

MADAGASCAR : LA CRISE DE 2009 OU LES ALÉAS DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

Patrick Rakotomalala

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2014/3 n° 251 | pages 93 à 105

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804193249

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-3-page-93.htm>

Pour citer cet article :

Patrick Rakotomalala, « Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française », *Afrique contemporaine* 2014/3 (n° 251), p. 93-105.
DOI 10.3917/afco.251.0093

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

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.

Madagascar : la crise de 2009 ou les aléas de la diplomatie française

Patrick Rakotomalala

Après avoir présenté de manière circonstanciée l'action de la diplomatie française entre 2008 et 2013, l'auteur s'interroge sur les sous-bassements de positions françaises à contre-courant : divergentes par rapport à celles de la plupart des autres acteurs de la communauté internationale et contradictoires avec la doctrine officielle de la diplomatie française, notamment appliquée sur le terrain lors de la précédente crise malgache en 2002. Pour expliquer cet apparent paradoxe, l'auteur émet l'hypothèse que ce hiatus s'explique en partie par des enjeux géostratégiques liés aux ressources énergétiques potentielles (hydrocarbures au premier chef) de l'archipel contesté des îles Éparses et des zones économiques exclusives. Cette analyse prospective, qui poursuit un travail amorcé par l'auteur en 2012, a déjà eu un impact significatif à Madagascar, objet d'enjeux importants, aussi bien en politique intérieure qu'extérieure.

Mots clés : Madagascar – Îles Éparses – Crise – Souveraineté



Les crises à répétition que subit la République malgache depuis son indépendance s'évaluent d'abord sur des causes endogènes et structurelles. Au nombre de celles-ci, la montée incontrôlée de la pauvreté et des inégalités faute d'une croissance économique non inclusive (Razafindrakoto *et al.*, 2013), les dérives en termes de gouvernance, de corruption et, à la fois origine et effet des précédentes, la forte concentration du pouvoir aux mains d'une élite incapable de vision à long terme. La durée exceptionnellement longue de la dernière crise de 2009 s'explique par le long rejet de tout compromis, tant par les nouveaux que par les anciens titulaires du pouvoir. Quand les uns, nouvellement installés, avec un pied dans la politique et l'autre pied dans des logiques de rente et/ou de pratiques illicites (trafics de bois de rose,

Patrick Rakotomalala suit une formation initiale de sciences économiques à l'Établissement d'enseignement supérieur de droit, d'économie, de gestion et de sciences sociales (EESDEG)

d'Antananarivo. Depuis 1992, il se consacre à la formation d'informaticiens et à l'accompagnement de chercheurs d'emploi en reconversion à l'informatique et dirige désormais

son propre organisme de formation. Interpellé par la crise malgache de 2009, il se consacre à l'écriture d'articles et éditoriaux, notamment pour *Madagascar Tribune* (journal en ligne).

minéraux précieux), craignaient plus que tout une reconstitution du régime renversé, les autres se sont arc-boutés sur leur désir de revanche.

La communauté internationale¹, fortement impliquée dans les tentatives de dénouement de la crise, a fini par imposer sa feuille de route aux dirigeants malgaches, notamment sur la base de sanctions dramatiques pour le pays. Mais, derrière une apparente unité, les acteurs de la communauté internationale se sont, en fait, un moment opposés quant aux voies de résolution de ce conflit. Il a fallu que la communauté internationale s'accorde sur un scénario de « ni-ni » – qui écartait du futur pouvoir post-transition tous les protagonistes – pour que le processus définitif de sortie de crise puisse enfin être adopté. Ce scénario « ni-ni » a mis longtemps à s'imposer. Et si le dénouement de la crise a aussi souffert des tergiversations des médiateurs de l'Union africaine, de la SADC et de l'ONU, la France, cavalier seul face à ses partenaires, a une responsabilité majeure dans la lenteur de l'adoption d'une ligne politique commune. Le principe diplomatique français de « non-ingérence, mais non-indifférence », prôné depuis le gouvernement Jospin, à la fin des années 1990, n'a été que tardivement mis en application. C'est à une tentative de compréhension de la position française que s'attache cet article.

Cette question des raisons de l'engagement de Paris avait déjà fait l'objet d'une précédente étude (Rakotomalala, 2012) où les enjeux de la diplomatie française avaient été envisagés en termes de géostratégie, de géopolitique, de rayonnement économique et de rayonnement culturel. Cet article tente d'apporter des éléments complémentaires d'explication à l'engagement de la France. Il montre que la question des îles Éparses pourrait avoir été au cœur des préoccupations françaises. La neutralisation du conflit de souveraineté entre la France et Madagascar à propos de ces territoires, alors même que les potentiels énergétiques envisagés sur le canal de Mozambique font de cette zone une future « mer du Nord », aurait ainsi été l'enjeu principal de la diplomatie française.

La première partie de cette étude caractérise la position de la diplomatie française², qui s'est un long moment opposée à ses homologues européens, africains et américains, à propos de la crise malgache, en contradiction avec sa doctrine affirmée de neutralité. La deuxième partie expose les éléments du dossier des îles Éparses, appuyant la thèse d'un intérêt majeur de l'administration française sur ce dossier, objet d'un conflit de souveraineté et de territorialité désormais exacerbé entre Paris et Antananarivo.

1. Le Groupe international de contact pour Madagascar (GIC-M) constitué à la fin avril 2009 comprenait : l'Union africaine, les Nations unies, les membres permanents et les pays africains qui siègent au Conseil de sécurité (Rwanda, Togo,

Chine, France, Russie, Royaume-Uni et États-Unis), le Mozambique, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, l'Allemagne et le Japon, la Commission de l'océan Indien, le marché commun de l'Afrique orientale et

australe (Comesa), l'Organisation internationale de la francophonie, la SADC et l'Union européenne.

2. En particulier sur la période du 19 mars 2009 au 7 décembre 2011.

Une rancœur contre la France

Une enquête de l'association Liberty32, menée entre le 28 mai et le 7 juin 2014, sur une initiative de la Banque mondiale, établit que les Malgaches ont une double perception de la communauté internationale : jugée nécessaire face à l'incurie de leurs politiciens incapables de faire aboutir une solution véritablement malgache, détestée pour les sanctions infligées à leur patrie et pour une ingérence jugée humiliante dans les affaires nationales. Cette rancœur s'exerce notamment à l'encontre d'une France à laquelle une grande partie de l'opinion publique attribue la responsabilité des convulsions de l'île et de ses problèmes récurrents de misère. L'ombre de la Françafrique, avec la volonté d'hégémonie et l'avidité fantasmées de cette dernière, plane en fait, dans l'imaginaire des Malgaches, sur toutes les crises politiques de la Grande Île (Rajaonah, 2002). La crise de 2009 n'échappe pas à cette vision. Marc Ravalomanana, en particulier, a très tôt accusé l'ancienne puissance coloniale de « soutenir » son rival Andry Rajoelina. Cette thèse, partagée par ses partisans, mais aussi par d'autres acteurs, et largement reprise et amplifiée dans les médias et réseaux sociaux, ne repose cependant sur aucune donnée vérifiable. Il apparaît en revanche de façon évidente que la France a été longtemps plus que bienveillante à l'égard du « putschiste », contribuant ainsi à l'exceptionnelle durée du régime de transition.

Des postures figées des acteurs entretenues par leurs soutiens extérieurs

La difficulté de la résolution de la crise malgache relevait en grande partie d'un conflit paroxystique entre deux personnalités, à savoir le président déchu, Marc Ravalomanana, et Andry Rajoelina, président de la Haute Autorité de transition (HAT). Mais ces deux acteurs du drame malgache se sont d'autant plus enfermés dans des postures figées, qu'ils se sont sentis, un temps, confortés par les soutiens qu'ils avaient respectivement obtenus de la part de protagonistes étrangers. Derrière un front uni en façade, les divergences de vue et d'intérêts entre les acteurs de la communauté internationale ont de fait entretenu la crise malgache dans la durée.

Après le coup d'État et l'exil de Marc Ravalomanana, le retour à la constitutionnalité fixait en ligne d'horizon l'organisation d'élections inclusives, libres, sincères et transparentes. De fait, le principe a très tôt été posé que ceux qui organiseraient les élections, c'est-à-dire des autorités provisoires dites de « transition », devraient s'en tenir à l'écart. Le problème se posait de savoir quelle devait être la structure de l'autorité *ad hoc* qui puisse assurer de manière consensuelle le pilotage d'une transition et l'organisation des futures élections dans le cadre à la fois d'une réconciliation nationale (soldant notamment les différents de 2002), du retour des exilés politiques, d'une réforme constitutionnelle, d'une réforme électorale et d'une nouvelle loi régissant les partis politiques. À l'issue de la prise de pouvoir de mars, les initiatives parallèles menées à la fois par les acteurs politiques et ceux de la société civile

malgaches ont déterminé les positions des médiateurs internationaux qu'ils avaient respectivement acquis à leur cause. Le représentant de l'ONU, Tiebelé Dramé, et celui de l'Union africaine, Ablassé Ouedraogo, ont donc développé des visions divergentes de la voie à suivre³. Ce n'est ainsi qu'en avril, avec la mise en place du groupe international de contact pour Madagascar (GICM), qui fixait la prépondérance de l'Union africaine dans la gestion de la crise, qu'un scénario de « ni-ni », initié par l'émissaire de l'ONU, a commencé à poindre, recueillant apparemment l'assentiment de la France. Qu'en fut-il au bout du compte ?

La France en cavalier seul...

Un grand nombre d'éléments convergent en réalité pour attester d'un soutien solide et durable de Paris au gouvernement d'Andry Rajoelina.

Les relations historiques et favorisées entre la France et Madagascar ou le souci de Paris d'accompagner la Grande Île dans une résolution du conflit peuvent expliquer certaines initiatives diplomatiques, telles que les rencontres entre le porte-parole de la France et, respectivement, le Premier ministre (3 avril 2009) et le ministre des Affaires étrangères d'un gouvernement contesté par la communauté internationale. De même, au début de la crise, l'option prise par la chargée de mission de l'ambassade de France à Antananarivo d'offrir refuge à Andry Rajoelina, qui faisait l'objet d'une tentative d'arrestation, peut éventuellement se justifier sur un plan humanitaire. La crainte d'une recrudescence des affrontements entre les deux camps en cas d'incarcération, par le pouvoir, du meneur de l'opposition, pourrait ainsi avaliser cette initiative prise à l'encontre des principes de neutralité diplomatique⁴.

3. Ainsi les Assises nationales d'Ivato que T. Dramé avait décidé de boycotter, les jugeant non inclusives et non sincères, avaient-elles reçu l'assentiment d'A. Ouedraogo. Ce dernier favorisait en fait l'idée d'un dialogue entre les seules deux forces rivales (TIM et HAT), quand T. Dramé voulait une concertation incluant toutes les parties y compris, l'armée, les Églises, le monde des affaires et la société civile.

4. Les cas d'accueil au sein d'une ambassade française sont rares : en octobre 1990, le général libanais Michel Aoun se réfugia durant dix mois à l'ambassade de France à Beyrouth ; en septembre 2002, le principal opposant au président Laurent Gbagbo, Alassane Ouattara, s'abrite dans la résidence de l'ambassadeur de France à Abidjan.

5. « L'ancien président, Marc Ravalomanana, qui a dû prendre la fuite sous la pression de la population malgache à la suite des exactions qu'il avait commises, a quitté l'île et une haute autorité de transition a été mise en place... Depuis, la communauté internationale a imposé à Madagascar et au président de la haute autorité une série de conditions très lourdes à remplir : organiser une réunion de concertation avec les anciens présidents de Madagascar, accepter de changer la composition de son gouvernement pour y représenter les différentes mouvances politiques du pays, fixer rapidement des dates d'élection. Le président Rajoelina, très courageusement, a décidé, prenant en considération l'intérêt supérieur de son pays, d'accepter ces conditions et est prêt à signer un accord. Mais, depuis, l'ex-président

Ravalomanana cherche, par tous les moyens, à en empêcher la signature, retardant du même coup la reprise des aides financières » (Assemblée nationale, réponse d'Alain Joyandet à une question au gouvernement de Jean-François Mancel, 29 octobre 2009).

6. Le chef de la diplomatie française, Bernard Kouchner, déclarait ainsi lors d'une conférence de presse au ministère français des Affaires étrangères, à Paris, le 22 décembre 2009 : « Finalement, les négociations n'ont pas abouti à ce que l'on souhaitait. Maintenant, M. Rajoelina propose un autre Premier ministre. Je comprends que cela ne satisfasse pas tout le monde, mais si l'on va vers les élections : c'est quand même la solution » (« Paris plaide pour les élections à Madagascar », RFI, 23 décembre 2009).

Mais la poignée de main officielle du 19 mars 2009 de l'ambassadeur français, arrivé la veille, à Andry Rajoelina auquel il venait rendre visite, après une prise de pouvoir qualifiée de coup d'Etat par le président Nicolas Sarkozy lui-même, est un fait politique à considérer. Il y avait là, vis-à-vis de l'auteur du coup de force du 17 mars, une forme de complaisance insupportable aux yeux de l'ambassadeur américain qui, deux jours auparavant, avait été menacé physiquement par les militaires lors du transfert brutal du pouvoir.

Par la suite, l'accumulation des signes de soutien au pouvoir *de facto* ne suscite aucun doute. L'accueil, début avril 2009, à Paris, du ministre des Affaires étrangères de la HAT, l'arrivée de Robert Bourgi, factotum de Claude Guéant, à Antananarivo, pour un entretien le 7 avril 2009 avec Andry Rajoelina, la coopération militaire française affichée lors des cérémonies du 26 juin au grand dam des chancelleries étrangères, la tentative de la diplomatie française, en marge des funérailles du président Bongo, d'organiser des rencontres entre Abdoulaye Wade, Mouammar Khadafi et Andry Rajoelina, les déclarations partisans du secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie, Alain Joyandet, à l'Assemblée nationale, sont autant de faits qui étaient la thèse de la partialité de Paris dans ce dossier⁵.

Cette absence de prudence de la diplomatie française, qui ne semble pas avoir pris en compte que ces initiatives, remettant en cause sa neutralité, pouvaient la mener dans une impasse et alimenter des rancœurs longues à effacer, pourrait indiquer que Paris était suffisamment convaincu de la pérennité du pouvoir qui venait de s'installer – et de l'improbabilité du retour de l'ancien dirigeant – pour décider de « mettre tous ses œufs dans un même panier ». Pourtant, selon un télégramme de l'ambassade américaine du 29 avril 2009 (Wikileaks, 29 avril 2014), les diplomates français – et en particulier Rémi Maréchaux qui relayait une information de Jean-Marc Châtaigner – affichaient de sérieux doutes quant à l'audience réelle d'Andry Rajoelina et quant à ses capacités de leadership. Ceci rend encore plus incompréhensible la position française sauf à accepter l'idée que Paris avait intérêt en 2009 à la mise en place rapide d'un pouvoir qui, bien que défaillant, lui soit favorable et ne remettrait pas en question ses intérêts et sa stratégie.

Par ailleurs, il faut souligner que Paris rejetait la politique des sanctions à l'encontre de la HAT en niant leur efficacité et en arguant, à juste titre, de la détresse des populations qui allait s'ensuivre et des risques d'explosion sociale. Cette position, dont l'administration française se faisait le sponsor, s'opposait à celle des Américains convaincus que la fermeté de la communauté internationale sur le front des sanctions contraindrait la HAT à accélérer la mise en place de processus électoraux légitimes. Il est fort probable que l'« indulgence » des Français sur ce sujet a conforté la HAT dans sa tentative forcenée de conserver le pouvoir.

Enfin, si le principe d'une sortie de crise sur la base d'élections était évidemment acquis, le soutien formel de l'État français au principe d'un processus électoral précipité⁶ imposé par A. Rajoelina – qui allait rompre unilatéralement les accords de Maputo en décembre 2009 – contrecarrait les desseins du GICM

engagé dans une médiation inclusive⁷. L'organisation bâclée du référendum du 17 novembre 2010 qui voulait conférer un semblant de légitimité au pouvoir de la HAT en a été le résultat. Ce n'est finalement qu'à la fin 2010 et plus encore en 2011 que Paris saura faire preuve de plus de fermeté vis-à-vis des dirigeants de la HAT. Cette nouvelle fermeté de Paris et, de fait, au final, l'adoption d'une ligne politique internationale commune verront la conclusion, le 17 septembre 2011, sous la pression, d'une feuille de route acceptée par toutes les parties. Cette feuille de route définitive formalisait enfin le processus de sortie de crise et la mise en place des processus électoraux. Il aura fallu deux ans et demi de conflit et de tergiversations pour qu'un accord puisse enfin refléter l'unité d'une communauté internationale imposant sa vision.

Un point focal : la question du retour de Marc Ravalomanana

En 2002, la prise de pouvoir illégale par Marc Ravalomanana, dans des circonstances que son soutien populaire à l'époque rendait pourtant moins ambiguës, n'avait pas bénéficié de tant de mansuétude⁸. À cette époque, la lenteur de la reconnaissance par Paris du gouvernement Ravalomanana, issu de la crise, procédait d'un principe de la diplomatie française en Afrique : défendre avant tout les pouvoirs en place au nom des alliances antérieurement établies et de la légalité (Hewane Serequeberhan 2007). Les principes directeurs de constitutionnalité et

7. « As this happens, there is an acute and rising concern here, which we share, that the French are leading an effort to abandon the mediation in favor of a less-than-consensual move into early elections ; in our view, this approach will fail to resolve the crisis. The Francophonie (OIF) and AU are leading this charge, inspired by "new ideas", probably based on new instructions from Paris » (Wikileaks, 2010).

8. Le 6 mai 2002, l'ensemble du corps diplomatique, à l'exception de la France, était présent à Mahamasina pour l'investiture de Marc Ravalomanana. Le 26 juin 2002, la France était absente des cérémonies de la fête nationale et ne se décidait que le 3 juillet à reconnaître le pouvoir en dépêchant sur place Dominique de Villepin.

9. Les opérateurs locaux, quand ils n'étaient pas directement harcelés (3 Frères, Le Quartz) ou spoliés (Kobam), devaient affronter sur leurs marchés la concurrence des entreprises de M. Ravalomanana (Tiko et Magro, à travers Aima, Minoterie Mana, Fanampy, Tiko Air, Tiko Agri, Tiko Farm, Tiko Oil, Provenderie, Olympiko, Classico, Tiko Glace) qui bénéficiaient

d'avantages fiscaux et douaniers indus.

10. Diplomate en poste à Antananarivo dont le rappel avait été exigé par M. Ravalomanana en 2008 au prétexte qu'il avait le « mauvais œil ».

11. « Nous avons toujours dit que le retour de Marc Ravalomanana était une question de souveraineté malgache. Une question tranchée très précisément et clairement par la Feuille de route. C'est aux autorités de la transition, stipulées par la feuille de route, de se prononcer sur ce sujet. Ce n'est pas notre rôle "d'étranger" de nous prononcer sur ce retour. Je tiens à préciser que la France n'a aucune animosité contre Marc Ravalomanana » (interview de l'ambassadeur de France à Madagascar, *Journal Ma-Laza*, 20 décembre 2011).

12. Le Southern Africa Report (« Rajoelina Hangs Tough ») du 21 janvier 2011 énonce ainsi : « À Madagascar, les efforts de la SADC sont actuellement mis à mal par la France, ancienne puissance coloniale de l'île. Les pays de la troïka ont la preuve que Rajoelina, le chef d'état-major [...] et le commandant de la gendarmerie [...] œuvrent de

concert avec Paris pour refuser à Ravalomanana le droit de revenir au pays. Le 21 janvier, le jour où Ravalomanana tentait son donquichottesque retour, Rajoelina tentait de persuader la SADC de retarder son arrivée de trois mois. Dans le même temps, la France engageait son propre lobbying intense auprès d'autres organismes internationaux pour tenir Ravalomanana éloigné du pays. »

13. « Les actuels chefs militaires (et le TGV lui-même) craignent un possible retour au pouvoir de Marc Ravalomanana et la vengeance [...] qu'il pourrait exercer à leur rencontre. Les [...] radicaux [...] ont déclaré qu'ils préféreraient subir des sanctions plutôt qu'un retour de Ravalomanana. Les Français sont également opposés au retour de Ravalomanana, craignant le chaos qui s'en suivrait probablement d'une désintégration de la HAT en factions concurrentes. » (télégramme de l'ambassade des États-Unis, 22 février 2010). TGV est le surnom donné à Andry Rajoelina pour sa capacité à parvenir à ses fins avec célérité. C'est aussi l'acronyme du parti qu'il avait créé, le Tanora Gasy Vonona.

de stabilité – et de préservation des intérêts de la France – ont toujours prévalu sur le principe de légitimité. Au nom de ces prémisses, Paris aurait dû, en 2009, épauler le pouvoir du président en place Marc Ravalomanana... et son retour.

Le revirement de posture de 2008-2009 vis-à-vis de M. Ravalomanana est le corollaire de la défiance d'une administration française influencée par les opérateurs locaux victimes du président/entrepreneur⁹, marquée par les rancœurs mutuelles avec Marc Ravalomanana (Rakotomalala, 2012) et irritée par le dossier le Lidec¹⁰.

Mais si ces éléments peuvent expliquer une « bienveillance initiale » accordé à A. Rajoelina, ils ne justifient pas à eux seuls l'opposition marquée de la France au retour de l'ancien président. En effet, en dépit de déclarations officielles affirmant une position de non-ingérence sur ce dossier¹¹, la diplomatie française s'est engagée dans une obstruction à ce retour¹² en s'évertuant à convaincre ses partenaires internationaux des dangers qui lui seraient liés¹³.

Toutes ces initiatives françaises menées dans un climat et un environnement déjà propice à la montée d'une certaine francophobie ne pouvaient que polluer l'image de neutralité que la chancellerie française aurait dû préserver auprès de l'opinion publique malgache. Par là même, elles auraient pu engager la sécurité des 25 000 ressortissants français installés à Madagascar, risquant d'être pris en otages de rancœurs qui ne manqueraient pas de s'éveiller. Qu'est-ce qui pouvait justifier la prise de risque d'une poussée francophobe au sein de pans entiers de la population excédée par cette ingérence ? On fait ici l'hypothèse que la défense du rayonnement et de la crédibilité de la République française, la sauvegarde de la francosphère ou encore la préservation et la sécurisation des intérêts géopolitiques et économiques français locaux ou régionaux (Rakotomalala, 2012) ne justifiaient pas à elles seules l'engagement français sur ce dossier mais que cet engagement était dicté par des intérêts géostratégiques majeurs.

Les îles Éparses : la clé de l'implication française ?

La controverse entre la France et Madagascar sur les îles Éparses et en particulier Juan de Nova, cet îlot de 5 km² au milieu de l'océan Indien offre une explication possible à l'engagement de la France dans le soutien au régime de transition. L'US Geological Survey a remis au président Obama, en avril 2012, un rapport stratégique qui évalue les réserves en énergies fossiles de quatre nouvelles « provinces » énergétiques dans l'océan Indien : le littoral tanzanien, la côte mozambicaine, les Seychelles, la côte ouest-malgache (Morondava Basin).

Les potentiels sur une région, vue désormais comme un nouveau Moyen-Orient énergétique, sont donc suffisamment alléchants pour que Total se soit montré prêt à racheter 20 % des droits de l'opérateur ENI sur les énormes champs gaziers offshore nouvellement découverts au large du Mozambique pour un montant de 2,6 milliards de dollars. Ces chiffres reflètent ce que la société Total SA reconnaît elle-même : la nécessité urgente de rattraper son

retard sur l'offshore de l'Afrique de l'Est. L'appétit de Total s'étend ainsi aux autres territoires de la zone : le pétrolier français a signé un contrat de partage de production avec le Kenya. Il détiendra une participation de 100 % à titre d'opérateur sur un permis d'exploration qui couvrira plus de 10 000 km²¹⁴. Si Total s'implique autant sur ce qui pourrait paraître de simples potentialités en eaux africaines, peut-on croire à son indifférence affichée à propos de ce domaine français situé à seulement 200 km de là ? Les potentiels de Juan de Nova et de la province malgache, estimés par le rapport de l'USGS à quelque 17 milliards de barils de pétrole et 167 000 milliards de pieds cubes de gaz – soit au niveau de l'Angola, quinzième au classement mondial en termes de réserves – n'intéresseraient-ils donc pas la compagnie française ?

Les territoires des îles Éparses, dont l'île de Juan de Nova, font le propos d'une vive controverse (Oraison, 2010) entre la France, Madagascar, les Comores, Maurice, mais aussi le Mozambique, qui revendiquent les uns et les autres leur souveraineté respective. Les Zones économiques exclusives (ZEE) dessinées sur la région ne sont pas reconnues par les différentes parties. Des délimitations existent de manière théorique, utilisées par les opérateurs de la grande pêche pour la définition de leurs zones d'intervention et la gestion de leurs quotas, mais elles n'ont jamais fait l'objet d'aucun accord ni traité frontalier. Les permis de recherche sur Juan de Nova accordés par le ministère français de l'Environnement sont caractérisés par des « limites séparatives entre la France et Madagascar à déterminer ». La ZEE française sur les Éparses est elle-même définie (loi du 16 juillet 1976) « depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 miles marins au-delà de cette limite, sous réserve d'accords de délimitation avec les États voisins ». Dans ces conditions, une déstabilisation de la région, reflet des conflits d'intérêts qui s'engageront en cas de découvertes majeures de gaz ou de pétrole est une potentialité, pour peu que ces potentiels se confirment.

Enjeux supposés, enjeux réels...

Le spectre régulièrement agité d'une future pénurie d'énergies fossiles, la flambée des cours portée par la croissance des émergents, la crise financière et les problématiques de sécurité énergétique ou la remise en question du nucléaire et les coûts des énergies alternatives ont remis au premier plan l'exploitation des ressources non conventionnelles (offshore profond, huiles, lourdes, gaz de schiste). La géopolitique du pétrole en est transformée. Elle voit désormais les États-Unis, grâce à une politique volontaire de développement de la filière gaz de schiste, viser l'autosuffisance à l'horizon 2017 et passer du statut d'importateurs à celui d'exportateurs de gaz et, à terme, de pétrole. Ils y tirent un avantage économique prépondérant qui relance leur industrie chimique et modifie

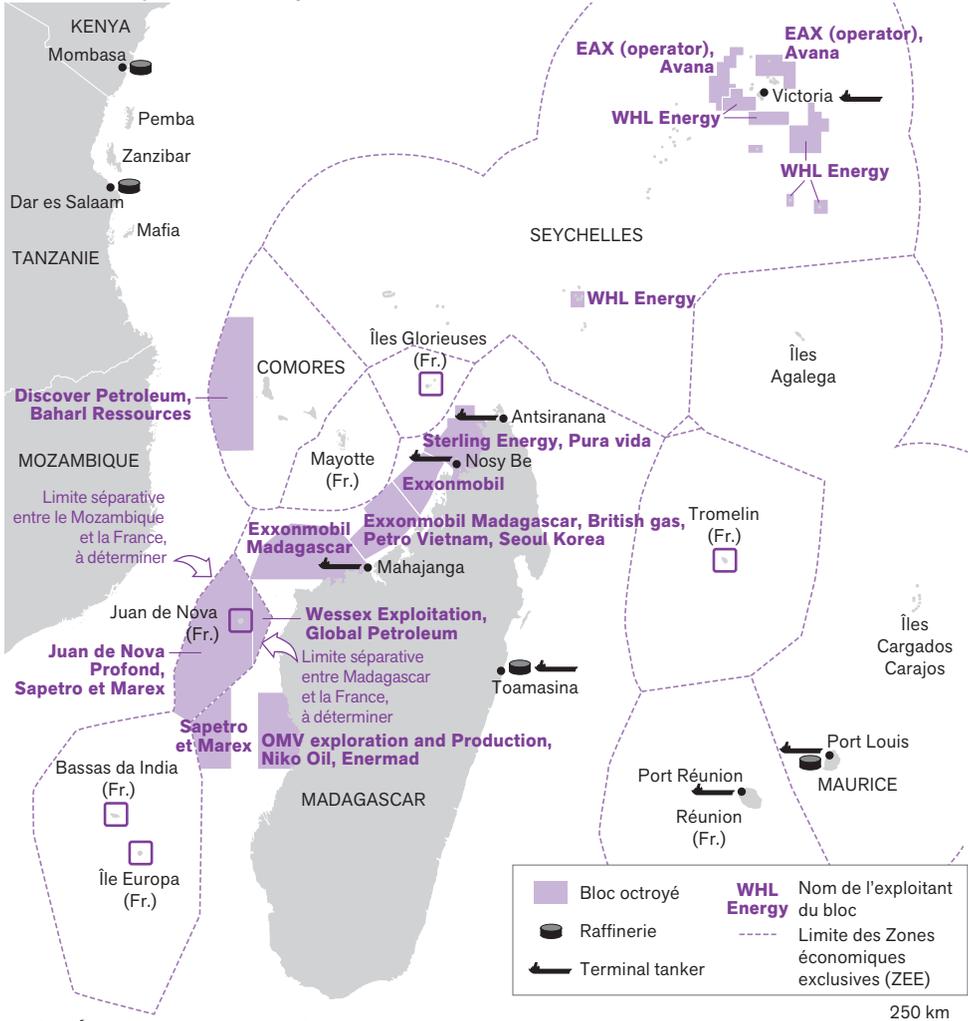
14. « Cette opération s'inscrit dans la stratégie d'ancrage de Total en Afrique de l'Est dans des nouveaux bassins aux thématiques

d'exploration prometteuses en s'appuyant sur l'expertise mondiale reconnue du groupe dans l'offshore profond », commente

Jacques Marraud des Grottes, directeur « Afrique » de la branche « exploration-production » de Total.

Madagascar et les îles Éparses, enjeux d'une géostratégie énergétique dans l'océan Indien occidental

Zones économiques exclusives, hydrocarbures et souveraineté territoriale



Les îles Éparses sous souveraineté française



Source : Africa Energy, Issue 255, mai 2013 ; rédaction *Afrique contemporaine*.

La côte est-africaine, le canal du Mozambique et les îles de l'océan Indien occidental forment un ensemble hautement géostratégique au regard des potentialités énergétiques en hydrocarbures. Les territoires des îles Éparses, dont l'île de Juan de Nova, sont un objet de controverse entre la France, Madagascar, les Comores, Maurice et le Mozambique, chacun revendiquant sa souveraineté maritime respective. Les zones économiques exclusives (ZEE) dessinées sur la carte ne sont pas reconnues par toutes les parties. Des délimitations existent, mais elles n'ont fait l'objet d'aucun accord ni traité frontalier. Les permis de recherche sur Juan de Nova accordés par le ministère français de l'Environnement sont caractérisés par des « limites séparatives entre la France et Madagascar à déterminer ». La ZEE française sur les Éparses est elle-même définie (loi du 16 juillet 1976) « depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 miles au-delà de cette limite, sous réserve d'accords de délimitation avec les États voisins ».

Édographie, 02/2015.

la vision de leur rôle sur la scène géopolitique mondiale en réduisant drastiquement leur dépendance énergétique.

À l'instar des États-Unis et de l'exploitation de leur gaz de schiste, la France a bien évidemment des enjeux à sauvegarder à propos de potentiels supposés de Guyane ou de Juan de Nova : l'amélioration de la balance commerciale française, une moindre dépendance stratégique et politique vis-à-vis de fournisseurs de ressources fossiles ; un meilleur ancrage tactique sur l'échiquier européen, la disponibilité d'une ressource énergétique qui permettrait des gains de productivité et l'optimisation d'une compétitivité cruciale, des rentrées fiscales « substantielles » sur le territoire administratif concerné. Si les potentialités se vérifient autour des îles Éparses – comme en Guyane – la physionomie de la France et sa place dans le monde ces prochaines années en seraient transformées. À la condition que les appétits inopportuns¹⁵ réveillés chez les uns et les autres puissent être aisément contrôlés, faute de quoi la mise en exploitation de ces potentiels serait impossible à engager.

Bien évidemment, une revendication pour le rétablissement de la pleine souveraineté de Madagascar sur les îles Éparses et un abandon *de facto* par la France de sa propre souveraineté pourraient être légitimement envisagés. Les instances internationales d'arbitrage pourraient même trancher en faveur de la République malgache. Les arguments juridiques et historiques ne manquent pas qui iraient dans ce sens (Oraison, 2010)... Mais à quel délai ? La France, membre du Conseil de sécurité de l'ONU a largement le pouvoir de faire traîner pendant des dizaines d'années les procédures et applications des décisions. Le renvoi systématique, de session en session, de l'examen de cette question aux Nations unies le prouve. Sur ce genre de sujet, personne n'a intérêt à créer un précédent qui ferait jurisprudence. L'Argentine, par exemple, n'a toujours pas éteint ses revendications face à la Grande-Bretagne sur des îles Malouines dont le potentiel pétrolier est avéré.

Sur Juan de Nova, une démarcation formelle des zones économiques exclusives respectives semble donc indispensable pour qu'on puisse envisager une mise en exploitation des potentiels de la zone. Les opérateurs pétroliers s'en tiendront sinon à la prudence qu'il est de mise d'observer dans une situation aussi scabreuse : « Comment peut-on se lancer dans ces investissements avec au-dessus de nos têtes, l'épée de Damoclès de rivalités territoriales qui ne seraient pas résolues ? »

Mais on le voit à l'exemple de la situation guyano-brésilienne, une simple négociation des zones économiques exclusives s'avère douteuse et inefficace à moyen ou même long terme. Les pourparlers qui mettraient, de manière nécessaire, simultanément en jeu tous les acteurs de la région sur un projet de

15. En fait d'appétits « inopportuns », à propos des potentiels pétroliers en Guyane française, le Brésil envisage désormais d'étendre sa

zone continentale. Cette extension, pour peu que les gisements s'étendent des deux côtés des ZEE françaises et brésiliennes,

déclencherà un conflit de souveraineté entre Paris et Brasília. Pourtant, ici, des ZEE reconnues existent.

délimitation des ZEE, à savoir la France (Mayotte, îles Éparses), les Comores, Madagascar, le Mozambique et Maurice s'avéreraient longs et périlleux à mener.

De fait, des accords bilatéraux négociés respectivement avec chacun des interlocuteurs de la zone seraient ainsi bien mieux venus. La solution est bien évidemment là, dans des accords de cogestion (préconisés par la commission de l'océan Indien en décembre 1999) qui, portant sur un partage de la gestion des ZEE et non pas sur la contestation des territoires, ne remettraient pas en cause les souverainetés, sujet politiquement sensible à manier face aux opinions publiques nationales. L'accord de cogestion signé en 2009 entre la France et Maurice à propos de l'île de Tromelin, territoire qui fait aussi l'objet d'une controverse de souveraineté et territorialité entre les deux pays, en est l'illustration.

Or, il apparaît de manière formelle dans l'étude d'opportunité du projet de loi de ratification de l'accord en question, projet de loi présenté au Sénat, que l'un des enjeux essentiels de cet accord de cogestion avec Maurice, qui est reconnu n'avoir aucune portée ni stratégique ni économique, était d'ouvrir la voie à un accord de cogestion identique avec Madagascar.

Il ne saurait être question que la France renonce à la souveraineté sur Tromelin, non seulement sur le principe, mais aussi parce que cela pourrait avoir un impact sur les autres différends relatifs à des possessions françaises d'outre-mer, en particulier celui avec Madagascar à propos des îles Éparses situées dans le canal du Mozambique : « Il [cet accord] permet d'apaiser un irritant d'une relation franco-mauricienne par ailleurs excellente et pourrait ouvrir la voie à des accords similaires avec Madagascar sur les îles Éparses du canal du Mozambique » (exposé des motifs, projet de loi n° 299, Sénat).

En avril 2008, Nicolas Sarkozy rencontra à Paris Marc Ravalomanana, au cours d'un entretien organisé par Angela Merkel. Quel en était l'objet : l'organisation du sommet de l'OIF ? La concession de Total sur Bemolanga ? Ou les prémices d'un accord de cogestion sur les îles Éparses qui lèverait en particulier le flou sur les blocs français et malgaches de Juan de Nova ?

Cet entretien a semble-t-il été difficile. La négociation du permis d'exploration Total sur Bemolanga a certainement mis en exergue la difficulté qu'il y aurait à négocier avec un président malgache peu francophile et aux fortes exigences. D'autant que le chef de l'État malgache, signataire, était directement impliqué dans l'octroi en 2008 du bloc d'exploration pétrolier « Belo Profond » en ZEE « malgache ». Il faut rappeler que la définition de cette zone malgache, au regard du droit international, n'a pas plus de « légitimité » que la zone « française » faute d'accord frontalier négocié. De fait, les blocs d'exploration pétroliers délivrés respectivement en zone « française » et en zone « malgache » n'ont pas plus de légitimité l'un que l'autre. La conclusion d'un accord de cogestion indispensable pour la résolution de cette impasse nécessitait dès lors un interlocuteur légitime plus « amical ».

Il reste toutefois que nous sommes ici dans l'histoire immédiate. Les données empiriques sont encore éparpillées. Nous en sommes donc aujourd'hui réduits à corréliser des événements, des initiatives, des postures pour établir une

conjecture qui, pour plausible ou vraisemblable qu'elle puisse paraître, ne peut prétendre s'affirmer comme vérité historique. La vérité est à l'heure qu'il est aux mains des acteurs de cette crise.

Conclusion

Les tournées africaines de 2007 et 2008 du président Sarkozy après son élection l'ont mené en particulier au Gabon, en Angola, au Niger. Pétrole... Pétrole... Uranium... Ces déplacements reflétaient la légitime préoccupation d'un gouvernement français soucieux de la préservation de ses ressources stratégiques et de l'entretien de bonnes relations avec les dirigeants « amis » de pays amis. Or, Marc Ravalomanana n'était pas un « ami ». En l'occurrence, le fait que l'administration française se soit inquiétée de la sécurisation de ses approvisionnements potentiels sur les Éparses est-il en soi surprenant ?

Le renversement de pouvoir de mars 2009 n'était bien évidemment pas la révolution populaire spontanée que certains se sont plu à défendre. Cette thèse convenait bien aux auteurs du coup d'État, mais elle arrangeait aussi Paris qui avait l'alibi de son soutien naturel aux mouvements dits démocratiques quand ceux-ci s'opposent à un dictateur. Cet alibi pourrait ainsi bien avoir masqué le dessein final de l'Élysée : obtenir une solution quant au dossier des Éparses.

Sur la scène pétrolière du Canal de Mozambique, des regroupements majeurs sont en train de s'opérer. Curieusement, ils ne concernent pas les opérateurs de la zone Juan de Nova. Le camouflet infligé par Total à Wessex lors de l'abandon de son OPA et le peu d'empressement des entreprises pétrolières à adhérer officiellement aux campagnes de recherche de partenariats des Wessex, Marex et autres SAPETRO¹⁶ reflètent-ils la faiblesse des potentiels énergétiques en jeu ? Ou répondent-ils à une prudence de mise dans une situation aussi incertaine ?

La médiatisation du dossier des îles Éparses auprès du grand public malgache a forcé les candidats à l'élection présidentielle de 2013 à prendre position sur ce sujet. Hery Rajaonarimampianina, candidat, déclarait en débat vouloir tout faire pour que ces territoires reviennent sous souveraineté malgache. Mais, au bout du compte, la toute première déclaration de diplomatie vis-à-vis de la France du président élu Rajaonarimampianina affichait sa volonté d'aboutir à un accord de cogestion avec Paris quant aux îles Éparses. La conclusion de cet accord semblait donc être la priorité des priorités dans le champ des relations diplomatiques franco-malgaches. Les cinq années de crise que le pays a vécues se concluront peut-être par ce que souhaitait probablement obtenir Paris de Madagascar en 2009 : la gestion des îles Éparses. Mais aux yeux de l'opinion malgache, le sujet est devenu depuis une cause brûlante que certains politiciens tentent opportunément de s'approprier... Échec d'une diplomatie à tâtons.

16. Opérateurs pétroliers titulaires d'exploitation sur la zone de blocs d'exploration et de permis (Rakotomalala, 2012).

Bibliographie

Antoinette, J.-É., Guerriau, J., Tuheuva, R. (2014), « Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité », rapport d'information, Sénat, 9 avril.

Bonnecorse, M. (de) (2011), « Les intérêts économiques français face à l'irruption de nouveaux acteurs en Afrique », rapport du Conseil des Affaires étrangères.

Caminade, P. (2003), « Comores, Mayotte : une histoire néocoloniale », Marseille, Agone. Châtaignier, J.-M. (2006), « Principes et réalités de la politique africaine de la France », *Afrique contemporaine*, n° 220, p. 247-261.

Cogan, C. (2005), *Diplomatie à la Française*, Paris, Jacob Duvernet.

Courmont, B. (2007), « L'océan Indien : un enjeu pour les puissances asiatiques », *Regard de Taiwan*, n° 10, IRIS, juillet.

Deltombe, T. (2012), « La France, acteur clé de la crise malgache », *Le Monde diplomatique*, mars.

Gertz, B. (2005), "China Builds up Strategic Sea Lanes", *The Washington Times*, 17 janvier.

Gnanguénon, A. (2010), « L'Afrique, un partenaire stratégique ? », <http://serveur.irsem.free.fr/newsletter/Lettre-Irsem-6-2010/article/6/>

Kaplan, R. (2009), "Power Plays in the Indian Ocean", Center Stage for the Twenty First Century, Foreign Affairs, vol. LXXXVIII, n° 2, mars-avril.

Labrecque, G. (2004), *Les Frontières maritimes internationales. Géopolitique de la délimitation en mer*, Paris, L'Harmattan.

Oraison, A. (2010), « Radioscopie critique de la querelle franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique », *Revue juridique de l'océan Indien*, n° 11.

Pehrson, C.J. (2006), "String of Pearls. Meeting the Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral", Strategic Studies Institute Monograph, juillet.

Rajaonah Faranirina, V. (2002), « Les imaginaires de l'étranger dans la crise malgache », *Politique africaine*, n° 86, juin, p. 152-170.

Rakotomalala, P. (2012a), « Implicites de la crise de 2009 et diplomatie française », in S. Randrianja, *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala.

Rakotomalala, P. (2012b), « Juan de Nova : du gaz dans l'eau entre la France et Madagascar », www.madagascar-tribune.com, mars.

Rakotomalala, P. (2012c), "Oil and Gas(y) Bad Story", www.madagascar-tribune.com, août.

Razafindrakoto, M., Roubaud, F., Wachsberger, J.-M. (2013), « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », document de travail.

Serequeberhan, H. (2007), « La politique de la France à l'égard des conflits en Afrique », *AFRI 2006*, vol. VII, janvier.

Taglioni, F. (2007), « Les petits espaces insulaires au cœur des revendications frontalières maritimes dans le monde », université d'Arras, CNRS-Prodig.

Ubifrance (2010), « Madagascar, l'essentiel d'un marché », Service économique de l'Ambassade de France.

Ressources

Communiqué de presse, Bureau de la recherche géologique et minière (BRGM) français, 6 septembre 2010, <http://www.brgm.fr/AgendaNews/dcenewsFile?ID=1181>.

GEP-AFTP, revue des entreprises : n° 420, décembre 2011 ; n° 417, juillet 2011 ; n° 415, mars 2011.

Lettre de l'océan Indien/Africa Mining Intelligence, n° 195 du 21 janvier 2009 ; n° 590 du 15 octobre 2008.

Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, 2008.

Périmètres des titres miniers d'hydrocarbures, mise à jour 1^{er} janvier 2012, direction générale de l'Énergie et du Climat, direction de l'Énergie, bureau « exploration-production des hydrocarbures ».

Politique maritime, « Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer », *Revue de la mer*, n° 484.

Rusk, Bertagne & Associates and TGS-NOPEC, "The Petroleum Geology and Geophysics of the Mozambique Channel", http://www.petromarex.com/projects/moz/Mozambique_Brochure.pdf.

Secrétariat général de la mer (SGMER), 25 novembre 2010 sur « exploitation des ressources non halieutiques », http://www.sgmer.gouv.fr/article.php3?id_article=24.

Sénat français, « Examen du projet de loi n° 299 autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants », session ordinaire 2011-2012, <http://www.senat.fr/leg/pjl11-299.pdf>.

Wikileaks (2009), Niels Marquardt, "Télégramme 09Antananarivo439", Madagascar. Time to Re-Engage with the French, 16 juin, Confidential, Embassy Antananarivo.

Wikileaks (2010), Niels Marquardt, "Télégramme 10Antananarivo111", Local French Views on Malagasy Crisis, 25 février 2010, Unclassified For Official Use Only, Embassy Antananarivo.