

NOTE D'AIDE A LA DÉCISION

Vers un dialogue de partenariat structuré entre la Commission de l'océan Indien et l'Union européenne

Objet	Formalisation du dialogue partenarial COI-UE suivant la décision 4 du Comité des Officiers permanents de liaison des 05-07 mai 2026 qui « invite le Secrétariat général à proposer une note sur la formalisation d'un mécanisme de dialogue de partenariat avec l'Union européenne »
Destinataires	Secrétariat général ; Comité des OPL (pour examen) ; Conseil des ministres (pour décision / orientation)
Repères	Réforme institutionnelle de la COI incluant un renforcement des capacités internes de mobilisation des ressources en vue de la constitution et de la mise en œuvre d'un nouveau portefeuille d'activités en lien avec le Plan de développement stratégique 2023-2033 et le Plan d'actions prioritaires 2026-2029 concomitamment à l'ouverture de la nouvelle programmation européenne 2028-2034

GR – 24/07/2026

Table des matières

1. Contexte : De l'architecture de Cotonou à l'Accord de Samoa	2
2. La nécessité d'un dialogue politique et stratégique renforcé	3
3. Sujets et priorités d'intérêt commun	4
4. Les atouts régionaux à faire valoir	5
5. Format proposé pour le mécanisme de dialogue de partenariat	6
5.1. Composition	6
5.2. Structure de chaque session	7
5.3. Fréquence et niveau	7
5.4. Formalisation du dialogue de partenariat	7
6. Calendrier indicatif et urgence de positionnement	8
7. Recommandations	9

1. Contexte : De l'architecture de Cotonou à l'Accord de Samoa

1.1. Un changement de cadre juridique et politique

L'Accord de Cotonou (2000), qui a structuré pendant deux décennies les relations entre l'Union européenne et le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, a cédé la place à l'Accord de Samoa, signé le 15 novembre 2023 et appliqué à titre provisoire depuis le 1er janvier 2024. Ce nouvel accord de partenariat lie l'UE et ses États membres à l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), pour un horizon de vingt ans.

L'Accord de Samoa modifie l'économie générale du partenariat. En effet, à un socle commun (droits humains, gouvernance, paix et sécurité, développement humain, croissance inclusive et durable, environnement et climat, migration) s'ajoutent trois protocoles régionaux dont l'un spécifique à l'Afrique. Chacun de ces protocoles est porteur d'une gouvernance et de priorités différenciées par région.

La relation, initialement basée sur trois piliers dans le cadre de l'Accord de Cotonou (économie et commerce, développement, dialogue politique), se recompose donc selon une logique régionale mettant fin à l'exclusivité du socle global intra-ACP et visant une cohérence politique dans le partenariat, en l'occurrence avec l'Union africaine et son Agenda 2063.

Cette réorganisation mettant l'accent sur la régionalisation ouvre, pour les organisations intergouvernementales comme la Commission de l'océan Indien (COI), un espace de dialogue plus direct avec l'Union européenne (UE). Cependant, elle implique aussi une compétition renforcée entre organisations régionales pour occuper cet espace. De fait, les capacités de plaidoyer et la crédibilité opérationnelle / programmatique des organisations régionales africaines comme la qualité du dialogue politique et stratégique avec l'UE revêtent une importance cruciale pour traduire en actions les priorités communes.

1.2. Une architecture financière européenne également en recomposition

Le financement de la coopération relève, sur le cycle 2021-2027, de l'instrument NDICI-Global Europe (« l'Europe dans le monde »), piloté par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) et mis en œuvre au niveau national et régional par programmation indicative pluriannuelle. La Commission européenne a présenté, le 16 juillet 2025, ses propositions pour le cadre financier pluriannuel 2028-2034, qui prévoient une réorganisation du budget de l'action extérieure autour d'un pilier unique « Global Europe » (ou « Europe globale » / « Europe dans le monde »), appelé à intégrer et simplifier les instruments existants.

La conséquence pour la COI est directe. Le nouveau cycle de programmation qui s'ouvrira avec ce cadre financier conditionnera les enveloppes disponibles pour la région à partir de 2028. Les priorités, les modalités d'accès et les partenaires privilégiés de ce cycle se dessinent dès maintenant dans le cadre des dialogues préparatoires que l'UE conduit avec ses partenaires. Une organisation régionale absente de ces échanges à ce stade prend le risque d'un positionnement tardif face à des interlocuteurs mieux établis (organisations continentales, autres mécanismes sous-régionaux, coopérations bilatérales renforcées). En effet, les subventions sont accordées par le biais d'appels à projets et, dans ce contexte, la règle du « premier arrivé, premier servi » s'applique.

1.3. La singularité institutionnelle de la COI dans ce nouveau cadre

La Commission de l'océan Indien réunit des États relevant de statuts différents au regard de l'Accord de Samoa. Quatre de ses États membres, à savoir les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, appartiennent à l'Organisation des États d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (OEACP) et sont donc directement couverts par le protocole régional Afrique, tandis que La Réunion, région ultrapériphérique française, relève du droit de l'Union en tant que territoire européen. Cette configuration, unique parmi les organisations intergouvernementales de la zone, place la COI dans une position singulière. En effet, elle ne s'inscrit pleinement ni dans le seul cadre OEACP, ni dans le seul cadre des relations bilatérales UE-État membre. Cette spécificité justifie un dialogue dédié, complémentaire aux enceintes OEACP ou de l'Union africaine, plutôt qu'une simple déclinaison régionale de celles-ci. De même, les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles relevant du protocole régional Afrique leur insularité constitue une spécificité à valoriser, notamment sur les enjeux océaniques, climatiques et infrastructurels.

2. La nécessité d'un dialogue politique et stratégique renforcé

Le dialogue politique constitue l'un des piliers fondateurs de la relation UE-ACP depuis l'accord de Cotonou (Article 8) et demeure central dans l'Accord de Samoa. Il vise à dépasser la seule logique de guichet de financement pour installer un échange régulier sur les orientations stratégiques, les intérêts partagés et les positions à faire converger dans les enceintes multilatérales.

À ce jour, ce dialogue existe pour la région essentiellement par le biais des dialogues stratégiques que l'UE conduit, au titre de l'Article 3 de l'Accord de Samoa, avec chacun des États membres de la COI pris individuellement. Il est complété par un dialogue politique, de nature informelle, entre l'UE et la COI en marge du dialogue de partenariat UE-Maurice, pays du siège de l'organisation. De fait, ce mécanisme bilatéral et le caractère informel du dialogue UE-COI présente deux limites pour la région :

- **Une fragmentation des messages :** les priorités régionales (sécurité maritime, résilience climatique, connectivité, santé) sont portées État par État, sans instance où la cohérence d'ensemble de la voix de l'océan Indien occidental puisse s'exprimer directement face à l'UE.
- **Une visibilité institutionnelle marginalisée :** la COI, alors qu'elle est reconnue comme l'organisation de référence pour la coopération régionale dans le Sud-Ouest de l'océan Indien, ne dispose pas d'un cadre de dialogue équivalent à ceux que l'UE entretient avec d'autres organisations régionales à l'image des dialogues structurés qu'elle conduit par ailleurs avec des ensembles sous-régionaux comparables.

La proposition consiste donc non pas à se substituer aux dialogues de partenariat bilatéraux existants, mais à créer un cadre de dialogue régional complémentaire qui permettra aux États membre de la COI de s'exprimer collectivement sur des sujets où une approche commune a plus de valeur qu'une somme de positions et priorités nationales. En amont de ce dialogue COI-UE, il importe par ailleurs d'instaurer un dialogue structuré intra-COI en vue d'arrêter la position commune de l'organisation sur les sujets portés à l'ordre du jour.

Ce volet politique doit nécessairement se traduire en volet opérationnel. Pour être utile et pérenne, ce dialogue stratégique doit ouvrir, dans un second temps de chaque session, sur un volet thématique et technique permettant d'identifier des pistes de financement concrètes ou d'amélioration de la coopération en cours, en lien avec la programmation NDICI–Global Europe en cours d'exécution et avec la préparation du cycle 2028-2034. C'est cette articulation, entre un dialogue politique en amont et une traduction opérationnelle en aval, qui distingue la proposition d'une rencontre protocolaire annuelle en marge du dialogue de partenariat de l'UE avec les autorités mauriciennes.

3. Sujets et priorités d'intérêt commun

Outre la probabilité forte d'un cadre mieux ciblé et d'une **attention particulière aux spécificités des États insulaires en développement**, les domaines suivants apparaissent comme les plus porteurs pour structurer le dialogue, en cohérence avec les priorités thématiques de l'Accord de Samoa et avec le Plan de développement stratégique de la COI et ses programmes phares :

- **Positionnement de la COI en tant que porte-voix des États insulaires** : Plaidoyer pour la prise en compte des besoins spécifiques des États insulaires en développement, notamment en appui à la Commission des États insulaires d'Afrique sur le climat dont la COI assure le secrétariat, coordination et préparation de positions communes.
- **Sécurité et sûreté maritimes** : Approfondissement et pérennisation de l'Architecture régionale de sécurité maritime, pleine opérationnalisation des Centres régionaux (CRFIM et CRCO) en réseau à l'échelle de l'Indopacifique, poursuite des partenariats et approches multiacteurs avec l'UE et ses programmes ou missions, les agences spécialisées des Nations unies, consolidation du forum de dialogue offert par le Groupe de contact sur les activités illicites en mer (CGIMA).
- **Santé et sécurité sanitaire régionale** : Affirmation du réseau SEGA – One Health comme outil de référence de coopération régionale en matière de sécurité sanitaire, promotion de l'approche « One Health », en écho aux priorités de développement humain de l'Accord de Samoa.
- **Résilience climatique et capacités hydrométéorologiques** : Consolidation des dispositifs régionaux de prévision et d'alerte précoce, pérennisation du Forum de prévision saisonnière pour le Sud-Ouest de l'océan Indien (SWIOCOF), appui aux réseaux thématiques et scientifiques de préservation / gestion durable des écosystèmes, promotion des approches régionales de résilience des territoires dont la gestion intégrée des zones côtières et les solutions fondées sur la nature, en lien avec le pilier « durabilité environnementale et changement climatique ».
- **Régénération des océans, approche « océan – climat » et coopération scientifique** : Contribution à l'application du Traité BBNJ dont tous les États membres de la COI sont signataires, mobilisation des réseaux scientifiques et des solutions innovantes en faveur de la biodiversité, actions climatiques et océaniques intégrées.

- **Économie bleue et connectivité régionale :** Articulation avec les priorités de croissance inclusive et durable de l'Accord de Samoa, et avec les orientations du PDS de la COI et des stratégies / plans d'action régionaux (Plan d'action sur l'économie bleue).
- **Coopération économique et investissement :** Accompagnement et soutien à la mise en œuvre effective de l'Accord de partenariat économique renforcé entre quatre États membres de la COI et l'Union européenne, sécurisation des chaînes de valeur et normes de durabilité, élargissement du cadre de coopération économique et commerciale (numérique, normes SPS, propriété intellectuelle...).
- **Gouvernance régionale et dialogue politique multilatéral :** Coordination des positions dans les enceintes internationales sur les enjeux propres aux petits États insulaires en développement, tant dans un format COI qu'en soutien au plaidoyer insulaire africain à travers la Commission des États insulaires d'Afrique sur le climat dont la COI assure le Secrétariat.
- **Transition énergétique :** Mise en œuvre effective de l'Accord de Paris sur le climat et promotion des solutions alternatives ou mixtes d'énergies pour intégrer la décarbonation, énergies durables et efficacité énergétique conformément à la stratégie régionale de transition énergétique (2018), la compensation carbone ou encore le verdissement des infrastructures.
- **Sécurité alimentaire :** En capitalisant sur les initiatives engagées notamment via le Programme régional de sécurité alimentaire et nutrition (PRESAN), passage d'une logique d'urgence, de dépendance et de risques à une logique structurelle de production diversifiée et de filières intégrées (engrais, transport, production, commercialisation, nutrition...) qui intègrent la recherche scientifique et s'inscrivent dans une approche d'économie verte à impact social.

Cette liste est indicative et pourra être affinée lors des dialogues COI-UE pour validation des instances et programmation effective dans le cadre « Europe globale ».

4. Les atouts régionaux à faire valoir

Plusieurs éléments constituent des arguments solides pour justifier l'ouverture d'un dialogue dédié :

- **Une organisation opérationnelle et reconnue,** disposant d'une expérience avérée de mise en œuvre de programmes européens de grande ampleur et engagée dans un processus de modernisation institutionnelle et fonctionnelle, incluant le processus d'accréditation aux 9 piliers de l'Union européenne.
- **Une composition institutionnelle unique,** associant des États membres de l'Union africaine et une région ultrapériphérique de l'Union européenne, qui fait de la COI un espace naturel de continuité entre les deux volets de l'action extérieure européenne (volet coopération au développement et volet insertion des régions ultrapériphériques) et un modèle unique de coopération Nord-Sud.

- **Une position géostratégique de premier plan** dans le sud-ouest de l'océan Indien, à l'intersection des routes maritimes internationales et des enjeux de sécurité régionale suivis de près par l'UE et ses partenaires.
- **Un profil institutionnel singulier en tant que seule organisation intergouvernementale d'Afrique exclusivement insulaire** faisant de la COI le porte-voix naturel des enjeux insulaires et maritimes / océaniques dans l'espace régional et continental, voire mondial.
- **Un capital de confiance et de mobilisation des financements de partenaires techniques et financiers variés** qui atteste de la capacité de la Commission à fédérer autour de ses priorités.
- **Un acteur stratégique de la gouvernance régionale et globale** : Coordination des positions dans les enceintes internationales sur les enjeux propres aux petits États insulaires en développement, tant dans un format COI qu'en soutien au plaidoyer insulaire africain à travers la Commission des États insulaires d'Afrique sur le climat dont la COI assure le Secrétariat.
- **Une vision stratégique formalisée** (PDS 2023-33 et PAP 2026-29) offrant à l'UE un cadre de dialogue structuré et des priorités déjà hiérarchisées, facilitant l'alignement avec la programmation européenne plutôt qu'une négociation ouverte, complémentaire de la note de position de la COI sur la programmation européenne transmise en avril 2021.
- **Une expertise diversifiée et reconnue** dans la mise en œuvre de projets et programmes multipays, dépassant parfois le cadre géographique des seuls États membres, et des capacités de gestion et contrôle renforcées visant un alignement aux standards de l'UE ou des Fonds de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.

5. Format proposé pour le mécanisme de dialogue de partenariat

Le mécanisme proposé vise à renforcer le partenariat COI-UE tant au niveau stratégique et politique qu'au niveau opérationnel. Il s'articule en deux temps complémentaires, à savoir :

- Un dialogue politique formalisant les rencontres avec les ambassadeurs de l'Union européenne et des États membres de l'Union européenne à l'occasion du dialogue tenu chaque année avec le gouvernement de la République de Maurice, État du siège de la COI. Ce dialogue politique pourrait avantageusement inclure des représentants des États membres de la COI.
- Un dialogue technique sur une base semestrielle ou trimestrielle entre le Secrétariat général de la COI et la Délégation de l'UE à Maurice.

5.1. Composition

Pour le dialogue politique, les délégations pourraient être composées comme suit :

- Côté COI : Secrétaire général et représentant de la présidence en exercice, représentants des États membres de la COI (selon le calendrier, OPL en amont d'un Comité des OPL, en

l'absence de Comité, les représentants des États membres accrédités à Maurice), ainsi que les chargés de mission de la COI.

- Côté UE : Chef de la délégation de l'UE à Maurice, les ambassadeurs des États membres de l'UE participant au dialogue bilatéral UE-Maurice. La partie européenne pourrait évaluer l'opportunité d'y inclure le chef de la délégation de l'UE auprès des autres États membres, voire des représentants de la DG INTPA ou du Service européen d'action extérieure (SEAE).

Point de vigilance concernant ce format : La représentation de la France, à la fois membre de la COI et de l'UE, devra être prise en compte. Il reviendra à la partie française de déterminer sa position ainsi que celle des représentants des collectivités de La Réunion.

Pour le dialogue opérationnel, les délégations pourraient être composées, du côté de la COI, du Secrétaire général ou, par délégation du directeur, entouré des chargés de mission et chefs de service, et, du côté de l'UE, de l'Ambassadeur de l'UE à Maurice ou, par délégation du chef de coopération, entouré des chargés de projet et chef de la section finances et contrats ou toute autre personne dont la présence est jugée nécessaire.

5.2. Structure de chaque session

Séquence	Contenu	Objectif
Volet politique et stratégique	Échange sur les priorités régionales, la conjoncture géopolitique, la cohérence des positions dans les enceintes internationales, l'opportunité de positions communes	Alignement stratégique, portage diplomatique et politique
Volet opérationnel et thématique	Point d'avancement des programmes en cours, identification de nouvelles pistes de financement, préparation de la programmation pluriannuelle, notamment 2028-2034	Traduction concrète en projets et en financements

5.3. Fréquence et niveau

- **Une session annuelle de dialogue politique** au niveau du Secrétaire général et de la présidence en exercice et associant les représentants des États membres, en marge d'un rendez-vous institutionnel (réunions des instances, dialogue politique COI-UE à Maurice) afin d'optimiser les agendas et maîtriser les coûts associés. Une session extraordinaire peut être organisée en cas de nécessité et sur proposition conjointe du Secrétaire Général, e l'Ambassadeur de l'UE et de la présidence en exercice.
- **Des points de suivi technique semestriels ou trimestriels**, à un niveau opérationnel du Secrétariat général et de la Délégation de l'UE pour assurer la continuité entre deux sessions politiques et coconstruire la programmation devant être validée par les instances.

5.4. Formalisation du dialogue de partenariat

Deux options peuvent être soumises aux instances, non exclusives l'une de l'autre dans le temps :

- **Option 1, Format léger :** échange de lettres entre le Secrétaire général de la COI et la Délégation de l'UE ou la DG INTPA, formalisant le principe, la fréquence et la composition du dialogue, sans instrument juridique nouveau. Cette solution peut être mise en œuvre rapidement.
- **Option 2, Format structuré :** adoption d'un arrangement ou protocole d'entente (*Memorandum of Understanding – MoU*) dédié, définissant plus formellement les objectifs, la gouvernance et les modalités de suivi du dialogue. Cette option serait à privilégier si les instances souhaitent donner une portée plus visible et plus durable au mécanisme. Elle peut aussi être décidée comme une deuxième étape du renforcement partenarial et, le cas échéant, être indiquée comme un principe convenu dans l'échange de lettres de l'option 1.

L'option 1 offre une flexibilité et une rapidité dans l'exécution de la décision politique qui sera prise par les instances appropriées. Elle pourra également ouvrir la voie à l'option 2 et ainsi permettre d'enclencher si nécessaires les négociations juridiques et textuelles nécessaires pour un MoU. S'agissant d'une décision hautement politique, l'accord des instances de la COI est indispensable pour créer un mécanisme nouveau et engager l'organisation dans cette voie.

6. Calendrier indicatif et urgence de positionnement

Le calendrier proposé tient compte du fait que les Délégations de l'UE ont débuté les consultations avec les partenaires de la région Afrique sur la programmation européenne 2028-2034 dont les orientations commencent à se dessiner en vue de l'adoption du cadre budgétaire et financier pluriannuel. La délégation de l'UE avait d'ailleurs encouragé la COI, lors d'un séminaire commun en avril 2026 et au 40^e Conseil des ministres de la COI en juin 2026, à nouer rapidement un dialogue sur la programmation « Europe Globale ». Un positionnement de la COI dans les prochains mois conditionne sa capacité, d'abord, à peser sur la définition des priorités géographiques et thématiques qui seront ensuite déclinées pour la région, et ensuite, à mobiliser de manière effective de nouveaux financements européens pour la mise en œuvre de son PDS et de son PAP.

Étape	Action	Portage
Septembre 2026	Validation de la présente note et du format retenu par les instances de la COI (Comité des OPL du 03 septembre 2026)	Comité des OPL
Fin septembre 2026	Démarche formelle auprès de la Délégation de l'UE en vue d'une première session	Secrétariat général
Octobre – Novembre 2026	Tenue de la première réunion de dialogue opérationnel axé sur la programmation 2028-2034 et le calendrier de portage conjoint en vue de financements	Secrétariat général (direction et CM)

Premier trimestre 2027	Dialogue politique formel COI-UE	Secrétaire général et présidence en exercice
2027 – sur une base trimestrielle ou semestrielle	Réunions de dialogue opérationnel	Secrétariat général (direction et CM)

La redéfinition du mécanisme de dialogue partenarial avec l'UE constitue également une opportunité pour la COI de :

- Définir, et le cas échéant adopter, un statut de partenaire comme proposé dans la Déclaration de Moroni sur l'avenir de la COI d'août 2019 ;
- Convenir de la désignation, dans chacune des institutions, d'un point focal chargé de la coordination et du suivi global du partenariat, de la préparation des réunions techniques et du suivi des dialogues politiques.

7. Recommandations

Les recommandations suivantes sont soumises à l'attention du Secrétaire général et du Comité des OPL en application de la décision 4 du COPL 02/26 de mai 2026 :

- Valider le principe d'un dialogue de partenariat dédié entre la COI et l'UE, distinct des dialogues politiques bilatéraux existants et complémentaire à ceux-ci.
- Retenir, à ce stade, l'option d'un format léger (échange de lettres) afin de permettre une mise en œuvre rapide, avec clause de réexamen vers un format plus structuré.
- Mandater le Secrétariat général pour engager les démarches auprès de la Délégation de l'UE en vue d'une première session technique avant la fin de l'année et de l'organisation d'un dialogue politique renforcé dès le premier trimestre 2027.
- Charger le Secrétariat général de préparer dans les meilleurs délais un document de position consolidant les priorités thématiques de la COI en vue du programme indicatif pluriannuel d'action extérieure de l'UE « Europe globale » 2028-2034. Ce document de position constituera la base de discussions et de travail avec la Délégation de l'UE afin d'engager rapidement les discussions portant sur la programmation de nouvelles actions conjointes proposées pour financement de l'UE.
- Prévoir un point d'information sur l'avancement de ce dialogue lors de la prochaine session du Conseil des ministres.