

Deuxième partie

Les dynamiques territoriales à l'échelle régionale

1. Régionalisation : une approche des mots et des choses 117
2. Régionalisation et insularité 126
3. Une typologie des coopérations régionales insulaires 138

1. Régionalisation : une approche des mots et des choses

Ce premier chapitre est une réflexion assez générale sur les mots de la régionalisation. Il s'agit de définir et d'approfondir le vocabulaire ainsi que de faire un point méthodologique sur le processus et les notions. Nous ferons appel aux écrits des géographes, mais aussi des politistes qui travaillent en profondeur pour conceptualiser les relations régionales dans le champ plus vaste des relations internationales.

1.1 La région : une notion polysémique

Pour bien s'entendre sur ce que régionalisation veut dire, il faut au préalable définir l'espace sur lequel elle se met en œuvre, c'est-à-dire la région. "L'un des mots les plus répandus, les plus vagues et les plus polysémiques de la géographie" (Brunet 1993, p. 421). De fait, pour le seul dictionnaire critique (Brunet 1993, p. 421-422), on dénombre 10 acceptions possibles du mot sans qu'aucune ne soit vraiment satisfaisante. Voici ce qu'en pensent deux politistes : "La région permet d'envisager des formes d'interactions qui échappent aux frontières politiques territoriales tout en conservant la représentation d'un espace territorialement situé, avec ses marqueurs et ses bornages. La notion est rassurante : elle sacrifie au post-modernisme tout en réintroduisant du territoire et par conséquent de la géopolitique. Malheureusement elle est rebelle à toute définition, ce qui limite singulièrement sa valeur descriptive. La région est un espace auto-proclamé, subjectif. Elle englobe sous un même terme des espaces territoriaux très disparates : tantôt plusieurs États différents, parfois contigus, parfois éloignés. Cette notion, si mouvante qu'elle a été traitée de "catégorie résiduelle", est en requalification permanente" (Badie ; Smouts, 1996, p. 17). Voici ce qu'en dit Jean Coussy "Le mot de région est parfois pris dans le sens géographique, parfois dans le sens d'appartenance à un continent, parfois dans le sens d'appartenance à un ensemble culturel, réel ou imaginaire, parfois dans le sens d'appartenance à un ensemble politique etc. La lecture des textes sur la régionalisation montre que des glissements de sens sont fréquents, ne serait-ce que parce que cette littérature reflète les glissements historiques actuels des formes de régionalisation" (Coussy in Badie ; Smouts, 1996).

C'est effectivement un problème crucial pour rendre les concepts opératoires que de les définir. La région, comme les îles du reste, semble rebelle à une définition unitaire. Et bien soit, s'il n'est pas possible de trouver de l'absolu, on peut néanmoins espérer du relatif, quitte à prendre le

problème à l'envers et à poser le regard sur la conséquence sans en connaître la cause. La région serait ainsi celle qui donne aux processus de coopération et d'intégration régionale de l'existence et de la consistance. La régionalisation, qui est la délimitation des régions en vue de la gestion du territoire (Brunet 1993, p. 423), se fonderait ainsi sur un critère fondamental qui est celui de "l'espace pertinent pour l'action" (Smouts *in* Le Galès, P. ; Lequesne, C. (dir.) 1997).

Néanmoins, on ne peut pas sous-estimer les opportunités d'une coopération régionale qui se fonde sur des critères structurels comme une langue, une identité, une culture, des traditions historiques, politiques ou économiques. Ce sont autant de valeurs ajoutées qui peuvent accélérer et approfondir les relations régionales, mais sans pour cela être des préalables absolus. Autrement dit, la construction d'une conscience régionale forte n'est pas un passage obligé à l'intégration économique ou à la coopération institutionnelle. Cette vision n'est pas celle des constructivistes (Hurrell 1995 par exemple) qui envisagent la régionalisation comme un processus devant aboutir à l'intégration accrue des sociétés. Selon eux, la cohésion identitaire régionale est la base de la régionalisation. Mais, ici encore, tout dépend de l'objectif à atteindre. Dans le cas de l'Union européenne, qui se présente comme une union économique dont le futur est peut-être l'intégration politique, la cohésion identitaire semble souhaitable. On prendra pour exemple les difficultés que rencontre la Turquie pour entrer dans l'UE au nom de "différences culturelles" avec le reste de la communauté. En revanche, dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain, les valeurs identitaires sont reléguées au second plan et n'interfèrent en rien dans les objectifs d'efficacité économique de l'association des trois pays. Ceci ne préjuge nullement d'une intégration culturelle transfrontalière possible, et déjà en cours, du Mexique par les États-Unis ou encore d'une "mexicanisation", elle aussi observée, des États-Unis. Ce multiculturalisme naissant dans la sphère nord-américaine aurait-il lieu sans une intégration économique des deux blocs anglo-saxon et hispanique ? C'est difficile à dire et l'on pourrait risquer de faire une confusion entre cause et conséquence à affirmer que l'identité régionale précède la régionalisation.

On retiendra par ailleurs, en s'inspirant des travaux de James Mittelman (Mittelman 1996 cité par Postel-Vinay 1998), trois niveaux possibles de régions et de régionalisations qui leur sont afférents :

- La macrorégionalisation, comprenant les grandes formations comme l'Union Européenne ou l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). C'est la petite échelle des régions.

- La subrégionalisation, désignant à la fois des organisations moins grandes, comme l'Association des États de la Caraïbe (AEC), et des espaces d'échanges translocaux. C'est l'échelle moyenne des régions.
- La microrégionalisation, qui concerne les régions définies nationalement, mais qui possède une activité internationale. C'est typiquement les régions transfrontalières qui définissent la grande échelle.

La grande et la moyenne échelles sont celles que nous retiendrons le plus souvent pour cette étude. On considérera que les petits espaces insulaires de l'Océanie et de l'océan Indien entrent dans la catégorie de la macrorégionalisation avec parfois des regroupements subrégionaux. Pour les petits espaces insulaires caraïbes et méditerranéens, ils participent aux processus de coopération régionale à l'échelle subrégionale.

1.2 La régionalisation : un processus mondial

À l'échelle planétaire, il émerge, depuis les années 90, des régions que l'on identifie comme celles des lieux d'une coopération et d'une intégration régionales possibles et souhaitables. On peut ainsi parcourir le globe et, continent par continent, repérer les grands blocs régionaux qui cherchent des ententes le plus souvent à visée libre-échangiste. Les trois grandes régions planétaires, ou macrorégionales, sont l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Asie orientale centrée autour du Japon. La première fonde l'approfondissement de son intégration sur un idéal de paix, de démocratie et de prospérité. Cette construction, qui est la plus aboutie à ce jour dans le monde, fait donc appel à l'histoire et à la géographie pour avancer sur le chemin tortueux de l'intégration économique. Pour l'Amérique du Nord, c'est bien davantage des considérations économiques et sécuritaires qui sont le moteur d'une coopération économique qui se fonde sur les inégalités de développement et de ressources entre les États membres. C'est le fameux découpage économique de l'espace nord-américain au profit des États-Unis qui apportent le capital, pendant que le Mexique fournit la main d'œuvre et le Canada les matières premières. Pour l'Asie orientale, la coopération est plus récente et aussi plus indicible dans la mesure où ce sont les réseaux d'entreprises et le marché qui dictent les règles ; les États sont davantage en retrait.

Il vient ensuite des formations macrorégionales de second ordre. On y trouve pêle-mêle le Mercosur (Marché commun de l'Amérique du Sud), la CEI (Communauté des États indépendants), l'Ansea (Association des nations du Sud-Est asiatique), la SARRC (Association de l'Asie du Sud pour

la coopération régionale). L'Afrique se divise "naturellement" en quatre régions qui correspondent à un découpage géographique suivant des points cardinaux. Au nord, le fantôme de l'UMA (Union du Maghreb arabe), à l'ouest la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest), au sud la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe), au centre enfin l'UDEAC (Union douanière et économique de l'Afrique centrale). Il existe bien d'autres rassemblements régionaux et la tendance est maintenant à la création de regroupements interrégionaux du type APEC (Coopération économique de l'Asie et du Pacifique), accord-cadre de coopération entre l'Union européenne/Mercosur et encore la future ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques). Signalons d'ores et déjà, avant d'y revenir longuement dans le chapitre 3, que toutes ces organisations régionales ne sont pas comparables et ne visent pas les mêmes objectifs.

Une précision importante de vocabulaire pour dire que dans la langue anglaise le mot "*regionalism*" ne signifie pas du tout la même chose que "régionalisme" en français. Le mot "*regionalism*" est employé pour désigner et couvrir le processus de création d'accords de coopération ou d'intégration régionale (*regional integration or cooperation agreements*). "*Regionalism*" correspond donc en fait en français au processus de coopération ou d'intégration régionale. En français, pour les géographes, le régionalisme est la "survalorisation de la dimension régionale des problèmes généraux, ou d'une région en particulier" (Brunet 1993), cf. le paragraphe 1.5 de la première partie. On rencontre cependant souvent dans la littérature francophone l'emploi de "régionalisme" pour désigner, soit la coopération soit l'intégration régionale", c'est-à-dire le "*regionalism*" des anglophones. Ces glissements sémantiques posent grandement problème car ils contribuent à maintenir une confusion dans les études de la régionalisation. Il convient aussi de différencier la coopération régionale de l'intégration régionale. La coopération régionale est un terme très général qui désigne une mise en commun, par le biais d'organisations régionales à différentes échelles, de ressources humaines et/ou financières pour résoudre des problèmes similaires dans une région issue du processus de la régionalisation. L'intégration régionale est une étape avancée, mais non obligatoire, de la coopération régionale. Elle peut déboucher sur une intégration économique qui correspond à un marché commun avec unification des politiques économiques (sans doute l'étape prochaine de l'Union européenne) ou sur l'intégration politique qui suppose que les États-nations renoncent à leur souveraineté pour se fondre dans un nouvel État de type fédéral.

Cette tendance générale aux regroupements régionaux s'accompagne dans le même temps d'actions séparatistes plus ou moins abouties. Il y a eu par exemple le démantèlement de l'URSS, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie. La tentation du régionalisme, au sens donné dans la première partie, est grande et notamment dans les États les plus engagés sur la route de l'intégration régionale et de la mondialisation. Les provinces et territoires français (Corse, Catalogne, Pays-Basque), italiens (le nord), espagnols (Catalogne, Pays-Basque), belges (Flamands, Wallons) et canadiens (province de Québec) en fournissent quelques exemples. On retrouve ces mouvements centripètes à la bonne tenue de l'État dans les pays en développement. Marcel Merle explique fort bien que "la menace la plus forte qui pèse sur le territoire résulte du divorce entre l'État et la nation. La seconde se retranche derrière sa légitimité pour contester la légalité de l'autre. Le seul moyen de rétablir la concordance entre légalité et légitimité consiste, soit à briser en deux ou plusieurs morceaux l'unité territoriale, soit à fusionner en un seul, plusieurs territoires antérieurement séparés. Le territoire peut donc changer de mains en fonction de l'issue de l'affrontement" (Merle *in* Badie ; Smouts, 1996).

Il y a donc là deux phénomènes, intégration régionale et désintégration régionale, qui ne mettent pas en action les mêmes acteurs. Nous observons, d'une part, des gouvernements d'États-nations prêts à s'engager sans compter dans la mondialisation et la macrorégionalisation et, d'autre part, des groupes humains qui tendent, par divers moyens, à la rupture des liens forts avec l'État et réclament davantage de pouvoirs politiques et une reconnaissance de leurs spécificités régionales supposées ou avérées. Cette dualité a une même finalité, le contrôle du territoire. Pour y parvenir, les États voient dans la macrorégionalisation une possibilité d'étendre ou de déplacer l'influence qu'ils sont en train de perdre au niveau national par le jeu des recompositions territoriales au profit des régions élémentaires qui composent le territoire. Le risque de "déterritorialisation" du politique, craint par les États, provient largement d'un décalage entre les deux composantes de l'État-nation.

Car, il est entendu que la nation donne toute sa légitimité à l'État mais, qu'en est-il de la légitimité de la nation ? La nation n'est-elle pas une invention ? Anne-Marie Thiesse (Thiesse 1999) le suggère en développant l'hypothèse que ce sont les nations européennes qui ont élaboré leurs identités dans le cadre de l'État sans le précéder. Autrement dit, la nation est bien souvent une construction politique pour justifier de l'avènement des États-nations. Néanmoins, aujourd'hui les États-nations existent partout dans le monde et les lieux d'exercice du pouvoir de l'état, c'est le territoire

national. Il semble maintenant que le nouvel ordre mondial se revendique avant tout des vertus du libéralisme économique, au détriment de ce qui fut pendant longtemps une conception politique des relations internationales et citoyennes de la nation. Le territoire national et son bornage strict, fruits des heurts, malheurs et hasards de l'histoire, perdent peu à peu de leurs significations pour les citoyens qui se laissent davantage porter par des considérations d'ordres matérielles et identitaires. À ce propos, les réseaux sont de puissants vecteurs de diffusion et d'invention de nouvelles formes de sociabilité qui transcendent aisément et à plaisir les frontières politiques. Les réseaux permettent aussi de contourner l'État, mais en le rendant généralement complice notamment lorsque ces réseaux se substituent à l'État dans leurs devoirs de souveraineté nationale ; c'est-à-dire la gestion, la protection, la sécurité et d'une façon plus générale l'accompagnement des citoyens par le biais des services publics.

Les carences éventuelles du service public nous conduisent à la notion, encore floue quoique très à la mode, de gouvernance. "La notion de gouvernance, utilisée depuis quelques années, tente de redéfinir les modes de gestion pertinents pour des sociétés devenues ingouvernables selon les procédés classiques. Empruntée à l'administration publique, elle désigne un mode de coordination sociale fondée sur les interactions entre acteurs publics et acteurs privés. La gouvernance est censée permettre l'articulation de niveaux différents d'intérêts divers pour la gestion des affaires communes et l'exercice partagé de la responsabilité" (Badie ; Smouts 1996). La gouvernance serait donc la reconnaissance implicite de la perte de substance de l'État dans la gestion de la nation et du territoire avec néanmoins un arrangement avec d'autres acteurs pour pallier ses carences. Bien évidemment, cette conception de la gouvernance porte en elle les germes du risque d'une remise en cause de l'État par certaines franges de la société civile qui revendiquent une possible gestion de son territoire. Ce sont donc là des enjeux internationaux qu'il est bien difficile d'évaluer en l'absence d'outils théoriques et de protocoles de terrain. Marie-Claude Smouts ajoute que la gouvernance⁵⁶ est "un outil idéologique pour une politique de l'État minimum" (Smouts 1998b). Bien que minimum, l'État entend bien garder l'initiative et le contrôle de son territoire et de ses sociétés. On peut affirmer qu'à ce jour les États restent souverains, quoique malmenés par les contraintes de politique économique internationale et par les

56. L'auteur précise par ailleurs les quatre propriétés définissantes de la gouvernance :

- La gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité mais un processus ;
- La gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement ;
- La gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics ;
- La gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.

aspirations des peuples de la nation. On peut imaginer aussi que de statut d'État-providence à celui d'État démissionnaire, il existe toute une gamme de nuances et d'évolutions des rôles de l'État-nation pour le XXI^e siècle⁵⁷.

1.3 La régionalisation : au-delà de la territorialité ?

Nous prendrons ici la définition de la territorialité de Claude Raffestin: *"La territorialité humaine, en première approximation, peut être identifiée comme l'ensemble des relations qu'une communauté ou une société, et par conséquent les individus qui y appartiennent, entretiennent avec l'extériorité - environnement physique - et avec l'altérité - environnement social - pour satisfaire les besoins à l'aide de médiateurs dans la perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible compte tenu des ressources du système"* (Raffestin 2000).

Le retour en force de la territorialité dans un contexte de mondialisation présente le risque de replis identitaires et la résurgence d'attitudes passéistes pour ne pas dire réactionnaires où chacun verrait le monde de sa chapelle. On retiendra cette phrase pour l'illustrer : "un peu de territorialité crée de la socialité et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine" (Brunet 1993, p. 481). On entre ici dans l'association territorialité/différenciation qui s'oppose au couple transnationalité/homogénéisation. Robert Cox pose l'hypothèse que "l'homogénéisation vient d'en haut, des forces les plus puissantes, du capital et des communications de masse ; et que l'affirmation des identités vient d'en bas, comme moyen de défense des moins puissants" (Cox *in* Badie ; Smouts, 1996).

Il est vrai que l'on assiste à une déterritorialisation du politique et du pouvoir de l'État, causée par la domination de l'économie internationale. Dans le même temps, on observe une territorialisation accrue, ou reterritorialisation, des sociétés qui ne voient plus dans l'État une providence, mais bien plutôt un ballon qui se dégonfle au fur et à mesure que la mondialisation économique progresse. Paradoxalement, le désengagement de l'État au profit des régions nationales génère plus d'inquiétude que de sérénité des citoyens qui pourtant demandent plus d'autonomie décisionnelle à l'échelon local. Finalement, la déterritorialisation du politique n'est pas toujours souhaitée par l'ensemble

57 . Lire à ce sujet Corbacho ; Turner 2000

des citoyens d'une nation. À cet égard, l'exemple de la France est assez significatif. Une France, longtemps jacobine et centralisatrice, qui peine aujourd'hui à faire passer ses nouvelles lois sur la décentralisation et le transfert des compétences de l'État vers les collectivités locales. Cette plus grande autonomie décisionnelle et financière des régions, qui s'accompagne aussi d'un plus large ensemble de compétences, est, semble-t-il, perçue par les français comme un abandon de l'État de ses fonctions traditionnelles. Les réactions sont variables en fonction des régions et de leur niveau de développement ou des aspirations économiques et politiques des habitants et des élus. Dans les départements d'outre-mer par exemple, on observe des attitudes contrastées quoique très tranchées. Les départements français d'Amérique réclament une décentralisation maximale avec la création d'un législatif et d'un exécutif locaux alors que les hommes politiques Réunionnais défendent bec et ongles le *statu quo* et ne veulent en aucun cas que l'État puisse mentionner dans la constitution une possible évolution statutaire de ses DOM. La crainte des Réunionnais est de l'ordre de la mathématique. Le transfert de l'État vers les collectivités locales peut-il s'envisager comme une opération à somme nulle ? Autrement dit, ces collectivités gagneront-elles ce que l'État perdra ? La réponse est pour le moins incertaine et certainement à géométrie variable suivant les collectivités institutionnelles et géographiques considérées.

Certains géographes nous affirment que "toute société manifeste une tendance à la territorialisation " (Retailé *in* Badie ; Smouts, 1996, p.21). On ne peut être que d'accord avec cette vision, ne serait-ce, que pour rappeler qu'il y a des humains sur les territoires et que la vision du tout économique qui transcenderait toutes frontières est extrêmement réductrice. Le territoire, espace social et espace vécu, à sans doute encore un bel avenir devant lui car l'interdépendance croissante des économies n'est pas inversement proportionnelle à la territorialité qui aurait sinon déjà disparu. À propos de l'interdépendance, certains auteurs pensent qu'elle est "une simple caractéristique relationnelle de l'environnement du système international" (David ; Benessaïeh *in* David 1997). En revanche, les néo-fonctionnalistes affirment que le haut niveau d'interdépendance favorise les processus de coopération et à terme d'intégration politique (Hurrell 1995). "Le concept d'intégration décrirait une réalité qui peut-être à la fois statique et dynamique (état achevé ou processus en cours). Le concept sous-entend également une dimension politique, c'est-à-dire, institutionnellement orientée. Dans un sens premier, l'intégration peut-être mise en forme par une institution commune appelée à gérer le processus en cours. Dans une optique plus minimaliste, l'intégration s'accompagne seulement

d'instruments créés pour les besoins du processus" (David ; Benessaïeh *in* David 1997). En dépit de ces affirmations, dans la pratique l'intégration politique est un épiphénomène car les États veulent et gardent leur souveraineté territoriale. De même, l'intégration économique, à une échelle macrorégionale, n'est à ce jour nulle part atteinte, pas même dans l'Union européenne. L'intégration économique, et *a fortiori*, politique semble susciter de l'inquiétude de la part des États protagonistes de la mondialisation qui veulent bien faire partie d'un tout mais en gardant leurs spécificités. C'est, bien entendu, cornélien que de vouloir se lier les uns aux autres en restant soi-même. Pour s'en sortir, les États invoquent le principe de territorialité et en font un *a priori* assez systématique dans leurs relations nationales, régionales et internationales. Comment donc concilier le local, le régional et l'international ? Comment trouver l'équilibre des États entre intégration et marginalisation ? Il serait difficile de mieux l'exprimer que Karoline Postel-Vinay : "Pour bien des aspects des relations internationales, et en l'occurrence celui de l'organisation spatiale, il semble plus aisé d'analyser les dysfonctionnements que de décrire les recompositions. Si les limites du principe de territorialité peuvent être bien mises en lumière, grâce à la théorie des relations internationales, et la nouvelle géographie⁵⁸, le paysage de l'au-delà territorial reste plus confus. Cela tient sans doute à la difficulté à imaginer une efficacité politique qui ne renvoie pas à une organisation finalement très similaire à celle des États-nations" (Postel-Vinay 1998, p. 178).

Qu'en est-il plus spécifiquement en milieu micro-insulaire et quels sont les liens qu'entretiennent régionalisation et insularité ?

58. Voici ce qu'en dit Karoline Postel-Vinay : "Le renouveau de l'équipement conceptuel entrepris par les nouveaux géographes français comme Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy et Denis Retaille ou Olivier Dollfus, dans leur réflexion respective sur l'espace mondial, pourrait, par exemple, intéresser une analyse des relations internationales qui, de son côté, s'efforce de recomposer son répertoire de représentations". Voir aussi son article intitulé "Géographie et pouvoir", Postel-Vinay 2001.

2. Régionalisation et insularité

2.1 La nécessité de la coopération en milieu insulaire

Un des préalables fondamentaux à la coopération régionale est la possibilité qu'ont les pays d'une région de partager des espaces communs. Il s'agit notamment des ressources naturelles ou produites qui s'articulent par exemple autour d'un fleuve, d'une mer, d'un lac, d'une forêt. Une mise en partage et en connexion des réseaux fluviaux, maritimes, mais surtout ferroviaires, routiers, d'eau potable, d'électricité, sont autant d'avantages potentiels que concrétise la coopération régionale. Ces espaces communs constituent un "capital spatial"⁵⁹. Or, une des particularités évidentes des petits espaces insulaires est qu'ils sont constitués par des espaces bornés, en première approximation, par des rivages. Il est vrai que ces rivages sont autant d'interfaces entre des lieux plus ou moins voisins et qu'ils constituent tantôt des fermetures et tantôt des ouvertures. Ils ne permettent néanmoins pas la jonction des réseaux de transports terrestres. La connexion des autres réseaux de communication, d'adduction d'eau, d'énergies, reste possible sous les mers et océans mais à des coûts élevés. Il y a donc un premier constat structurel qui limite le capital spatial et les champs de la coopération régionale en milieu insulaire.

Cependant, les blocages éventuels liés aux configurations spatiales ne sont pas absolus en tant que frein à la coopération et à une possible intégration régionale. Les facteurs traités dans la première partie, de type insularisme, multi-insularité et multiculturalisme stratifié sont bien plus contraignants que l'architecture géographique des lieux de la coopération régionale. On retiendra comme élément important de blocage, l'émergence récente des États-nations micro-insulaires qui date des années 1960 pour les plus anciennes et de 2002 pour la plus récente⁶⁰. Le manque de cohésion nationale, flagrant dans l'Océanie insulaire (cf. 2.4 de la première partie), est souvent un frein à l'approfondissement de la coopération régionale avec d'autres États-nations confrontés aux mêmes problèmes de maturité politique. La multi-insularité, que ce soit dans la Caraïbe, dans le sud-ouest de l'océan Indien ou dans l'Océanie insulaire, agit aussi comme

59. Voici ce qu'en dit Philippe Hugon : "Pour que des territoires aient entre eux des échanges ... il faut qu'existent des infrastructures interconnectantes physiques ou transactionnelles et donc un capital spatial" (Hugon 2002, p. 59).

60. À ce propos Philippe Hugon rappelle "qu'il y a prolifération du nombre d'États avec la décomposition des empires coloniaux ou communistes. Le nombre de 44 (1850) est passé à 60 (1938), 108 (1963) et 193 (1998) avec une légère baisse de la population moyenne par État (Hugon 2002, p. 21).

une force centrifuge pour l'établissement d'organisations de coopération régionale efficaces. La multiplication des organismes et associations de coopération régionale pose à son tour les problèmes du chevauchement et parfois de la superposition, voire de conflits d'intérêts, entre les acteurs de la coopération régionale. Le manque de ressources humaines nationales, suffisamment qualifiées pour défendre au mieux les intérêts des pays et territoires membres de plusieurs organisations, en est une autre conséquence. Enfin, à l'échelle intrarégionale, il manque généralement un élément économique moteur qui soit capable de générer des effets d'entraînement sur les autres membres d'un groupe, comme cela a été le cas en Asie Orientale par exemple. Cette absence de polarisation économique explique en partie la difficile progression des indicateurs de développement économique et humain des bassins des petits espaces insulaires. Philippe Hugon nous rappelle que "selon l'économie géographique, l'intégration se caractérise par des effets d'agglomération et de polarisation. D'un côté, il y a réduction des distances et, *a priori*, du rôle de la proximité géographique en liaison avec les révolutions technologiques et le poids des échanges immatériels (Hugon 2002). Il reste que les échanges immatériels sont encore limités et que si la distance-temps entre les petits espaces insulaires s'est globalement beaucoup améliorée, la distance-coût reste élevée et parfois pénalisante pour les échanges intrazones.

Au-delà des handicaps, sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre trois au cas par cas, les avantages à coopérer sont nombreux et de plus en plus incontournables dans un monde en phase "aiguë" de mondialisation. La coopération régionale donne aux petits espaces insulaires l'opportunité de mettre à profit des économies d'échelle dans des domaines bien spécifiques comme les transports aériens et maritimes, la gestion de l'environnement et plus particulièrement des déchets et des eaux usées, la pêche, la formation et l'enseignement supérieur. Comme le rappelle le conseil économique et social des Nations unies, "la coopération régionale permet d'obtenir des gains d'efficacité et d'efficience par l'élimination des doubles emplois au niveau des équipements et des programmes nationaux, et par la maximisation des complémentarités entre petits États insulaires en développement". Ce renforcement des capacités techniques se retrouve lors des négociations internationales et macro-régionales auxquelles participent les petits espaces insulaires. Il est plus efficace de parler au nom d'une organisation régionale que de l'un de ses membres. Cela permet de réaliser des économies tant en ressources humaines qu'en moyens financiers. Les sociétés insulaires ont depuis longtemps la mesure des avantages de la coopération, bien qu'elles oscillent constamment entre repli et ouverture, entre intégration et marginalisation. La conscience du besoin

impératif d'ouverture est d'autant plus ancienne que les sociétés insulaires sont anciennes. Dans l'Océanie insulaire, la métaphore de l'arbre et de la pirogue de Joël Bonnemaison (Bonnemaison 1996 & 1997) exprime admirablement bien le va et vient permanent des océaniens entre le monde extérieur et le besoin d'un enracinement profond dans leur île. Dans la Caraïbe insulaire, par exemple, l'absence ou l'extermination des autochtones par les européens au XVI^e siècle, modifie considérablement la vision régionale. Les colonisateurs, Anglais, Espagnols, Français ou Hollandais, ont dès les premiers temps essayé de regrouper leurs possessions selon des modalités qui leur étaient propres. Les Anglais, afin de diminuer les coûts de gestion et de fonctionnement de leurs colonies, ont essayé depuis le XVII^e siècle de confédérer les territoires de la Caraïbe, du Honduras britannique à la Guyana et de la Jamaïque aux Petites Antilles. Jusqu'au début des années 1960, ces tentatives d'intégration avaient pour teneur l'union politique⁶¹. L'échec de ces expériences d'union politique, l'accession à l'indépendance de la majorité des îles et territoires conjuguée aux théories développementalistes des hommes politiques et des économistes antillais, firent émerger de nouvelles institutions ayant pour objectif l'intégration économique et sociale. Après divers tâtonnements, deux d'entre elles fonctionnent aujourd'hui ; il s'agit de l'OECS depuis 1981 et de la CARICOM depuis 1973 dont nous reparlerons dans le chapitre trois. Pour les Français, la solution de l'assimilation complète fut retenue. Les Antilles, après une histoire mouvementée de plusieurs siècles, se présentent aujourd'hui comme les espaces les plus intégrés à une métropole et à un regroupement macro régional depuis leur assimilation à la métropole française (1946) et à l'Union Européenne. Le corollaire de cette assimilation sans restriction (ou presque) a été de les isoler de façon marquée du reste de l'espace caribéen. On retrouve avec des nuances la même situation pour le département de la Réunion. Pour les Hollandais, c'est l'option fédérale qui fut adoptée et qui perdure aujourd'hui encore. Néanmoins, la fédération des Antilles néerlandaises affronte, depuis le retrait d'Aruba (1986), de sérieux problèmes économiques qui remettent en cause le bien fondé de son union politique vieille de 200 ans. Le retour en force des particularismes rend plus nécessaire encore l'existence d'une solide base économique pour construire une fédération politique notamment en milieu insulaire caractérisé par la fragmentation territoriale des diverses entités constituant le groupe. Enfin, pour la communauté hispanophone du bassin Caraïbe, les choses sont différentes car ces pays sont indépendants

61. Il s'agissait de la Fédération des Iles sous le Vent (1674-1798) ; d'une nouvelle Fédération des Iles sous le Vent de 1871 à 1956 ; de la Fédération des Iles au Vent et de la Barbade de 1833 à 1885 ; de la Fédération des Indes Occidentales de 1958 à 1962 et son *alter ego* dans les petites îles (la Fédération des Petites Antilles de 1962 à 1965).

de longue date. L'expérience de l'intégration régionale est bien réelle pour les pays continentaux, mais pose toujours des difficultés pour Cuba et la République Dominicaine.

Aujourd'hui, la coopération régionale est partout en marche pour la grande majorité des petits espaces insulaires. À cette coopération préexiste généralement l'existence de réseaux plus ou moins anciens. Le réseau permet aux îles de vaincre les inconvénients supposés et avérés de l'insularité. Il se décline suivant des systèmes de relations plus ou moins complexes qui partent dans au moins quatre directions (fig. 52). La première concerne un premier cercle de proximité qui englobe les différentes entités d'un État multi-insulaire ou d'un groupe d'îles culturellement homogènes ou proches. La seconde établit des relations avec les pays continentaux les plus limitrophes et les plus porteurs de flux de développement. La troisième, la plus exclusive sans doute, pérennise les liens avec l'ancienne métropole coloniale et parfois avec l'actuelle mère-patrie pour les espaces non souverains. Enfin, la quatrième est celle des liens avec les organisations internationales de développement et les banques de développement.

Ces trois dernières directions, ainsi que les flux financiers et techniques qui leur sont associés, sont celles qui permettent à un grand nombre d'îles de connaître des situations de développement tout à fait convenables (cf. 3.3 de la première partie). Néanmoins, ces flux de développement sont toujours exogènes, en provenance principalement des anciennes puissances coloniales (envisagées dans leurs relations bilatérales ou multilatérales du type Convention de Lomé, liant la grande majorité des petits espaces insulaires indépendants au Quinze, ou *Commonwealth* ou encore la Francophonie) ou des voisins géographiques industrialisés (États-Unis, Canada, Japon, Australie, Europe). Les réseaux des diasporas, établies dans les pays industrialisés participent aussi aux transferts de développement bien qu'il soit difficile de mesurer avec précision leurs effets d'entraînement régional.

La première direction est à géométrie variable, tantôt porteuse de projets et de réalisations, tantôt génératrice de conflits et de tensions (cf. de 2.2 à 2.4 de la première partie). Dans tous les cas, la première direction est celle de l'échelle régionale et de la coopération des petits espaces insulaires entre eux au sein d'organisations plus ou moins structurées et efficaces. C'est le niveau endogène où les décisions se prennent "entre insulaires" uniquement ; c'est celui aussi où l'insularisme et les rivalités inter-insulaires battent leur plein.

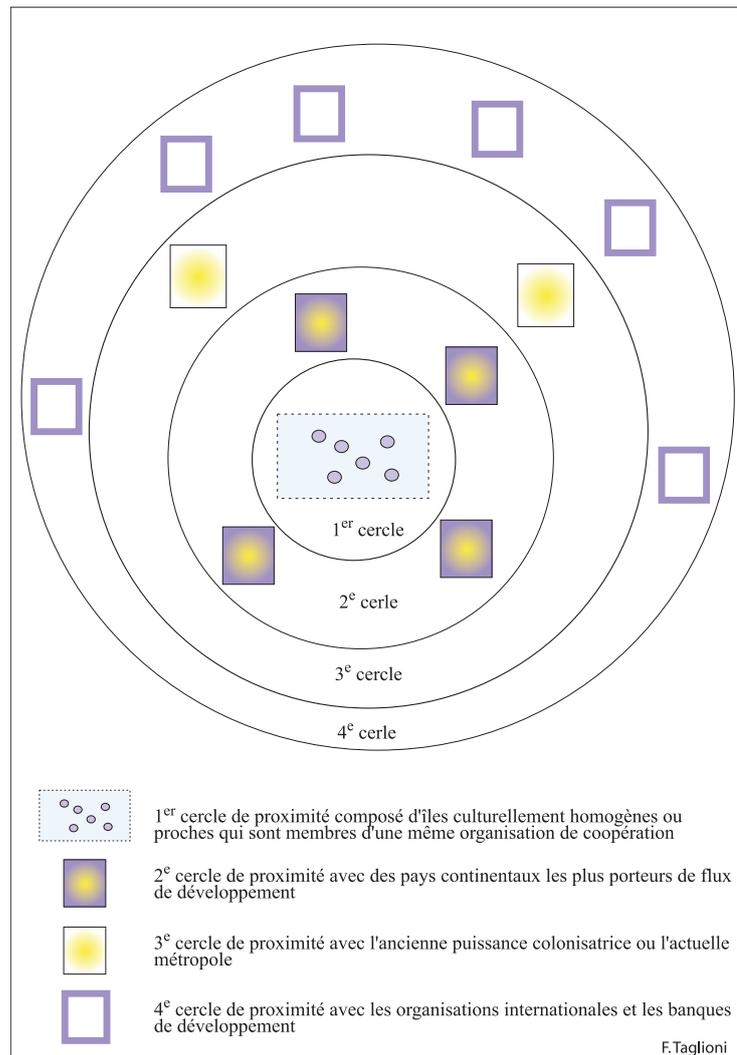


Figure 52. *Les cercles de relations régionales et internationales des petits espaces insulaires*

Ces faisceaux de relations ne sont pas spécifiques aux espaces insulaires, on les retrouve pour tous les pays en développement. Certes l'archipel est le symbole du réseau, mais il s'applique désormais dans tous les types d'espaces. L'espace monde d'Olivier Dollfus regorge d'archipels qu'ils soient urbains, de pauvreté, d'opulence, de terroristes ou de gens de bonne volonté. La mondialisation des échanges et des communications permet d'envisager l'espace Monde comme un "ensemble d'archipels, groupe d'"îles" habitées, aux caractères communs, mais dont chaque élément est séparé des autres par des discontinuités, des étendues vides ou faiblement peuplées, qu'elles soient terrestres ou océaniques" (Dollfus,

1994, p.19). Néanmoins, dans le domaine des relations régionales, il faut clairement identifier et distinguer les acteurs qui animent les faisceaux et les réseaux de la régionalisation.

2.2 Des acteurs à différencier car la régionalisation est protéiforme

Nous avons rappelé dans le premier chapitre (1.1) de cette partie que la région était une notion polysémique et nous avons annoncé que la régionalisation était, pour sa part, protéiforme. Pour s'en convaincre, prenons les principales organisations de coopération régionale qui incluent les petits espaces insulaires (fig. 53 et fig. 54). Ces 13 organisations concernent uniquement des partenariats de type Sud/Sud. Que ce soit dans la Caraïbe, l'océan Indien, l'Océanie insulaire ou encore dans la Méditerranée, ces organisations arrivent à fédérer l'ensemble des entités insulaires quel que soit leur statut politique. Dans la Caraïbe, on observe une poupée Russe puisque les trois organisations en place s'emboîtent parfaitement par ordre croissant de l'OECS à l'ACS en passant par la CARICOM. Dans l'Océanie insulaire, c'est à la Communauté du Pacifique (CPS) que revient le mérite de regrouper en son sein les 22 États et territoires et leur presque 8 millions d'habitants éparpillés dans la région. Pour l'océan Indien, la situation est plus confuse, car aucune organisation ne peut prétendre à l'exhaustivité des membres insulaires. Certes, la petite COI met en coopération les îles du sud-ouest de la région, mais sans inclure toutefois les Maldives⁶². Les autres organisations sont largement centrées sur les pays continentaux de l'Afrique australe et orientale. Pour la Méditerranée, le phénomène insulaire est largement représenté puisque toutes les îles de l'Union européenne sont membres de la Commission des îles à l'exception de l'île de Malte et de Chypre, qui sont adhérentes au partenariat euroméditerranéen (Euromed), ainsi que de Djerba qui n'est membre d'aucune organisation méditerranéenne.

Au-delà de ces quelques constats, ce qui frappe, quand on y regarde de plus près, c'est la diversité des modalités et des objectifs des différents accords.

62. On aurait pu faire figurer les Maldives dans la SAARC (Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale) qui regroupe Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka. Néanmoins, les activités de la SAARC ont pratiquement cessé pour cause de rivalités guerrières entre l'Inde et le Pakistan.

	Membres	Date de création	Population 2002 (en millions)	Superficie km2 (en millions)	Siège
Bassin Caraïbe					
OECS (a)	7	1981	0,55	0,003	Ste Lucie
CARICOM (b)	15	1973	14,2	0,45	Guyana
ACS (c)	39	1994	232	5	Trinidad
Océan Indien					
COI (d)	5	1984	18	0,6	Maurice
RIFF (e)	14	1992	149	4,5	/
SADC (f)	14	1980	197	8,1	Botswana
COMESA (g)	21	1994	373	12,8	Zambie
IOR ARC (h)	19	1995	1 693	20,6	Maurice
Océan Pacifique					
FPS (forum) (i)	14	1971	7	0,52	Fidji
CPS (j)	22	1947	7,7	0,55	Calédonie
Méditerranée					
Euromed (k)	12	1995	243	5,1	Bruxelles
Commission des îles (l)	25	1980	13,2	0,11	Rennes

Sources : données 2002 des organisations régionales

(a) : <i>Organisation des États de la Caraïbe orientale</i> . Antigua-Barbuda, Dominique, Grenade, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Ste. Lucie, St. Vincent et les Grenadines
(b) : <i>Communauté et marché commun de la Caraïbe</i> . (a) ainsi que Bahamas, Barbade, Belize, Guyana, Jamaïque, République d'Haïti, Surinam, Trinidad-Tobago
(c) : <i>Association des États Caraïbe</i> . (b) ainsi qu' Anguilla, Antilles néerlandaises, Aruba, Bermudes, Colombie, Costa Rica, Cuba, Guadeloupe, Guatemala, Guyane, Honduras, Iles Cayman, Iles Turks et Caïcos, Iles Vierges britanniques, Martinique, Mexique, Nicaragua, Panama, République Dominicaine, Salvador, Venezuela
(d) : <i>Commission de l'océan Indien</i> . Comores, Madagascar, Maurice, Réunion, Seychelles
(e) : <i>Forum de facilitation de l'intégration régionale</i> . Burundi, Comores, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
(f) : <i>Communauté de développement de l'Afrique australe</i> . Afrique du Sud, Angola, Botswana, Congo (RDC), Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
(g) : <i>Marché commun de l'Afrique orientale et australe</i> . Angola, Burundi, Comores, Congo, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
(h) : <i>Association des États riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale</i> . Afrique du Sud, Australie, Bangladesh, Emirat Arabe, Inde, Indonésie, Iran, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mozambique, Singapour, Seychelles, Sri Lanka, Sultanat d'Oman, Tanzanie, Thaïlande, Yémen
(i) : <i>Forum des îles du Pacifique</i> . Fidji, Iles Cook, Iles Marshall, Iles Salomon, Kiribati, Micronésie, Nauru, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu
(j) : <i>Communauté du Pacifique</i> . Fidji, Iles Cook, Guam, Iles Mariannes du Nord, Iles Marshall, Iles Salomon, Kiribati, Micronésie, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Polynésie française, Samoa américaines, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis et Futuna
(k) : <i>Partenariat euroméditerranéen</i> . Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie
(l) : <i>Commission des îles</i> . Açores, Aland, Baléares, Bornholm, Canaries, Corse, Crète, Gotland, Gozo, Guadeloupe, Hiiumaa, Île de Man, Île de Wight, Îles du Nord Égée, Îles du Sud Égée, Iles Ioniennes, Îles Western, Madère, Martinique, Orkney, Réunion, Saaremaa, Sardaigne, Shetland, Sicile

Note : les États et territoires en caractères gras sont des petits espaces insulaires (cf. définition 1.6)

Figure 53. *Les principales organisations régionales dans le monde concernant les petits espaces insulaires*

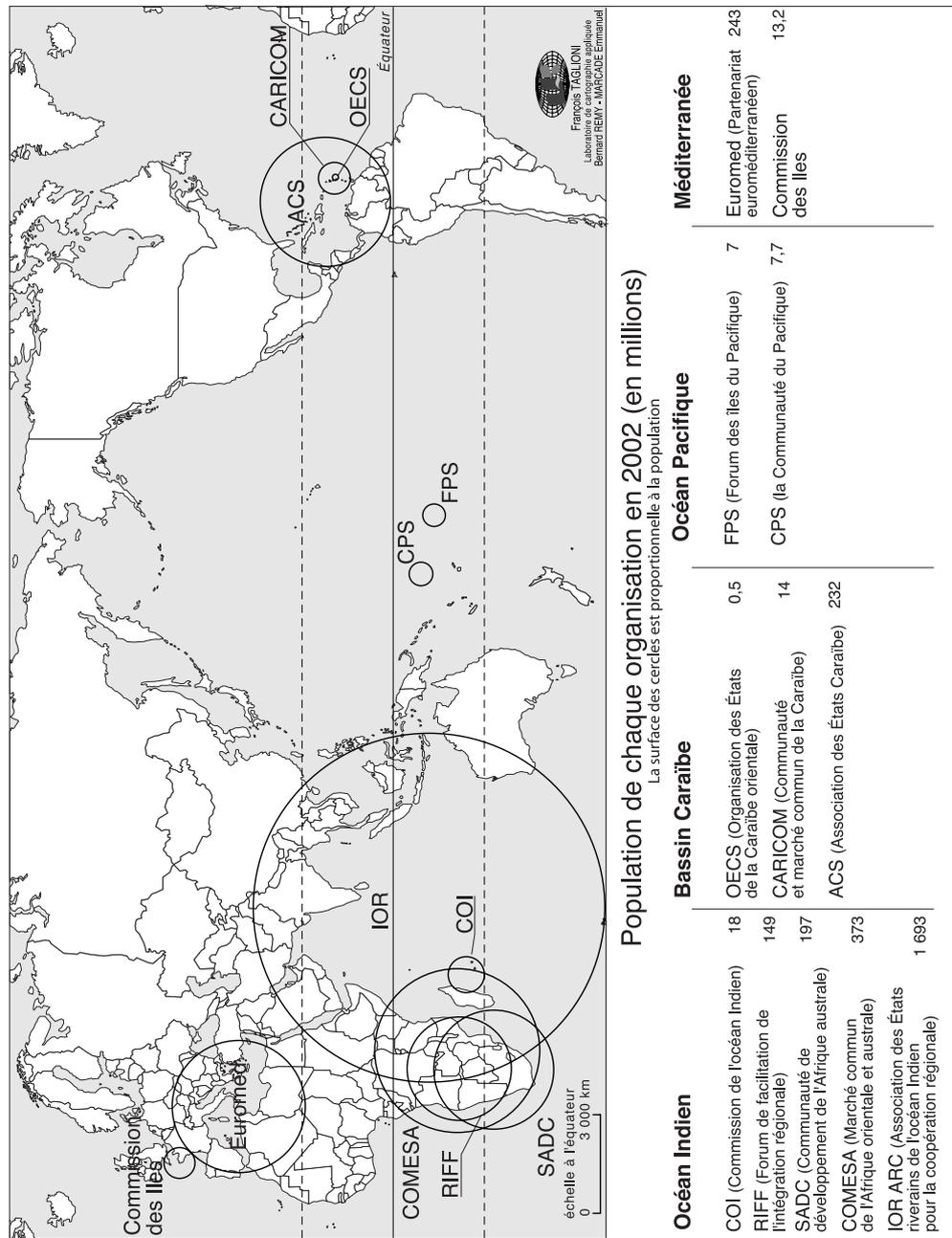


Figure 54. Le poids démographique des principales organisations régionales dans le monde concernant les petits espaces insulaires

Plusieurs d'entre eux ont une prétention, à plus ou moins brève échéance, à la coopération économique, par le biais d'accords commerciaux (CARICOM, SADC, COMESA, FPS, Euromed), ou à la coopération politique (OECS). À ces organisations à vocation économique et politique s'ajoutent des groupes moins institutionnels qui défendent des intérêts communs (RIFF, IOR ARC). Enfin, d'autres organisations plus formelles tendent vers des idéaux politiques communs. Elles n'apparaissent pas dans la figure 54 car les petits espaces insulaires membres sont très peu nombreux en leur sein. Il s'agit notamment de l'Union africaine (anciennement OUA : Organisation de l'unité africaine) et de l'Organisation des États américains (OEA).

Il faut par ailleurs considérer les organisations régionales en prise directe avec des problèmes souvent très concrets lors des projets de coopération technique entre plusieurs États qui n'utilisent pas forcément les mêmes normes et les mêmes savoirs-faire. Ces organisations (ACS, COI, CPS et Commission des îles européennes), sans objectif économique (de type libre-échange) ou politique, sont les représentantes régionales les plus stables dans leur fonctionnement et leurs institutions. Leurs actions sont les plus lisibles car elles gèrent des projets communs à une région suivant les aspirations et les besoins qui émanent des gouvernements nationaux. Ces projets de type éducation, culture, sport, transport, artisanat, protection des végétaux, météorologie, sont généralement très largement financés par les organisations internationales ou les groupement régionaux des pays industrialisés.

Enfin, la coopération régionale ne peut que difficilement s'envisager sans les apports extérieurs des pays développés, qu'ils soient techniques, financiers ou humains. Ces aides des organisations internationales ou nationales sont souvent largement conditionnées par les objectifs de politiques étrangères des pays donateurs dans la région considérée. Ces objectifs, quand ils sont stratégiques, s'accompagnent le plus souvent d'une présence militaire des forces étrangères dans des bases navales ou terrestres qui seront louées aux États partenaires. Si les objectifs ne sont qu'économiques ou techniques, la présence étrangère sera plus discrète dans la région. Elle se manifesterá principalement par des postes d'expansion économique, des missions de coopération culturelle et technique ou encore des délégations (Union européenne) et des "Bureaux" (pour la Francophonie ou le *Commonwealth* par exemple). La coopération décentralisée et non-gouvernementale, qui mobilise de nombreux acteurs publics et privés, acquiert une place de plus en plus prépondérante dans les

actions de développement des collectivités locales, des associations, des ONG, des coopératives et des syndicats. Ce type de coopération complète, et parfois se substitue, aux actions nationales et internationales. La grande diversité des acteurs et de leurs modalités d'action rend difficile une évaluation précise et objective. La coopération décentralisée est néanmoins un maillon indispensable au développement. Ariel Colonomos nous dit à ce propos que "les relations inter-organisationnelles témoignent de la dilution du pouvoir de l'État dans des espaces sociaux qui semblent échapper à son contrôle. La capacité de réponse de certains groupes (ONG, etc.), a été mise en évidence lors de déplacements de populations dans une zone transfrontalière. Dans ce genre de situation, des réseaux d'entraide et de prise en charge des individus se créent face au vide de pouvoir que les carences de prestations étatiques entraînent" (Colonomos 1995a).

Le constat de diversité et d'hétérogénéité qui précède nous conduit à proposer un modèle qui prenne en compte les diverses formes possibles de la coopération afin de mieux comprendre et cerner les enjeux économiques, politiques et humains que représentent les diverses organisations qui tentent de structurer les régions mondiales.

2.3 Le modèle des sphères du système de coopération régionale

Ce modèle (fig. 55) nous permet d'introduire trois sphères qui correspondent aux trois principales catégories d'organisations ou de partenaires qui interagissent à l'échelle régionale lors des processus de coopération. Chacune de ces sphères peut se subdiviser en fonction des motivations ou des objectifs à atteindre. Il n'apparaît pas pour autant de hiérarchie de nature à considérer ces sphères isolément et à les appréhender analytiquement. Elles sont largement interdépendantes, perméables, et se combinent en produisant des interactions. On peut donc parler d'un système de coopération régionale composé de trois sphères qui interagissent. Néanmoins, ces interactions, pour difficile qu'elles soient à quantifier et à qualifier, n'ont pas la même intensité selon les relations considérées. Nous présentons de façon synthétique les caractéristiques de chacune des trois sphères avant de les illustrer et de les expliciter dans le chapitre suivant par des exemples.

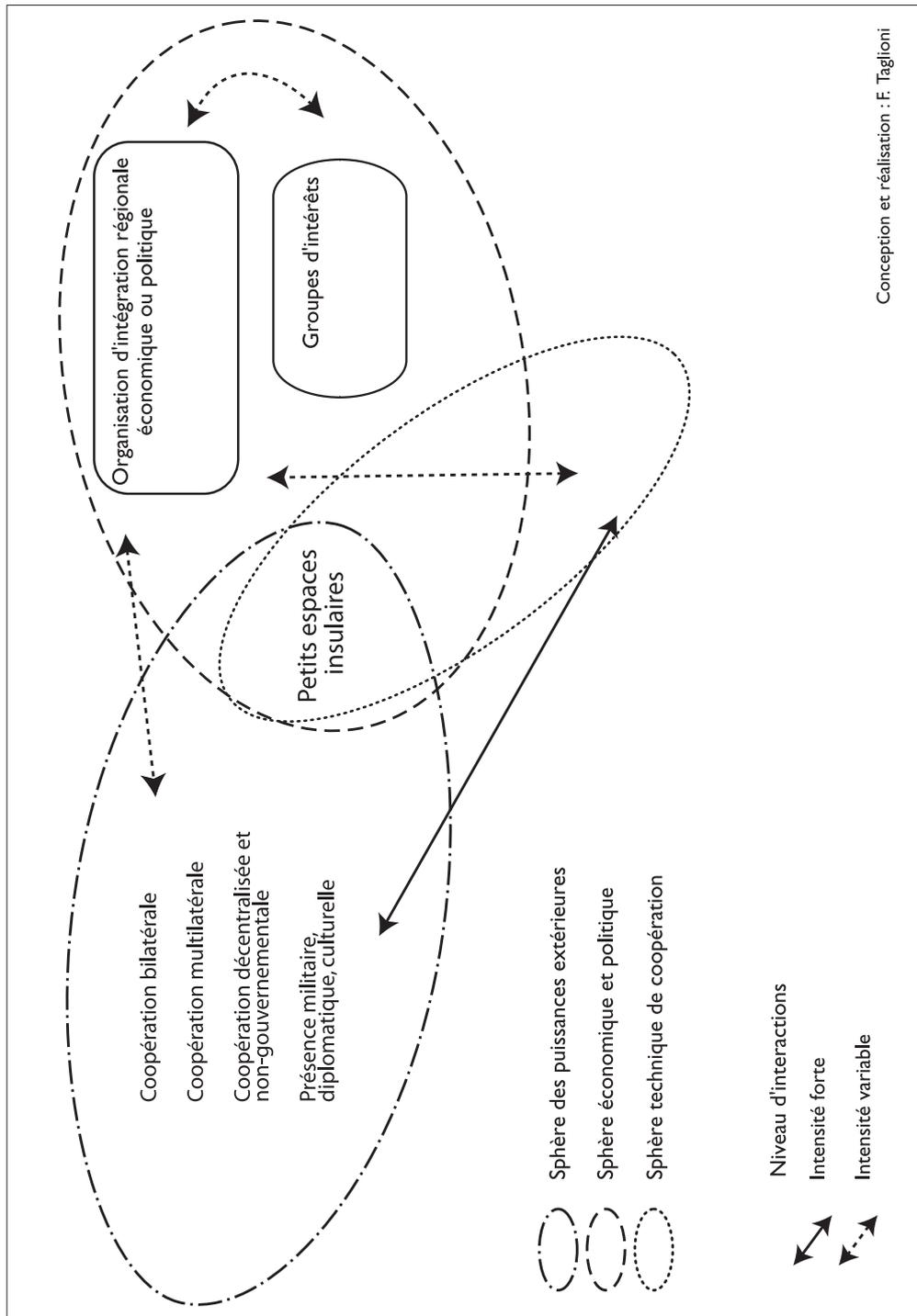


Figure 55. Le modèle des sphères du système de coopération régionale

1. La sphère économique et politique

- Organisation d'intégration régionale économique ou politique⁶³
 - Zone de libre-échange
 - Union douanière
 - Marché commun
 - Union économique
 - Intégration économique
 - Intégration politique
- Groupes d'intérêts publics et privés
 - Forum d'hommes d'affaires
 - Forum pour l'intégration régionale
 - Forum politique
 - Forum des minorités politiques, économiques ou ethniques
 - Forum des périphéries économiques

2. La sphère technique de coopération intrarégionale

- C'est le relais entre les sphères 1 et 2 ainsi que l'interlocutrice privilégiée de la sphère des puissances étrangères dans ses actions d'aide au développement à l'échelle régionale.

3. La sphère des puissances extérieures

- Accords de préférences non réciproques
- Aide financière sous forme de dons ou de prêts
- Aide technique et humaine
- Présences militaire et culturelle
- Coopération décentralisée et non-gouvernementale

Les éléments du modèle du système de coopération régionale

63. Niveau d'intégration croissante

- Zone de libre-échange : abolition des droits de douane et des barrières non tarifaires entre pays signataires mais indépendance des politiques douanières extérieures
- Union douanière : zone de libre-échange avec tarif extérieur douanier commun
- Marché commun : union douanière avec libre circulation des facteurs de production à l'intérieur de la zone
- Union économique : marché commun accompagné d'une harmonisation ou d'une coordination des politiques économiques, financières, sociales et monétaires des États-membres
- Intégration économique : marché commun avec unification des politiques économiques
- Intégration politique : confédération ou fédération d'États-nations au sein d'une seule et même entité politique

3. Une typologie des coopérations régionales insulaires

Nous produisons maintenant une suite de quatre études⁶⁴ sur les coopérations régionales en s'appuyant, pour le vérifier, sur le modèle général des sphères du système de coopération régionale présenté précédemment. Ces études sont les résultats de travaux de terrain menés entre 1999 et 2003 dans la Caraïbe, l'océan Indien et l'Océanie insulaire. Elles s'appuient sur des enquêtes et des questionnaires réalisés dans les sièges et secrétariats de la plupart des organisations de coopération régionale mentionnées figure 53.

3.1. La Caraïbe : une coopération à l'ombre des États-Unis

Il est un fait que les États-Unis se sont, depuis le XX^e siècle, imposés par la force des armes et la diplomatie dans le bassin Caraïbe qu'ils contrôlent aujourd'hui parfaitement. Les données géopolitiques ayant changé depuis la fin de la guerre froide, c'est par le tout économique et sécuritaire que les États-Unis assoient maintenant leur suprématie régionale. La coopération régionale est devenue pour les espaces insulaires caraïbes une voie incontournable qui peut leur donner une marge de manœuvre dans les négociations en cours pour la mise en œuvre de la future Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

Les groupes et sous-groupes régionaux qui œuvrent dans la région sont relativement nombreux, anciens et structurés (fig. 56). Néanmoins, ils ne tendent pas vers les mêmes buts, leurs mécanismes de coopération ne recouvrent pas les mêmes réalités, leurs modalités d'actions et de mise en œuvre sont différentes et elles ne s'adressent pas forcément aux mêmes territoires. On va donc placer la région à l'intersection des trois sphères (fig. 57) qui dessinent le système de la coopération régionale dans la Caraïbe.

La première sphère est celle du domaine technique de coopération qui se résume aux actions de l'Association des États de la Caraïbe (AEC). **L'AEC** essaye seule de fédérer l'ensemble des États et territoires du bassin mais sans fondement politique ou économique. Elle se présente comme une organisation qui se met au service de ses 39 membres pour des actions s'articulant autour de domaines comme la pêche, le tourisme,

64. Trois d'entre-elles feront l'objet de publication entre fin 2003 et 2004 dans les *Cahiers d'outre-mer* pour l'Océanie insulaire ; *Mappemonde* et des actes de colloque pour le bassin Caraïbe ; *Travaux et documents* pour l'océan Indien. Nous n'en présentons ici que des extraits sensiblement remaniés.

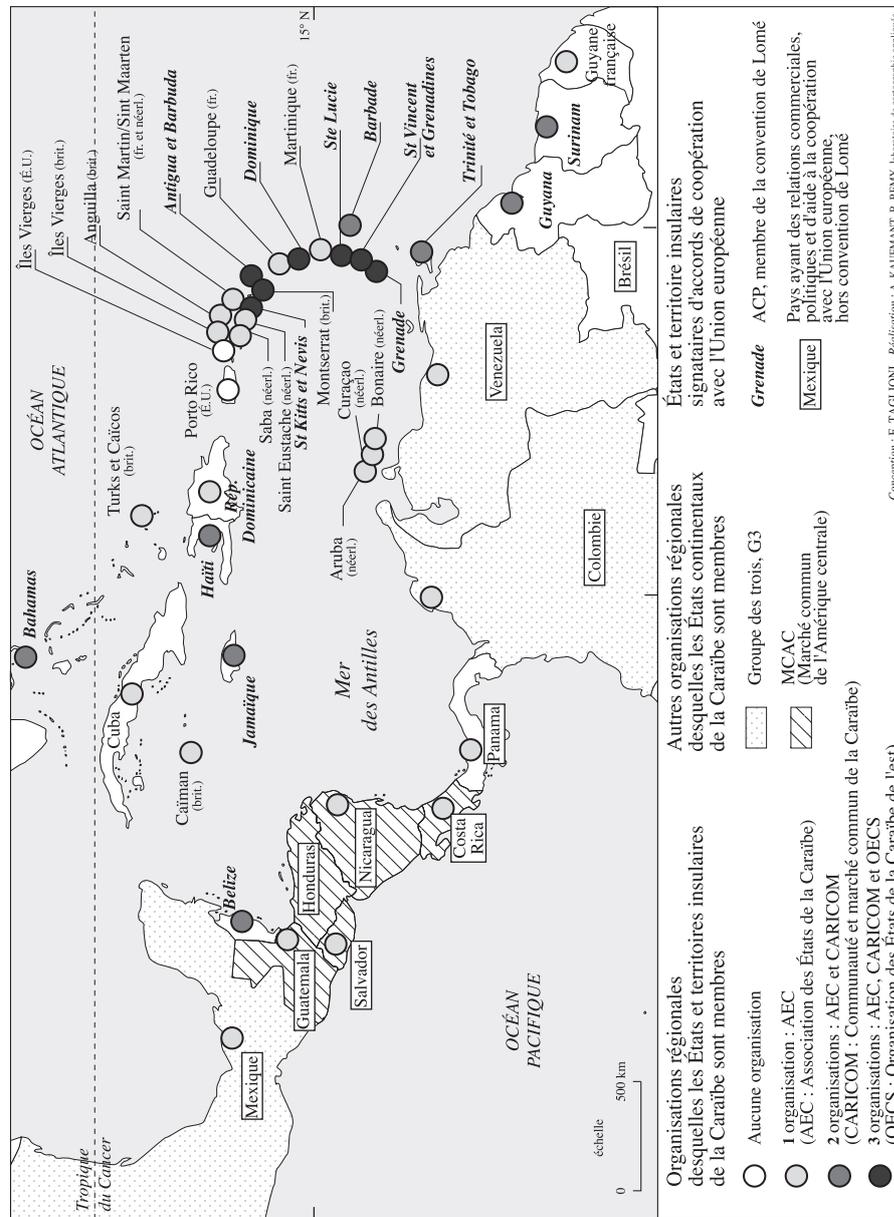
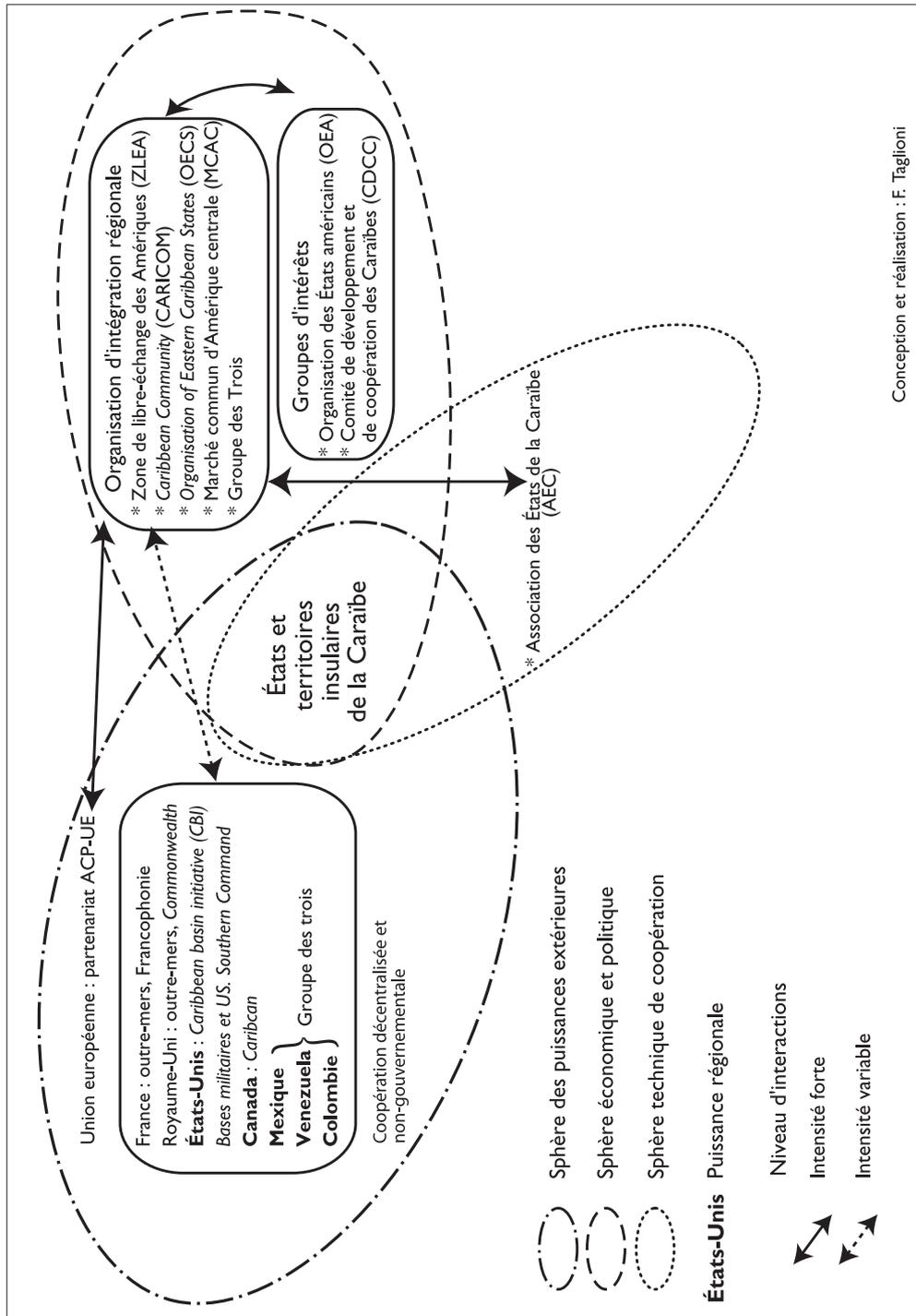


Figure 56. La participation des États et territoires de la Caraïbe aux organisations de coopération régionale



Conception et réalisation : F. Taglioni

Figure 57. Les différentes sphères du système de coopération régionale dans la Caraïbe

l'environnement, l'enseignement, la culture, les technologies de l'information et de la communication ou encore le développement des échanges commerciaux. Le bilan est mitigé car les économies des uns et des autres sont fort peu complémentaires et l'on raisonne finalement davantage en termes de concurrence que de complémentarité, d'autant que les niveaux de développement des États membres sont fort hétérogènes.

Il vient ensuite la *sphère économique et politique*. Elle est plus complexe et regroupe d'une part des organisations d'intégration économique (ZLEA, CARICOM, OECS, MCAC et Groupe des trois) et d'autre part un ensemble constitué de groupes d'intérêts comme l'Organisation des États américains (OEA) et le Comité de développement et de coopération des Caraïbes (CDCC). Cette sphère est la plus structurante en termes de construction régionale, car elle émane directement d'acteurs locaux en prise directe avec leurs réalités socio-économiques et politiques. Néanmoins, dans cette sphère aussi, les rapports de force sont déséquilibrés. La **ZLEA** est une future zone de libre-échange avec une immense ampleur économique, alors que la CARICOM ou l'OECS présentent un poids économique négligeable. La position géographique de la **CARICOM**, et de la Caraïbe plus largement, à l'interface entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud, pourrait lui donner le rôle d'articulation des Amériques, mais, là-encore, la dispersion et la fragmentation restent les maîtres-mots. La présence de Cuba, membre de l'AEC, dans cet ensemble ne joue pas en faveur de la reconnaissance des spécificités de la Caraïbe par les États-Unis qui considèrent de toute façon le bassin comme leur arrière-cour. Dans ce contexte, la CARICOM ne présente qu'une faible marge de négociations face aux ténors de l'ALÉNA qui poussent à la création de la ZLEA. On peut donc bien évidemment avancer que la CARICOM ou même l'AEC ne sont pas des obstacles à l'intégration continentale prônée par les États-Unis. Pour autant, l'existence de l'AEC ne devrait pas être remise en question et un approfondissement de l'intégration économique à l'échelle de la Caraïbe va sans doute se poursuivre par des accords de libre-échange entre la CARICOM, la République Dominicaine, le Marché commun de l'Amérique centrale et le groupe des Trois.

Enfin, *la sphère des puissances extérieures* est celle des puissances régionales et des anciennes puissances coloniales. Ces puissances entretiennent des liens exclusifs avec des réseaux subrégionaux : outre-mers français et britanniques, *Commonwealth*, Francophonie, présence canadienne discrète et "affective" par le Caribcan (Programme Canadien d'Investissement, de Commerce et de Coopération Industrielle dans les Antilles du *Commonwealth*). Les États-Unis occupent une place à part

puisque leur présence s'affirme dans la région par leur armada militaire (flottes de l'Atlantique ainsi que des bases militaires). Certains pays comme le Mexique, le Venezuela et la Colombie, en raison de leur poids économique et politique, jouent le rôle de puissance régionale de deuxième rang derrière les États-Unis. Enfin, l'Union européenne (UE) est présente avec sa politique de développement à vocation régionale en direction des États ACP, c'est-à-dire l'ensemble des États insulaires de la Caraïbe depuis que Cuba a été admis comme membre du groupe en décembre 2000. Les territoires néerlandais et britanniques insulaires (les PTOM) sont associés au partenariat avec l'UE.

Précisons, que des interactions fortes de coopération sont établies entre la sphère des puissances extérieures et la sphère économique et politique avec les exemples de la CARICOM, de l'OECS et de l'Union Européenne (UE) ; ou encore avec l'OECS et la CARICOM et la France ou le Royaume-Uni. Les liens entre la sphère économique et politique, d'une part, et la sphère technique, d'autre part, sont parfois solides. L'AEC, la CARICOM et l'OECS l'illustrent bien. Pour les autres, les intensités peuvent varier de manière conjoncturelle en fonction des intérêts, des alliances, des tensions et des stratégies nationales, régionales ou internationales des différents acteurs. La perspective diachronique est essentielle pour saisir les dynamiques des processus d'intégration.

3.2 L'Océan indien : une coopération balbutiante

Comme pour le bassin Caraïbe, la région india-océanique s'appréhende bien davantage en termes de diversité que d'unité. Les petits espaces insulaires y sont dispersés et hétérogènes économiquement, politiquement, culturellement. Le groupe qui semble le plus cohérent est celui situé dans le sud-ouest de la région. Il comprend l'archipel des Mascareignes (Réunion, Maurice, Rodrigues) ainsi que les Seychelles, les Comores et Mayotte. Ces îles ont en commun une langue, un héritage colonial et surtout une problématique de développement qui est celle de beaucoup de petits espaces insulaires dans le monde. Il s'agit d'une agriculture en crise fondée presque exclusivement sur la culture de la canne à sucre ; d'un secteur industriel embryonnaire et sans avenir, et d'un secteur des services et du tourisme relativement prospère quoique fragile. La difficulté pour ces États et territoires est de trouver une voie de développement qui leur permette d'éloigner le spectre de la marginalisation. La coopération régionale est ici encore une étape incontournable au développement économique. Les acteurs régionaux en sont bien conscients et d'ailleurs ce ne sont pas

moins de cinq organisations régionales (fig. 58) qui opèrent dans la région avec parfois une certaine confusion tant ces organisations se chevauchent.

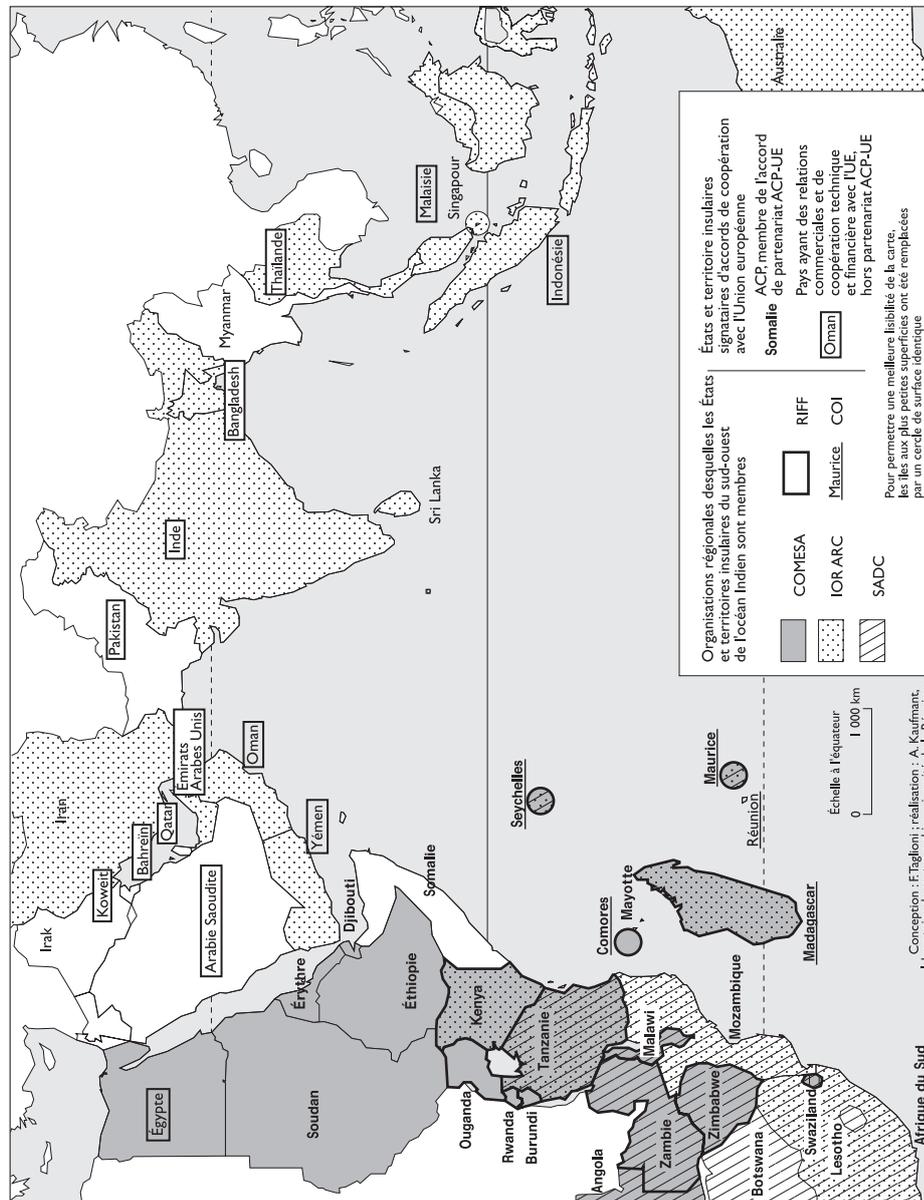
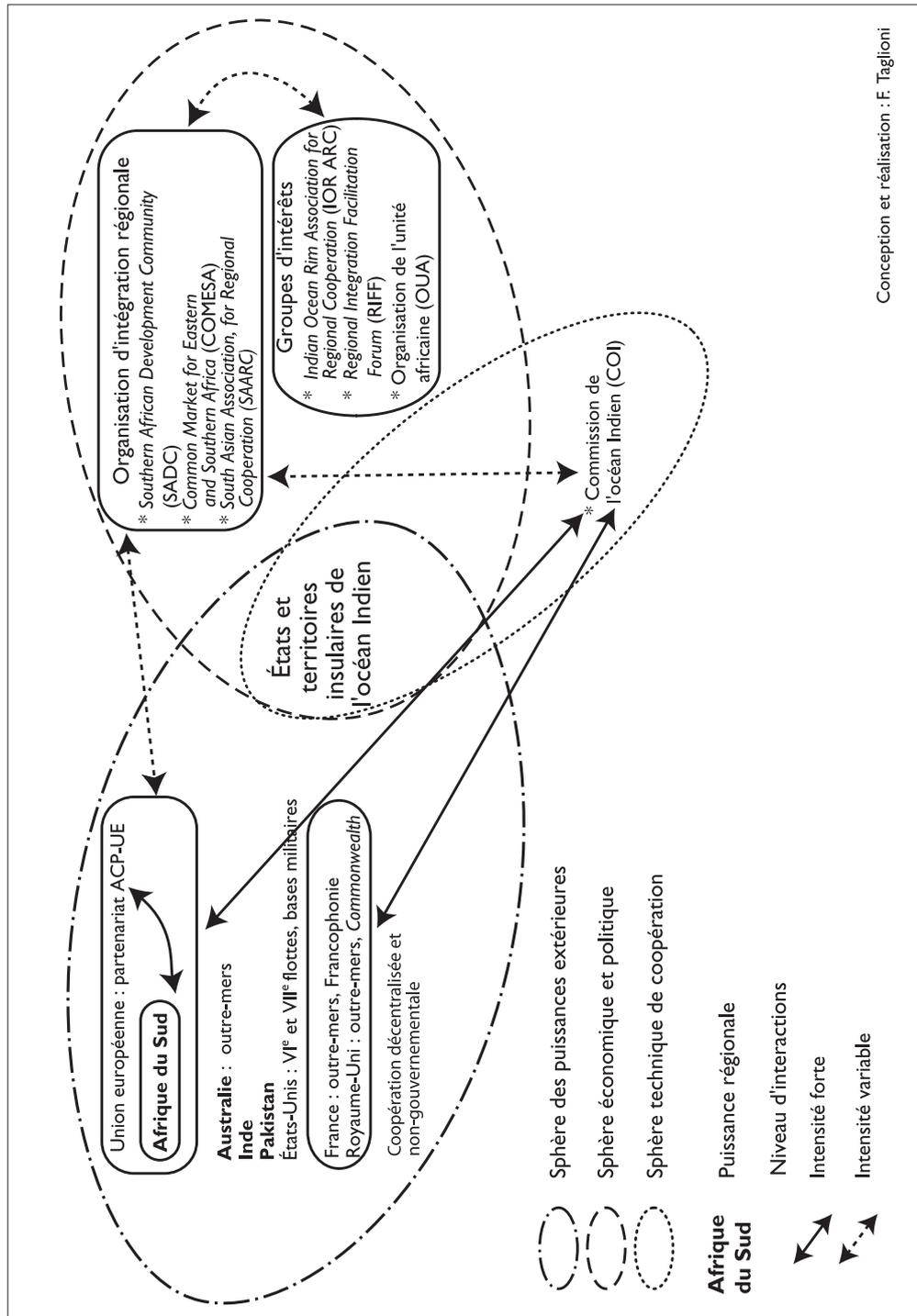


Figure 58. La participation des États et territoires du sud-ouest de l'océan Indien aux organisations de coopération régionale

Pour essayer d'y voir plus clair, il est, ici aussi, souhaitable de définir les sphères (fig. 59) de compétences du système de coopération régionale dans le sud-ouest de l'océan Indien. Nous laissons ainsi volontairement de côté la partie centrale et orientale du bassin india-océanique qui ne comporte que des petits espaces insulaires (principalement les Maldives et des îles indiennes, australiennes et indonésiennes) mal intégrés à des organisations de coopération régionale.

*Dans la première sphère technique de coopération, on trouve la Commission de l'océan Indien (COI). La COI est une organisation qui propose à ses cinq membres de mettre en œuvre des programmes qui visent l'enseignement supérieur, l'artisanat, la pêche, le tourisme, le suivi des récifs coralliens, le développement des échanges commerciaux. La COI enregistre quelques succès et reconnaissance, notamment dans la protection de l'environnement, et elle gère au mieux les fonds alloués par l'Union européenne dont elle est le relais pour le programme régional qui s'élargit désormais aux organisations régionales d'Afrique australe et orientale. La COI poursuit depuis quelques années une politique de partenariat et d'ouverture avec les grandes organisations internationales pour diversifier les possibilités de financements et sortir "du tout océan indien". Ces accords de coopération sont à ce jour plus théoriques que réels. Ils concernent l'UNESCO, le PNUD, le PNUE, la Banque mondiale et la Francophonie. À l'inverse de la CARICOM dans la Caraïbe, la COI ne présente pas de volonté politique affichée d'ouverture à de nouveaux membres régionaux. Les Maldives et Zanzibar (par l'intermédiaire de la Tanzanie) sont néanmoins candidats officieux. Finalement la COI semble pâtir de la faiblesse de son marché intérieur, de sa mauvaise articulation avec les autres organisations régionales et des objectifs divergents de ses deux meneurs : La Réunion et Maurice. Il est vrai que La Réunion est limitée dans ses initiatives par son statut de région française et européenne. Néanmoins, depuis la nouvelle loi d'orientation pour les DOM de juillet 2000, les présidents des Conseils régional et général ont la possibilité de signer des accords internationaux en matière de coopération régionale avec les États voisins. Pour Maurice, qui est un pays ACP, mais aussi membre du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de la *Regional integration facilitation forum* (RIFF), de l'Association des États riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale (IOR ARC), du *Commonwealth* et de la Francophonie, la COI*



Conception et réalisation : F. Taglioni

Figure 59. Les différentes sphères du système de coopération régionale dans le sud-ouest de l'océan Indien insulaire

n'est pas une priorité. Les possibilités de développement et d'investissement qu'offre par exemple la COMESA ou la SADC sont sans commune mesure avec celles de la COI. Maurice fonctionne sur une dynamique d'ouverture économique et de diversification de ses marchés, principalement en direction de l'Afrique. La sur-représentation de Maurice dans les organisations régionales est un atout car elle assiste aux différentes réunions de ces organisations et elle prend ainsi la mesure des marchés locaux pour développer et adapter ses exportations.

C'est justement dans la *sphère économique et politique*, qui regroupe d'une part, la SADC et la COMESA, en qualité d'organisations d'intégration économique, et d'autre part, un ensemble constitué de groupes d'intérêts comme l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), le RIFF et l'IOR ARC, que les opportunités semblent les meilleures.

La **SADC** qui comporte 14 États, dont trois membres francophones (Maurice, les Seychelles et la République démocratique du Congo), tente de finaliser sa zone de libre-échange pour ses près de 200 millions de consommateurs. Les principaux obstacles à la réalisation de cette zone sont la grande hétérogénéité économique de ses membres, un "problème structurel fondamental qui réside dans la domination politique et économique de la nouvelle Afrique du Sud" (Marx ; Peters-Berries, 1998) ainsi qu'un manque flagrant de respect des droits de l'homme et de la démocratie. Finalement la SADC est devenue l'instrument de domination de l'Afrique du Sud qui est par ailleurs exclue du COMESA alors que la grande majorité des membres de la SADC en fait partie. C'est donc bien un problème politique de fond qui fait coexister deux organisations régionales ayant des objectifs finalement similaires. Le risque à terme est l'échec de la construction régionale en Afrique australe et orientale avec un rôle encore accru de l'Afrique du Sud, qui pourrait élargir l'actuelle *Southern African Customs Union* (SACU)⁶⁵ à son profit en y intégrant le Mozambique, le Zimbabwe et Maurice : ce serait la fin du COMESA.

Le **COMESA**, accueille six États indépendants francophones (les quatre de la COI ainsi que Djibouti et la République démocratique du Congo) ainsi que 15 États lusophones ou anglophones (Afrique du Sud exclue). Au total, le COMESA est un ensemble de près de 400 millions d'habitants. Ses 21 États essaient de mettre en place une union douanière, mais une partie seulement des membres, dont Maurice et Madagascar, ont ratifié la zone

65. La SACU est une organisation ancienne (1910) qui regroupe le Botswana, le Lesotho, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Swaziland.

de libre-échange et on est encore loin du marché commun que laisse entendre le nom de COMESA. Comme dans le cas de la SADC, cet ensemble souffre de graves problèmes politiques (guerre, absence de démocratie) internes aux pays membres ainsi que de dysfonctionnements structurels de leurs économies qui se traduisent notamment par une dette extérieure énorme et des exportations pour le moins insuffisantes au regard de la dette. Au demeurant, l'ensemble est géographiquement bien peu cohérent et mal articulé avec des blocages majeurs au niveau des infrastructures de communications (transports routiers et ferroviaires) et de télécommunications, pourtant à la base des échanges.

La partie australe de la COMESA est fédérée par le **RIFF**⁶⁶ qui se présente comme un forum entre les États et les donateurs internationaux que sont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque africaine de développement et l'Union européenne. Les quatre États de la COI en sont membres. Le changement de nom de la CBI en RIFF, en mai 2000, est un tour de passe-passe des organisations internationales qui ont ainsi voulu redonner l'initiative aux États concernés. L'idée reste néanmoins la même, il s'agit de pousser à la régionalisation pour ne plus avoir à traiter de façon bilatérale, mais plutôt avec un groupe, le plus cohérent possible, afin de réaliser des économies d'échelles et de rehausser le prestige international des organisations internationales.

L'IOR ARC a été mise en œuvre à l'initiative de Maurice en 1995, son siège est à Vacoas (Maurice). Elle est le reflet de la volonté politique de la République de Maurice de faciliter le commerce et les investissements entre les pays membres de l'association, c'est-à-dire la quasi-totalité des États du pourtour de l'océan Indien⁶⁷. C'est bien en termes de compétitivité économique et de production que Maurice envisage la coopération régionale pour dynamiser son économie, prendre en charge son développement et s'émanciper, dans la mesure du réalisable, de la tutelle des pays industrialisés. L'IOR ARC entend apporter à ses membres une connaissance de la structure économique des autres États membres et de

66. Anciennement le RIFF s'appelait la *Cross border initiative* (CBI)

67. L'IOR ARC comprend 19 membres qui totalisent une population de 1,7 milliard d'individus. Il y a 27 membres potentiels qui respectent la règle de posséder la capitale du pays sur le pourtour de l'océan Indien. Toutes les candidatures ont été honorées à l'exception de celle de la France car sa capitale est Paris ! Par ailleurs l'Organisation de l'unité africaine (OUA) n'accepterait pas que l'IOR ARC accueille un ancien pays colonisateur qui possède toujours des territoires dans l'océan Indien. Le Pakistan a lui aussi été rejeté car il n'a pas signé l'engagement de non-discrimination commerciale. Le budget de l'association est bi-annuel avec une contribution égale entre les 19 membres. Il sert uniquement pour le fonctionnement du secrétariat à Maurice.

leur secteur privé pour développer leurs échanges. L'association s'articule autour de projets académiques, du forum des hommes d'affaires, d'un groupe d'analyse des accords bilatéraux et multilatéraux et de leurs opportunités économiques et d'une cellule "tourisme" pour la promotion des investissements privés au sein de l'océan Indien. À terme, l'IOR ARC se propose de créer une banque de développement de l'océan Indien du type banque interaméricaine de développement. En raison de ses objectifs, l'IOR ARC ne cherche pas à nouer des liens avec les autres organisations régionales comme la COI ou la SADC et encore moins avec l'Union européenne.

Dans *la sphère des puissances extérieures*, on peut distinguer deux groupes. D'abord celui des puissances régionales avec en premier lieu, l'Afrique du Sud qui est une puissance majeure de l'ouest du bassin indio-océanique. L'Inde et le Pakistan jouent au nord de l'océan Indien des rôles prépondérants en tant que puissances militaires et économiques, mais la situation conflictuelle et endémique entre ces deux États les détourne d'un quelconque désir de coopération régionale. L'Australie enfin, dans le secteur oriental de l'océan Indien, bien que puissance régionale, est nettement plus centrée sur l'Asie-Pacifique en général, et la sphère asiatique centrée autour du Japon en particulier, que sur son flan ouest présentant peu d'opportunité d'expansion économique. Ce premier cercle offre moins de possibilité de flux de développement pour les petits espaces insulaires indio-océaniques que ceux que connaissent les îles de la Caraïbe côtoyant directement l'Amérique du Nord. Un deuxième cercle est composé ensuite des puissances européennes. Elles entretiennent des liens exclusifs, ou presque, avec des réseaux subrégionaux : outre-mers français, *Commonwealth*, et Francophonie. Les États-Unis occupent une place à part puisque leur présence s'affirme dans la région par leur armada militaire (VI^e et VII^e flottes ainsi que des bases militaires). On note par ailleurs la présence de la politique de développement de l'Union européenne, le partenariat ACP/UE, qui profite largement à un ACP comme Maurice ayant su valoriser les transferts de fonds procurés par le protocole sucre depuis le milieu des années 70. Pour finir, les actions des acteurs de la coopération décentralisée et non-gouvernementale sont principalement visibles aux Comores en ce qui concerne les petits espaces insulaires.

Les dynamiques de coopération régionale sont finalement assez limitées dans l'océan Indien. Les petits espaces insulaires semblent globalement en marge d'un bassin qui lui-même cherche ses notes justes dans le concert des nations industrialisées.

3.3 Le Pacifique : fragmentation géographique et ethnique

La fragmentation géographique et ethnique dont nous avons fait état dans la première partie (3^e paragraphe du 2.3) n'est pas sans conséquence sur les dynamiques de coopération régionale. Ici encore plusieurs organisations régionales (fig. 60) tentent de donner une unité à des États et territoires dispersés à l'extrême dans un immense océan. Pour mieux comprendre leurs rôles, adoptons une nouvelle fois le modèle des sphères du système de coopération régionale (fig. 61).

La Communauté du Pacifique⁶⁸ (**CPS**) est au cœur de *la sphère technique de coopération*. Fondée en 1947, la CPS est l'une des plus anciennes organisations régionales au monde. Elle rassemble aujourd'hui des entités indépendantes ou encore sous tutelle. C'est-à-dire l'ensemble des 22 États et territoires insulaires⁶⁹, de l'Océanie insulaire (à l'exception des Hawaï qui constituent un État des États-Unis) qui furent administrés par l'Australie, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas⁷⁰ et le Royaume-Uni. Cette Communauté de 7,7 millions d'habitants, dont le secrétariat est à Nouméa, n'a pas d'objectif d'intégration économique ou politique. Elle intervient dans les domaines de l'aide technique (ressources marines, terrestres et sociales), de la formation et de la recherche scientifique.

Dans la deuxième sphère, celle de la *coopération économique et politique*, on retrouve d'une part le Forum des îles du Pacifique⁷¹ en sa qualité d'organisation d'intégration économique et d'autre part un ensemble constitué de groupes d'intérêts comme l'*Alliance of small islands states*, les *Smaller islands states*, la *Pacific islands conference of leaders* et le *Melanesian spearhead group*.

Les objectifs du **Forum** sont sensiblement différents de ceux de la Communauté dans la mesure où il s'agit d'une organisation régionale de nature politique qui ambitionne une intégration économique avec la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2004 entre ses 14 États membres

68. La Commission du Pacifique Sud a été rebaptisée en 1998 la Communauté du Pacifique.

69. Ainsi que 5 des 6 membres fondateurs : L'Australie, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Ils assurent aujourd'hui 80 % du budget de la Communauté du Pacifique.

70. Les Pays-Bas administrèrent jusqu'en 1962 la Nouvelle-Guinée hollandaise devenue depuis la province indonésienne d'Irian Jaya.

71. Depuis 2000, le *South Pacific Forum* porte le nom de *Pacific Islands Forum*.

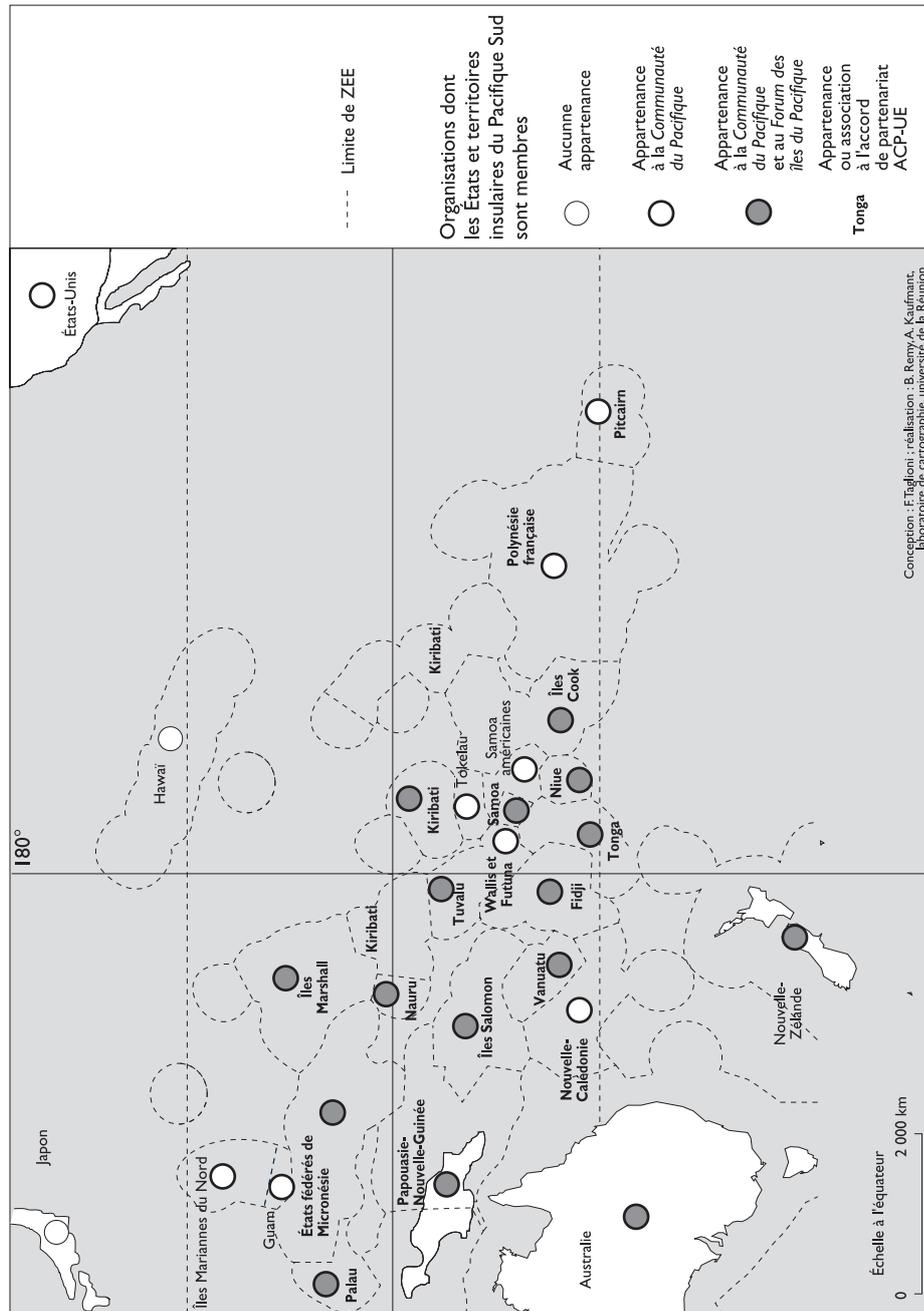


Figure 60. La participation des États et territoires insulaires du Pacifique aux processus de coopération régionale

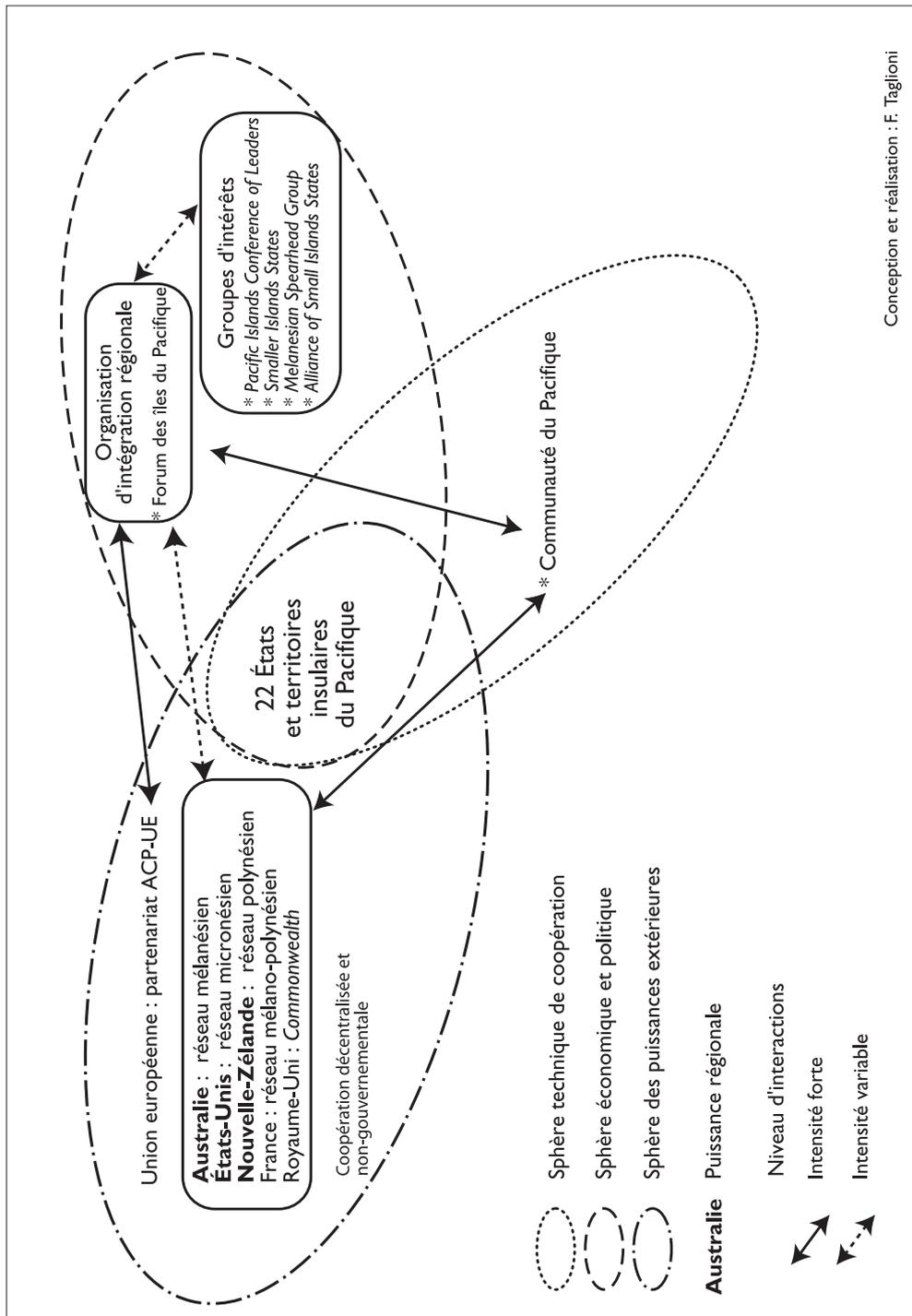


Figure 61. Les différentes sphères du système de coopération régionale dans le Pacifique insulaire

insulaire indépendants⁷² qui représentent un marché de 7 millions de consommateurs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en sont membres de plein droit depuis sa création en 1971 et ils financent⁷³ le budget du Forum à hauteur de 60 %. Le secrétariat du Forum est établi à Suva (Fidji) et fait office d'organe de liaison. Les actions du secrétariat du Forum se concentrent autour de quatre pôles : commerce et investissement, affaires politiques et internationales, politiques économiques et de développement et enfin secteur des services. Huit autres organisations régionales⁷⁴, constituées des membres du Forum, sont présidées par le secrétaire général du Forum. En dépit de cette panoplie d'organes de coopération, les résultats sont limités en raison notamment du nationalisme de chacun des 14 membres qui doivent, il est vrai, affronter d'importants problèmes internes à leur pays. La souveraineté territoriale et l'intérêt tribal, voire national, reste bien entendu la base du fonctionnement des sociétés océaniques. Cette territorialisation à grande échelle est d'autant plus forte que les territoires considérés sont des espaces insulaires fragmentés et dispersés. Par ailleurs, une des limites institutionnelle du Forum est de ne présenter ni traité, ni charte, ni accord international, ni règle écrite sur ses fondements. Comme c'est souvent le cas dans le Pacifique, c'est uniquement par voie de consensus, au niveau des chefs de gouvernements, que se prennent les décisions et les grandes orientations de politiques communes.

Précisons aussi que les 14 membres du Forum sont signataires des **accords ACP/UE**. Désormais, la politique régionale de l'UE dans les îles du Pacifique repose sur le Forum qui agit comme l'agent de mise en œuvre du programme régional pour une période de cinq ans. On retrouve cette procédure dans la Caraïbe puisque c'est la Communauté et le marché commun de la Caraïbe (CARICOM) qui exécute les projets financés par les fonds régionaux de l'UE. C'est vrai aussi dans le sud-ouest de l'océan Indien avec la Commission de l'océan Indien (COI) et la *Southern African Development Community* (SADC). L'Union européenne régionalise donc toujours davantage ses programmes de développement en direction des pays en développement. Cette politique du "tout multilatéral", au détriment

72. Les îles Cook et Niue en font partie bien que leur statut de territoires librement associés à la Nouvelle-Zélande ne leur donne pas l'indépendance institutionnelle. Ils peuvent néanmoins l'obtenir à leur demande et à tout moment.

73. Les autres donateurs sont par ordre d'importance le Japon, l'Union européenne, les États-Unis, le Canada, le PNUD et la France.

74. Il s'agit du Programme de développement, du Programme pour l'environnement, de la Commission de géoscience appliquée, de l'Organisation du tourisme, de l'Université du Pacifique Sud, de l'Agence pour la pêche, du secrétariat de la Communauté du Pacifique et du secrétariat du Forum.

du bilatéral, s'explique par une volonté de ne dialoguer qu'avec un seul interlocuteur, de rationaliser les aides financières et d'être en adéquation avec l'idéologie fondatrice de l'Europe : l'intégration économique à l'échelle régionale.

Pour les groupes d'intérêts à vocation régionale, on peut citer par ordre chronologique le Groupe du Fer de Lance⁷⁵ (*Melanesian Spearhead Group, MSG*) qui, à sa création, avait une vocation politique. Il s'agissait d'unir les îles mélanésiennes qui étaient à l'époque dépendantes de l'Australie, de la France et du Royaume-Uni. Aujourd'hui les objectifs ont changés et le MSG essaye d'établir une zone de libre-échange pour l'horizon 2005. Vient ensuite le Programme de développement des îles du Pacifique (*Pacific Islands Development Program, PIDP*) initié en 1980 par le *East-West Center*⁷⁶ d'Honolulu (Hawaï). Ce programme a pour ambition de rassembler l'ensemble des membres du Pacifique insulaire et de promouvoir principalement des rencontres et des échanges académiques entre les pays et territoires des îles du Pacifique. Tous les 3 ans se tient une conférence régionale (*Pacific Islands Conference of leaders*⁷⁷) sur un thème de préoccupation de développement commun à ses 22 membres. Depuis 1990, les 14 États insulaires du Forum sont membres de *l'Alliance of Small Islands Developing States (AOSIS)* qui, en dépit de son nom, accueille aussi de petits États continentaux maritimes (Belize, Guinée-Bissau, Guyana et Surinam) avec lesquels ils partagent les mêmes obstacles au développement dans les domaines de la protection de l'environnement. AOSIS est un groupe reconnu et pris en considération par les instances internationales et notamment par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁷⁸. Enfin, c'est en 1992 que les îles les plus petites et les plus économiquement vulnérables du Pacifique composèrent un sous-groupe du Forum. Il s'agit des *Smaller Islands States (SIS)*⁷⁹ qui essaient de faire reconnaître leurs handicaps spécifiques auprès des autres membres du Forum et des bailleurs internationaux. On le constate, l'inflation de ces groupes est grande sans que les résultats soient à la hauteur des ambitions affichées.

75. Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Vanuatu et Fidji (observateurs) ; le FLNKS calédonien en fut aussi membre.

76. Ce centre fut initié par le Congrès des États-Unis en 1960 pour établir des liens scientifiques entre les pays de la zone Asie-Pacifique.

77. Les membres de la Communauté du Pacifique (sauf Pitcairn) et Hawaï.

78. Et plus particulièrement le *Sustainable development networking program (SDNP)*.

79. Les îles Cook, les îles Marshall, Kiribati, Nauru, Niue, Tuvalu.

La *sphère des puissances extérieures* s'articule suivant une logique de réseaux "lignes" et de réseaux "toiles" (Antheaume ; Bonnemaïson, 1988). Australie, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni entretiennent des liens exclusifs avec des réseaux subrégionaux mélanésiens, micronésiens et polynésiens. L'Union européenne, nous l'avons dit, poursuit par ailleurs son partenariat avec les ACP et les PTOM de l'Océanie insulaire. Les projets de l'UE ont des incidences plus ou moins grandes sur le développement mais constituent en tout état de cause des flux d'aides techniques et financières de premier ordre. Enfin, dans cette sphère se déroulent les actions des acteurs de la coopération décentralisée et non-gouvernementale notamment dans les États les plus pauvres comme le Vanuatu, les îles Marshall ou Kiribati.

En dépit d'un système de coopération régionale dense et bien structuré, les contraintes structurelles, qu'elles soient géographiques, culturelles, économiques ou politiques, qui pèsent sur l'Océanie insulaire sont telles que l'on ne peut que constater le peu d'intégration des îles entre elles et avec le reste des États du Pacifique. Néanmoins, les réseaux qui sont en place au niveau régional sont globalement garants de flux de développement pour des espaces qui restent de toutes les façons à la fois au cœur et à la marge de l'Asie-Pacifique.

3.4 La Méditerranée : une coopération technocratique

Avec le bassin méditerranéen, nous entrons dans une coopération régionale très formelle et technocratique des petits espaces insulaires. Cette coopération est presque entièrement contrôlée par l'Union européenne, c'est-à-dire la rive nord de la Méditerranée. Ce simple constat est lourd de conséquences du fait que ce nord est non seulement l'union régionale la plus aboutie et la plus institutionnelle au monde, mais aussi parce que les rapports Nord/Sud sont complètement déséquilibrés. La carte des indices de développement humain (fig. 62) permet d'approcher cette opposition. Les pays de l'UE plafonnent dans les développements élevés, alors que la Méditerranée orientale et méridionale connaît des situations variables quoique toujours en deçà, sauf pour Israël, des seuils des pays industrialisés. On peut aussi lire le déséquilibre Nord/Sud par la répartition des réseaux de transports aériens et maritimes (fig. 63). Ici encore l'avantage est à la rive européenne et plus particulièrement aux pays de l'UE qui concentrent les principaux ports et aéroports. On notera aussi une opposition de la répartition géographique des ressources. La production de la drogue et des matières premières se fait dans les pays du Sud qui



Figure 62. L'indice de développement humain en 2000 dans le bassin méditerranéen

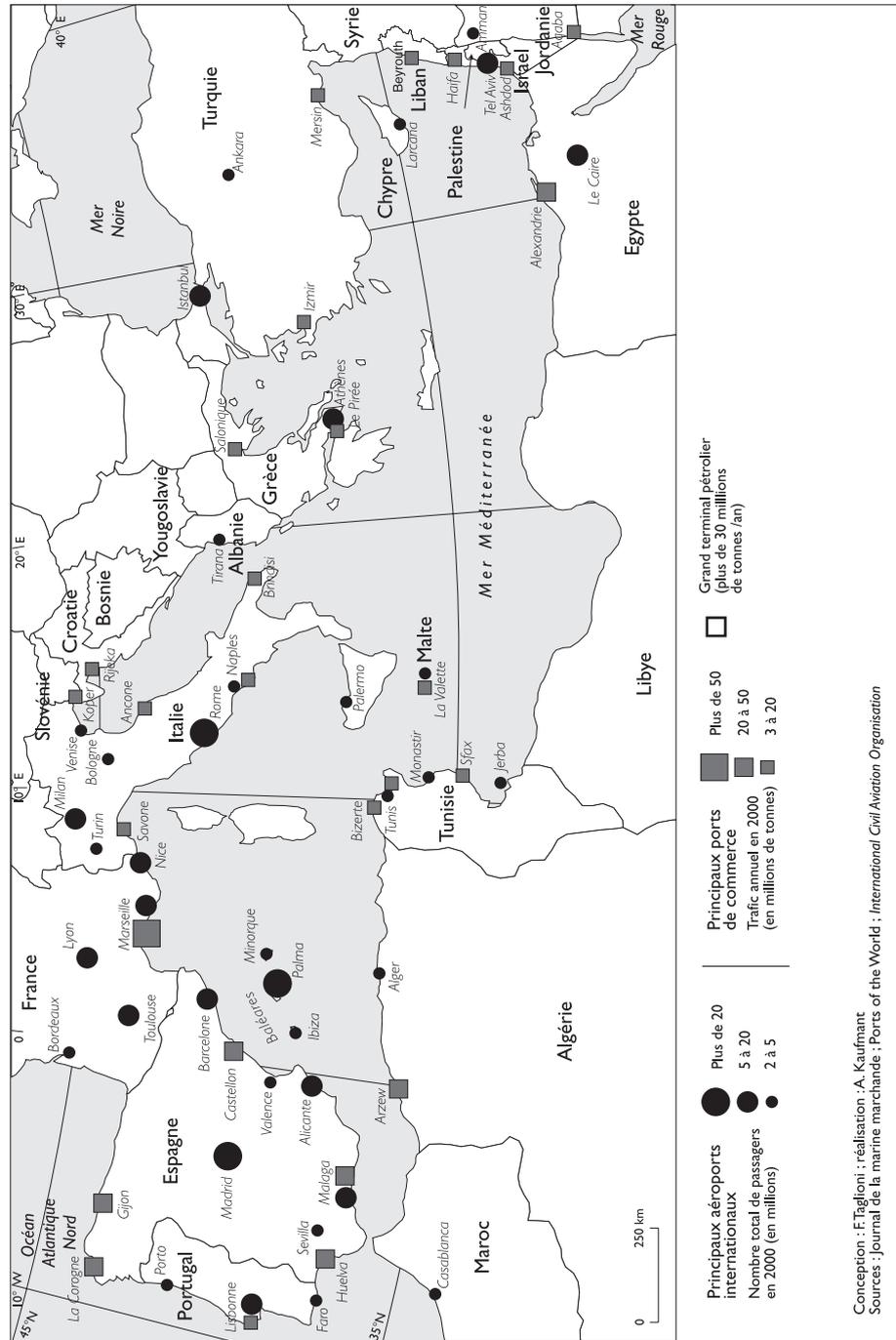


Figure 63. Les réseaux de transports dans le bassin méditerranéen

approvisionnent les marchés des pays du Nord. Dans l'autre sens, l'Europe (en particulier la France, l'Italie et l'Espagne en direction des pays du Maghreb) assurent aux pays du Sud les produits agricoles de base (céréales, produits laitiers, sucres, viandes, oléagineux) et les biens d'équipements industriels pour moderniser leurs économies. Au total, les échanges commerciaux sont fortement asymétriques (le Nord exporte deux fois plus que le Sud). On retrouve aussi des déséquilibres fondamentaux dans les soldes migratoires. On le sait, les migrations sont des composantes essentielles du tableau politique et économique de la Méditerranée. Au Sud, une forte pression démographique, combinée à des conditions de vie économiques et politiques difficiles, poussent des millions de migrants depuis des décennies vers l'Europe. À l'inverse, chaque année c'est l'occasion pour des millions de touristes Européens de passer des vacances en Égypte, Maroc, Tunisie, Turquie. Ces fractures Nord/Sud sont majoritairement structurelles, d'origine économique et politique. Et pourtant, les peuples de la Méditerranée ont en partage une longue histoire et des valeurs culturelles sans commune mesure avec leurs différences de niveau de développement. La voie de la coopération régionale, bien que contrôlée par l'Union européenne, peut-elle déboucher sur des rapprochements Nord/Sud et au développement de la rive Sud ?

Voyons comment s'organise le système de coopération régionale et quelles en sont ses sphères. Dans ce dessein, nous allons principalement porter notre analyse sur les petits espaces insulaires (fig. 64). Les organisations régionales (fig. 65) qui les incluent sont moins nombreuses que dans les autres bassins de cette étude car les îles sont

	Capitale	Population 2002	Superficie km ²
Baléares (Es.)	Palma De Majorque	792 000	5 014
Chypre	Nicosie	760 000	9 250
Corse (Fr.)	Ajaccio	260 000	8 680
Crète (Gr.)	Héraklion	560 000	8 331
Eubée (Gr.) (1)	Halkida	220 000	3 655
Sud Egée (Gr.)	Ermopouli (Syros)	271 000	5 286
Nord Egée (Gr.)	Mytilène (Lesvos)	190 000	3 836
Iles Ioniennes (Gr.)	Corfu	200 000	1 969
Malte	La Valette	400 000	316
Djerba (Tu.)	Houmt Souk	100 000	592
Total		3 753 000	46 929

Note : (1) La "grande" île d'Eubée est reliée au continent par un pont et peut-être considérée comme faisant partie de la Grèce continentale

Figure 64. *Les principaux petits espaces insulaires en Méditerranée*

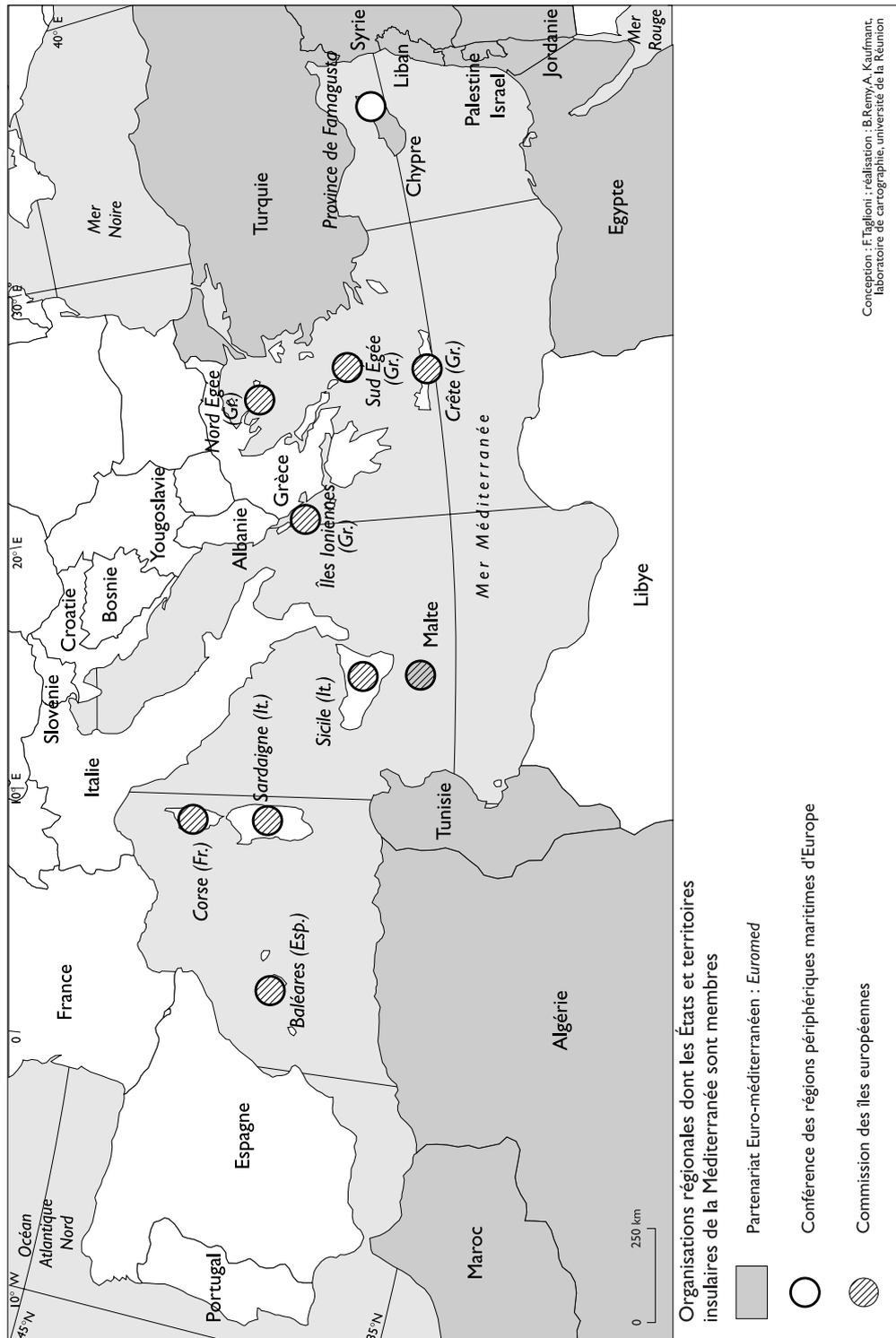


Figure 65. La participation des États et territoires de la Méditerranée aux organisations de coopération régionale

finalement assez peu nombreuses et majoritairement intégrées à un État-nation de l'Union européenne et, partant, peu enclin à une coopération extra-communautaire.

La **Commission des îles** est la seule organisation régionale de *la sphère technique de coopération* (fig. 66). En Méditerranée, elle regroupe tous les petits espaces insulaires à l'exception des États indépendants non encore membres de l'UE : Chypre, Djerba (pour la Tunisie) et l'île de Malte. Les actions de cette commission sont très largement axées autour de la sensibilisation, auprès des autorités communautaires, à la supposée situation très spécifique des îles au sein de l'UE. On retrouve les argumentaires dont nous avons fait état dans la première partie de ce mémoire à propos de l'insularisme (1.5). En termes de coopération interrégionale proprement dite, les actions de la Commission sont beaucoup plus limitées que dans les cas de l'Association des États de la Caraïbe, de la Commission de l'océan Indien ou de la Communauté du Pacifique. Cela s'explique par la grande dispersion géographique des 25 membres de la Commission qui vont des îles Shetland à la Réunion en passant par l'île de Man, la Guadeloupe ou encore les Baléares, la Crète, les Açores et les Canaries. La vocation de la Commission des îles est en définitive presque exclusivement consacrée à des actions d'information et de communication notamment par les relais d'Eurisles et Islenet (cf. la note infrapaginale n°11). Pour aller vers des initiatives plus performantes en matière de coopération régionale, il faudrait sans doute imaginer une commission des îles qui soit propre à la Méditerranée et qui accueille tous les espaces insulaires quel que soit le statut politique de ses membres.

Le partenariat euro-méditerranéen (**Euromed**) est l'épine dorsale de la deuxième sphère, celle de la *coopération économique et politique intrarégionale*. Cette initiative européenne est née à la suite de la conférence de Barcelone de novembre 1995 qui a institué l'Euromed. Ce partenariat euro-méditerranéen est conçu comme une politique globale envers les pays du sud et de l'est de la Méditerranée avec un volet politique et de sécurité, un volet financier d'aide aux projets et d'assistance technique, un volet social et culturel et enfin un volet économique. Dans ce dernier, il est prévu notamment la mise en place d'une zone de libre échange euro-méditerranée à l'horizon 2010 entre les États de l'Union européenne et les 12 Partenaires Méditerranéens (PM)⁸⁰.

80. Les 12 Partenaires Méditerranéens (PM), aussi appelés Pays tiers Méditerranéen (PTM), sont : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et les autorités palestiniennes. On couvre ainsi l'ensemble des Pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) à l'exception de la Libye.

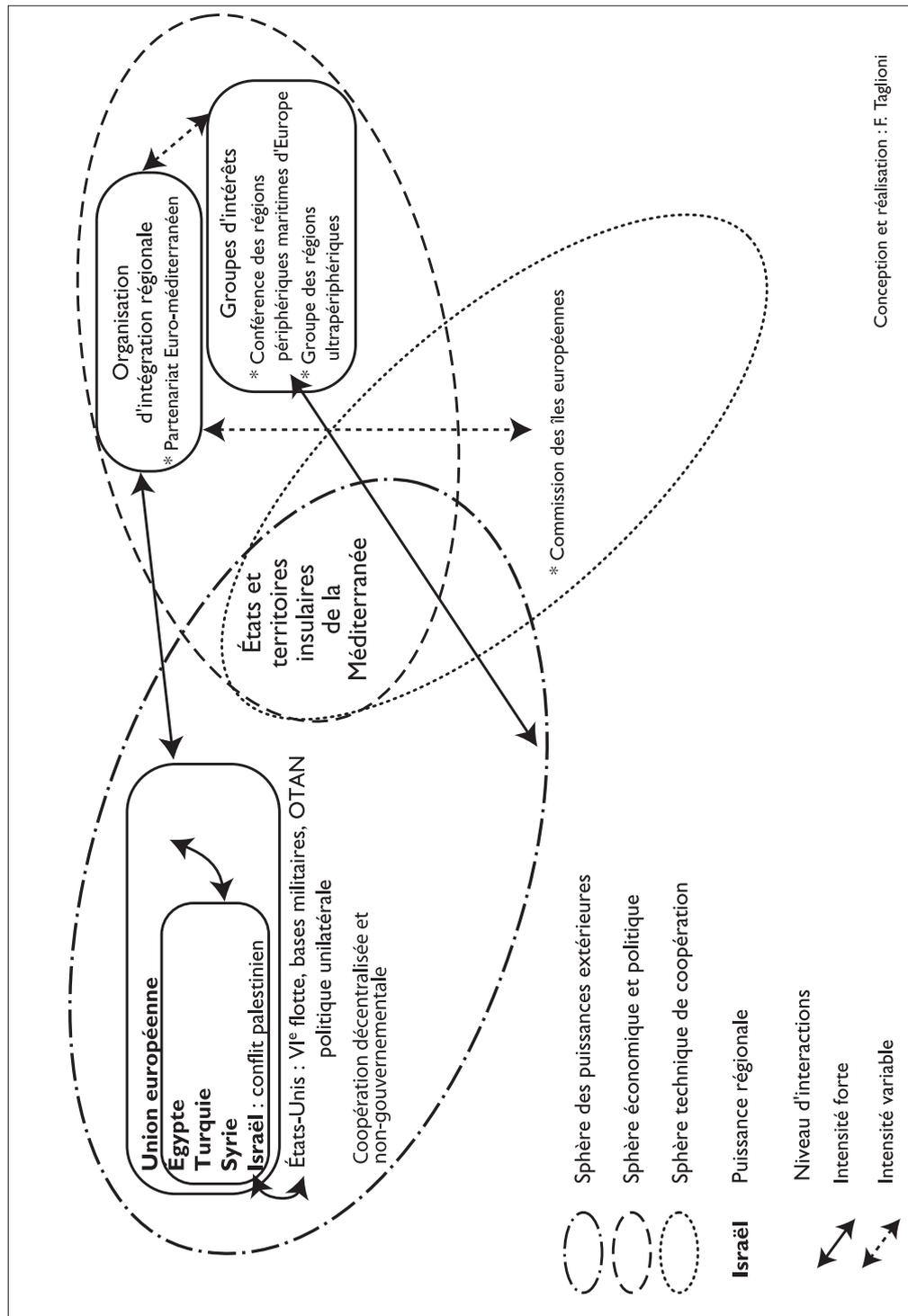


Figure 66. Les différentes sphères du système de coopération régionale dans la Méditerranée insulaire

Sans entrer dans les détails, disons que ce partenariat est une initiative davantage à visées politiques qu'économiques. Il s'agit pour l'Union européenne, et plus particulièrement pour le Portugal, la France, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, de redonner à son flan Sud toute l'attention qu'il mérite. La perspective est double car elle consiste non seulement à rééquilibrer le poids de la France par rapport à l'Allemagne qui s'est renforcé avec l'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans les priorités⁸¹ des 15 et d'autre part à essayer de stabiliser et de sécuriser par le développement économique ce sud de l'Europe qui se présente comme une zone des plus instables (guerres du Golfe, crise algérienne, montée des fondamentalismes religieux et son corollaire anti-occidental). D'autre part, au-delà des aspects sécuritaires, l'élargissement de la zone d'influence de l'UE vers le Sud s'avère indispensable pour essayer à terme de rivaliser avec la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) qui se prépare outre-Atlantique pour l'année 2005. Enfin, les 12 partenaires méditerranéens comptent pour quantité non négligeable, dans les années à venir, en tant que marché de consommateurs en expansion aujourd'hui fort de plus de 250 millions. Ceci est d'autant plus sensible que ce marché est aux portes de l'Europe et que les affinités culturelles sont grandes entre les deux rives.

Le bilan du partenariat après 8 années de fonctionnement est des plus mitigés. "Le partenariat euro-méditerranéen apparaît pour ce qu'il est, un vaste théâtre d'ombres ou, comme on le dit sur l'autre rive, un *moussem*, une fête rituelle" (Fabre 2000, p. 81). Philippe Hugon va même plus loin en affirmant que "les différentes simulations macroéconomiques montrent que les accords aggraveront le déficit des balances commerciales des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Il y aura baisse des prix, aggravation du déficit commercial, faible risque de détournement de trafic et augmentation de la concurrence". Il ajoute aussi "les différents travaux existants sur les simulations des accords de libre-échange entre l'Europe et la Méditerranée montrent que les avantages sont très limités, voire négatifs, en termes de flux commerciaux" (Hugon 2002, p. 155 & 157). Samir Amin enfonce le clou en déclarant à la radio en novembre 2000 : "je pense que le processus dit de partenariat euro-méditerranéen amorcé à Barcelone en 1995, n'est pas seulement en panne mais qu'il est en faillite" (in Khader 2000 p. 179). Il est vrai

81. Pour prendre la mesure de l'effort financier de l'Union européenne à l'égard des PECO, il suffit de regarder les aides non remboursables par habitant qu'elle leur verse en comparaison de celle qui est à destination des Partenaires méditerranéens (PM). En dépit des efforts de l'UE depuis 1995 à destination des PM, le rapport est toujours largement favorable aux PECO qui touchent environ deux fois plus d'euros par habitant que les PM.

que la littérature scientifique dans son ensemble⁸² analyse l'Euromed comme un partenariat trop institutionnel, trop global, insuffisamment audacieux dans ses ambitions et ses actions. Néanmoins, des progrès⁸³ ont été accomplis depuis les années 50, époque à laquelle les pays de la rive Sud de la Méditerranée étaient sous le contrôle exclusif des puissances coloniales européennes. L'on ne peut cependant pas parler aujourd'hui d'une zone euro-méditerranéenne de prospérité partagée telle que visée par la coopération régionale. Bien sûr, pour les deux petits espaces insulaires membres de ce partenariat, la situation est sensiblement différente des autres partenaires méditerranéens (PM). Malte et Chypre sont en effet en cours d'intégration à l'Union européenne⁸⁴ et leur niveau de développement humain est l'un des meilleurs parmi les pays développés. Ils seront prochainement arrimés à la rive nord de la Méditerranée et leur développement continuera d'en dépendre.

Les groupes d'intérêts de la sphère économique et politique, concernant les petits espaces insulaires, se limitent à la Conférence des régions périphériques maritimes (**CRPM**) et au groupe des régions ultrapériphériques de cette même CRPM. Nous avons déjà largement évoqué (cf. 2.6 de la première partie) la CRPM qui accueille en Méditerranée les Baléares, la Corse, la province chypriote de Famagusta, Gozo, les îles de la mer Égée, les îles ioniennes et la Crète. L'objet principal des revendications est la reconnaissance de la spécificité des insularités au sein de l'Union européenne. Autrement dit, le principe de l'insularisme est la base du fonctionnement de ces deux groupes d'intérêts.

Pour finir, la *sphère des puissances extérieures* se présente comme la plus complexe et la plus dense, ce qui souligne les intérêts multiples et variés que présente la région méditerranéenne pour les Européens, les Étatsuniens et les pays du Golfe détenteurs du pétrole. Il ne s'agit pas ici de faire une étude de géographie politique et économique des intérêts des

82. Lire par exemple : Fabre 2000 ; Khader 2000 ; Leveau 2000 ; Rieutord & Tribot La Spière 2000 ; Sapir 2000

83. On considère que quatre étapes ont marqué ces 50 dernières années de relations entre l'Europe et la Méditerranée. Bichara Khader les résume ainsi :

- Les premiers accords d'association du Maroc et de l'Algérie au cours de la décennie 1960
- L'approche globale méditerranéenne (1972-1992)
- La politique méditerranéenne rénovée (1992-1996)
- Du partenariat Europe-Maghreb au partenariat euro-méditerranéen (1992-1995)

84 . Le referendum du 8 mars 2003 donne au "oui à l'adhésion de Malte à l'UE" le résultat serré de 53,6 %. À Chypre, c'est par la voie parlementaire que se règle l'adhésion car la réunification de l'île n'est pas encore effective.

différents partis en présence dans le bassin⁸⁵. Nous soulignerons simplement que la place des îles, sans être de premier ordre, n'est pas négligeable depuis l'antiquité en tant qu'enjeu des grandes puissances. À l'époque contemporaine, Chypre et Malte en fournissent de bons exemples. La première, depuis 1974, est toujours un élément de discorde entre Ankara et Athènes, et le règlement du conflit est toujours un préambule à la candidature de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. La seconde est depuis toujours source de convoitise en raison de sa position stratégique entre orient et occident. Les quinze dernières années ont vu se dérouler une guerre d'influence entre les États-Unis et l'Europe à propos de la candidature de l'archipel à l'Union européenne. Les États-Unis ont freiné à plusieurs reprises, par des aides financières importantes, les velléités d'adhésion des divers gouvernements du parti nationaliste⁸⁶. L'UE a fait exactement l'inverse avec les mêmes arguments financiers... Malte a su en tirer les bénéfices. Pour les autres îles, elles sont tantôt des relais économiques pour l'État de tutelle (notamment les Baléares ou Djerba avec les devises du tourisme), tantôt des sources de conflits permanents (la Corse pour la France ou la Sicile pour l'Italie). Enfin, dans cette sphère extérieure se déroulent les actions des acteurs de la coopération décentralisée et non-gouvernementale. Elles sont relayées par plusieurs centaines d'organisations⁸⁷, dont les sièges sont en Europe, qui agissent dans des domaines très variés de la gestion urbaine à l'environnement en passant par la protection du patrimoine et le développement socio-économique local. Il est difficile de connaître les effets précis de cette coopération, mais il est certain qu'elle génère des réseaux indispensables à l'émergence d'une identité méditerranéenne commune.

Une fois encore, il semble que les déséquilibres et autres asymétries régionales soient des obstacles sérieux à une intégration économique et politique porteuse de développement humain. Après avoir été le centre du monde, la méditerranée est aujourd'hui un espace de fractures qui se cherche une nouvelle unité. Dans un échiquier géopolitique des plus denses et des plus confus, les petits espaces insulaires méditerranéens sont tous ralliés à la cause des pays de la rive nord ou, pour le moins, ils en dépendent. Ils sont fort peu enclins à coopérer entre eux, en dehors du cadre rigide que propose l'Union européenne. Cette main-mise européenne

85. De nombreuses études de qualité sont régulièrement publiées sur ces sujets. Nous en citons quelques-unes parmi les plus récentes : Balta 2000 ; Calleya 1997 ; Daguzan 2001 ; Lacoste 2001 ; Panebianco 2003 ; Sanguin 2000

86. L'autre force politique à Malte est le parti travailliste qui est traditionnellement opposé à l'entrée de Malte dans l'UE

87. Voir le *Guide de la coopération décentralisée en Méditerranée* 1998

est, à n'en pas douter, l'obstacle bilatéral ou multilatéral qui pèse le plus sur des relations entre des îles, qui sont étymologiquement des terres au milieu des terres et donc, on ne peut plus au centre d'un espace aujourd'hui à la recherche de son identité.

Au terme de ces quatre études sur les processus de la coopération régionale en milieu insulaire, on peut dire que le schéma des sphères du système de coopération régionale est une avancée méthodologique qui permet de différencier, d'affiner et de faire progresser l'analyse du rôle des différents acteurs et de leurs interactions. Ce schéma sera applicable à d'autres types d'espaces que ceux qui sont insulaires et cela dans toutes les régions du monde.