titre de la Réunion et des Comores, à l'Accord général de coopération le 10 janvier 1986 ;

- enfin, un protocole additionnel à l'Accord général de coopération entre les Etats de la COI.

La ratification par la France de ce dernier texte doit être autorisée par l'adoption du présent projet de loi, soumis en première lecture au Sénat. Dans la mesure où le Parlement français n'avait pas eu à connaître du protocole d'adhésion de notre pays à la COI, l'examen de ce projet de loi permet d'évaluer le dispositif de coopération régionale mis en place dans le cadre de cette institution.

En effet, le protocole additionnel innove moins qu'il ne consacre une évolution tendant au renforcement des organes de la COI à la faveur de l'essor de leur activité.

Aussi, après avoir évoqué les enjeux que représente pour la France l'Océan Indien, le rapport s'intéressera aux acquis de la coopération conduite dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien avant d'analyser les stipulations du protocole additionnel.

I. LE SUD-OUEST DE L'Océan Indien : UNE ZONE PEU HOMOGENE QUI PRESENTE DES ENJEUX IMPORTANTS POUR LA FRANCE

A. UN ESPACE COMPOSE DE PAYS TRÈS DIFFÉRENTS ET PEU INTÉGRÉS

1. Un ensemble caractérisé par sa diversité

Cette diversité a d'abord une expression géographique : Madagascar, la "Grande Île," domine par ses dimensions (587 000 km²) et son poids démographique (11,7 millions d'habitants) un ensemble composé d'archipels (les Comores -2 170 km² et 630 000 habitants- et les Seychelles -280 km² et 73 000 habitants-), ou d'îles principales (Maurice -2 045 km² et 1,12 million d'habitants- et la Réunion -2 520 km² et 640 000 habitants).

En second lieu, un département français, la Réunion, voisine avec quatre Etats souverains. Si la vie politique à Maurice devenue une république en mars 1992, avec à sa tête Cassam Uteem, repose sur un régime parlementaire inspiré des institutions britanniques, les **aspirations démocratiques** communes aux trois autres Etats depuis quelques années ont connu des fortunes diverses. A Madagascar, le nouveau pouvoir, partagé entre trois pôles, le président de la République (A. Zafy), le Premier ministre (F. Ravony) et le président de l'Assemblée nationale (R. Andriamanjato), s'avère impuissant à satisfaire le mouvement populaire qui avait conduit à l'éviction du président Ratsiraka (1975-1992).

Aux Comores, les premières élections libres ont suivi en 1990 l'assassinat du président Ahmed Abdallah (parvenu au pouvoir en 1978 grâce au soutien de Bob Denard). Les chefs de gouvernement se sont ensuite succédé dans un climat d'instabilité auquel n'ont pas mis fin les élections législatives organisées en 1993 dans des conditions contestées. L'éviction du président Mohamed Djohar à la suite du putsch d'octobre 1995 est une nouvelle illustration de cette vie politique agitée. Enfin, aux Seychelles, France Albert René, président de la République depuis 1977, s'est fait réélire en 1993 après l'adoption d'une constitution pluraliste.

Les niveaux de développement économique ne présentent guère d'homogénéité. Avec un revenu de 8 875 \$ par habitant, la Réunion doit l'essentiel de sa prospérité aux transferts financiers de la France qui contribue à hauteur de 40% à son revenu intérieur brut. Ce soutien n'est pas en mesure cependant d'enrayer la progression du chômage qui touche plus de 34% de la population active.

A l'inverse, Maurice peut se prévaloir d'une situation de plein emploi et d'une croissance annuelle moyenne de 6,5% sur la période 1985-1993 (procurant un revenu de 2 880 \$ par habitant). Ces résultats doivent beaucoup à l'essor de la zone franche qui a su attirer les investissements internationaux et notamment asiatiques. L'économie mauricienne est cependant confrontée aujourd'hui à la nécessité d'adapter ses industries (spécialisées essentiellement dans le textile) et de les orienter vers de nouveaux produits tels que l'électronique. Malgré un potentiel important, l'économie malgache, paralysée par l'impéritie de l'administration, la désorganisation des circuits financiers, l'absence d'infrastructures, reste largement tributaire de l'aide multilatérale ou bilatérale de la France notamment. Avec un revenu de 235 \$ par habitant, la Grande Île figure parmi les pays les plus pauvres du monde. Enfin, le contraste entre la prospérité des Seychelles (6 095 \$ par habitant) fondée surtout sur le tourisme, et les difficultés des Comores (487 \$ par habitant) accrues par la dévaluation du franc comorien, ne doit pas dissimuler la fragilité de ces économies et leur dépendance commune vis à vis des transferts venant de l'étranger.

2. Un ensemble peu intégré

Malgré sa diversité, la zone du sud-est de l'Océan Indien n'est guère complémentaire.

Ainsi le commerce régional entre les membres de la Commission de l'Océan Indien reste marginal et ne représentait encore, en 1993, que 3% du commerce des îles de la COI. Le tableau ci-dessous retrace les échanges au sein de la COI pour chacun des Etats de la zone.

La Réunion est le principal importateur au sein de la zone ; ses deux premiers fournisseurs sont Madagascar (poisson, viande, légumes) et Maurice (produits textiles et engrais). L'île Maurice est la première économie exportatrice au sein de la zone et a pour principaux clients la Réunion et

Madagascar, pays vers lequel ses exportations ont doublé entre 1992 et 1993, passant de 10 à 22 millions d'écus.

Cette faible intégration s'explique principalement par trois facteurs :

- **productions** dominées par les cultures de rente non consommées sur place, plus concurrentielles que complémentaires (sucre, vanille, girofle ...) ;
- **étroitesse des marchés** aggravée par l'inégalité des niveaux de développement ;
- **médiocrité des transports maritimes inter-îles.**

En définitive, dans cette région caractérisée par sa diversité, la pérennité des liens avec la France apparaît comme un élément commun aux différents pays de la zone.

B. L'EXISTENCE D'ENJEUX IMPORTANTS POUR LA FRANCE EXPLIQUE L'ENGAGEMENT FRANÇAIS DANS LA ZONE

1. Les enjeux de la zone pour la France

Pour comprendre la place de l'Océan Indien pour notre diplomatie, il faut en revenir aux liens historiques qui nous unissent avec les îles de la région qui ont toutes été, pour une période plus ou moins longue, sous souveraineté française.

Ainsi Maurice fut jadis l'île de France -1715-1810- avant de passer sous la possession des Britanniques qui acceptèrent toutefois le maintien de notre langue et du code Napoléon. De même les Seychelles passées sous la souveraineté française au XVIII^e siècle, après leur découverte par des navigateurs portugais, nous ont été enlevées à la suite des guerres napoléoniennes. Madagascar conquise en 1885, n'a recouvré son indépendance qu'en 1960. L'indépendance des Comores, plus tardive encore, date de 1975.

De notre présence dans cette région, demeurent deux témoignages : un ensemble de territoires appartenant encore à la France, la constitution d'un espace francophone.

La Réunion figure au premier rang des territoires sous souveraineté française et notre présence n'est pas contestée par les Etats voisins. L'admission de la France au sein de la COI pour le compte de la Réunion en a apporté la confirmation exemplaire.

Il n'en est pas de même pour les **cinq îles éparses** administrées par le préfet de La Réunion en tant que "Délégué du gouvernement de la République". Ainsi Madagascar revendique quatre d'entre-elles situées dans le canal du Mozambique : Juan de Nova, Bassas da India, Europa et l'archipel des Glorieuses réclamé par les Comores également. Tromelin, au nord de La Réunion, est revendiqué par Madagascar et depuis 1976 par Maurice. La France a toujours affirmé sa souveraineté sur ces îles.

L'île de Mayotte, incluse dans le territoire d'outre-mer des Comores créé en 1946, constitue un cas différent. Lors du référendum de 1975, ses habitants ont souhaité demeurer sous souveraineté française ; Mayotte est ainsi devenue une "collectivité territoriale de la République". Les Comores devenus indépendants n'ont pas admis cette scission et la constitution fédérale prévoit le retour de Mayotte à l'ensemble comorien.

Ces contentieux n'ont pas pesé sur le développement de nos relations avec les pays de la zone. Cependant, au-delà de l'enjeu qu'elles emportent au regard de l'affirmation de notre souveraineté, les possessions françaises dans l'Océan Indien présentent aussi un **intérêt économique**.

En effet, si l'on prend en considération les îles australes, l'ensemble de ses possessions insulaires fait de la France la première puissance maritime du sud-ouest de l'Océan Indien avec une zone économique exclusive de 2,8 millions de km² (soit ¼ du domaine maritime français). Or, l'Océan Indien reste l'un des derniers espaces maritimes où la ressource piscicole et thonière en particulier demeure sous-exploitée. La France se doit donc de faire respecter ses droits dans la zone économique exclusive.

Si l'importance du sud-ouest de l'Océan Indien sur le plan politique et économique ne fait pas de doute, cette région est également un enjeu déterminant pour le **rayonnement de la francophonie**. A Maurice, notre langue est couramment utilisée par 25% de la population, et par 55% des Mauriciens de façon occasionnelle. Les taux d'utilisation de notre langue sont plus faibles dans les autres pays et ne dépassent pas 10% des locuteurs pour l'usage courant, et 30% pour un emploi occasionnel.

2. Un rôle important à jouer dans la zone

La présence française dans l'Océan Indien se manifeste dans le domaine militaire, l'activité économique, mais surtout les actions de coopération.

Après le départ de nos troupes de Madagascar en septembre 1973, le **dispositif militaire français** s'est reconcentré à Saint-Denis de la Réunion. Un effectif de 2 800 militaires des trois armes et de la gendarmerie, huit bâtiments

de combat et cinq bâtiment de soutien sont placés sous l'autorité du Commandement supérieur des Forces françaises du sud de l'Océan Indien, responsable de la défense de la Réunion, de Mayotte, des terres australes et antarctiques françaises, des îles éparses enfin.

Le bilan de **l'engagement économique français** dans la zone apparaît contrasté.

La part de l'Océan Indien (Afrique du Sud comprise) dans les échanges commerciaux de la France s'est en effet réduite de moitié entre 1983 et 1993 (de 12 à 6% pour les exportations, de 10 à 5% pour les importations). Parmi les fournisseurs africains de la France, l'île Maurice occupe le 11e rang (3% du total), Madagascar la 13e place (1,6%). Maurice et Madagascar figurent aux 13e et 14e rangs des clients africains de la France (respectivement 1,4 et 1,1% de l'ensemble).

Si l'Océan Indien occupe ainsi une place marginale dans nos échanges commerciaux, la présence des sociétés françaises dans cette zone reste importante.

Ainsi, sur les 590 sociétés installées dans la zone franche manufacturière de Maurice, on compte 64 entreprises françaises, dont 54 fonctionnant en partenariat avec les industriels locaux. Les investissements se sont portés surtout sur le textile et l'habillement. A Madagascar, 58% des entreprises bénéficiant de la zone franche sont françaises. Cette présence tire parti du développement du secteur bancaire français dans la région. Ainsi la BNPI (Banque nationale de Paris intercontinentale) dispose de filiales à la Réunion, à Maurice, à Madagascar et aux Comores tandis que, par le biais de la Banque internationale des Mascareignes, le Crédit lyonnais possède deux filiales, l'une à Madagascar, l'autre à la Réunion.

Si le rôle du secteur privé français dans le développement économique des pays de la zone est loin d'être négligeable, une part essentielle revient, dans ce domaine, à **l'aide publique au développement**.

En 1993, sur un total d'aide consacrée à l'Afrique d'un montant de 21,3 milliards de francs, Madagascar recevait 675 millions de francs, les Comores (seul pays de la zone appartenant à la zone franc) 109 millions de francs et Maurice 100 millions de francs.

Les prêts accordés en 1993 par la Caisse française de développement (7,5 milliards pour l'Afrique) se sont élevés à 252 millions de francs pour Madagascar, 128 millions de francs pour Maurice, 12 millions de francs pour les Comores. Les Seychelles, pour leur part, n'ont obtenu aucun prêt. La Réunion et Mayotte relèvent du ministère des départements et territoires d'outre-mer : l'aide qui leur est accordée obéit à des principes spécifiques et

s'est élevée à 10 milliards de francs pour la Réunion et 614 millions de francs pour Mayotte en 1993.

Les pays du Sud-Ouest de l'Océan Indien constituent un ensemble peu intégré. La formation d'une organisation régionale, la Commission de l'Océan Indien, cherche à surmonter les handicaps de l'insularité. Par ailleurs, l'engagement plus actif de la France au sein de la COI concrétise davantage l'intérêt que représente cette zone pour notre pays.

*

* *

II. LA COMMISSION DE L'Océan Indien : UNE INSTITUTION DYNAMIQUE OÙ LA FRANCE JOUE UN RÔLE ACTIF

A. *UNE INSTANCE DE COOPÉRATION RÉGIONALE ...*

1. **Une organisation originale dans sa composition, classique dans ses objectifs**

a) *Un champ géographique limité aux îles du sud-ouest de l'Océan Indien.*

En juin 1982, à l'initiative du gouvernement mauricien, Maurice, Madagascar et les Comores constituèrent la Commission de l'Océan Indien. Le souci de développer la coopération dans ce cadre conduisit à la signature, le 10 janvier 1984, à Victoria, d'un Accord général de coopération entre les trois Etats. Lors de la 4ème session ministérielle réunie à Maurice le 10 janvier 1986, furent signés les **protocoles d'adhésion** à l'accord de la France pour le compte de la Réunion et des Comores qui s'étaient portés candidats l'année précédente.

Le protocole d'adhésion des Comores a apporté deux précisions au texte constitutif de la COI : les trois membres fondateurs sont désormais distingués (art. 2), les Seychelles sont désignés comme Etat dépositaire de l'accord général de coopération.

Aux côtés des membres de la COI, le règlement intérieur de l'organisation accepte la **présence d'observateurs**.

Cette possibilité peut concerner des institutions internationales (l'Union européenne, principal bailleur de fonds, admise dès la création de la COI, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique ...) mais aussi des Etats. Ainsi, jusqu'en 1985, les Comores et la France bénéficièrent d'un statut d'observateur entendu comme préalable à une adhésion prochaine. Cette perspective rend plus délicate l'admission, avec le statut d'observateur, de pays comme les Maldives ou l'Australie qui ont fait connaître leur intérêt. L'adhésion de nouveaux pays remettrait en cause en effet le cadre géographique délimité par l'accord de Victoria aux Etats de la région du sud-ouest de l'Océan Indien. Par ailleurs, un éventuel élargissement altérerait la relative unité culturelle qui s'exprime en particulier par le choix du français comme langue de travail de l'organisation. Enfin, le champ des candidatures potentielles se situe principalement à l'est de la zone, exclu du bénéfice des dispositions accordées par la convention de Lomé ; la mise à disposition de fonds au profit d'une coopération régionale ouverte à des pays ne relevant pas de la triade Afrique, Caraïbes, Pacifique ne manquerait pas de soulever quelques difficultés.

Aussi la **composition de la Commission apparaît-elle désormais stable**. Ainsi constituée l'organisation présente une incontestable originalité. Première instance de coopération régionale à associer quatre pays en voie de développement à l'un des sept principaux pays industrialisés du monde, elle réunit également quatre Etats souverains à un département d'outre-mer.

Si par sa composition, la COI possède à ces deux titres un caractère inédit, son organisation comme ses objectifs demeurent plus traditionnels.

b) Une structure souple pour une coopération classique

Comme l'exprime sa formulation même, l'« Accord général de coopération » ne vise aucunement à l'intégration de la zone. La COI s'applique essentiellement à développer la coopération économique entre les Etats membres mais elle couvre également d'autres domaines : l'agriculture, la pêche maritime, la conservation des ressources et des écosystèmes et aussi la culture, la science, la justice. Cette concertation aux multiples volets a pour condition le rapprochement des diplomates, objectif affiché du reste au premier rang des missions assignées à la coopération par l'article premier de l'Accord. Ainsi en juin 1988, Maurice et Seychelles ont officiellement noué des relations diplomatiques.

L'organisation mise en place pour assurer ces objectifs s'est d'abord **caractérisée par sa grande souplesse** qui se décline sous deux formes : une **présidence annuelle tournante** dans l'ordre alphabétique, une structure très légère. Cette dernière comprend deux instances. En premier lieu une **session ministérielle** se réunit une fois par an, généralement au début de l'année et fixe les « grandes orientations des activités à entreprendre » (art. 3 de l'Accord

général). En second lieu, chaque Etat membre institue un « **organisme permanent de liaison** chargé de l'exécution, de la coopération régionale et de la correspondance avec les autres organismes permanents de liaison ».

Les officiers permanents de liaison se réunissent au moins deux fois par an dans le cadre, notamment, des réunions d'experts chargées de la préparation de la session ministérielle. Pour la France, le préfet de la Réunion représentant permanent de notre pays auprès de la COI désigne l'un de ses chargés de mission comme officier permanent de liaison (OPL).

Au sein du Conseil, les décisions sont prises par consensus (art. 9 de l'accord général). En pratique, les questions soumises à la COI font l'objet d'un débat au cours duquel les participants donnent leur sentiment et émettent, le cas échéant, des réserves. Les projets ne sont pas soumis au vote mais sont l'objet d'une participation à « géométrie variable ». Certains Etats peuvent choisir de rester en marge des programmes, quitte à s'y joindre par la suite.

2. Une activité en essor bénéficiant d'un soutien de l'Union européenne

a) Des initiatives nombreuses

L'activité de la COI est restée modeste dans le premier temps de sa création et a reposé surtout sur deux projets.

Un premier programme sur la pêche au thon au sein de l'Association thonière de l'océan indien (6,3 millions d'écus au titre du 5e FED) terminé en 1991, a permis d'améliorer les capacités nationales d'exploitation du thon (expérimentation de nouveaux matériels, plus grande connaissance de la ressource). En second lieu, un travail d'inventaire et de recherche sur les plantes aromatiques et médicinales (PLARM) a mobilisé 2,2 millions d'écus au titre du 6e FED et s'est achevé en 1994.

Après 1992, les projets se sont multipliés et concernent les différents secteurs rappelés ci-après:

• Projets en cours de réalisation

Secteur prioritaire du développement des échanges économiques :

- Programme thonier régional n° 2 (6,7 millions d'écus)
- Programme régional de développement de l'artisanat (3,5 millions d'écus)

- Projet régional d'informatisation des Statistiques du Commerce extérieur (2,2 millions d'écus)
- Programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE) (10,5 millions d'écus)¹
- Programme de lutte contre les mouches des fruits (Maurice, Seychelles, Réunion) (2,8 millions d'écus)
- Programme régional de développement du tourisme (7,4 millions d'écus)
- centre de transit international (central de télécommunication des Comores) (3,3 millions d'écus)

Secteur prioritaire de la protection et gestion de l'environnement

- Programme régional d'actions environnementales (13,12 millions d'écus)
- Programme régional de coopération météorologique (5 millions d'écus)

• **Projets en instance de financement**

Secteur prioritaire du développement des ressources humaines :

- Projet d'Université de l'océan indien (réseau UOI)
- Projet de Centre international de formation en télécommunications (CIFTEL)

Secteur prioritaire de la santé et de la sécurité des populations

- Plan d'action régional de secours sur mer et sur terre (PARSEC)
- Projet de lutte contre le paludisme (Comores et Madagascar)
- Réseau régional de veille épidémiologique.

Parmi ces projets, il convient d'insister sur la formation de l'**Université de l'Océan Indien** dont Mme Margie Sudre, ministre délégué à la Francophonie, avait entretenu notre Commission au cours de son audition du 20 juillet 1995. Cette structure reposera sur un ensemble de réseaux techniques reliant les établissements de niveau supérieur et permettant d'élargir ainsi à

¹ Ce programme comprend plusieurs volets : la promotion du commerce régional et international, la formation d'opérateurs économiques, la création d'un Fonds d'aide aux PME ...

l'ensemble de la zone le bénéficie d'enseignements spécifiques dispensés dans chacun des Etats.

b) Un financement important pris en charge par l'Union européenne

Dans le cadre des conventions de Lomé, dont les cinq Etats membres de la COI sont signataires, les pays européens ont encouragé les efforts entrepris par les Etats ACP en faveur de la **coopération régionale**.

Dans la mesure où la COI répond entièrement à cet objectif, un protocole d'accord entre cette organisation et l'Union européenne a pu être signé le 31 août 1987. Il fixe les domaines (valorisation des ressources maritimes, échanges interîles) pour lesquels un concours financier peut être apporté.

A cet égard la participation de la France au titre de la Réunion à la COI ne soulève aucune difficulté. D'une part les départements d'outre-mer font partie intégrante de l'Union européenne. D'autre part les conventions de Lomé, dans leurs annexes, reconnaissent l'utilité d'une coopération entre les Etats ACP et les territoires ou les départements d'outre-mer français.

L'appui de l'Union obéit aux principes applicables pour chaque Etat ACP : définition d'objectifs précis, mise au point d'une programmation réalisée sous le contrôle d'un ordonnateur régional.

La contribution versée par le 7e FED au titre de Lomé IV s'élève à 25 millions d'écus et représente près de 90 % des ressources acquises par la COI au titre de l'aide au développement. Le solde est apporté par l'ONUDI.

B. ... OÙ LA FRANCE S'IMPLIQUE DÉSORMAIS FORTEMENT

1. Une position originale au sein de la COI

La France a adhéré à l'accord général de coopération entre les Etats membres de la commission de l'océan indien, **pour le compte de la Réunion**, le 10 janvier 1986.

La participation de la France au nom d'un département d'outre-mer était permise par les termes de l'acte constitutif de la COI d'une part et par les dispositions constitutionnelles françaises d'autre part.

Dans son article 13, en effet, l'accord de Victoria prévoit que « la commission examinera toute demande d'adhésion faite par tout Etat ou entité de la région ». L'expression « entité » ménageait une place pour la Réunion.

Le préambule du protocole d'adhésion de la France à la COI circonscrit à la Réunion cette participation et rappelle la « volonté (française) de voir son département et sa région de la Réunion participer pleinement à la coopération régionale réalisée au sein de la COI ».

Le souci d'encadrer ainsi l'adhésion française ne répondait pas seulement à un objectif pratique. Il visait à prendre en compte les préoccupations manifestées par certains Etats au regard du « respect absolu des souverainetés nationales, sans paternalisme ou visée géopolitique », mais surtout à exclure Mayotte des activités de la COI. Les membres fondateurs de la COI témoignent ainsi leur solidarité avec les Comores.

Par ailleurs, si le gouvernement français est seul à pouvoir négocier et signer un accord international, le statut reconnu à la Réunion lui permet de participer à une organisation internationale.

Ce particularisme dont l'origine remonte à la loi du 19 mars 1946 érigeant l'île en département d'outre-mer, a reçu sa consécration dans la Constitution de 1946 puis dans le texte fondateur de la Ve République (art. 72 et 73).

Deux textes ont achevé de le conforter. La loi du 5 juillet 1972 a institué une région « monodépartementale » dans les quatre DOM. Enfin les lois de décentralisation du 2 mars et du 23 novembre 1982 élargissent les compétences de la collectivité territoriale : le conseil régional, notamment, est consulté dans le domaine des relations transfrontalières (art. 65 de la loi du 2 mars 1982). Aux termes de la loi du 31 décembre 1982, le conseil régional de la Réunion peut être saisi des projets d'accord entre la République française et les Etats de l'océan indien.

Ces dispositions emportent deux conséquences pour la participation française au sein de la COI.

En premier lieu ce n'est pas un diplomate mais le **préfet de la Réunion** qui représente les intérêts nationaux dans les instances de la commission. Ensuite, comme l'indique le mémorandum français de janvier 1986, « le chef de la délégation s'adjoindra l'assistance d'élus de la Réunion et d'experts ». L'article 3 de l'accord général de coopération entre les membres de la COI prévoyait cette possibilité : « les parlementaires des pays signataires peuvent être invités à participer à titre d'observateur aux travaux de la commission ». En définitive la pratique a conduit à instituer une coprésidence de la délégation française par le préfet et le président du Conseil régional de la

Réunion consacrant ainsi la part éminente de l'instance régionale dans les contacts internationaux.

Ce dispositif juridique n'a pas entravé la capacité d'initiative française au sein de la COI. Au contraire, surtout depuis la présidence de la COI assurée d'octobre 1992 à décembre 1993, elle a développé son activité dans le cadre de cette organisation.

2. Le rôle accru de la France au sein de la COI

Ce dynamisme nouveau a pour ressort principal la place qu'entend conférer la France à la coopération régionale comme instrument d'ouverture et de développement pour la Réunion. Ce souci se rencontre également dans l'encouragement donné par notre pays au développement des relations des autres départements ou territoires d'outre-mer avec les pays de leurs zones. A l'exception de la COI, la seule autre organisation internationale à laquelle la France est partie prenante au titre de ses DOM-TOM est la Commission du Pacifique sud.

L'activité de la France au sein de la COI s'est déployée dans deux directions. La première concerne l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la COI. A ce titre, un audit de l'institution a été réalisé sous la présidence française. La seconde priorité porte sur la recherche de l'efficacité dans les programmes conduits par la COI.

L'incontestable essor des projets organisés sous les auspices de la COI repose depuis 1992 sur une concertation privilégiée entre la France et l'île Maurice, animée d'un souci d'efficacité.

La volonté commune de donner un plus grand dynamisme à l'organisation s'est traduite par un renforcement progressif des organes de l'institution, reconnue désormais par le Protocole additionnel.

III. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL : UNE CONSÉCRATION DES ACQUIS INSTITUTIONNELS

A. LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS...

1. La consécration institutionnelle des instances de concertation

Les travaux de la COI s'organisaient à deux niveaux : une réunion ministérielle annuelle, les réunions préparatoires des experts deux fois par an.

Ces deux instances de concertation deviennent respectivement le conseil de la COI et le comité des OPL (art. 2).

- **Le conseil de la COI**

L'institutionnalisation des réunions ministérielles sous la forme du conseil de la COI n'emporte pas de modifications sur le champ de compétence exercé.

Le protocole apporte cependant deux précisions :

- les décisions du conseil peuvent être soit adoptées au cours de ces réunions, soit arrêtées hors réunion au terme d'une procédure écrite ;

- le président du Conseil assure la représentation de la COI dans ses relations internationales.

- **Le comité des OPL**

Lors des réunions biannuelles des experts, prévues par l'Accord général, les délégations nationales étaient traditionnellement conduites par les officiers permanents de liaison responsables de l'organisme permanent de liaison instauré dans chaque Etat. Cette pratique se trouve consacrée dans le Protocole. En effet, le comité des OPL, composé des officiers permanents de liaison, assure la préparation et le suivi des travaux du conseil de la COI. Il est également investi d'une mission de réflexion sur de nouvelles activités. Par ailleurs, il peut bénéficier de l'assistance de comités d'experts nationaux dont il coordonne les travaux

Toutefois le principal apport du protocole se trouve dans la création d'un secrétariat général.

2. L'institution du secrétariat général

Le principe d'un secrétariat permanent évoqué lors de la réunion ministérielle de Saint-Louis s'était concrétisé sous la forme d'un « mini-secrétariat » en 1988.

Le protocole consacre ce développement institutionnel et lui fixe un cadre juridique.

Le secrétaire général est nommé par le conseil de la COI pour quatre ans en respectant « dans la mesure du possible le principe de la rotation et de l'équilibre entre les Etats ».

En échange de l'installation du secrétariat général à Maurice, le premier mandat du secrétaire général a été confié à un Malgache, M. Rasolondraibe. Ce poste revient aujourd'hui à M. Bonnelame (Seychelles). Celui-ci est assisté d'une équipe très réduite : quatre chargés de mission (français, comorien, malgache et mauricien) et d'un personnel d'appui administratif de l'ordre de quatre à cinq personnes.

Le règlement intérieur adopté en même temps que le protocole additionnel apporte des précisions sur le rôle du secrétaire général : il « a pour mission d'assister la COI, le conseil et ses instances (...) pour la préparation, le déroulement et la conclusion des réunions » (art. 7 du règlement intérieur). A cette fin il assiste à toutes les réunions du conseil et en propose l'ordre du jour au président en exercice (art. 3). Par ailleurs « il assume auprès du président, la permanence et la continuité de l'institution » (art. 7 règlement intérieur).

B. ... DONT LES CONSÉQUENCES, FINANCIÈRES NOTAMMENT, RESTENT MODESTES

L'institutionnalisation des deux instances de concertation (conseil et comité) et du secrétaire général appelle des dispositions très classiques en droit international sur le financement de l'organisation, les privilèges et immunités dont elle est dotée, le règlement des différends enfin.

1. Un engagement financier mesuré

Aux termes de l'accord général constitutif de la COI, le financement des réunions de la COI était supporté par l'Etat sur lequel elles se déroulaient (art. 12). Les frais de déplacement demeuraient à la charge de chacun des Etats membres tandis que les dépenses liées à l'accueil des délégations revenaient à l'Etat hôte.

Le renforcement du cadre institutionnel rendait nécessaire un dispositif de répartition des contributions entre chaque Etat membre. Aux termes de l'article 11, la clef de répartition initiale s'établissait comme suit :

Comores	5 %
France	40 %
Madagascar	40 %
Maurice	12 %
Seychelles	3 %

Cette répartition se fondait sur le montant de l'aide accordée par le fonds européen de développement à chaque Etat au titre de leur programme indicatif national (PIN), le cas de la Réunion étant à part.

Le conseil de la COI peut cependant modifier cette clef de répartition : ainsi lors de sa XIIe réunion en janvier 1995 il a allégé la contribution de Madagascar ramenée à 33 % et alourdi la charge impartie à Maurice (16 %), les contributions des autres Etats membres restant inchangées.

Il convient de noter que Madagascar est débitrice à l'égard de la COI d'un arriéré représentant un an de cotisations.

En outre la COI bénéficie de l'aide au développement essentiellement accordée dans un cadre multilatéral par l'Union européenne mais aussi l'ONUDI.

Le budget de l'organisation a doublé depuis la création de la COI, passant de 3 millions de roupies mauriciennes ¹ à 6,5 millions de roupies (pour le budget 1995). Ce montant reste encore modeste et les délégations mauriciennes et françaises veillent à éviter tout dérapage.

Les recettes et les dépenses de l'organisation sont soumises au contrôle d'un organe de contrôle financier (art. 9) ; le choix s'est porté sur un cabinet d'experts-comptables indépendants qui vérifient et certifient les comptes.

2. Une institution installée à Maurice

Les organes de la COI, désormais institutionnalisés, se sont vu doter de la personnalité juridique (art. 3) et du régime classique des privilèges et immunités diplomatiques (titre II du protocole).

¹ en octobre 1995 : 100 roupies mauriciennes valent 27,60 FF

Ces principes ont été repris dans l'accord de siège signé le même jour que le protocole ; en vertu de cet accord, le secrétariat général a été installé à Maurice en juin 1989.

3. Un dispositif classique de règlement des différends

Les différends liés à l'application ou à l'interprétation de l'accord général, du protocole d'adhésion ainsi que du présent protocole, sont soumis au conseil de la COI ou à une instance d'arbitrage (art. 12 et 13).

Cette instance est composée de deux arbitres et d'un président.

L'application de l'Accord général et du protocole additionnel n'a, jusqu'à présent, donné lieu à aucun contentieux.

CONCLUSION

Le protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les Etats de la commission de l'océan indien n'apporte guère de bouleversement à une organisation dont il se borne à consacrer les développements institutionnels. Dans ces conditions votre rapporteur s'explique mal que le protocole d'adhésion de la France à la COI, dont l'importance apparaît rétrospectivement plus nettement, n'ait pas fait l'objet d'un projet de loi en autorisant la ratification.

En second lieu, les délais qui séparent la signature du protocole de sa ratification, apparaissent excessifs. Deux raisons ont été invoquées par le ministère des affaires étrangères pour rendre compte de ces retards : la réserve émise par le ministère du budget au sujet des incidences sur le régime fiscal français des privilèges et immunités prévus par le protocole additionnel et les difficultés rencontrées par la procédure de ratification aux Comores du protocole d'adhésion de la France à la COI.

Si les incertitudes juridiques provoquées par la mauvaise volonté comorienne doivent être levées au plus tôt, les enjeux politiques et diplomatiques que présente notre participation à la COI paraissent déterminants et justifient la ratification du protocole additionnel.

En premier lieu, il convient de renforcer cette organisation alors même qu'une réelle dynamique anime d'autres organisations régionales dans cette zone, telles que la SADC (Communauté de développement de l'Afrique Australe), à laquelle l'île Maurice vient d'ailleurs d'adhérer (août 1995), et que chemine l'idée d'un regroupement régional autour de trois pôles : l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Australie (l'Indian Ocean Rim). En second lieu, l'adhésion

française à la COI lui a permis de conforter sa reconnaissance comme puissance souveraine dans le sud-ouest de l'Océan Indien. La signature du présent protocole devrait lui permettre par ailleurs d'accroître son rôle dans cette zone et de répondre ainsi à une triple préoccupation qui inspire la politique française: le rayonnement de la francophonie, la coopération, le développement d'un DOM.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser la ratification du protocole additionnel à l'Accord général de coopération entre les Etats de la COI.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 octobre 1995

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jacques Habert a déploré que de nombreux sigles non développés figurent dans le texte de la convention et en rendent la lecture peu explicite.

M. Xavier de Villepin, président, a pour sa part relevé la faiblesse politique ou économique des pays membres de la Commission de l'Océan indien, et notamment de Madagascar, et s'est interrogé en conséquence sur l'efficacité de cette institution dont il a cependant souligné l'importance pour notre pays.

A la suite de ces observations, la commission a **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

Texte présenté par le Gouvernement

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les Etats de la Commission de l'Océan Indien, signé à Victoria le 14 avril 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi ¹.

¹ Voir document annexé au projet de loi n° 326 (1994-1995)

