

Les territoires français d'Océanie Une intégration régionale croissante*

Nathalie Mrgudovic

Lecturer, Aston University, Birmingham, GB

Longtemps l'engagement des territoires français d'Océanie dans leur environnement immédiat a été limité aux relations que la France avait développées dans la région, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral, essentiellement à travers les organisations régionales. Progressivement cependant, les territoires français ont pu tenir un rôle plus spécifique. Avec la mise en place de leurs derniers statuts, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française bénéficient désormais d'un fort degré d'autonomie, interne et, dans une certaine mesure, externe. En cherchant à encourager leur intégration régionale, l'État les a ainsi incités à en devenir eux-mêmes, et de plus en plus, les acteurs¹. Notons toutefois que Wallis et Futuna demeure encore en retrait dans ce processus compte tenu de sa grande dépendance matérielle vis-à-vis de la métropole et de la Nouvelle-Calédonie. Son statut de territoire d'outre-mer est donc resté inchangé depuis son attribution en 1961, même si depuis 2003 il faut désormais parler de *collectivité d'outre-mer* régie par l'article 74 de la Constitution et plus de *territoire d'outre-mer*².

C'est en partie sous l'impulsion du gouvernement de la Polynésie française et de son président Gaston Flosse, lorsque celui-ci initia et dirigea le secrétariat d'État pour le Pacifique Sud, que la France a progressivement conçu une politique d'ouverture et d'intégration régionale pour ses territoires océaniques. Initialement fondée sur des projets bilatéraux d'aide et de coopération, elle s'est depuis diversifiée et renforcée. Aujourd'hui, l'une des manifestations les plus marquantes de cette intégration est l'acceptation progressive des territoires au sein de l'organisation politique de la région, le Forum des Îles du Pacifique. Ce rapprochement découle directement de l'évolution statutaire des territoires français. Les Accords de Matignon-Oudinot en 1988 puis celui de Nouméa en 1998 ont débouché sur la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, tandis que le 27 février 2004 était adoptée la loi organique relative à la Polynésie française. Les deux lois considèrent, en des termes largement similaires, les

* À la mémoire de Paul de Deckker dont l'incroyable connaissance du Pacifique nous manque déjà. Toujours juste dans ses remarques et ses conseils, extrêmement généreux car toujours attentif et disponible, combien de doctorants (dirigés par lui ou pas), combien de jeunes et moins jeunes chercheurs ont ainsi bénéficié de son soutien ! Car Paul avait su donner sa vraie définition aux sciences dites *humaines*.

¹ Pour une mise en contexte de cette question, voir notre ouvrage, *La France dans le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, Paris, L'Harmattan, 2008.

² Voir Faberon, J.-Y., Ziller, J., *Droit des collectivités d'Outre-mer*, LGDJ, 2007, p. 191-203.

nouveaux pouvoirs attribués à ces deux entités françaises. Cependant celles-ci n'ont pas démontré les mêmes aspirations à en user pour intervenir sur la scène régionale. Initialement très active, la Polynésie n'a d'abord su (ou cherché à) inspirer la Nouvelle-Calédonie, longtemps plus timorée. Or cette dernière apparaît aujourd'hui plus volontaire dans le développement de ses relations extérieures et de sa visibilité, alors que le dynamisme polynésien, lui, semble s'être quelque peu s'essoufflé. Les États de la région manifestent quant à eux de plus en plus fortement leur intérêt, bilatéral ou multilatéral, pour les entités françaises du Pacifique Sud.

Quels sont les facteurs et les enjeux de part et d'autre de cette intégration ? Les trois territoires sont-ils sur un même pied d'égalité en cette matière ? La région présente-t-elle une attitude uniforme ? Quel bilan pouvons-nous dresser de l'intégration régionale des territoires français d'Océanie en 2010 ? Ce sont ces pistes de réflexion qui nourriront ici notre propos qui s'articulera autour de deux grands axes. Le premier insistera sur le fait que l'intégration régionale a tout d'abord été proposée aux territoires français tandis que le second soulignera combien ceux-ci en deviennent progressivement les initiateurs.

I - Des territoires progressivement intégrés par leur région

Au fur et à mesure de leurs évolutions statutaires, les territoires français sont devenus en quelque sorte les objets d'une intégration sinon initiée, du moins traduite par les deux organisations principales de la région.

A - Un premier ancrage régional apolitique

Le 6 février 1947, les puissances qui administraient alors les îles de l'Océanie, la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, les Pays-Bas se joignirent à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande pour créer un organe de coordination et de développement interinsulaire : la *Commission du Pacifique Sud* (CPS)³. « Organisme apolitique d'aide technique et de recherche, à vocation consultative »⁴, la CPS a pour vocation de mettre en place des programmes de coopération dans trois domaines essentiels : les ressources marines, l'agriculture et foresterie et enfin les ressources sociales. Au fur et à mesure des indépendances, certains membres ont quitté l'organisation⁵ tandis que les nouveaux États insulaires y ont adhéré sitôt leur indépendance acquise. Puis en 1983, une étape très significative a été franchie par l'organisation qui est réellement devenue « régionale » en accordant le statut de membres à part entière (et non plus d'associés) aux territoires, gouvernements et administrations non indépendants d'Océanie. La CPS compte aujourd'hui 26 membres. Située à Nouméa depuis sa création, sa localisation est cruciale en ce qu'elle a donné à la Nouvelle-Calédonie une place centrale sur la scène scientifique et diplomatique régionale.

³ CPS, devenue en 2000 le *Secrétariat Général de la Communauté du Pacifique* (tout en gardant le même acronyme).

⁴ Site officiel de la CPS : <http://www.spc.int/corp/>

⁵ Les Pays-Bas l'ont quittée en 1962, tandis que la Grande-Bretagne s'en est retirée en 1996 pour la réintégrer en 1998 avant de la quitter définitivement en 2005.

1 - La présence des territoires français à la CPS en 1983 : au-delà du symbolisme

La France, en tant que membre fondateur, tient une place importante au sein de la première organisation régionale. Elle se situe au troisième rang des bailleurs de fonds de la CPS⁶. Elle contribue parallèlement de façon importante au *Fonds Européen de Développement*, désormais l'un des principaux contributeurs aux programmes et projets de la CPS. Entre 1964⁷ et 1983, la France a bénéficié, comme le reste des États fondateurs, de la règle qui lui permettait non seulement de bénéficier de sa voix, mais également de celles des territoires placés sous sa responsabilité. Elle a donc, pendant neuf ans, bénéficié de quatre voix (une par territoire en plus de la sienne), ce qui a été pour elle un autre facteur d'influence important au sein de la CPS⁸. En 1983, la Commission a décidé que tous les anciens membres associés deviendraient membres de plein droit au même titre que les États membres. Ainsi les trois collectivités françaises du Pacifique siègent-elles désormais à la CPS sur un strict pied d'égalité avec les autres membres, quel que soit leur statut institutionnel. Elles contribuent ainsi au budget de la CPS de façon distincte de la participation de la France, et en proportion de leurs propres revenus⁹. En outre, depuis leurs évolutions institutionnelles majeures en 1999 et 2004, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française décident elles-mêmes du niveau de leur représentation et de la composition de leur délégation¹⁰. Comme les îles Wallis et Futuna ne disposent pas d'une autonomie aussi importante, c'est l'État qui continue d'assurer leur représentation à la CPS, bien que les élus wallisiens et futuniens se joignent, voire parfois conduisent, la délégation.

2 - Le « régionalisme inclusif »¹¹

La Communauté du Pacifique, symbole du « régionalisme inclusif », constitue un pôle d'intégration régionale essentiel pour les territoires français, notamment du fait de la présence d'importants centres français de recherche et de développement. L'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique), l'Institut Pasteur ou encore l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement) contribuent à la coopération scientifique avec la région et notamment la CPS. Le rôle que la Nouvelle-Calédonie a été amenée à jouer lors de la négociation du renouvellement de l'accord de siège de la CPS en 2005 a également illustré la portée

⁶ Elle contribue notamment à près de 12 % en moyenne au budget annuel de la CPS, soit près de 3 millions d'euros (Rapport n° 2451 de Éric Raoul, Assemblée nationale, juillet 2005).

⁷ Le 6 octobre 1964 correspond à la date de la modification de la Convention de Canberra qui avait mis en place la CPS.

⁸ Jusqu'à 1983, l'Australie a ainsi eu jusqu'à cinq voix, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis en bénéficiant, tout comme la France, de quatre chacun.

⁹ La Nouvelle-Calédonie se trouve ainsi au 5^e rang des membres contributeurs de la CPS, la Polynésie au 6^e rang et Wallis et Futuna, avec une contribution de 0,1 % du budget total de la CPS, rejoint les membres les plus modestes.

¹⁰ L'article 31 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, entérine cette décision et l'étend en précisant que la Nouvelle-Calédonie peut être membre d'organisations internationales. L'article 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française reprend les mêmes dispositions.

¹¹ Déclaration de Marie-Noëlle Thémereau, présidente du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 7 février 2007.

de l'accord de Nouméa¹². En vertu de l'article 28 de la loi organique de 1999, le président du gouvernement territorial a été habilité à signer cet accord au nom de la République française. Auparavant la Nouvelle-Calédonie, tout comme la Polynésie française, avaient été appelées à se prononcer sur le renouvellement de cet accord de siège et s'y étaient prononcées favorablement¹³. Cependant, après un rapport soumis en 2006 par un « groupe de personnes éminentes », désignées par la CPS, des discussions avaient envisagé en 2007 la possibilité de changer la localisation du siège de la CPS de Nouméa à Fidji. L'hypothèse de déplacer le siège de la CPS à Fidji dans le cadre d'un « Pacific Village » avec un siège régional unique regroupant les services harmonisés de plusieurs organisations du Pacifique visait à garantir plus de cohérence et d'efficacité de l'action régionale. Cependant une trop grande centralisation des institutions régionales, particulièrement dans un État politiquement instable, comportait de nombreux risques pour le bon déroulement des missions de développement régional¹⁴. Finalement Nouméa fut désignée pour continuer d'accueillir le siège de la CPS¹⁵. L'intégration des pays et territoires français, ainsi que la préservation du Pacifique francophone apparurent ainsi comme deux messages non seulement entendus mais également soutenus par toute la région.

B - Accueil progressif au sein du Pacifique politique

C'est à l'initiative du Premier ministre fidjien Ratu Sir Kamisese Mara que le « régionalisme autochtone »¹⁶ fut consacré en 1971 avec la création d'un Forum du Pacifique Sud (FPS). Cette organisation régionale, rebaptisée « Forum des Îles du Pacifique » en 2000, est l'unique instance régionale à la vocation expressément politique¹⁷. Initialement destiné au seul Pacifique insulaire, le Forum¹⁸ précisait en 1973 que ne pouvaient appartenir à l'organisation que des États insulaires indépendants, en libre-association et « self-governing »¹⁹. Malgré sa qualité de membre de la CPS, la France n'est pas autorisée à siéger au Forum car elle n'est pas considérée comme un État de la région. Or la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna subissent le même sort. Leur identité océanienne est reconnue par le Forum, mais leur statut juridique, c'est-à-dire le fait

¹² Cet « accord de siège » stipulait les conditions de statuts, de privilèges et d'immunité pour les personnels employés par la CPS basée en Nouvelle-Calédonie depuis 1947.

¹³ La Polynésie française s'était prononcée en vertu de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Wallis et Futuna ne s'était pas prononcée car son statut ne l'envisage pas.

¹⁴ L'action de la CPS s'inscrit d'ailleurs, depuis plusieurs années, dans une politique de développement d'un réseau croissant d'antennes régionales et de bureaux de coordination nationaux dans l'ensemble du Pacifique, et d'élargissement de son personnel qui passera en janvier 2010 à 540 agents (390 en 2009) (Source : *Flash d'Océanie*, 14 octobre 2009).

¹⁵ Il va sans dire que des arguments de nature matérielle surent aussi convaincre la communauté océanienne, la Nouvelle-Calédonie ayant fait la preuve de la qualité et de la fiabilité de ses infrastructures.

¹⁶ Fry Greg., « South Pacific Regionalism: The Development of an Indigenous Commitment », MA Thesis, 1979, in Huffér É., *Grands hommes, petites îles. La politique extérieure de Fidji, de Tonga et du Vanuatu.*, Paris, ORSTOM, 1993, p.108.

¹⁷ Mais ceci ne saurait en rien limiter l'action du Forum qui consacre la plupart de ses activités à la poursuite du développement régional sous toutes ses facettes, y compris scientifiques.

¹⁸ 2^e Communiqué du Forum, Canberra, 23-25 février 1972.

¹⁹ Ce dernier statut est difficile à traduire en français dans ce contexte. Voir plus loin le point sur cette question.

que ces trois territoires ne soient pas souverains, empêche leur adhésion à part entière à l'organisation régionale. Celle-ci leur entrouvre pourtant progressivement ses portes.

1 - Un rejet initial de principe

En dépit de leurs statuts de large autonomie, le fait que la Nouvelle-Calédonie, et donc implicitement les deux autres territoires français, « ne peu[vent] pas négocier librement d'accords internationaux » est présenté comme le plus important argument contre leur adhésion au Forum²⁰. Pourtant la situation des îles Cook ou de Niue semble contredire cet argument. Tous deux, en tant qu'États librement associés à la Nouvelle-Zélande, sont en effet membres à part entière du Forum. Leurs Constitutions précisent pourtant (Section 5 de la *Cook Constitution Act 1964* et les Sections 5 et 6 de la *Niue Constitution Act 1974*) que les questions de défense et de politique étrangère sont volontairement confiées à l'État auquel elles sont associées (et dont leurs populations respectives ont la citoyenneté) : la Nouvelle-Zélande. Il semble donc que le Forum assimile la libre-association et le « self-gouvernement » de Niue et des îles Cook à une souveraineté pleine et entière²¹. Soulignons combien la notion de « self-government » est difficile à retranscrire en français, puisqu'elle semble aller au-delà de la seule « autonomie » qui est pourtant sa traduction officielle, dans les documents de l'ONU notamment. Or l'autonomie, voire la « large autonomie » est cependant la nature même des statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française depuis 1999 pour la première et 2004 pour la seconde. Cet élément est au cœur de l'ambiguïté à laquelle le Forum tente de pallier avec son *Plan Océanie*²² (*Pacific Plan* en anglais) et son ouverture progressive aux territoires français.

2 - La Nouvelle-Calédonie et le Forum : une relation particulière

Dès l'apparition du mouvement indépendantiste kanak en Nouvelle-Calédonie, les États mélanésiens membres du Forum lui manifestèrent leur vif soutien. Ainsi en 1979, ces derniers permirent-ils à des représentants du Front Indépendantiste (FI) de Nouvelle-Calédonie (Yann Céléne Urégei, Nidoïshe Naisseline, François Atonari et Jean-Marie Tjibaou) de venir officiellement à la rencontre annuelle des leaders du Forum à Honiara (Salomon). Les indépendantistes Kanak purent ainsi soumettre aux dirigeants qui voulurent bien les rencontrer une pétition demandant au Forum – par le biais de ses membres présents à l'ONU – de déposer un projet de résolution pour que le Comité des 24 réinscrive la Nouvelle-Calédonie sur la liste de l'ONU des territoires non autonomes²³. Le Forum joua cependant longtemps la modération, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, mais aussi

²⁰ Iosefa Maiava, Entretiens, FIP, Suva, Fidji, 7 juillet 2003. Monsieur Maiava évoquait alors la Nouvelle-Calédonie, mais le même raisonnement s'applique à la Polynésie française et à Wallis et Futuna.

²¹ Cette opinion n'est pourtant pas universellement partagée, et le Japon par exemple, ou encore l'ONU, ne reconnaissent pas les îles Cook ni Niue en tant qu'États entièrement indépendants. Sur le statut et la question de la politique étrangère des îles Cook, voir l'article de Sage Y.-L., « Remarques sur la représentativité des îles Cook dans les rapports internationaux », *Revue juridique polynésienne*, n° 1, Vol. 1, mai 1994.

²² Notre traduction, préférée à celle de « *Plan Pacifique* » trop ambiguë.

²³ *Pacific Island Monthly*, septembre 1979, p. 11.

Fidji, insistant pour que l'organisation régionale ne s'ingère pas dans les affaires intérieures de la France²⁴. Ce ne fut qu'en 1986 qu'il prit la décision officielle, et donc consensuelle de condamner la politique française en Nouvelle-Calédonie. Par le biais de certains de ses membres, le Forum réclama ainsi, et obtint, la réinscription de l'archipel sur la liste des territoires non autonomes de l'ONU. Cependant, grâce aux accords de Matignon-Oudinot, le Forum entama, en 1989, sa politique d'ouverture en accueillant la France en tant que « partenaire au dialogue »²⁵, tout en continuant toutefois de réclamer annuellement la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste du Comité des 24. Cette dernière ne fut, elle, considérée et accueillie en tant qu'observateur au Forum qu'au lendemain de la mise en place de l'accord de Nouméa. Celui-ci lui octroie un statut de très large autonomie et met en place le processus d'autodétermination. Cet accueil marqua ainsi la première étape de l'ouverture du Forum aux territoires français d'Océanie. Il marqua aussi une étape très symbolique de l'intégration des territoires dans leur région.

Le statut d'observateur attribué à la Nouvelle-Calédonie en 1999, est avant tout hautement symbolique. Il ne confère en effet d'autre pouvoir au territoire qui en est nanti que celui de participer aux réunions du Forum sans toutefois prendre part aux délibérations ni aux prises de décisions de l'organisation. Ce statut n'attribue donc aucune compétence décisionnelle ni même consultative au territoire. Mais il confère au Forum un pouvoir diplomatique : celui de faire pression sur l'État souverain dont dépend le territoire observateur. Le Forum peut ainsi rappeler à la puissance administratrice qu'il demeure vigilant quant à la bonne progression du territoire vers son autodétermination. Ne sont en effet généralement invités à devenir observateurs que des territoires insulaires du Pacifique « clairement inscrits sur la voie du "*self-government*" ou de l'indépendance ». Ce fut le cas de la Papouasie Nouvelle-Guinée et de Niue en 1973 et des Nouvelles-Hébrides en 1979, qui devinrent membres à part entière du Forum en 1974, 1975 et 1980 respectivement, au moment de leur libre-association (Niue) ou de leur indépendance (Papouasie Nouvelle-Guinée, Vanuatu). Or, en attribuant à la Nouvelle-Calédonie le statut d'observateur, le Forum n'a-t-il pas fait une exception ? Le référendum d'autodétermination n'est supposé y avoir lieu qu'entre 2014 et 2019, soit quinze à vingt ans après l'attribution du statut d'observateur et ne signifie d'ailleurs pas forcément l'accès à l'indépendance. Peut-être faut-il voir dans cette décision la volonté du Forum d'accompagner la Nouvelle-Calédonie sur la voie de l'autodétermination et de signifier à la France que la région demeure vigilante tout en lui manifestant sa confiance et son approbation de l'évolution statutaire. C'est tout du moins ce que rappellent les communiqués annuels du Forum depuis l'attribution de ce statut. Ainsi le Forum avait-il clairement amorcé un rapprochement avec les territoires français d'Océanie. Pourtant une distinction a été faite depuis le début entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

²⁴ *Ibid.*, p. 15.

²⁵ Statut qui invite ces partenaires (il en existe douze aujourd'hui) à rencontrer les membres du Forum afin de développer avec eux, de façon bilatérale, des projets de coopération.

3 - Admission plus tardive et plus ambiguë de la Polynésie française puis de Wallis et Futuna

La position du Forum vis-à-vis de la Polynésie française, et énoncée dans son communiqué final lors de son 34^e sommet en 2003, révèle un certain malaise des États-membres. En effet, alors que la Polynésie française réclamait le statut d'observateur depuis 1999, le Forum semblait souhaiter adopter une attitude de « *Wait and see* »²⁶ quant à l'évolution statutaire annoncée, voire adopter une position de soutien à l'opposition indépendantiste. En tant que leader indépendantiste de l'opposition, Oscar Temaru, soutenu en cela par le kanak Rock Wamytan, s'était en effet opposé en 2003 au statut d'observateur, accusant la France d'exercer une politique du carnet de chèques pour obtenir l'admission de la Polynésie au Forum, pour en faire un « messenger de la France »²⁷. Pourtant, une fois élu à la tête du nouveau « Pays d'outre-mer » en 2004, Oscar Temaru changea alors d'opinion et réclama le statut d'observateur auparavant tant décrié. Ce statut fut attribué à la Polynésie française cette même année. Il semble donc que ce soit le statut de large autonomie acquis en 2004, combiné à l'élection d'un président indépendantiste à la tête du désormais « pays » qui ait décidé le Forum à octroyer le statut d'observateur à la Polynésie française. Pourtant la loi organique de 2004 n'organise pas de référendum d'autodétermination²⁸. Et même si Oscar Temaru, lorsqu'il était président, déclarait qu'il souhaitait pour son pays un statut semblable à celui des îles Cook, avec certains aspects du statut de Nouvelle-Calédonie, il précisait cependant qu'il n'envisagerait pas de référendum d'autodétermination avant une quinzaine d'années et qu'avec le consentement de la majorité de la population²⁹. Donc il apparaît que dans le cas de la Polynésie, le Forum ait attendu qu'un statut de large autonomie lui soit attribué afin de lui accorder le statut d'observateur. Mais lorsqu'il l'a finalement fait, c'est en assouplissant encore davantage ses conditions initiales.

Le territoire de Wallis et Futuna quant à lui n'avait jamais demandé à devenir observateur. Son statut de territoire d'outre-mer, aujourd'hui collectivité d'outre-mer régie par l'article 74, offre une autonomie relativement modérée mais présente toutefois un statut d'une exceptionnelle souplesse au sein d'un État laïc et décentralisé puisque cette collectivité n'a pas de communes mais est dotée de trois royaumes et de trois rois reconnus par la République. Cependant, comme le *Plan Océanie* l'envisageait, ce territoire français a finalement été invité à devenir observateur en 2006. Mais quel y est son intérêt ? Malgré une très petite population³⁰, ce statut lui donne assurément une visibilité renforcée sur la scène régionale³¹. Il lui offre ainsi la possibilité de s'engager davantage dans la politique de coopération régionale sur les questions environnementales et en particulier sur le problème de la montée du niveau de la mer, qui le concerne au premier plan.

²⁶ « Attendre et voir ».

²⁷ Oscar Temaru interviewé sur ABC Radio Australia News, 4 août 2003.

²⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, complétée par la loi ordinaire n° 2004-193, portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²⁹ *Flash d'Océanie*, 11 août 2005.

³⁰ Environ 15 000 habitants dans le territoire et 20 000 autres installés en Nouvelle-Calédonie.

³¹ Bien que Wallis et Futuna soit déjà membre à part entière de la CPS.

4 - Une solidarité régionale à deux vitesses

Pour obtenir son statut d'observateur, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié de la pression des membres du Groupe Mélanésien du Fer de Lance. Le GMFL a défini son soutien comme un mouvement stratégique visant à maintenir la question de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie dans l'agenda du Forum. Le groupe mélanésien n'a pourtant pas agi de même pour la Polynésie française, ni pour Wallis et Futuna. La réticence du Fer de Lance à soutenir leur intégration dans le Forum s'explique en partie par la vieille crainte déjà formulée par les États mélanésiens de se retrouver dans une organisation où la majorité des membres (et observateurs) seraient polynésiens³². L'attitude du GMFL n'a pourtant pas dissuadé Oscar Temaru de continuer à réclamer l'appui mélanésien pour tenter d'obtenir la réinscription de la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser³³. Cependant là encore les États mélanésiens ne semblent pas vouloir se mobiliser même si dans ce cas, la présence polynésienne sur la liste onusienne n'impliquerait pourtant aucun risque de « concurrence » régionale. L'attitude du groupe mélanésien vis-à-vis des États et territoires polynésiens traduit ainsi une politique de défense de ses intérêts qui s'inscrit au-delà du cadre régional. Cependant, malgré l'absence du soutien mélanésien, la Polynésie a tout de même obtenu, en 2004, le statut d'observateur auprès du Forum. Plus encore que dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, cela peut apparaître comme le résultat de la convergence de trois décisions politiques distinctes : l'obtention d'un statut de large autonomie en 2004 (et qui renforçait celui de 1996) ; une politique française, annoncée en 2003 lors du premier sommet France-Océanie, d'encouragement de l'intégration de ses entités océaniques dans leur environnement immédiat ; enfin une nouvelle politique d'ouverture du Forum, engagée en 2004 dans le cadre du *Plan Océanie*. Celui-ci, qui répond directement à la *Vision du Forum* de 1995, a quatre objectifs principaux ; améliorer la croissance économique, le développement durable, la bonne gouvernance et la sécurité. L'aspiration du Forum à mettre en œuvre au plus vite la dimension commerciale de son *Plan Océanie*³⁴, est certainement une composante majeure de la politique d'ouverture du Forum à des territoires français dont les PIB équivalent à ceux des deux grands régionaux³⁵.

5 - « Membre associé » : un statut révélateur

En considérant dès 2005 un nouveau statut de « membre associé » pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie, le Forum a confirmé sa volonté d'assouplir sa politique d'adhésion jusque-là rigoureuse. C'est donc une reconnaissance implicite de la part de l'organisation régionale que ses critères sont devenus inadaptes aux

³² Pour une plus ample analyse, voir Mrgudovic N., « L'affirmation des dynamiques internes en Mélanésie, le Groupe Mélanésien du Fer de Lance » in de Deckker P., Faberon, J.-Y. (Éd.), *La Nouvelle-Calédonie pour l'intégration de la Mélanésie*, Paris, L'Harmattan, 2009.

³³ *Flash d'Océanie*, 14 août 2005.

³⁴ Ce plan conçoit l'intégration régionale en matière commerciale par le biais notamment des accords PICTA (qui excluent l'Australie et la Nouvelle-Zélande), PACER (qui englobent les 16 pays membres du Forum) et l'accord préférentiel d'entrée de textiles manufacturés sur le marché australien (SPARTECA).

³⁵ PIB/Hab., Australie (2008) : 37 700 dollars américains (802,9 milliards de dollars américains) ; Nouvelle-Zélande (2008) : 25 354 (109,6 milliards) ; Nouvelle-Calédonie (2008) : 35 679 (8,9 milliards) ; Polynésie française (2006) : 22 160 (5,6 milliards), www.dfat.gov.au ministère australien des Affaires Étrangères et du Commerce.

évolutions institutionnelles qui ont eu lieu dans le Pacifique Sud des années 1990-2000. Cela révèle également que la distinction entre un État associé en « *self-governing* » et les statuts de large autonomie que connaissent les territoires français d'Océanie s'amenuise. L'attribution en 2006 de ce nouveau statut³⁶, spécifiquement créé pour les deux entités françaises renforce le sentiment que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont des composantes régionales avec lesquelles le Forum veut désormais compter. Cependant cette démarche révèle également les approches différentes de Nouméa et de Papeete vis-à-vis de l'organisation régionale. En effet, la Polynésie française s'est toujours révélée ambitieuse, adoptant une attitude dynamique vis-à-vis du Forum. Après avoir réclamé le statut d'observateur, Papeete a ensuite exprimé une nouvelle ambition, jouant de son identité européenne pour ce faire. Lors d'une visite officielle en Nouvelle-Zélande en juillet 2005, Oscar Temaru avait ainsi affirmé son espoir que la Polynésie devienne rapidement membre à part entière du Forum « pour jouer pleinement son rôle d'intermédiaire entre le Pacifique et l'Europe »³⁷. En août 2005, la Polynésie avait par ailleurs accueilli une réunion régionale des chefs d'agence de promotion de l'investissement, organisation liée au Forum. Le dynamisme polynésien s'affirmait ainsi de plus en plus. Par contre, la Nouvelle-Calédonie, beaucoup plus réservée, est longtemps apparue plus en retrait voire peu intéressée³⁸. Ceci a pourtant progressivement changé. En 2007, menant la délégation calédonienne, le président du territoire Harold Martin avait indiqué sa volonté de voir ce nouveau statut donner accès à la Nouvelle-Calédonie aux débats de la « retraite » des dirigeants océaniques, pour le moment fermée aux membres associés. Cette retraite permet des débats et rencontres, plus informels mais constituant des instruments diplomatiques cruciaux et complémentaires de la politique de coopération des territoires français dans la région.

II - Les territoires français : des acteurs régionaux engagés

Grâce à la mise en place de leur statut de large autonomie, puis à l'intérêt manifeste des États du Pacifique Sud, les territoires se sont progressivement appropriés les outils de leur intégration régionale.

A - La coopération décentralisée : au service de l'intégration

Instrument global au service de l'intégration régionale, la politique de coopération décentralisée résulte largement d'une ambition *flossienne* ensuite développée et encouragée par la France à qui cette politique sert doublement. Elle accompagne la politique nationale d'aide et de coopération et a des retombées

³⁶ En l'absence d'un statut équivalent pour Wallis et Futuna, le Forum lui a attribué le statut d'observateur afin de ne pas laisser le troisième territoire français sur le bas côté de l'intégration régionale, mais son attractivité économique directe est cependant bien moindre.

³⁷ *Flash d'Océanie*, 19 juillet 2005.

³⁸ À la sortie d'une réunion avec les représentants du Forum en juillet 2005, la présidente du gouvernement territorial de Nouvelle-Calédonie, Marie-Noëlle Thémerau, tenait des propos révélateurs de cette réserve et qui montraient l'absence d'initiative de la part des autorités calédoniennes : « Ils veulent que nous fassions partie de la famille océanique » ; « Ils étudient un statut différent pour nous ». *Flash d'Océanie*, 20 juillet 2005.

diplomatiques et politiques majeures tant sur la France que sur ses territoires qui sont de plus en plus encouragés à organiser leur propre système de coopération.

1 - Des instruments novateurs de l'intégration régionale

Outre le développement de la coopération française dans la région tant au niveau bilatéral que multilatéral, la création en 1987 d'un *Fonds Pacifique* avait clairement eu pour but de permettre l'intégration des territoires français dans la région. Mis en place à la demande du secrétaire d'État au Pacifique Sud, Gaston Flosse, et placé sous son contrôle, ce Fonds Pacifique était destiné à financer les projets de coopération en matière économique, sociale et culturelle avec les États et territoires du Pacifique Sud. Jusqu'à la réforme de la Coopération française en 1998, ce Fonds était financé par le ministère des Affaires Étrangères et celui de la Coopération et du Développement. Or la fusion des deux ministères avait en quelque sorte affecté la gestion du Fonds et surtout son financement. C'est pourquoi dès 2000, G. Flosse a souhaité que la Polynésie y contribue, incitant la Nouvelle-Calédonie à faire de même. Parallèlement, J. Chirac avait annoncé lors du sommet France-Océanie de 2003, le doublement du Fonds entre 2004 et 2007. Cependant ses moyens demeurent faibles³⁹ puisqu'il ne fournit que 12 % de l'aide française au Pacifique Sud, contre 38 % par l'AFD et le reste (soit 50 %) par le ministère des Affaires Étrangères⁴⁰. Cependant, la relative modestie de la participation matérielle du Fonds Pacifique à la coopération française dans la région est contrebalancée par le rôle politique accru accordé aux TFO. En effet, une réforme du comité directeur pour la répartition des crédits inscrits au titre du Fonds Pacifique leur a permis dès 2004 de devenir des acteurs directs de l'aide française dans la région⁴¹. Comprenant désormais autant de membres représentant le gouvernement français que d'élus des territoires (cinq et cinq), ce comité est présidé alternativement, pour des mandats de deux ans, par les présidents des gouvernements de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie. Ceci a donné un poids politique supplémentaire aux deux territoires qui peuvent dès lors être directement sollicités par les États de la région.

La France a institué par ailleurs d'autres instruments d'une politique de coopération décentralisée, notamment bilatérale, illustre la nouvelle conception française de coopération décentralisée dans laquelle les territoires français d'outre-mer sont appelés à jouer un rôle central. La signature de la *Convention de coopération* entre la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu en 2002 en est un des tout premiers exemples. Établie initialement pour une période de trois ans, cette convention, renouvelée en 2005 puis en 2007, porte essentiellement sur l'éducation et la santé, les échanges sportifs et culturels, ainsi que l'aide à la construction d'infrastructures. Cependant, certaines des actions de cette convention n'ont pu être menées à bien : « [...] *l'absence de dialogue réguliers ainsi qu'un problème de capacité au niveau du Vanuatu* » en seraient les causes⁴². Le chef de la cellule de coopération régionale auprès du gouvernement de Nouvelle-Calédonie d'alors avait

³⁹ 3,2 millions d'euros en 2007, source Secrétariat Permanent du Pacifique.

⁴⁰ Source SPP.

⁴¹ Décret n° 2004-268 du 24 mars 2004.

⁴² Selon le Vice Premier ministre et ministre des Affaires étrangères vanuatais, Sato Kilman. *Flash d'Océanie*, 16 mars 2005.

ainsi souligné l'importance de la réactivation des réseaux et la nécessité d'une représentation sur place afin d'assurer la bonne progression des programmes⁴³. Il apparaît dès lors combien l'aide bilatérale nécessite un engagement politique réel de la Calédonie dans ce rôle, puisque malgré la proximité géographique et la présence sur place d'une ambassade de France, dotée d'un bureau spécifiquement consacré à la coopération, l'efficacité de l'aide française n'est pas garantie. C'est pourquoi, les fonds consacrés à la coopération bilatérale entre la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu incluent une autre action de coopération décentralisée, cette fois-ci directement organisée entre le Congrès de Nouvelle-Calédonie et le Parlement du Vanuatu. La Nouvelle-Calédonie apporte la moitié du fonds de coopération, associant même l'État, à travers le *Fonds Pacifique*, à participer à un accroissement du total des moyens consacrés à cette coopération régionale⁴⁴.

Parallèlement à ces politiques encouragées et soutenues par l'État français, se développent désormais des initiatives directement territoriales.

2 - La dynamique polynésienne

La Polynésie française a commencé à mettre en place sa propre politique de coopération régionale dès le milieu des années 1980, à l'initiative de Gaston Flosse, alors président du gouvernement territorial de Polynésie française et secrétaire d'État au Pacifique Sud de 1986 à 1988. Parallèlement à la politique française d'aide et de coopération, Gaston Flosse a joué un rôle très important pour développer un réseau océanien de relations bilatérales et régionales à partir de la Polynésie française. Cette ambition fut ensuite traduite dans le statut de la Polynésie française de 1996 et plus encore dans celui de 2004. Et s'il n'existe toujours pas de projet de coopération décentralisée développé à partir de la Polynésie française, celle-ci a cependant mis en place une politique d'aide directement initiée et financée par le gouvernement territorial. Ainsi début 2002, l'assemblée territoriale de Polynésie avait voté une aide financière conséquente à Tonga dévasté par le cyclone Waka⁴⁵. Après l'annonce du doublement du Fonds Pacifique en juillet 2003, Gaston Flosse avait en outre annoncé, au grand dam de certains de ses homologues du territoire, le versement de près d'un million de dollars américains directement issu du budget territorial⁴⁶. Quelques accords bilatéraux de coopération ont depuis été signés ou sont en phase de l'être, comme avec les îles Cook. Cependant, malgré l'énergie de Gaston Flosse hier et l'engagement d'Oscar Temaru puis de Gaston Tong Sang aujourd'hui, la Polynésie française d'aujourd'hui n'a pas réussi à développer de politique de coopération régionale probante. Paradoxalement, il semble que la Nouvelle-Calédonie, initialement plus repliée sur elle-même, soit actuellement davantage engagée sur cette voie.

⁴³ Cameron Diver, interviewé sur Radio New Zealand International, 16 mars 2005.

⁴⁴ Discours de Christian Estrosi, secrétaire d'État à l'Outre-mer, 18 octobre 2007, au 38^e Forum des îles du Pacifique.

⁴⁵ 770 000 dollars américains.

⁴⁶ Chappell D., Political review of French Polynesia, *The Contemporary Pacific*, Vol. 17, n° 1, Spring 2005, pp. 193-203.

3 - Développement progressif d'une politique calédonienne de coopération

La politique de coopération régionale de la Nouvelle-Calédonie a été encouragée par la France dès les Accords de Matignon-Oudinot de 1988 et clairement envisagée dans la loi organique qui a suivi l'accord de Nouméa de 1998. En effet, « *le Président du gouvernement peut avoir le droit de négocier et de signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies*⁴⁷ ». Le gouvernement territorial de Nouvelle-Calédonie a également mis en place de nouveaux instruments au service de la coopération régionale et des relations extérieures. L'*Agence pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie* (ADECAL) est directement issue de l'esprit des Accords de Matignon. Chargée essentiellement de développer de nouveaux marchés pour les entreprises calédoniennes, elle travaille en collaboration étroite avec le gouvernement territorial de qui elle prend ses instructions. Elle collaborait avec un autre instrument de la politique extérieure de la Nouvelle-Calédonie, la *cellule de coopération régionale et des relations extérieures*. Sous l'autorité directe de la Présidence du gouvernement territorial cette cellule a deux fonctions essentielles⁴⁸. Chargée de la coordination et du suivi des relations extérieures de la Nouvelle-Calédonie tant au niveau multilatéral⁴⁹ que bilatéral⁵⁰, elle apparaît également comme un instrument incontournable de la politique néo-calédonienne de coopération et d'intégration régionale, menée aux côtés de la France. Créée en 2001, elle n'a en réalité commencé de fonctionner qu'à partir de 2005, pour renouveler la convention de coopération avec le Vanuatu. Outre le développement de projets de coopération régionale scientifique, culturelle, technique et sportive régionale, la cellule a un rôle de coordination des actions financées par l'UE. Cette cellule est en phase d'être renforcée par une politique plus ambitieuse devant permettre à la Nouvelle-Calédonie de développer une véritable stratégie de politique extérieure, en application des articles 31 et 32 de la loi organique de 1999. Elle a d'ailleurs récemment demandé à l'État d'assurer la formation diplomatique des membres de ses prochaines représentations. La Polynésie française n'a elle pas (encore) mis en place d'organisme similaire et sa coopération ainsi que ses relations extérieures relèvent toujours des fonctions du président du pays. La Polynésie a cependant développé ses représentations (en Chine et auprès de l'UE notamment) de manière initialement plus ambitieuse que la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci devrait toutefois regagner progressivement du terrain comme le soulignait le président Gomès dans son discours de politique générale du 31 août 2009. Celui-ci évoquait en effet son intention d'ouvrir des représentations dans la région, dans un premier temps au sein des ambassades de France en Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji, Vanuatu, Australie et Nouvelle-Zélande. « *Dans cette perspective, le gouvernement mettra en place une formation spécifique, en lien avec l'État, pour préparer les Calédoniens, à l'exercice des responsabilités dans le domaine des relations internationales*⁵¹. »

⁴⁷ Article 28, loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 sur la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁸ Arrêté n° 2001-1347/GNC du 17 mai 2001.

⁴⁹ Avec les organisations régionales et extra-régionales, telles que l'Union européenne.

⁵⁰ Avec les États de la région.

⁵¹ Discours de politique générale de Philippe Gomès, 31 août 2009.

Le territoire de Wallis et Futuna, qui ne possède pas la capacité nécessaire de développer et financer ses propres projets de coopération et dont les relations extérieures et de coopération sont toujours assurées par le représentant de l'État dans le territoire, parvient malgré tout à s'engager dans certains projets de coopération notamment dans le domaine environnemental. Mais avec ses 15 000 habitants et un pouvoir d'achat par habitant très modeste, il n'est pas, contrairement aux deux autres territoires français, l'objet d'une cour régionale zélée.

B : Une attractivité économique grandissante

Grâce à leurs pouvoirs accrus, notamment en matière de relations extérieures, ainsi qu'à leurs poids économiques importants, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française font l'objet d'approches assidues de la part de nombreux États océaniques, au niveau bilatéral ou régional. La Nouvelle-Calédonie est ainsi définie comme « *un acteur dynamique dans la région Pacifique [...] avec une vraie force économique [...] (qui) ne pourrait que profiter au reste de la région*⁵² ».

1 - La région demandeuse

Malgré des niveaux d'échanges bilatéraux assez modestes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les deux États les plus demandeurs des États de la région comme le soulignent les visites régulières de leurs ministres à Nouméa surtout, mais aussi à Papeete. Avec des produits intérieurs bruts par habitant relativement équivalents, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française comptent parmi les plus importants clients océaniques de Canberra et Wellington. Cependant ces échanges sont limités en valeur et la balance commerciale est très largement déficitaire, en faveur des deux États australasiens⁵³. Les petits États insulaires sont quant à eux encore plus pénalisés par une faible attractivité de leurs marchés combinés à des moyens financiers limités. C'est ce qui explique le développement de projets d'accords commerciaux régionaux qui sont également proposés aux territoires français. Ainsi en est-il du *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA), zone de libre-échange en 2003 entre les États océaniques à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Depuis 2004, cet organisme régional tente de convaincre la Nouvelle-Calédonie d'y adhérer, mais celle-ci tarde à se prononcer. L'ADECAL, et sa toute prochaine *cellule de coopération régionale et des relations extérieures* constituent deux instruments officiels qui lui permettront, à termes, de prendre de telles décisions. Un autre accord régional, qui contrairement au PICTA, ne constitue pas une zone de libre-échange, invite lui aussi les territoires français, ainsi que le Samoa américain, à y adhérer. Le *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER) établi par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et conclu en 2002, entend renforcer le développement économique et les relations commerciales entre

⁵² M. Tavola, ministre fidjien des Affaires étrangères, *Flash d'Océanie*, 26 juillet 2005.

⁵³ Balances commerciales : Nouvelle-Calédonie et Australie : 30 % ; Nouvelle-Calédonie et Nouvelle-Zélande : 1,95 % ; Polynésie française et Australie : 1,25 % et Polynésie française et Nouvelle-Zélande : 8 %. Voir www.dfat.gov.au : Département australien des Affaires étrangères et du Commerce, et www.mfat.gov.nz : Ministère néo-zélandais des Affaires Étrangères et du Commerce.

les États et territoires insulaires et les deux grands régionaux⁵⁴. Ceux-ci accordent unilatéralement des accès privilégiés sur leurs marchés aux produits insulaires et promeuvent le partage des connaissances commerciales. En août 2009, l'Australie a en outre lancé un nouveau projet, le « PACER plus » présenté comme un nouvel accord de libre-échange régional destiné à aider les États du Forum à promouvoir leur propre développement grâce notamment à des formations économiques et commerciales largement financées et fournies par l'Australie. Or ce projet, supposé augmenter de 30 % le montant des échanges océaniques, est vivement critiqué par les petits États insulaires les plus modestes qui dénoncent ses dangers potentiels⁵⁵.

2 - Les menaces des régulations globales

Ces trois accords ont un point commun. Ils comportent les éléments susceptibles de dissuader les territoires français de s'y associer. En effet ils ne sont pas entièrement le résultat d'initiatives spécifiquement régionales mais obéissent davantage aux directives de l'OMC (*Organisation Mondiale du Commerce*) appelant à créer des zones de libre-échange afin de faciliter la libéralisation des marchés régionaux, et par conséquent, globaux. Certaines critiques régionales se sont élevées contre le fait que ces accords n'avaient pas été réellement initiés ni négociés par les États insulaires de la région qui n'ont pas toujours l'expertise requise, sont d'une grande dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure et connaissent des écarts importants entre les potentiels de chacun. Face au dilemme de l'ouverture des marchés régionaux, l'adhésion des territoires français pourrait entraîner des risques pour le fragile équilibre économique régional. C'est exactement ce qui se passe pour la zone de libre-échange établie en 1993, au niveau sub-régional, par le Groupe mélanésien du Fer de Lance.

Celui-ci, tout en appelant la Nouvelle-Calédonie à rejoindre cette zone restreinte aux États mélanésiens, subit des déséquilibres internes importants, notamment depuis l'adhésion de Fidji en 1998. Des tensions économiques sont en effet apparues entre le Vanuatu et Fidji, Port-Vila dénonçant la domination de certains produits fidjiens sur ses productions locales. La fragilité des marchés locaux est donc telle qu'il faut en effet se demander si l'adhésion de territoires français, beaucoup plus riches, à de tels accords commerciaux régionaux ne serait pas susceptible, à terme, de devenir un facteur de déstabilisation économique, et donc sociale, pour les plus petits États insulaires. Les entités françaises pourraient toutefois jouer de leur représentativité internationale pour tenter de préserver voire promouvoir les intérêts de leur région.

C : Les composantes internationales de l'intégration régionale

Le lien particulier qui lie les territoires français à l'Union européenne (UE) en font des intermédiaires potentiels importants pour les États insulaires d'Océanie. D'autre part, la visibilité croissante des territoires et notamment de la Nouvelle-Calédonie sur la scène onusienne, révèle l'ampleur de l'engagement dont

⁵⁴ Le PACER est supposé remplacer, d'ici 2010, un accord similaire, signé en 1981 par tous les membres du Forum, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande : le SPARTECA (*South Pacific Trade and Economic Cooperation Agreement*).

⁵⁵ The Pacific Network on Globalisation (PANG), http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14929

les territoires français du Pacifique Sud sont devenus les acteurs, tant à leur avantage qu'à celui de leur région.

1 - Identité européenne renforcée

En 2005, Roberto Ridolfi, nouveau chef de la délégation de la Commission européenne pour le Pacifique, annonçait que l'Union européenne, qui finance des projets de développement à la fois dans les pays et territoires français du Pacifique (PTOM : Pays et territoires d'outre-mer dans la nomenclature de l'Union européenne) et les États insulaires indépendants membres du groupe ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), entendait « peser de tout son poids » dans les affaires de la région⁵⁶. Cette politique participe de la stratégie annoncée en 2006 par l'Union européenne pour un partenariat renforcé avec les ACP et les PTOM du Pacifique⁵⁷.

Les territoires français intègrent d'ailleurs de plus en plus leur identité européenne. Ainsi en 2007, le président du territoire calédonien, Harold Martin réaffirmait l'intérêt de la triple identité calédonienne et sa volonté de poursuivre et de renforcer les actions de coopération régionale avec les États insulaires de la zone, avec le soutien de la France et de l'Union européenne (UE)⁵⁸. En 2002 la Calédonie, représentée au premier forum UE-PTOM, affirmait déjà sa volonté d'embrasser son identité européenne. En accueillant en 2010 la réunion annuelle sur le dialogue social entre l'UE et les PTOM français, la Calédonie continue d'illustrer son nouveau dynamisme. Bénéficiant du soutien actif de la France, ainsi que des retombées directes et indirectes de la large contribution française au Fonds Européen de Développement (FED)⁵⁹, les entités françaises d'Océanie ont l'opportunité de devenir des intermédiaires idéaux entre une coopération régionale européenne en plein essor et les pays océaniques du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). Les trois territoires français participent déjà à plusieurs projets régionaux, impliquant des pays ACP du Pacifique comme le projet « SCIFISH », sur la pêche. D'autres projets, développés pour les PTOM français, comme « TEP VERTES » (sur les énergies renouvelables), pourraient être raccordés aux projets similaires établis entre l'UE et les ACP du Pacifique pour une plus grande efficacité.

En conjuguant leur statut de PTOM et les pouvoirs que les lois organiques de 1999 et de 2004 leur accordent en matière de relations extérieures et de représentation au sein des organisations régionales et européennes⁶⁰, les territoires français d'Océanie pourraient devenir les promoteurs privilégiés d'un développement souhaité, et non subi, par les Océaniens. En effet, fin juillet 2009, le Papou Sir John Kaputin, alors secrétaire général du groupe ACP, condamnait certaines avancées économiques de l'UE auprès des petits États insulaires du

⁵⁶ *Flash d'Océanie*, 11 mai 2005.

⁵⁷ Voir http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/strategy_pacific_2006_en.pdf

⁵⁸ *Oceania Flash*, 17 octobre 2007. Voir sur cette question Faberon J.-Y., « La Nouvelle-Calédonie et l'Union européenne : le volontarisme d'un PTOM en situation de souveraineté partagée », in Tesoka L. et Ziller J. *Union européenne et outre-mers. Unis dans leur diversité*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, p. 285-302.

⁵⁹ La France contribue à près du quart du Fonds Européen de Développement.

⁶⁰ Articles 28, 30, 31 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et article 33 modifié par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à la Nouvelle-Calédonie et articles 38 et 41 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 relative à la Polynésie française.

Pacifique. Les *Accords de Partenariat Économique* (APE) (visant à terme les 14 États insulaires du Forum tous membres du groupe ACP)⁶¹ sont perçus comme une menace potentielle pour les pays océaniques les plus fragiles et les moins avancés économiquement. Ces accords apparaissent comme la transcription au niveau européen de la politique de libéralisation du commerce et de développement du libre-échange voulue par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Le fait que Fidji et la Papouasie Nouvelle-Guinée aient signé en 2007, à l'issue des dialogues post-Forum dont l'UE est un partenaire, des accords intérimaires bilatéraux avec l'UE avant la mise en place d'Accords de Partenariat Économique avaient soulevé de vives critiques océaniques. L'UE avait été accusée d'avoir exercé des pressions sur les deux États et de les entraîner dans une politique de désolidarisation vis-à-vis du reste du bloc océanique⁶². La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, bien que pas directement concernées par les APE, s'y intéressent néanmoins. Au point qu'elles ont d'ailleurs été sollicitées à plusieurs reprises pour être associées, ne serait-ce qu'en tant qu'observatrices silencieuses, aux négociations APE. Cependant la Commission a refusé en invoquant des raisons juridico-institutionnelles. Et la France, qui reste compétente en la matière, a approuvé la décision européenne⁶³. Malgré cet échec relatif, la démonstration est faite des intérêts partagés par les PTOM et les ACP du Pacifique, et du pouvoir potentiel de représentativité des territoires français sur la scène européenne et internationale.

2 - Visibilité particulière à l'ONU

Réinscrite en 1986, la Nouvelle-Calédonie n'est pas le seul territoire de la région présent sur la liste du Comité de décolonisation de l'ONU. En effet, Tokelau, sous administration néo-zélandaise, Pitcairn, sous administration britannique, ainsi que les Samoa américaines et Guam, sous administration américaine, sont également présents sur cette liste. Dès lors, la réinscription annuelle de la Nouvelle-Calédonie, dans cette période de réchauffement des relations des États océaniques avec la France et ses territoires n'apparaît plus comme une démarche régionale dirigée spécifiquement contre Paris. Elle s'inscrit dans une optique plus large de défense d'un idéal, essence de la cohésion régionale : le soutien à l'autodétermination des peuples du Pacifique Sud. Désormais autorisée à être représentée, ponctuellement, auprès des instances internationales de l'ONU. La Nouvelle-Calédonie, par la voix de son président M. Philippe Gomès, a pu s'y faire entendre en octobre 2009. M. Gomès a présenté au Comité de Décolonisation de l'ONU un bilan de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa et son ambition pour la réalisation d'un destin commun. À la tête d'une délégation gouvernementale composée de représentants anti-indépendantistes et indépendantistes porteurs d'un discours commun, M. Gomès a ainsi évoqué « une décolonisation pour rassembler, et non pour exclure ». Alliant la transparence à l'activisme, il a conclu en invitant à Nouméa dès 2010 un séminaire du Comité de décolonisation⁶⁴.

⁶¹ APE qui remplaceront le régime des préférences commerciales non réciproques précédemment conclus dans le cadre des Accords de Lomé, puis de Cotonou.

⁶² *Flash d'Océanie*, 13 décembre 2009.

⁶³ http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/regionscountriesoets_fr.cfm

⁶⁴ Bien que les représentants du FLNKS interviennent régulièrement devant ce Comité, c'était seulement la deuxième fois qu'un président du gouvernement territorial s'y exprimait. La première fois fut en 2000, avec le président Jean Lèques.

Pourtant, si la Nouvelle-Calédonie est chaque année réinscrite sur la liste des territoires non autonomes de l'ONU, pourquoi Wallis et Futuna, et plus encore la Polynésie française ne le sont-elles toujours pas, malgré les demandes régulières du dirigeant indépendantiste Temaru, hier encore à la présidence du territoire de Polynésie française⁶⁵ ? Tout d'abord, lorsque le Forum a considéré la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur cette liste en 1986⁶⁶, le territoire était au bord de la guerre civile⁶⁷. Une partie de la population néo-calédonienne évoquait alors la violation de leurs droits élémentaires (politiques, économiques, culturels). Les affrontements et les tensions que la Polynésie a connus depuis l'époque de Pouvanaa a Oopa, pour menaçants qu'ils aient été, n'ont jamais vraiment atteint les mêmes niveaux de violence⁶⁸. Or il est vrai que depuis 2004, la Polynésie française connaît une situation de « crise » illustrée par la série de motions de censure qui a entraîné une succession d'élections et de gouvernements de coalition fragiles. L'ambition du président Temaru auprès du Forum pour obtenir la réinscription de son pays, si elle a été entendue, n'a cependant toujours pas suscité le soutien espéré. Lors de son premier discours officiel au Sommet annuel du Forum en 2004, Oscar Temaru avait abordé cette question, que seule la Papouasie Nouvelle-Guinée, et son Premier ministre M. Somare, avait encouragée. Cependant si dans ses communiqués finaux⁶⁹ le Forum a rappelé son soutien au principe du droit à l'autodétermination de la Polynésie française, et sa légitimité à le faire (la Constitution française le prévoit), la requête d'Oscar Temaru pour une réinscription de la Polynésie sur la liste onusienne est restée lettre morte. Il semble qu'avec les nouveaux statuts mis en place dans deux des trois territoires français et leur engagement régional, les États du Pacifique Sud assimilent désormais les questions d'autodétermination aux affaires intérieures de la France et refusent de s'y ingérer au-delà d'un simple rappel de principe. L'absence d'un soutien organisé, comme ce fut le cas des États mélanésien pour l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, est une autre explication. Peut-être faut-il y voir aussi la reconnaissance régionale de l'engagement croissant des entités françaises d'Océanie dans leur environnement.

3 - Engagements tous azimuts sur la scène régionale

La Nouvelle-Calédonie apparaît désormais plus active que la Polynésie française, affirmant sa volonté de porter son engagement régional jusqu'à Bruxelles et New York⁷⁰. Cette stratégie se traduit aussi en termes régionaux. Ainsi en juillet 2009, la Nouvelle Calédonie a accueilli le troisième Sommet France-Océanie, outil diplomatique précieux pour la France comme pour ses territoires. Et en octobre

⁶⁵ Oscar Temaru a ainsi déposé une première requête devant la 4^e Commission des Nations Unies chargée de la décolonisation, le 8 octobre 1990. Sa dernière intervention à l'ONU sur cette question remonte à mai 2004 avant de signer, en septembre 2004, au nom de son « pays », la résolution 1559 de l'ONU sur l'autodétermination des territoires non autonomes.

⁶⁶ Les indépendantistes le réclamaient depuis 1979.

⁶⁷ 17^e Communiqué du Forum, 8-11 août 1986, Suva, Fidji.

⁶⁸ Voir Regnault J.-M., *Pouvanaa a Oopa, victime de la raison d'État*, Les éditions de Tahiti, Papeete, 2003 ; « De nouveaux atouts pour le mouvement indépendantiste », *Le Monde Diplomatique*, septembre 1995, p. 4-5 ; Saura B., *Pouvanaa A Oopa, père de la culture politique polynésienne*, Au vent des îles, Papeete, 1988.

⁶⁹ 35^e et 36^e communiqués du Forum de 2004 et de 2005.

⁷⁰ Forum, Communiqué annuel de 2009 ; Comité Spécial de Décolonisation de l'ONU, A/AC.109/2009/9 31 mars 2009.

2009, elle était l'hôte du second forum annuel des Alliances françaises de la région Asie-Pacifique. En 2010, elle accueillera et présidera, par l'intermédiaire de son député européen, Maurice Ponga, la prochaine rencontre annuelle sur le dialogue social entre l'Union européenne et les collectivités françaises d'Outre-mer. Cette initiative semble directement découler de l'article 33 modifié par la loi organique du 3 août 2009, qui précise que la Nouvelle-Calédonie peut demander à l'État d'initier des négociations avec Bruxelles afin d'obtenir des mesures spécifiques pour le développement de la Nouvelle-Calédonie. En 2010, elle accueillera le Festival des Arts Mélanésiens. En 2011, elle sera en outre l'hôte des prochains Jeux du Pacifique, événement central du renforcement de l'identité océanienne. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie a déclaré, comme la Polynésie, son intention de demander le statut de membre à part entière du Forum des Îles du Pacifique. Elle a également annoncé vouloir accepter de devenir membre du Groupe Mélanésien du Fer de Lance. Ainsi la Nouvelle-Calédonie manifeste-t-elle clairement sa nouvelle ambition politique. De son côté, l'engagement de la Polynésie française est quelque peu freiné en raison de la fragilisation institutionnelle et économique que connaît le territoire depuis 2004. En Polynésie française, le président Tong Sang, revenu au pouvoir en novembre 2009⁷¹ à la tête d'un nouveau gouvernement de coalition, n'a pas jusqu'à présent montré le même dynamisme que ses prédécesseurs pour les relations régionales. Son ambition politique pour 2010 porte avant tout sur le redressement économique de la Polynésie et compte sur l'aide de la France⁷². L'ouverture des représentations en Chine et auprès de l'UE, et celle d'ambassades ou de consulats par les poids lourds asiatiques notamment (Chine et Japon) indique que la Polynésie recherche actuellement au-delà de la région les moyens de son rétablissement économique. À terme, celui-ci garantira sa stabilité politique et permettra de renforcer son poids régional.

Conclusion

Quels sont donc les intérêts à l'intégration régionale des territoires français ? Il faut tout d'abord prendre en considération le fait que la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française englobent en réalité des composantes politiques distinctes. Les indépendantistes sont souvent apparus comme les moteurs de l'ouverture de leurs pays sur la région dans leur quête de reconnaissance et de soutien. Notons cependant le parallèle inversé des démarches polynésienne et calédonienne puisque dans le cas de la Polynésie, l'initiative en est revenue à un autonomiste, Gaston Flosse, avant d'être reprise par le président suivant, indépendantiste, Oscar Temaru. Alors que dans le cas de la Calédonie, les indépendantistes kanak ont en quelque sorte, par leurs démarches et par le soutien reçu des États mélanésiens, conduit les anti-indépendantistes du gouvernement à développer une politique calédonienne d'ouverture et de coopération avec les États mélanésiens de la région en particulier. Il faut rappeler que cette coopération est demandée par l'accord de Nouméa.

⁷¹ Après deux précédents mandats de décembre 2006 à 2007 et d'avril 2008 à février 2009.

⁷² Discours de nouvel an du président Tong Sang, « L'Action et le Renouveau » du 4 janvier 2010, http://www.presidence.pf/spip.php?page=article&id_article=60

Ainsi Gaston Flosse, puis Oscar Temaru, ont-ils cherché à porter la Polynésie en avant sur la scène régionale, afin de rétablir une cohésion de bloc ethno-géographique génératrice de pouvoir politique et économique pour la communauté polynésienne dans son ensemble. Alors que longtemps dans le cas de la Nouvelle-Calédonie « naturellement » centrée dans le Pacifique Sud et géographiquement plus compacte, ses gouvernements successifs n'ont pas cherché à développer une autorité quelconque dans la région. Une fois les conflits intérieurs apaisés (même si pas encore entièrement réglés), la Nouvelle-Calédonie a été sollicitée plus qu'elle n'a jamais souhaité développer ses relations commerciales ou même de coopération avec ses voisins. Pourquoi cette différence entre les deux entités françaises ? Parce que le niveau satisfaisant de ses échanges intérieurs, ainsi que le soutien financier de l'État et de l'Union européenne n'ont pas incité la Nouvelle-Calédonie à chercher dans la région les moyens d'un développement économique qu'elle connaissait déjà. Aujourd'hui toutefois, la situation semble s'être inversée, la Calédonie affichant une ambition nouvelle et dynamique, tandis que la Polynésie tente pour le moment de faire face à ses défis intérieurs.

Comme le soulignait Paul de Deckker, « *il est certain que les trois entités de la République française dans le Pacifique sont beaucoup mieux armées pour s'intégrer dans les circuits nouveaux qu'impose la mondialisation car elles sont parties prenantes de l'ensemble français* »⁷³. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna ont donc cet avantage sur le reste des États insulaires océaniques qu'elles ont pu conserver et développer avec la métropole des liens privilégiés exceptionnels. Ceux-ci sont inscrits dans des statuts parfois sophistiqués mais ouverts à l'évolution et qui leur garantissent une liberté croissante de décision et d'action. Combinés à leur statut européen, les entités françaises sont en mesure d'assurer une intégration constructive au sein de leur environnement régional et global. Les territoires français d'Océanie ont donc en leur possession les instruments de leur devenir. À eux de savoir les combiner au mieux à celui de leur région.

The French Territories in Oceania: A Growing Regional Integration

For a long time, the involvement of the French territories in Oceania in their immediate environment was limited to the relations France had developed in the region. Gradually, however, the French entities have developed a more meaningful role, and under their most recent organic laws, New Caledonia and French Polynesia now enjoy a high degree of self-rule, both at the local level and regional level. Although largely initiated by the then President of French Polynesia, Gaston Flosse, regional integration has since been endorsed and supported by the French State, and by the region itself. New Caledonia, though first rather reluctant, is now becoming a dynamic player as regards its regional integration, while French Polynesia, previously so ambitious, currently appears less involved, as it faces domestic difficulties. For their part, the regional States are keen to welcome these French-Oceanic Territories which also incorporate a European identity and

⁷³ De Deckker P., Le Pacifique à la recherche du développement dans un espace émiétté, *Revue française d'administration publique*, n° 101, janvier-mars 2002, p. 168.

demonstrate a will to be heard all the way to the United Nations. Integration, once reluctantly considered, is now fully upheld by all players in the region.