



HAL
open science

L'Océanie convoitée

Sémir S. Al Wardi, Jean-Marc Regnault, Jean-François Sabouret

► **To cite this version:**

Sémir S. Al Wardi (Dir.). L'Océanie convoitée. CNRS; API éditions, pp.636, 2017, 9782271118165.
hal-03692689

HAL Id: hal-03692689

<https://upf.hal.science/hal-03692689v1>

Submitted on 12 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



CNRS EDITIONS



L'Océanie convoitée

Histoire, géopolitique et sociétés

Sous la direction de
Sémir Al Wardi, Jean-Marc Regnault
et Jean-François Sabouret





L'OCÉANIE CONVOITÉE



Sous la direction de
Sémir Al Wardi, Jean-Marc Regnault
et Jean-François Sabouret

L'OCÉANIE CONVOITÉE

Histoire, géopolitique et sociétés

CNRS ÉDITIONS
15, rue Malebranche – 75005 Paris

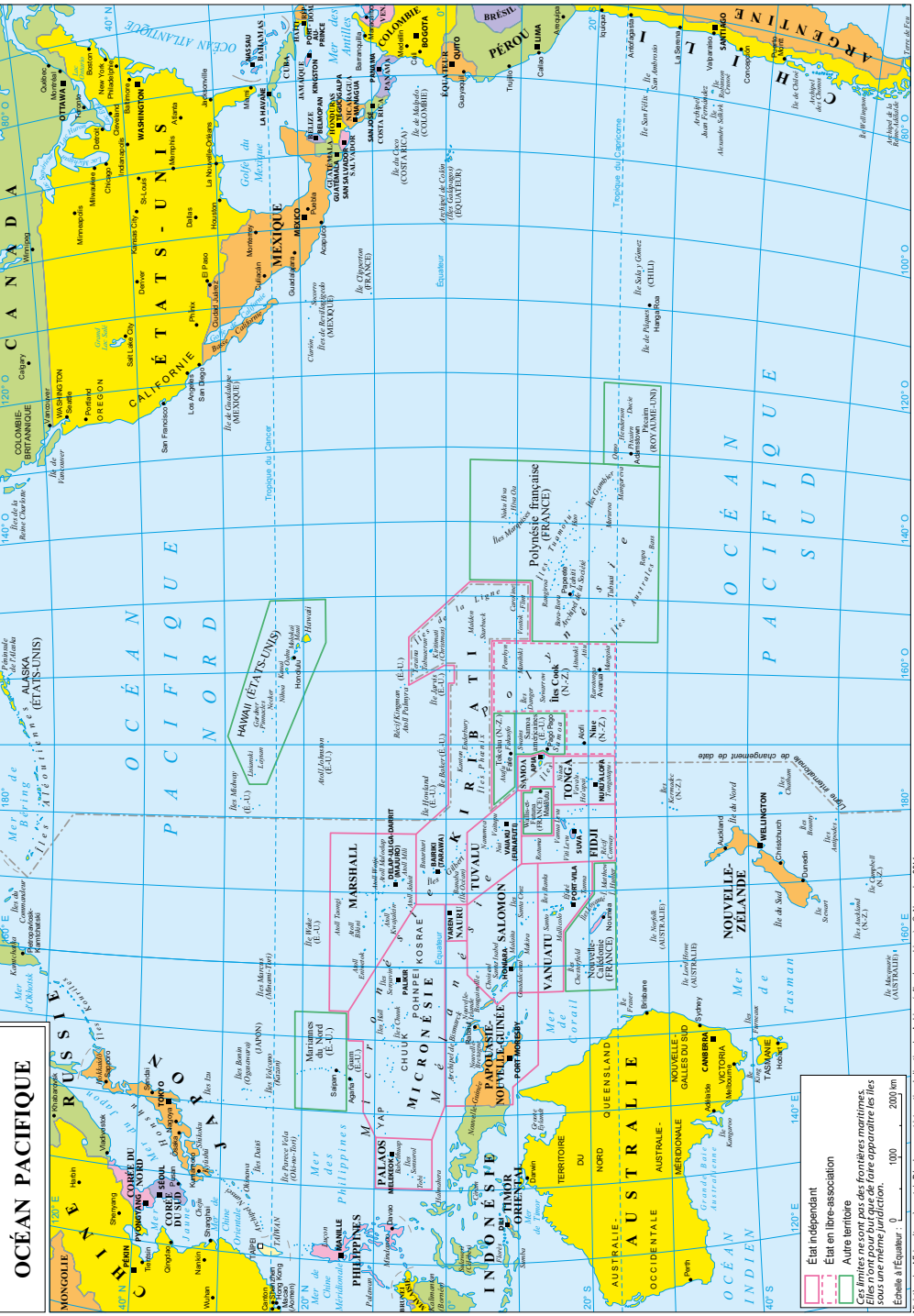
Collection « Réseau Asie »
dirigée par Jean-François Sabouret

Cet ouvrage est issu de deux colloques sur le thème de l'Océanie convoitée. Le premier a eu lieu les 14 et 15 septembre 2015 dans les locaux du Réseau Asie et du Pacifique, 190 avenue de France à Paris à l'initiative de Jean-François Sabouret, créateur, en 2001, du Réseau Asie et du Pacifique, et pour qui on ne peut dissocier l'Asie du Pacifique. Le second a eu lieu les 24, 25 et 26 novembre 2016 à l'université de la Polynésie française.

Une version de cet ouvrage, éditée par Api Tahiti (ISBN : 978-1547022229), est diffusée dans les collectivités de la République (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

© CNRS ÉDITIONS, Paris, 2017
ISBN: 978-2-271-11816-5
ISSN: 1961-2435

OCÉAN PACIFIQUE



 Etat indépendant
 Etat en libre-association
 Autre territoire
 Ces limites ne sont pas des frontières maritimes.
 Elles n'ont pour but que de faire apparaître les îles
 sous une même juridiction.
 Echelle 1: Équateur = 0 1000 2000 km



Sommaire

Liminaires

- L'Océanie entre désir et convoitise 17
Jean-François Sabouret
- Penser l'Océanie..... 25
Jean-Marc Regnault

Première partie

UNE HISTOIRE DES CONVOITISES

- Regards sur les convoitises..... 33
Christian Lechervy
- “South of Asia” versus “Many Islands”: Australia and New Zealand’s
contrasting cultures of colonialism 35
Tom Ryan
- Aperçu historique sur une convoitise millénaire..... 39
Éric Conte
- Civiliser* pour convertir. La force anglo-saxonne au féminin dans
l’œuvre évangélique des premiers missionnaires à s’établir en Océanie.... 43
Deborah Pope
- Le Japon et le Pacifique :
histoire d’une relation complexe..... 53
Franck Michelin
- Du « balcon sur le Pacifique » à la porte ouverte sur l’Asie
du Sud-Est. La bascule de la Marine nationale entre Extrême-Orient et
Océanie (1945-1963) 77
Thomas Vaisset

Océanie et Pacifique. Théâtres oubliés des rivalités entre puissances dans les années 1970	91
<i>Pierre Journoud</i>	
Convoiter le sang des Océaniens	103
<i>Jean-Marc Regnault</i>	
La perception de l'ultime campagne d'essais nucléaires français dans le Pacifique Sud (juin 1995-février 1996).....	113
<i>Patrick Boureille</i>	
Voir Tahiti et mourir!.....	123
<i>Philippe Bachimon</i>	
L'œil « invisible » de la République? Chantier archivistique (et archéologique) autour des bureaux d'études	129
<i>Jean-Pierre Bat</i>	

Deuxième partie

ASIE, EUROPE ET AMÉRIQUE: DES REGARDS SUR L'OCÉANIE

L'ASIE EN OCÉANIE

De la Terre jaune à l'Océan. Une transition historique de la stratégie chinoise.....	147
<i>Roger Williame</i>	
La politique de la Chine dans le Pacifique Sud	159
<i>Sébastien Colin</i>	
The Intensification of China's Pacific Islands Presence.....	169
<i>Stewart Firth</i>	
Discours de séduction de la Chine : un nouveau <i>Cargo Cult</i> pour la Polynésie française?	181
<i>Aurélie Bayen</i>	
China, the Belt and Road and the Pacific: Companies, Contracts and Funding	191
<i>Kate Hannan</i>	
Les diplomaties sanitaires de Taïwan et de la Chine dans le Pacifique Sud: quels enjeux identitaires et sécuritaires?	203
<i>Vincent Rollet</i>	
Chinese in Samoa: recent threats at the village level.....	217
<i>Serge Tcherkézoff</i>	

Competing for Influence? A Comparative Analysis of Foreign Assistance to the Pacific from China, Japan and India.....	223
<i>Denghua Zhang</i>	
Vu(e) du Vietnam, une Océanie à réinventer	237
<i>Hien Do Benoit</i>	
L'Indonésie à la recherche d'un partenariat renforcé avec les États et territoires insulaires du Pacifique.....	251
<i>Christian Lechervy</i>	

FRANCE, UNION EUROPÉENNE ET ÉTATS-UNIS.

D'UN HÉMISPÈRE À L'AUTRE, L'ATTRAIT DES ANTIPODES

Formes et méforme de la présence française en Océanie	263
<i>Jean-Marc Regnault</i>	
Les politiques américaines et françaises vis-à-vis de l'intégration régionale de leurs territoires non souverains du Pacifique	277
<i>Christian Lechervy</i>	
L'adaptation au changement climatique, un instrument pour la diplomatie de l'Union européenne et de ses membres dans le Pacifique?.....	291
<i>Émilie Chevalier</i>	
L'Union européenne et l'insertion régionale des territoires français du Pacifique	295
<i>Christian Lechervy</i>	
Les États-Unis: un destin Pacifique?	309
<i>Jean-Marc Regnault</i>	

Troisième partie

DES CONVOITISES INATTENDUES

Du Maroc aux Émirats Arabes Unis: les ambitions diplomatiques du monde arabo-musulman vis-à-vis de l'Océanie.....	323
<i>Christian Lechervy</i>	
La nature convoitée: la conservation comme résistance ou accompagnement à l'extraction minière océanique?	339
<i>Marlène Dègremont</i>	
<i>Estienne Rodary</i>	
Changements climatiques et souveraineté menacée en Océanie	351
<i>Hervé Raimana Lallemand-Moe</i>	

Is New Zealand Foreign Policy in the Pacific Playing into the Hands of China? Customary land issues	363
<i>Iati Iati (Ph.D.)</i>	
ONU: entre protection et convoitise des Océaniens et de l'Océanie	373
<i>Jean-Marc Regnault</i>	
La Passion – Clipperton: l'île de toutes les passions et convoitises	387
<i>Christian Jost</i>	
La ZEE française de Polynésie a-t-elle un intérêt stratégique?	399
<i>Wilfrid Tran</i>	
Les enjeux de la zone économique exclusive en Océanie	411
<i>Jean-Paul Pastorel</i>	
Tourisme et convoitises en Océanie: le cas de Bora-Bora, la « Perle du Pacifique »	423
<i>Caroline Blondy</i>	
À propos d'une Chine supposée convoiter la Nouvelle-Calédonie	447
<i>Hamid Mokaddem</i>	
Convoiter les voix mais comment séduire? Le désintérêt du personnel politique métropolitain pour l'évolution du Pacifique français	455
<i>François Audigier</i>	
Valeurs océaniques et droits de l'Homme. Dire et construire une communauté régionale du Pacifique?	469
<i>Laurent Sermet</i>	
Le « peuple de Dieu » océanien convoité. Les Églises et les nouvelles théologies protestantes entre tradition et mondialisation (xix ^e au xxi ^e siècle).	481
<i>Gilles Vidal</i>	

Quatrième partie

NE PAS OUBLIER LES OCÉANIENS: ENTRE CONVOITISE, SÉDUCTION, RÉTICENCES ET RÉSISTANCES

Les résistances océaniques	499
<i>Sémir Al Wardi</i>	
Indonésie-Océanie. Les effets contradictoires de la convoitise	509
<i>Christian Lechervy</i>	

Régionalismes et sous-régionalismes : une nouvelle approche de la dynamique politique régionale dans le Pacifique Sud	515
<i>Nathalie Mrgudovic</i>	
A tale of two territories: decolonisation and voting rights in Guam and New Caledonia.....	527
<i>Scott Robertson</i>	
Convoitise mondialisée et réactivité océanienne d'après les actualités chantées et dansées à Wallis et Futuna.....	541
<i>Raymond Mayer</i>	
L'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour les investisseurs. Aspects du droit de la concurrence	555
<i>Nancy Tagliarino-Vignal</i>	
De quelques aspects juridiques de l'exploitation minière sous-marine en Polynésie française	563
<i>Carine David</i>	
Autonomies politiques et dépendances économiques en Océanie	573
<i>Klaus-Gerd Giesen</i>	
Investissements étrangers en Océanie et développement durable: projet de ferme aquacole de HAO et projet du Mahana Beach	587
<i>Yann Rival</i>	
Les enjeux des accords PICTA et PACER pour les territoires français du Pacifique	599
<i>Jérémy Ellero</i>	
La formation collaborative des jeunes cadres du Pacifique pour favoriser les échanges régionaux au bénéfice des populations locales	605
<i>Philippe Lemonnier</i>	
La géostratégie internationale moteur des relations franco-polynésiennes?	613
<i>Arnaud Busseuil</i>	
Approche comparative: les Caraïbes au cœur des rivalités internationales, état des lieux et perspectives d'avenir	627
<i>Sylvain Mary</i>	
Conclusion générale	631
Remerciements.....	635



Liminaires



L'Océanie entre désir et convoitise

Jean-François Sabouret

Directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique

Les grandes nations sont telluriques : États-Unis en Amérique, Chine en Asie, Russie en Europe orientale, Union européenne... Les événements politiques, les enjeux économiques, les soubresauts belliqueux même ont pour théâtre les continents : Amérique, Europe, Asie, Afrique... mais où se trouve le cinquième continent ? Tout le monde s'accorde pour mettre en avant l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Australie, la plus grande île du globe, est même considérée parfois comme un continent. Avec ses 7,7 millions km², l'Australie concentre l'attention des grandes puissances économiques et militaires, comme les États-Unis ou l'Union européenne (cette dernière ne représentant que 4,4 millions km²).

L'Australie appartient au cinquième continent : l'Océanie (8,5 millions km²). Elle représente donc plus de 90 % de ce continent. En termes démographiques, 25 millions sur une population océanienne de 38 millions. En termes linguistiques, quand on l'inclut dans l'ensemble de l'Australasie avec la Nouvelle-Zélande, la domination anglophone, domination coloniale à l'origine, est évidente (plus de 30 millions d'habitants au total). Sur ce dernier point, linguistique, économique, militaire, la présence américaine ajoutée à l'ensemble australasien, il est clair que l'Océanie est historiquement anglophone et dominée aujourd'hui par les États-Unis. Si les grandes nations sont telluriques dans la durée, il est important de se rappeler que c'est la thalassocratie britannique qui a engendré les États-Unis et l'Australie et que la véritable domination est celle qui allie le continental et le maritime.

Si l'on isole l'Australie et la Nouvelle-Zélande de l'ensemble que reste-t-il ? Un « continent liquide » pour J.-M. Le Clézio ; un ensemble de petites îles éloignées les unes des autres ; ou bien encore selon la formule poético-politique de Epeli Hau'ofa une « mer d'îles ».

On parle peu, trop peu en France des terres et des mers françaises du Pacifique. Distances trop grandes ? Faible intérêt des Français de l'Hexagone pour ce que

certains considèrent encore comme les confettis de l'empire colonial? Pourtant des questions sont posées et des réponses sont apportées par les Polynésiens et les Néocalédoniens. Autonomie? Indépendance? Quelle place pour la France après un tel processus? La France et la francophonie peuvent-elles disparaître, à terme, de cette France des antipodes?

L'ouvrage qui est présenté ici est exceptionnel, non pas tant parce qu'il pose des questions posées maintes fois, mais parce qu'il les repose dans un contexte inédit. Des acteurs nouveaux et offensifs sont entrés en scène: les acteurs asiatiques au premier chef desquels on trouve la Chine populaire. Le Pacifique anglophone est « challengé » par la Chine, sensiblement de même superficie, mais quatre fois plus peuplée sans compter la Chine de Taïwan, Singapour et toute la diaspora chinoise dans le monde forte de plus de 50 millions de personnes.

Ce simple calcul arithmétique peut sembler naïf. Pourtant il faut garder en mémoire que d'autres pays d'Asie ont défié et rêvé l'emporter sur les États-Unis à commencer par le Japon, aujourd'hui grand allié de son vainqueur d'hier en 1945. Les Japonais ont mesuré durant la Seconde Guerre mondiale la puissance du maître du Pacifique et le rêve du grand Japon s'est évanoui. Dans le sillage des années de haute croissance symbolisée par les Jeux olympiques de 1964, le Japon est devenu le « troisième grand » qui a donné le titre au livre de Robert Guillain puis il est devenu peu d'années après le deuxième grand. Pourquoi pas la première place? Pourquoi pas la revanche économique sur le vainqueur militaire d'hier? Ezra Vogel, professeur à Harvard et spécialiste du Japon, titrait en 1979 un livre qui a fait date: 1979 : *Japan as Number One: Lessons for America*. Le Japon vivait à ce moment-là les années folles de la bulle économique, mais dix ans plus tard, l'effondrement de la bourse a rappelé, une fois de plus, le Japon à la dure réalité.

Au moment où l'ouvrage de Ezra Vogel paraissait, un autre acteur de taille entrait en scène: la Chine populaire du nouveau maître de Pékin: Deng Xiaoping. Lors du XI^e congrès du PC chinois (août 1977), une décision de taille est intervenue, un revirement économique (par rapport à celle menée par la Chine de Mao Zedong) qui consistait à s'ouvrir au monde vers une économie de marché, à introduire les meilleures technologies et à favoriser le développement d'une classe moyenne. La planète entière est devenue aujourd'hui le terrain de jeu économique de la Chine Populaire, Océanie comprise.

Là où le Japon a échoué à dominer la première puissance du monde qui est une puissance occidentale, forte de ses valeurs de libre-échange, la Chine se plaçait d'emblée sur le même créneau, mais à cette différence près que la Chine a les moyens de passer la course en tête au XXI^e siècle. Les États-Unis acceptent-ils « fair play » cette perte de suprématie ou bien la guerre, comme tant de fois dans l'histoire, tentera-t-elle de résoudre par la force cet épineux palmarès?

Deux colloques (l'un au CNRS à Paris en 2015 et l'autre l'UPF à Papeete en 2016) ont tenté de placer dans la même problématique, l'Océanie et ses alliés traditionnels, ses traditions, ses valeurs d'un côté et de l'autre l'Asie montante avec un chef de file qui domine tous les autres: la Chine.

Le projet est nouveau même s'il paraît évident, quand on fait un zoom arrière sur l'océan Pacifique, que de l'autre côté de l'Amérique, l'Asie est en face. Entre ces deux blocs se trouve l'Océanie. D'un côté une culture occidentale, blanche et chrétienne, de l'autre l'Asie dynamique et complexe (bouddhiste, musulmane, hindouiste, athée...), forte de plus de 4,5 milliards d'individus, c'est-à-dire 60 % de la population mondiale.

On pourrait s'étonner que l'on pose le problème sous forme de « challenge », de défi. Pourtant la réalité est là.

Pourquoi les États n'auraient-ils pas des relations de bonne entente, des échanges commerciaux équilibrés, la volonté de résoudre les différends pacifiquement par un arbitrage transparent et de se soumettre aux décisions prises ? L'ONU est censée avoir cette fonction. Pourtant le projet kantien de paix perpétuelle ne semble pas avoir cours même si la Constitution japonaise de 1947 affiche clairement qu'elle renonce à la guerre. Or, sous la houlette de son Premier ministre Abe Shinzō, elle montre qu'elle prend la direction opposée et veut modifier l'article 9 de sa constitution pacifique. Cette modification lui permettra à terme de produire des armes, de les exporter et de les utiliser aux côtés de l'allié américain. L'océan Pacifique va-t-il devenir un vaste champ de manœuvre ? Pour l'instant s'il y a des tensions dans certains points du Pacifique, la paix reste toujours à l'ordre du jour, mais les échanges se développent entre les pays du Pacifique et d'Asie.

En Asie continentale et insulaire, la France reste lointaine et l'on sait que l'éloignement est un facteur déstabilisant. La distance entre Paris et Nouméa est presque de 18 000 kilomètres. Celle entre Pékin et Nouméa de 8 600 kilomètres. Il n'est pas certain que le radar français actuel porte longtemps à une telle distance.

Les pays anglophones du Pacifique Sud comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande apparaissent comme stables et ont acquis une large autonomie, puis une indépendance comme l'Australie, en 1901 ou en 1986 quand, à cette dernière date, elle a coupé les liens juridiques entre Londres et Canberra et ce, même si l'Australie est toujours une monarchie constitutionnelle parlementaire.

Les espaces français du Pacifique vont-ils suivre le chemin de l'indépendance ? Alors que les terres et les ressources australiennes sont celles d'un continent, celles de l'Outre-Mer français sont de taille plus modeste et peuvent faire l'objet d'offres économiques extérieures plus intéressantes que celles de la France. Les offres peuvent venir de la Chine, mais aussi du Japon, de Taïwan, de l'Indonésie, du Vietnam... bref de tous les pays qui naturellement ont en commun de border l'océan Pacifique.

Un certain nombre d'archipels ont déjà acquis l'indépendance.

Fidji indépendant depuis 1970 du Royaume-Uni, Samoa indépendant de la Nouvelle-Zélande depuis 1962, Tonga indépendant du Royaume-Uni depuis 1970, les États fédérés de Micronésie indépendants des États-Unis et de l'ONU depuis 1986...

Les possessions françaises du Pacifique sont-elles sur cette trajectoire de l'autonomie et de l'indépendance, la première pouvant être la phase intermédiaire de la seconde ?

En acquérant plus d'autonomie de décision à l'avenir, les possessions françaises tiendront-elles compte de tous les paramètres du problème qui leur est posé ? Ceux qui souhaitent voir évoluer le statut de leurs îles et acquérir sans doute plus d'identité mesurent-ils son ampleur ? L'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco du site de Taputapuarea sur l'île de Raiatea en Polynésie française le 9 juillet 2017 marque une reconnaissance mondiale de l'importance de ce marae comme « berceau de la civilisation et des migrations polynésiennes ». Cette reconnaissance par l'Unesco à une dimension culturelle, touristique, mais elle est aussi celle de l'identité polynésienne. L'industrie touristique chinoise va, sans aucun doute, s'intéresser davantage à la Polynésie française et à toutes les infrastructures qu'elle pourra proposer. La manne touristique à venir est un élément important d'une plus grande autonomie économique. Il faut s'attendre à des changements notables dans les possessions françaises sous leur forme actuelle. Disparaîtront-elles du Pacifique dans quelques décennies ? Certains le redoutent, d'autres le souhaitent.

Dans le bouillonnement des questions qui sont posées actuellement, la France se doit de travailler avec les Océaniens français et les aider à apporter des réponses constructives. On lit souvent que la France ne sait pas décoloniser (peut-on poser, sans cynisme aucun, la question de savoir si elle a su coloniser ?) et que les réponses apportées sont souvent partielles, partiales, insatisfaisantes et pour tout dire génératrices de nouvelles tensions.

Or, cette effervescence politique légitime arrive à un moment important de l'histoire de l'Océanie et qui est constitué par l'intérêt grandissant des Asiatiques pour l'Océanie où au premier chef se trouve la République populaire de Chine.

Ce qui est étonnant n'est pas tant que les acteurs asiatiques émergent rapidement, mais c'est de comprendre pourquoi, ils n'ont pas été présents plus tôt. Ce sont des peuples du bout du monde qui sont venus tôt (xvi^e et xvii^e siècles) pour prendre possession du Pacifique : Portugais, Espagnols, Hollandais, Anglais, Français. Les Chinois et les Japonais, par exemple, auraient pu s'établir avant eux en Australie, en Nouvelle-Zélande et le Pacifique serait aujourd'hui asiatique. Leur technologie marine l'aurait aisément permis : gouvernail d'étambot (époque des Han) et boussole marine (début du xix^e siècle).

La Chine rappelle d'ailleurs que le peuplement de toute l'Océanie est parti du continent chinois et que c'est de Chine du Sud que des hommes sont passés de l'est de Taïwan (-4000) et de là sont partis ensuite peupler les Philippines, puis Bornéo, les Célèbes, vers la Mélanésie (-1500), la Polynésie (-300). Le président chinois Xi Jinping, qui souhaite se faire beaucoup d'amis dans l'Océanie et qui n'est pas sans arrière-pensée, rappelle volontiers cette histoire, voire cette préhistoire de racines asiatiques des Océaniens.

Au tout début du xv^e siècle (1405), la Chine impériale construit une importante flotte (70 vaisseaux, 30 000 hommes) dont elle confie la direction à un eunuque musulman Zheng He qui sillonne les mers du Sud (de 1405 à 1433) et va même jusqu'en Afrique au Mozambique, mais sa mission trop coûteuse – elle avait vidé les caisses de l'empire – avait pour mission de retrouver un prétendant au trône de l'empire du Milieu et de l'éliminer. Les Chinois affirment que leurs bateaux ont abordé les côtes australiennes au début du xv^e siècle. Vrai ou faux, l'argument est mis de côté pour l'avenir, car la Chine d'aujourd'hui développe un formidable projet arachnéen sur le monde entier et qui a pour nom *Les nouvelles routes de la soie*. L'Océanie est l'un des fils de cette toile qu'elle compte bien tisser à son profit.

L'histoire de la Chine impériale, puis républicaine et communiste jusqu'à Mao Zedong est celle d'un empire qui a guerroyé durant des siècles contre les diverses tribus mongoles. Quand on est capable de construire sur 2 000 ans une muraille de 12 000 kilomètres de long, on comprend aisément que la crainte était réelle. La préoccupation chinoise a toujours été celle d'un empire terrestre situé au milieu de l'œkoumène ; les autres peuples étant des tributaires de l'empire du Milieu. Des guerres incessantes des empereurs chinois à la vision purement terrestre, *terre à terre* pourrait-on dire, d'un Mao Zedong, la Chine n'a pas réellement regardé vers le grand large. La Chine républicaine de Tchang Kaï-chek l'aurait sans doute fait. Mao, le paysan du Yunnan, avait déjà fort à faire, dit-on, à maîtriser le mandarin. Vivre à l'étranger et apprendre des langues étrangères étaient au-dessus de ses capacités. Mao, l'homme qui a pris le pouvoir en 1949 n'a jamais pris la mer.

Il aura donc fallu attendre l'arrivée au pouvoir, en 1978, de Deng Xiaoping un ancien étudiant chinois arrivé en France à Marseille par voie maritime en 1920 dans le cadre du *Mouvement Travail-Études*. Les futures élites chinoises voulues par Sun Yat-sen découvrent alors les pays étrangers et la mer. La modernité passe par la compréhension de l'importance des espaces maritimes.

À peine quarante années se sont écoulées depuis ce changement radical de cap politique. Le réveil, certes tardif, de la Chine entraîne dans son sillage toute une politique asiatique vers le Pacifique.

Le dynamisme de la Chine, atelier du monde, s'appuie sur la mer pour acheminer ses produits à la planète entière. Une croissance soutenue à deux chiffres permet à ce grand pays, qui est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU depuis 1971 (en lieu et place de Taïwan) de développer une armée à la hauteur de ses ambitions internationales, c'est-à-dire aérienne et navale. Le modèle et le rival aussi, c'est clairement les États-Unis. On parle à ce sujet de *stratégie-Monde* pour la Chine qui joue sur tous les registres : industriel, financier, militaire et vraisemblablement démographique et ce, au niveau de la planète.

Les Chinois sont en train de se doter d'une grande marine militaire dans le Pacifique. Ils ont déjà un porte-avions et en construisent actuellement deux autres. L'Asie chinoise entre en scène et il ne faut pas oublier dans ce tableau

la prise en compte de la Russie dont la fenêtre sur le Pacifique en fait un acteur de choix.

L'autre grand rival de la Chine, les États-Unis (et ses alliés), apparaît encore comme le maître de l'échiquier politique du Pacifique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Comment voit-il la progression chinoise, laquelle tente de remettre en cause peu à peu la *Pax Americana*? Existe-t-il des risques de guerre? Dans combien de temps, les États-Unis qui possèdent une dizaine de porte-avions auront-ils été rattrapés par la Chine? Un Armageddon est-il à craindre entre les deux superpuissances thalasso-telluriques capables d'annexer de vastes territoires comme la Chine l'a fait pour le Tibet ou le pays ouïgour (Xinjiang), mais aussi de se présenter en conseiller, financier, maître d'œuvre, protecteur et défenseur de sous-ensembles politiques de l'Océanie s'exonérant des anciens maîtres coloniaux?

La Chine, 1,4 milliard d'habitants et premier PIB du monde depuis 2014, entend bien faire valoir ses intérêts et faire reconnaître sa présence dans le Pacifique. La marine est un outil central de cette politique. Ils veulent pouvoir commercer avec le Pérou, le Chili et les pays d'Amérique du Sud et même circuler dans l'océan Atlantique par le canal du Nicaragua qu'ils auront achevé de construire en 2020. Il faut donc, pour la Chine, prendre pied durablement en Océanie et se gagner des partenaires qui seront des *points d'appui*, des relais pour asseoir cette stratégie mondiale.

Fidji a déjà des relations fortes avec la Chine. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, française aujourd'hui, peuvent-elles, à leur tour, être demain l'un des relais de cette stratégie océanienne de la Chine? Oui, si la France reste immobile. Dans un territoire qui oscille aujourd'hui entre indépendantistes et autonomistes, quelle peut être la bonne politique à envisager? Indépendance? Autonomie? Monter en puissance dans l'aide économique? Insuffisant, disent certains, pointant que les maux dont souffrent les territoires français en Océanie pourraient être résolus, en partie, en favorisant une bonne gouvernance par un partage des compétences, par le partage des pouvoirs de décision capables, sinon d'enrayer, du moins de freiner une corruption endémique. Des institutions indépendantes permettraient, dit-on, de lutter contre le clientélisme. Il existe en Océanie le culte du cargo (cf. John Frum) à Tanna au Vanuatu, mais également ancré en Polynésie et dont le ressort est l'attente d'une aide extérieure. L'offre chinoise peut-elle répondre à cette attente qui fait bon ménage avec le clientélisme, le favoritisme (c'est un euphémisme)? La France peut-elle comprendre l'urgence de réformes profondes?

Dans le domaine de la défense, la France a-t-elle suffisamment investi à Papeete et Nouméa et se place-t-elle à la hauteur des enjeux que représente l'actuel projet chinois des *nouvelles routes de la soie*. Si la France veut assurer son devoir régalien de défense de ces territoires plus grand que l'Europe, elle doit pouvoir déployer davantage de militaires français en regard de l'enjeu.

La Chine peut-elle, et veut-elle, jouer un rôle *accélérateur* sur le chemin qui mène de l'autonomie à l'indépendance, tant pour la Nouvelle-Calédonie que

pour la Polynésie française? L'ONU, elle-même, qui a inscrit ces collectivités en 1986 et 2013 sur la liste des territoires à décoloniser semble renforcer le camp des indépendantistes.

Les autres archipels qui composent l'Océanie sont-ils « courtisés » avec la même intensité par la Chine? Certains diront que la menace de la Chine est un épouvantail que les responsables politiques en place agitent pour reculer les décisions à prendre pour s'acheminer vers l'indépendance. D'autres avancent que la Chine est bien trop occupée à consolider la place qu'elle défend en mer de Chine et les atolls qu'elle a « volés » au Vietnam et aux Philippines pour se fourvoyer dans toutes ces îles océaniques aux identités complexes et différentes les unes des autres. Il n'y aurait donc pas de menace chinoise.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de ces arguments, peut-on néanmoins préciser que la caractéristique de la Chine aujourd'hui comme cela a été le cas pour le Japon, c'est la rapidité avec laquelle le projet est mis en place et exécuté. Le temps asiatique n'est pas forcément le temps de Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie.

Si pour certains l'expression d'*Océanie convoitée* est trop directe, on parlera peut-être demain de la mise sous influence économique de l'Océanie par la Chine. L'*Océanie courtisée* serait alors dans une plus grande dépendance des Chinois par le biais des aides et des subventions des banques chinoises, des complexes hôteliers qui soutiennent l'alléchant et envahissant projet du président Xi Jinping (*Silk Road Fund*, banques commerciales diverses, *China Development Bank*, *Bank of China*...).

Les nouvelles routes de la soie sont une sorte de plan Marshall chinois futuriste où le secteur économique du bâtiment et des travaux publics, ou BTP est une arme privilégiée (construction de ports en eau profonde, aéroports pour les gros-porteurs, de lignes de TGV, constructions d'immeubles modernes, d'infrastructures touristiques...), la liste est longue et les Chinois ont largement démontré qu'il s'agit de propos qu'il faut prendre très au sérieux, si l'on en juge par les implications de plus en plus importantes de la Chine en Afrique à tel point que l'on en parle comme d'une entité de la *Chineafrique*¹. Demain, de la même façon, pourrait-on parler de la *Chineocéanie*?

C'est pourquoi on peut affirmer que le projet des *nouvelles routes de la soie* est un *projet-Monde* chinois où les armes commerciales, industrielles ont un volet militaire qui se renforce régulièrement. On parle souvent de la pieuvre chinoise sur la planète. L'une de ses tentacules passe par l'Océanie. Les démocraties fortes de la région comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande auront sans doute davantage les capacités de répondre à ces offres d'investissements massifs, mais tous les pays le pourront-ils? Il est capital de bien comprendre l'accélération historique de cette région du monde.

1. Cf. Beuret M., Michel S. et Woods P., *La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, Grasset & Fasquelle, 2008.

La France hexagonale prend-elle suffisamment la mesure de la France ultramarine du Pacifique ? Dans le monde universitaire français, davantage de postes devraient être créés sur l'Asie et l'Océanie comme problématique commune d'enseignement et de recherche. La coupure existante dans la recherche française entre Asie et Pacifique n'a pas grand sens, pire même, elle occulte des recherches essentielles dans le champ des sciences politiques, de la défense, de l'économie... En Australie et en Nouvelle-Zélande cette coupure n'existe pas.

Nous formons le souhait que la France saura bien comprendre cette région du monde qui est actuellement au centre de formidables enjeux entre plusieurs grandes puissances et qu'elle ne partira pas, comme elle l'a fait plusieurs fois dans son histoire, c'est-à-dire sans réflexion sur les conséquences de son départ sur le long terme. On a en mémoire la remarque de Voltaire dans *Candide* : en 1763, le Canada ne représentait que *quelques arpents de neige* perdus. Un homme politique français inconséquent pourrait-il à sa manière ne pas s'investir suffisamment dans le dossier de l'Océanie et quitter la place en laissant entendre qu'il ne s'agit pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie que de *quelques arpents de mer* et que la France ultramarine est trop coûteuse et trop lointaine, qu'aucun système véritablement démocratique ne peut y être acclimaté ? Autonomie, Indépendance : Pourquoi pas ? Mais avec toutes les composantes humaines de ces archipels qui en forment la richesse.

Il est capital de mesurer maintenant l'évolution de l'Océanie à l'aune du formidable développement actuel de l'Asie. Le Japon au XIX^e siècle et la Chine aujourd'hui ont largement démontré que le temps perdu se rattrape toujours et bien souvent au détriment de ceux qui ne saisissent pas suffisamment les enjeux qui sont là devant leurs yeux.

Penser l'Océanie

Jean-Marc Regnault

Maître de conférences honoraire, université de la Polynésie française

La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre, c'est bien connu depuis le livre d'Yves Lacoste¹.

Que connaissaient de la géographie les peuples qui ont progressivement investi les îles bien avant ceux qu'on a appelés – non sans prétention – les circumnavigateurs? Assez pour conjurer les périls qu'ils affrontaient. C'est qu'ils avaient bâti une culture « modelée par les interactions entre les peuples et la mer », écrivait Epli Hau'ofa². Pour eux, dit aussi cet intellectuel océanien, après le contact avec les autres parties du monde, « les frontières tracées sur la mer n'existent pas ». Malgré les distances, malgré les conditions difficiles de navigation, une « identité océanique » se serait constituée qui transcenderait toute forme d'insularité et devrait être « évolutive, inventive et accueillante ».

Depuis la thèse de Philippe Bachimon³, on sait qu'il existe plusieurs géographies pour représenter Tahiti, mais aussi l'Océanie en général. La géographie des Anciens a été oubliée au profit d'autres conceptions imposées par ceux qui sont arrivés avec leur vision du monde.

Avec ces autres géographies s'est dessiné le cloisonnement du vaste ensemble et avec elles de potentiels conflits. L'avertissement de Epli Hau'ofa de 1997 qui va suivre est au cœur de la problématique du premier des deux colloques qui seront à la genèse de cet ouvrage: « L'eau qui, par le passé, unifiait les sous-régions d'Océanie, pourrait, dans le futur, devenir un facteur de division majeur entre nos pays respectifs en raison du potentiel des ressources marines et des fonds marins⁴. »

1. Lacoste Y., *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, Maspéro/La Découverte, 1976.

2. Hau'ofa E., *Un passé à recomposer*, Tahiti, Pacific Islanders Editions, 2015.

3. Bachimon P., *Tahiti, entre mythes et réalités*, Paris, Éditions du Comité des Travaux historiques et scientifiques, 1990, 396 p.

4. Hau'ofa E., *L'Océan est en nous*, Tahiti, Pacific Islanders Editions, 2015, p. 45.

L'actualité et la géopolitique se sont alors imposées à nous. Nous, c'est-à-dire ceux dont l'objet de la recherche est cet ensemble – pourtant mal défini – qu'est l'Océanie. Il suffit de visiter le Vanuatu, par exemple, pour que l'avancée chinoise crève les yeux. Si on lit les différentes dépêches des agences de presse, c'est presque quotidiennement qu'on apprend que tel ou tel pays d'Asie, d'Europe ou d'Amérique a une visée quelconque sur la région... ou qu'on apprend que tel ou tel gouvernement d'Océanie souhaite des investissements étrangers.

En réfléchissant au titre de notre premier colloque en 2015, le mot « convoité » nous est venu à l'esprit presque naturellement. Nous ne sommes pas les seuls. Les politiques le reprennent également à l'instar de Victor Tutugoro, quittant la présidence du Groupe mélanésien du Fer de Lance en juin 2015 :

La Mélanésie suscite des convoitises de la part d'un certain nombre de grandes puissances, régionales ou internationales qui lorgnent ses ressources naturelles, mais il y a parfois des pratiques qui ne sont pas claires. Cela nous inquiète. Il faudra les encadrer.

Tout est dit ou presque pour guider la recherche, mais si nous n'utilisons que le verbe convoiter, nous ne verrons qu'une facette du problème qu'il nous incombe d'étudier. Il faut décrypter dans la situation actuelle ce qui ressort effectivement de la convoitise, du désir réciproque, du harcèlement peut-être, de la séduction souvent, laquelle cache peut-être ces pratiques « pas claires » qu'il faut bien nommer corruption et/ou dégradation de l'environnement géographique ou culturel.

Qui sommes-nous pour parler de ces problèmes ? Y sommes-nous seulement autorisés ou légitimes, nous qui ne sommes pas, sauf exception, des *Pacific Islanders* ? Ces questions ont toujours été présentes au cours des colloques organisés. C'est du reste pourquoi nous avons inséré dans leur programme une partie intitulée « ne pas oublier les Océaniens ». On nous permettra d'insister en se référant à nouveau à Epeli Hau'ofa qui invitait les Océaniens à se « **libérer des définitions imposées, depuis l'extérieur, de notre passé, de notre présent et de notre futur** ». En quelque sorte, une océanisation des esprits qui tente maintenant de dépasser l'influence coloniale, avec la tentation du repli sur soi, pourrait paraître contradictoire avec l'objet du colloque, c'est pourquoi il faudra faire état des réticences et des résistances aux objectifs des grandes puissances.

Philippe Bachimon expliquait que les Tahitiens qui cherchèrent à affronter Wallis, prirent rapidement la mesure de la puissance des nouveaux venus. Ils multiplièrent alors les marques d'hospitalité envers ces hommes qui pensèrent du coup qu'ils étaient au paradis. Avant sans doute d'assimiler une partie des apports nouveaux, mais à leur façon, et en attendant des temps meilleurs pour que leur propre culture renaisse. C'est là le fameux « malentendu Pacifique » décrit par Jean-François Baré⁵.

5. Baré J.-F., *Le malentendu Pacifique*, Paris, Hachette, 1985.

Les colloques ont réservé une large place aux convoitises asiatiques et européennes, sans négliger cependant celles venues de certaines parties du continent africain (nous pensons avant tout au Maroc) et du continent américain, ni celles internes à la région océanienne. Tout n'a pas pu être étudié et l'objectif de la recherche est aussi d'appeler à des approfondissements. Sur un tel sujet, le renouvellement est perpétuel.

Nous avons essayé aussi, prioritairement, de faire parler les *Pacific Islanders*.

Il faut attirer l'attention sur deux points. En premier lieu, il convient de revenir à la géographie qui nous rappelle la nécessité de nommer et de délimiter. Nos collègues Fabrice Argounès, Sarah Mohamed-Gaillard et Luc Vacher, dans leur *Atlas de l'Océanie* ont montré à quel point il existe des mots et expressions pour désigner ce que notre colloque appelle simplement l'Océanie⁶. Souvent les dénominations cachent des visions différentes des choses. Ainsi Epeli Hau'ofa refusait de voir – sur le modèle occidental – l'Océanie comme des îles dans la mer **mais comme une mer d'îles**. Gardons en tête ce renversement de perspective, mais cherchons aussi à délimiter l'étendue de notre étude. L'équateur ne doit pas être un obstacle. N'oublions donc pas Clipperton et les appétits que l'atoll peut susciter, ni les pays et territoires qui – avec des statuts compliqués – ont été ou sont encore liés aux États-Unis et chez lesquels la première puissance du monde trouve quelque intérêt. En second lieu, il serait bon d'inscrire ces colloques et cet ouvrage dans la lignée de ceux que nous avons eu l'honneur d'organiser ou de coorganiser précédemment. Nous avons refusé de nous contenter de réflexions ésotériques entre intellectuels pour mettre à la disposition des acteurs de la vie politique, économique et sociale des instruments utiles. Ces colloques devront donc aussi être une mise en garde. Victor Tutugoro avait laissé entendre qu'à la convoitise des grandes puissances il n'y aurait pas de refus systématique, mais qu'il y avait des risques de manœuvres qu'il n'a pas voulu ou pas osé appeler corruption. Or, c'est bien ce risque-là qui va peser sur des sociétés océaniques où la corruption – fruit de la colonisation? – est endémique. Vous connaissez tous les citations multiples d'analystes ou de responsables politiques sur le sujet. Ne citons que le président actuel de la Polynésie française qui disait récemment : « Moi, je ne vis pas de la corruption ».

Le 21 juillet 2015, à Addis Abeba, le président Barack Obama déclara solennellement : « en Afrique la corruption aspire des milliards de dollars des économies, de l'argent qui pourrait être utilisé pour créer des emplois, construire des hôpitaux et des écoles. » Autrement dit, la corruption ne crée que l'apparence du développement. C'est l'avertissement utile que le colloque devra laisser aux acteurs de la région.

6. Argounès F., Mohamed-Gaillard S., Vacher L., *Atlas de l'Océanie*, Éd. Autrement, 2011, 80 p. Les auteurs évoquent « la difficulté à nommer l'espace » en citant des expressions comme *Océanie* (marquée par la présence occidentale), le *Pacifique Sud* (préféré après la Deuxième Guerre mondiale) et les *îles du Pacifique* (dans les nouvelles appellations des organisations régionales). Nous les considérerons comme synonymes. Certains intellectuels anglophones préfèrent *Océanie* à *Îles du Pacifique* (ce qui « enfermerait » les populations dans leurs îles).

Concluons sur une réflexion de Epli Hau'ofa, une nouvelle fois sollicité. Il appartient aux Océaniens, écrivait-il, de renverser « tous les points de vue hégémoniques ». J'ajouterai que même si, parmi les intervenants, les anciens combattants de mai 1968 se font rares, tous les chercheurs ont vocation à mettre en garde contre « les points de vue hégémoniques ». À cet égard, chacun des contributeurs a formé, en apportant les fruits de ses recherches, une alchimie intelligente de certitudes et de questions en suspens. Selon les chercheurs, la balance penchera davantage vers les certitudes ou vers les questions. Où que se situe le fléau, l'aspect scientifique ne devra pas être mis en défaut.

Colloques et publications sur l'Océanie convoitée depuis 1994 :

- Colloque « Le statut du Territoire de Polynésie française, 1984-1994 - Bilan de dix ans d'application », tenu à l'UPF les 2 et 3 novembre 1994 et publié sous le titre éponyme sous la direction de Jean-Yves Faberon, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996, 288 p.
- Colloque « Identité, nationalité, citoyenneté outre-mer, tenu à l'UPF les 9 et 10 novembre 1998 et publié sous le titre éponyme sous la direction de Jean-Yves Faberon et Yves Gautier, Centre des Hautes études sur l'Afrique et l'Asie, 1999, 220 p.
- Ouvrage collectif sous la direction de Jean-Marc Regnault, *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988) : mutations, drames et recompositions ; enjeux internationaux et franco-français*, Les Indes Savantes, Paris, 2003, 584 p.
- Colloque « Relations Églises et autorités outre-mer de 1945 à nos jours », tenu à l'Institut européen en sciences des religions, Paris, publié sous le titre éponyme sous la direction de Jean Baubérot et Jean-Marc Regnault, Les Indes Savantes, Paris, 2007, 224 p.
- Colloque « Nouvelle-Calédonie, 20 années de concorde (1988-2008) », tenu à la Mairie de Paris et au Palais du Luxembourg les 25 et 26 avril 2008, pour le compte du réseau-Asie du CNRS et publié sous le titre éponyme sous la direction de Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault, SFHOM, Paris, 2008, 228 p.
- Colloque « Images et pouvoirs dans le Pacifique », tenu à Rochefort, 27-29 mai 2009, pour le compte du réseau-Asie du CNRS et publié sous le titre éponyme sous la direction de Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault, SFHOM, Paris, 2011, 192 p.
- Colloque « Destin des collectivités politiques d'Océanie » tenu à Nouméa du 7 au 10 mars 2011, publié sous le titre : *Destin des collectivités politiques d'Océanie. Peuples, populations, nations, États, territoires, pays, patries, communautés, frontières*, sous la direction de Jean-Yves Faberon, Viviane Fayaud, Jean-Marc Regnault, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, 2 vol., 878 p.
- Colloque « Les Océaniens dans la Grande Guerre », tenu à Amiens les 17, 18 et 19 avril 2014 par l'Université Jules Verne d'Amiens.
- Colloque « Les défis de la gouvernance politique, économique et juridique dans un Pacifique en mutation », tenu à l'UPF du 3 au 5 juin 2014 sous la direction de Sémir Al Wardi.

Première partie

Une histoire des convoitises

« Partout où l'Européen porte ses pas, la mort semble poursuivre les indigènes. Considérons les deux Amériques, la Polynésie, le cap de Bonne-Espérance et l'Australie, partout nous observons le même résultat [...] Ce n'était pas sans tristesse que j'entendais, en Nouvelle-Zélande, les magnifiques indigènes me dire qu'ils savaient bien que leurs enfants disparaîtraient bientôt de la surface du sol. »

Charles Darwin, *Voyage d'un naturaliste autour du monde* (1831-1836)



Nommer l'espace – et le délimiter dans cette région du monde – que les manuels scolaires appellent Océanie s'avère difficile. Ce mot évoque bien sûr l'océan, mais en même temps il est considéré comme le cinquième continent, alors que ce mot évoque plutôt, lui, la terre ferme. L'Océanie pourrait-elle donc être un continent? « Un continent liquide » disent même certains... Les reportages télévisés reflètent souvent cette difficulté à cerner le mot Océanie. On voit quelquefois le nom OCÉANIE écrit sur l'Australie qui, à elle seule, est bien un continent. Même les atlas hésitent dans la présentation de l'Océanie. Ainsi, l'*Atlas du XX^e siècle*, édité par Nathan en 2011, tente sans convaincre d'en présenter une définition :

L'Océanie est un continent très particulier, avec une très grande île, l'Australie [...]
L'Océanie est également composée d'un vaste espace maritime où émergent çà et là, outre la Nouvelle-Zélande, des petites îles et de modestes archipels.

Ces espaces maritimes et terrestres furent d'abord convoités par des populations venues d'Asie du Sud-Est comme le montre Éric Conte¹. Ce serait, la convoitise « primitive »... ou « première » pour se conformer à la notion de « peuples premiers ». Ces populations installées à l'écart du monde connu par les Occidentaux et les Asiatiques ont fait l'objet de la convoitise des Églises chrétiennes qui ont vu s'ouvrir là de nouveaux champs pour leur extension propre, mais aussi un terrain à occuper avant qu'une Église concurrente n'y songe. Deborah Pope revient sur ce thème bien connu mais en abordant le côté féminin de la mission.

Les grandes puissances ne tardèrent pas à convoiter elles aussi ces espaces. L'histoire de la colonisation de l'Océanie a été bien étudiée par les historiens et les ethnologues. C'est à une histoire relativement récente que des spécialistes s'intéressent dans ce volume. Franck Michelin, qui est intervenu lors des deux colloques, présente les objectifs japonais envers le Pacifique au sens le plus large. Thomas Vaisset décrit l'évolution de la Marine nationale française dont l'implantation évolue de l'Asie du Sud-Est au Pacifique Sud après la perte de l'Indochine et s'interroge sur ses objectifs dans cette nouvelle aire maritime.

1. É. Conte, président de l'université de la Polynésie française, avait prononcé le discours d'ouverture (voir plus haut) qui contenait aussi cet aperçu historique qu'il a étoffé pour introduire cette première partie.

Pierre Journoud, de façon plus générale décrit les rapports entre l'Occident et le Pacifique dans les années soixante-dix du siècle précédent.

Et il y a les hommes proprement dits. Jean-Marc Regnault reprend une expression employée par Viviane Fayaud, « le sang convoité » pour rappeler à quel point l'Occident a eu besoin de retirer des hommes de leurs terres et de leurs mers du Sud pour les emmener combattre dans les tranchées boueuses et gelées, pour les emmener endiguer le « Renard du désert » qu'était Rommel dans le désert libyen, pour combattre sur différents terrains que les Occidentaux voulaient contrôler et/ou conserver, au Moyen-Orient et en Extrême-Orient. L'ONU elle-même recrute nombre de ses « casques bleus » en Océanie. J-M. Regnault fait remarquer que les grandes puissances ont eu besoin des espaces d'Océanie pour y expérimenter leur force de dissuasion, au risque de menacer la vie des populations plus ou moins proches des centres d'essais.

Patrick Boureille montre que les Océaniens, notamment, réagirent à cette « convoitise nucléaire » en rappelant comment fut accueillie la reprise des essais nucléaires français en 1995.

Dans un article qui synthétise ses recherches, Philippe Bachimon commente l'histoire de la convoitise des touristes pour l'Océanie, mais de Tahiti en particulier, tout en démontant les difficultés et les paradoxes du tourisme au « paradis terrestre ».

Quant à l'archiviste et historien Jean-Pierre Bat, il étudie un des instruments de la convoitise de l'État français sur les terres d'Océanie, les « bureaux d'études » dont la trace dans les archives demande une longue recherche. En effet, si la France tenait à bien avoir en main les territoires du Pacifique dont elle convoitait les immensités pendant la période des essais, les historiens convoitent à leur tour les archives des bureaux d'études. En ce domaine, l'historien doit se faire archéologue. Autant dire que les archives se font désirer.

Avant même de se pencher sur chacune des contributions, il nous a paru intéressant de livrer les réflexions de Christian Lechervy et de l'universitaire néo-zélandais Tom Ryan sur la notion de convoitises.

Jean-Marc Regnault

Regard sur les convoitises¹

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique

Les États océaniques ne sont convoités, ni individuellement, ni collectivement. Ils ont trop peu de ressources à offrir. Leurs positions géostratégiques ne sont pas indispensables à la manœuvre militaire, même si certaines facilités (Voir la base Ronald Reagan sur l'atoll de Kwajalein, article de J-M. Regnault, « Les États-Unis: un destin Pacifique », deuxième partie) offrent un positionnement particulièrement adéquat à une politique spatiale. Certes, leurs zones maritimes étendues recèlent des richesses naturelles et halieutiques, mais rien d'indispensable à la bonne marche de l'économie mondiale. En outre, l'aire océanique n'est pas au cœur du commerce mondial et trans-Pacifique. Autrement dit, les territoires de la région ne constituent plus des trophées indispensables aux rivalités des hyperpuissances. Devenus des États souverains, leurs terres sont *de facto* et *de jure* inaliénables. L'appétence à les contrôler n'est plus d'actualité. S'il n'y a plus de désirs (*epithumia*) de conquête totale, il persiste ou il (re)naît des velléités d'un grand nombre d'acteurs de la scène internationale d'instrumentaliser à leurs fins les États océaniques et leurs voix. Il ne s'agit pas de peser de manière permanente sur eux, mais d'influer à tel ou tel moment de l'agenda du monde ou de la région. Les États océaniques sont des alliés de circonstances, des « appoints ». C'est à ce titre qu'ils sont courtisés. Il ne leur est pas demandé d'apporter leurs concours de manière permanente, mais à des moments très circonstanciés. Pour être certain que les soutiens insulaires ne feront pas défaut aux moments idoines, encore faut-il entretenir avec eux des relations.

Ces influences par intermittence sont acceptables pour des entités étatiques indépendantes depuis peu. Elles ne pèsent pas trop lourd sur le plan intérieur. Elles ne remettent généralement pas en cause de manière trop visible la souveraineté nationale. Elles sont même réversibles, surtout si une puissance concurrente se montre plus entreprenante, voire généreuse. Il ne s'agit donc pas de

1. Les analyses et commentaires n'engagent que leur auteur.

faire allégeance à « une » superpuissance ou une (des) puissance(s) émergente(s), mais de s'accommoder avec une plurivocité du monde. Cette complexité étend le champ du possible pour les États océaniens.

Dès lors, ils savent qu'il leur faut s'organiser à l'échelle géographique de leurs bassins (Mélanésie, Micronésie, Polynésie), mais aussi à celui de l'espace Pacifique tout entier. Il leur faut enfin s'agréger au monde lui-même, non seulement en participant au système des Nations unies, à des fora « Océanie + 1 » mais également en rejoignant des regroupements *ad hoc*, bâtis à des fins précises [cf. l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), la Coalition sur le changement climatique des États constitués d'atolls (CANCC), l'Initiative du Triangle de Corail (CTI), le Forum des petits États (FOSS), l'Alliance globale contre le changement climatique (GCCA+), l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI), le groupe des Petits États insulaires en développement (SIDS), le Réseau pour le développement économique des petits États (SSNED²)...].

Cette rétraction politico-institutionnelle n'empêche pas, par exemple, avec le monde arabe, bien au contraire et y compris quand ces instruments ne rassemblent qu'un petit nombre d'acteurs. Dans le cas d'école du Groupe de gouvernance global, la Nouvelle-Zélande est le seul État du Pacifique parmi les 30 États membres du 3 G, mais cette enceinte concourt elle aussi à tisser des relations arabo-océaniques puisqu'on y retrouve quatre monarchies du Golfe : le Bahreïn, les Émirats Arabes Unis (EAU), le Koweït et le Qatar. À l'inverse parmi les Pays les Moins Avancés (PMA), on dénombre un seul pays arabe, le Yémen, mais cinq États océaniques (Kiribati, Salomon, Timor-Oriental, Tuvalu, Vanuatu, tandis que les Samoa ont été retirés de la liste en 2014). Alors que le 3 G est une interface des puissances « moyennes » avec le G20 et les PMA, nombre des alliances restreintes auxquelles les Océaniens se sont joints ont trait à leurs enjeux environnementaux « vitaux ». Ce réseau d'alliances dessine un espace diplomatique multi-vectorialisé et des rassemblements d'États et territoires qui transcendent les frontières du Pacifique et vont même bien au-delà selon des logiques pluri-continentales. À ce jeu, les États océaniques parlent, négocient, contractualisent avec tout le monde et tout le monde veut dialoguer, commercer, voire pactiser avec eux.

Si les avantages diplomatiques recherchés par les uns et les autres sont éphémères, ils ne sont accessibles aux moments appropriés que si les États entretiennent des relations politiques – pour ne pas dire diplomatiques – permanentes. Pour autant, cela ne veut pas dire que tous les partenaires des Océaniens vont ouvrir des ambassades dans toutes les capitales du Pacifique.

Quel que soit l'objectif politique recherché pour des coopérations, des liens fonctionnels sont indispensables. Dès lors, l'étape première est de se reconnaître mutuellement par voie diplomatique. On peut considérer que cette première phase de mise en relation s'achève.

2. Fondée en 2006, l'organisation compte parmi ses six membres fondateurs les Samoa et le Vanuatu. Son secrétariat a été installé à La Valette.

“South of Asia” *versus* “Many Islands”: Australia and New Zealand’s contrasting cultures of colonialism

Tom Ryan

Senior Lecturer in Anthropology, The University of Waikato, Hamilton (NZ)

In 1756 Charles de Brosses invented a pair of words that were to have significant futures: “Australasia”, or “South of Asia”, which he applied across two partly navigated but little understood coastlines, then known respectively as New Holland and New Zealand; and “Polynesia”, or “Many Islands”, which he applied to the thousands of islands believed to dot the tropical Pacific Ocean¹. But the logics behind these terms were soon fragmented by the exigencies of systematic exploration and colonial exploitation in this region, especially the settlement by Europeans of its more temperate parts. Importantly, by the mid-1800s the continent formerly known as “New Holland” had become “Australia”, while by 1900 New Zealand had chosen to become a sovereign nation by itself rather than merge into a proposed federation of seven white-settler British colonies that together would have been named “Australasia”. During the same period, the indigenous peoples of Oceania were being re-imagined along increasingly racialized lines, often with the help of very dubious science. Typically the Aborigines of Australia were viewed as anciently linked to the contemporary indigenes of the Southwest Pacific islands, a region that from the mid-1800s was being called “Melanesia”, or “Black Islands²”. In the view of most white commentators, however, because the Australian Aborigines

1. Brosses C. de, *Histoire des navigations aux Terres Australes*, Paris, Durand, 1756 et Ryan T., « Le président des Terres Australes : Charles de Brosses and the French Enlightenment Beginnings of Oceanic Anthropology », *Journal of Pacific History*, n° 37, 2, 2002, p. 157-186 et Tcherkézoff S., *Polynésie/Mélanésie : L'invention française des « races » et des régions de l'Océanie XVI-XIXe siècles*, Tahiti, Au vent des îles, 2008.

2. Dumont D'Urville J.-S.-C., « Sur les îles du Grand Océan », *Bulletin de la Société de géographie*, n° 105, 1832, janvier, p. 1-21.

were hunter-gatherers, and thus allegedly lacked meaningful association with the land, they were to be slotted into the “savage” and lowest slot of a (fictive) human evolutionary scale. The agricultural practices displayed by their Island Melanesia neighbours, meantime, elevated them to a kind of middle-range status, as “barbarians”.

Meanwhile, the Maori of New Zealand were invariably being associated, on both cultural and physical grounds – and sometimes on the basis of actual facts – with other “brown” peoples within a vast triangle encompassing the Eastern Pacific. By the mid-century reimagining of the region, this triangular space had been re-allocated Brosses earlier designation, “Polynesia”. Around that time, too, some ideologically-driven scholars concluded that all these Polynesian peoples were of “Indo-European” or “Aryan” origin, and thus are distant kin of Europeans. In turn, this speculation was interpreted as showing that Polynesians, perhaps uniquely amongst Oceanic peoples, are very capable of becoming “civilised” – of course, under the tutelage of their white relatives³.

This soft racist view of reconnection between genetically related peoples reinforced New Zealand’s growing sense of identity as a Pacific Island nation. It likewise guided the country’s choice of territories for annexation in the late 1800s and early 1900s, and the policies it was to pursue there and in Oceania as a whole.

By contrast, the newly federated nation of Australia saw itself as occupying a vast and rich continent, with the islands of the Southwest Pacific offering an extension of its own tropical northern frontier. Its push into the Pacific Islands was devoid of romantic sentimentality; it was straight forward expansionism, not unlike the “Manifest Destiny” being claimed by the United States to justify its hegemony over Latin America. Australia’s annexation of territories in Melanesia would allow their natural and human resources to be exploited, much like their continental equivalents, while at the same time creating a strategically important buffer zone to block expansion into the region by non-British empires and, especially, by southward-pushing Asian populations⁴. But the country’s move into the Pacific Islands in the late 1800s and early 1900s cannot be dissociated from the century-long genocide of its own indigenous population, its overlapping regimes of brutal unfree labour, and the emergent “White Australia” policy that would install hard racism as the ideological prin-

3. Tregear E., *The Aryan Maori*, Wellington, 1885 et Sorrenson M.P.K., *Maori Origins and Migrations*, Auckland, AUP/OUP, 1979 et Belich J., « Myth, Race, and Identity in New Zealand », *New Zealand Journal of History*, n° 31, 1, 1997, p. 9-22 et Brown B. M. et al. (eds.), *New Zealand in the Pacific*, Wellington, NZIPA, 1970 et Mellon S., Mahina-Tuai K., et Salesa D. (eds.), *Tangata O Le Moana: New Zealand and the People of the Pacific*, Wellington, Te Papa, 2012.

4. Thompson R.C., *Australian Imperialism in the Pacific: The Expansionist Era, 1820-1920*, Carlton, Melbourne University Press, 1980 et Goldsworthy D. (ed.), *Facing North: A Century of Australian Engagement with Asia: volume I, 1901 to the 1970s*, Carlton, Melbourne University Press, 2001 et Schreuder D.M. et Ward S. (eds.), *Australia’s Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

ciple shaping the society itself and governing its relations with its colonies and the world beyond⁵.

Résumé : Convoiter et mépriser. Le « Sud de l'Asie » et la région des « Îles nombreuses » : les cultures coloniales contrastées de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande

Pour comprendre la politique coloniale distincte qui fut respectivement celle de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie au XIX^e et début XX^e siècles, il faut remonter à l'héritage, capté différemment par ces deux pays, de la vision européenne des peuples du Pacifique depuis les débuts de la présence occidentale dans la région. L'exposé rappelle de quelle manière furent inventées les catégories, d'abord géographiques, de l'« Australasie » et de la « Polynésie » en 1756, mais rapidement également raciales entre les peuples « noirs » et « clairs » (de peau). Seuls les seconds pouvaient « progresser vers la civilisation ».

De ce second côté, la vision unitaire et relativement valorisante de la « Polynésie », aux plans à la fois raciaux et culturels, entraîna la Nouvelle-Zélande, avec sa population maorie, à se voir graduellement comme une nation « du Pacifique ». L'Australie en revanche, avec la vision européenne méprisante vis-à-vis des peuples « noirs », avec un pouvoir entièrement aux mains des Blancs et une vision de son propre territoire comme un terrain riche avant tout de ressources matérielles, regarda la région environnante, au nord et à l'ouest, surtout comme un terrain à exploiter, ce qui explique ce que fut sa politique coloniale en Mélanésie.

5. Hughes R., *The Fatal Shore*, London, Collins Harvill, 1986 et Rowley C.D., *The Destruction of Aboriginal Society*, Melbourne, Penguin, 1974 et Evans R., Saunders K., Cronin K., *Race Relations in Colonial Queensland*, St Lucia, Queensland University Press, 1975 et Jebb M.-A., *Blood, Sweat and Welfare: A History of White Bosses and Aboriginal Pastoral Workers*, Crawley, University of Western Australia Press, 2002 et O'Brien P., « Remaking Australia's Colonial Culture? White Australia and its Papuan Frontier 1901-1940 », *Australian Historical Studies*, vol. 40, n° 1, 2009, p. 96-112.



Aperçu historique sur une convoitise millénaire

Éric Conte

Professeur des universités

Cet ouvrage, *L'Océanie convoitée*, incite à faire porter notre attention sur un thème qui renvoie à des situations géopolitiques très actuelles avec leur lot d'inquiétudes ou d'espoirs... mais de tout temps, l'Océanie fut désirable et convoitée.

Il y a plus de 40 000 ans, des populations de chasseurs-cueilleurs, profitant de la baisse des eaux consécutives aux dernières périodes glaciaires qui rapprochait les côtes, traversèrent de proche en proche, depuis le continent asiatique lui-même plus étendu, les îles de la Wallacea pour atteindre l'immense Nouvelle-Guinée. Probablement à l'aide de radeaux ; ils colonisèrent aussi les îles des actuels archipels des Bismarck et des Salomon. La luxuriance de ces terres, leur exceptionnelle biodiversité animale et végétale permettaient à ces petits groupes humains de vivre de chasse, de cueillette et de pêche. Les îles de la région étant proches, les communautés qui les peuplaient échangeaient entre elles un matériau rare et recherché : l'obsidienne – une sorte de verre volcanique – exploitée sur quelques sites et permettant la réalisation d'objets tranchants. Des habitants des hauts plateaux de Nouvelle-Guinée, entreprirent, il y a près de 9 000 ans, la domestication de certaines plantes (famille des taros, bananiers, canne à sucre) qui constituent encore des aliments essentiels pour tous les Océaniens.

Convoitées, les îles océaniques le furent aussi plus tard par les peuples austronésiens, ancêtres notamment de Polynésiens. Ces populations de marins, originaires des rivages de l'Asie du Sud-Est, s'établirent il y a environ 3 500 ans dans l'archipel des Bismarck. Contrairement à leurs prédécesseurs dans la région, ils connaissaient l'art de la céramique. Outre diverses poteries non ou peu décorées, ils possédaient celle connue sous le nom de *lapita*, finement ornées d'impressions en pointillés formant des motifs le plus souvent géométriques et

parfois anthropomorphes, disposés en frises. Échangées sur de longues distances entre communautés affiliées, ces poteries devaient avoir un usage social et rituel, notamment lié aux pratiques funéraires. Au-delà des conflits que la survenue de ces nouvelles populations dut provoquer avec celles déjà présentes dans ces îles depuis plusieurs dizaines de milliers d'années, leur rencontre donna lieu à des mélanges génétiques et à des emprunts techniques et culturels réciproques.

Vers 1100 av. J.-C., des groupes détenteurs de la poterie *lapita* se risquèrent au-delà des îles Salomon dans la partie du Pacifique jusqu'alors jamais explorée par l'homme¹. L'expansion des Lapita fut rapide puisqu'entre 1100 et 900 av. J.-C, ils s'établirent dans une vaste région comprenant le Vanuatu, la Nouvelle-Calédonie, Fidji, Uvea (Wallis) et Futuna, Tonga, Samoa. Environ deux siècles auront donc suffi pour qu'ils s'implantent durablement dans le reste de la Mélanésie et la Polynésie occidentale. C'est dans ce dernier groupe d'îles que, progressivement, les cultures *lapita* se transformèrent, donnant naissance aux sociétés polynésiennes ancestrales qui devaient, durant le premier millénaire de notre ère, coloniser les îles qui constituent l'actuelle Polynésie française et, à partir d'elles, les trois sommets du « triangle polynésien » (Hawaii, l'île de Pâques et la Nouvelle-Zélande). Durant les premiers siècles du deuxième millénaire, des pirogues parties des Marquises et/ou de l'île de Pâques atteignirent les rives du continent sud-américain d'où elles rapportèrent notamment la patate douce. Des contacts avec la Californie sont également possibles depuis Hawaii.

Les terres que ces marins découvraient en direction du soleil levant, jusqu'à l'île de Pâques et au-delà jusqu'en Amérique, au prix d'exploits maritimes et d'efforts considérables, étaient autant de promesses : des ressources très prisées en abondance, des tortues, des plumes rouges... ; la chance pour le cadet d'une famille de chefs d'échapper à une logique sociale – privilégiant les aînés – en devenant souverain d'une île qu'il aurait découverte.

Dans l'imaginaire de tous, nourri des exploits des ancêtres mythiques, il y avait aussi ce besoin que partage l'humanité tout entière (à l'exemple de la conquête spatiale de nos jours) de repousser toujours plus loin les limites du monde connu... Plus près de nous, Gavin Menzies² a soutenu que les Chinois – déjà eux – avaient exploré le Pacifique dès le xv^e siècle et avaient même atteint de continent américain. Le succès mondial de cet ouvrage, qui relève plus de la fiction que de la réalité historique, et sa récupération par les autorités chinoises dont on dit d'ailleurs qu'elles l'ont commandité, traduit peut-être autant les ambitions de certains que les inquiétudes actuelles des autres.

À partir du xvi^e siècle, la grande puissance de l'époque, l'Espagne, envoie des marins explorer le Pacifique, notamment depuis le Pérou, rêvant d'y dé-

1. Conte É., *Navigation et peuplement du Pacifique insulaire*, Papeete, Au Vent des Îles, à paraître.

2. Menzies G., *1421, L'année où la Chine a découvert l'Amérique*, Paris, Éditions Intervalles, 2007, 415 p.

couvrir les mines d'or du roi Salomon. L'archipel qui porte ce nom témoigne encore de cette convoitise pour l'or, jamais rassasiée malgré les pillages de la *conquista* du Nouveau Monde. Cette volonté, d'ailleurs déçue, de s'approprier des richesses imaginaires se doublait de celle de conquérir les âmes qu'il fallait gagner à la « vraie foi ». Là aussi, les résultats furent mitigés, mais c'est à cette occasion qu'eurent lieu les premières rencontres entre Européens et Polynésiens, aux Marquises et aux Tuamotu dès 1595³.

Au XVII^e siècle la République des Provinces Unies (on dirait aujourd'hui la Hollande) était la grande puissance commerciale de l'époque. Les marchands et les marins de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales établirent des comptoirs en Indonésie, au Japon et à Taïwan. Le commerce du poivre et des épices devait faire la fortune de la Hollande du temps de Johannes Vermeer. Deux tableaux de ce maître de la lumière, *L'Astronome* (Musée du Louvre) et *Le Géographe* (Musée Städel de Francfort) témoignent de l'intérêt de l'époque pour les connaissances scientifiques naissantes liées à l'exploration du monde.

C'est aussi un Hollandais, Jacob Roggeven, qui lors d'une brève incursion en Polynésie découvrit le jour de Pâques 1722 une île perdue au milieu du Pacifique dont les statues énigmatiques fascinent encore...

Le XVIII^e siècle vit entrer en scène les Anglais et les Français. Ils prolongèrent dans le Pacifique la concurrence et les conflits qui les opposaient en Europe comme dans le Nouveau Monde. Se mêlèrent dans leurs expéditions la volonté de conquêtes territoriales et l'intérêt scientifique. Ainsi, le premier voyage de James Cook avait pour objet l'observation exceptionnelle du « transit » de Vénus devant le Soleil dans le but de contribuer à la mesure de la distance de la Terre au Soleil. Mêlant curiosité scientifique et éventuels enjeux territoriaux et économiques, sa deuxième expédition dans le Pacifique lui permit de rechercher le mythique « continent austral », que d'aucuns imaginaient détenir de fabuleuses richesses et supposé équilibrer le globe terrestre. Jusqu'alors figuré hypothétiquement sur les cartes sous le nom de « *Terra australis incognita* », James Cook montra qu'il n'était qu'une fable.

La convoitise pour le Pacifique était, dans l'esprit des Lumières et de la passion de l'époque pour les sciences naturelles, dans la découverte de nouvelles espèces animales ou végétales. Les magnifiques aquarelles réalisées par les artistes embarqués sur les navires d'exploration témoignent de leur émerveillement devant le chatolement des couleurs et l'étrangeté des formes. Parfois, on tenta de tirer parti de découvertes botaniques ainsi, les fruits de l'arbre à pain, rendu célèbre par l'aventure du *Bounty*, dont les Anglais avaient le projet de nourrir les esclaves des Antilles.

Parmi les îles du Pacifique, Tahiti, devint après le récit de Bougainville et de ses compagnons, le lieu sur terre le plus désirable. Les êtres y vivaient, dans l'innocence des premiers jours du monde, dans la liberté des corps, sans les

3. Baert A., *Le Paradis Terrestre, un mythe espagnol en Océanie. Les voyages de Mandaña et de Quiros 1567-1606*, Paris, L'Harmattan, 1999, 352 p.

tourments de la faim ni les contraintes des pouvoirs. De ce paradis terrestre, une part du mythe perdure encore...

À cette époque, on prenait à la hâte possession des îles au nom du roi George ou du roi Louis. Les indigènes acquiesçaient dans un malentendu total, mais si loin de l'Europe, il ne pouvait guère s'agir d'annexions effectives; davantage de conquêtes de prestige, du moins dans un premier temps...

Au XIX^e siècle, les rivalités entre Angleterre et France s'affirmèrent tandis que se mirent en place les systèmes coloniaux et des missions d'évangélisation concurrentes. Ces grandes puissances se partagèrent alors le Pacifique comme le reste du monde selon des modalités dépendant autant des conditions locales que des aléas de leur politique intérieure. Bientôt l'Allemagne de Bismarck viendrait, par la puissance de ses maisons de commerce soutenues par des vaisseaux fortement armés, étendre son influence jusqu'aux îles Sous-le-Vent.

De nos jours, à l'heure de la mondialisation, alors que les ex-puissances coloniales sont devenues des puissances moyennes, le Pacifique se trouve encadré par deux géants: les États-Unis d'Amérique et la Chine. Avec, forcément, des ambitions d'influences économiques, politiques et culturelles aux formes multiples. De quoi nourrir des inquiétudes et alimenter bien des débats.

Ayant dépassé depuis déjà longtemps les limites de mes strictes compétences académiques, je ne m'aventurerai pas davantage en terre méconnue...

Civiliser pour convertir. La force anglo-saxonne au féminin dans l'œuvre évangélique des premiers missionnaires à s'établir en Océanie

Deborah Pope

Doctorante École des hautes études en sciences sociales, Marseille/CREDO

La convoitise dont il sera question concerne les âmes polynésiennes et l'arène missionnaire où la bataille pour elles fut livrée. Il est devenu presque une banalité – mais non moins vrai – de représenter le travail missionnaire comme le précurseur de celui du colon. Une situation que Desmond Tutu sut fort bien résumer dans une image désormais célèbre :

When the missionaries first came to Africa, they had the Bible and we had the land. They said « Let us pray ». We closed our eyes. When we opened them, we had the Bible and they had the land¹.

Le cas des îles océaniques de ce que nous appelons aujourd'hui la Polynésie française est plus complexe. Bien que ce fussent des missionnaires britanniques qui évangélisèrent la plupart des îles de cette région de la Polynésie orientale, à partir de l'arrivée des envoyés de la *London Missionary Society* à Tahiti en 1797, l'envie colonisatrice du Gouvernement britannique demeura plutôt tiède de sorte que ce fut la France, son voisin et rival européen, qui, en établissant un protectorat sur Tahiti en 1842, devint le pouvoir colonisateur. En conséquence, la Bible dont ces Polynésiens prirent possession, à un point tel qu'une sorte de syncrétisme s'est opérée entre l'ancienne société polynésienne de l'époque précontact et la religion des nouveaux arrivants, était celle de missionnaires britanniques et protestants. La France, malgré des visées colonisatrices aussi

1. Cité par Gish S. in *Desmond Tutu. A Biography*, Portswood, Greenwood Press, 2004, p. 101.

bien politiques que religieuses, devra le reconnaître en faisant appel à la Société des Missions Évangéliques de Paris pour prendre la relève des missionnaires récalcitrants de la LMS et établir une présence religieuse française là où l'Église catholique, plus représentative du pays colonisateur, peinait à s'établir. Certains auteurs – en particulier Claire Laux² – ont vu dans l'emprise des missionnaires de la LMS en Polynésie une forme de théocratie missionnaire. En ce qui me concerne, je considère l'impact et la force de cette influence missionnaire à Tahiti et dans les îles voisines comme en très grande partie dus à l'importance attachée à l'œuvre civilisatrice de la mission si chère aux hommes, et surtout aux femmes, du renouveau évangélique du XVIII^e siècle anglais qui vit naître ces sociétés missionnaires.

Dans cette perspective, ce papier se référera au travail de Jean et John Comaroff et à leur analyse de l'action menée par d'autres missionnaires non-conformistes britanniques, dans laquelle ils ont clairement identifié « *the civilizing mission* » comme la force qui permit à ces évangélistes d'agir si efficacement sur le monde des Tswana de l'Afrique du Sud, écrivant « *the capacity of evangelists to act on the indigenous world, to impose upon it new ways of seeing and being, lay primarily in the diffuse processes of the civilizing mission*³ ». C'est donc à la lumière de cette œuvre civilisatrice, assumée majoritairement par les femmes de la mission, les épouses, conformément aux préceptes du renouveau évangélique, que nous tenterons de mieux comprendre les tenants et les aboutissants de cette convoitise religieuse britannique dont la portée à la fois spirituelle et matérielle se ressent encore aujourd'hui dans les îles de la Polynésie française.

Curieusement, ce fut justement en partie à cause du manque d'enthousiasme colonisateur, ou de convoitise géopolitique, que le choix des directeurs de la LMS se porta d'abord sur l'Océanie. Parmi d'autres considérations, leur décision était motivée par la conscience presque coupable que les îles polynésiennes allaient souffrir du manque d'intérêt des puissances européennes maintenant que la faible productivité et le peu d'intérêt de ces terres avaient été constatés – « *when [...] these islands were found to produce little which would excite the cupidity of ambition, or answer the speculations of the interested, they were ready to be abandoned to their primitive oblivion*⁴ ». D'un côté, cette déstabilisation de la société polynésienne rendrait peut-être plus aisé le travail de conversion, comme le suggère Claire Laux – « *le peu d'intérêt que leur [les îles po-*

2. Laux C., *Les Théocraties Missionnaires en Polynésie au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2000.

3. Comaroff J. and Comaroff J. L., *Of Revelation and Revolution. Christianity, Colonialism and Consciousness in South Africa*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, vol. I, p. 251.

4. Wilson W. and Wilson J., *A Missionary Voyage to the Southern Pacific Ocean: Performed in the Years 1796, 1797, 1798, in the Ship Duff, Commanded by Captain James Wilson: Compiled from Journals of the Officers and the Missionaries, and Illustrated with Maps, Charts, and Views, Drawn by Mr. William Wilson, and Engraved by the Most Eminent Artists: with a Preliminary Discourse on the Geography and History of the South Sea Islands, and an Appendix, Including Details Never Before Published, of the Natural and Civil State of Otahete*, London, Printed by S. Gosnell, for T. Chapman, 1799, p. 2.

lynésiennes] accordaient les puissances coloniales, permet dans certains cas aux missionnaires, [...], de façonner selon leurs vœux des populations indigènes, souvent relativement malléables car déstructurées par leurs premiers contacts avec les civilisations occidentales⁵ ». De l'autre, la société missionnaire se sentait responsable d'un peuple qui, ayant abandonné certains éléments traditionnels en faveur de ceux plus performants des Européens, n'y aurait bientôt plus accès et qui, pire, se retrouvait dorénavant seul et démuné face à la détresse causée par les maladies inconnues auparavant introduites par les nouveaux venus – « *the miseries and diseases which their intercourse with Europeans had occasioned, seemed to upbraid our neglect of repairing, if possible, these injuries*⁶ ». Il était alors du devoir de la société missionnaire de porter secours à ces îles – « *Their situation of mental ignorance and moral depravity strongly impressed on our minds the obligation we lay under to endeavour to call them from darkness into marvellous light*⁷ ».

La lumière dont il est question dans ces considérations exprimées au début du récit du premier voyage missionnaire vers les mers du Sud est double : elle est à la fois celle de l'Évangile et de la « civilisation ». Afin de pallier « l'ignorance de l'esprit » et la « dépravation morale » dont il est question dans la citation ci-dessus et que ces Britanniques croyaient discerner chez les Polynésiens, il leur faudra également éduquer et réformer ceux qu'ils voulaient convertir. Comme l'a écrit Nicholas Thomas « *Architecture, work, adornment, dress, food and needless to say sex all fell within the missionary remit*⁸ ». C'est ce vaste champ d'action, indiquant clairement une convoitise bien temporelle sous-tendant celle spirituelle qui constitue le point commun de toute forme d'évangélisation, qui échoira aux épouses missionnaires pendant toute la durée de leur présence dans les îles polynésiennes.

Le rôle essentiel dévolu aux femmes dans l'œuvre de la LMS était le fruit direct de la pensée du renouveau évangélique britannique car, bien que la doctrine non-conformiste insistât beaucoup sur le concept de « *separate spheres* » pour les hommes et les femmes – celle de la domesticité incombant bien sûr aux femmes – le fait que cette même sphère fut mise en valeur et placée au centre de l'action sociale par ces mouvements donna une importance cruciale à la contribution féminine. L'historienne Alison Twells parle d'un « *understanding of the "domestic" not in terms of confinement and separateness from the world, but as integral to the "social" and thereby to a wider reordering of the world*⁹ ». Même si l'on peut trouver quelque peu naïf le fait de considérer l'extension des valeurs domestiques de la famille chrétienne à la société entière, ou dans notre cas à

5. Laux C., *op. cit.*, p. 12-13.

6. Wilson W., Wilson J., *op. cit.*, p. 3.

7. *Ibid.*

8. Thomas, N., *Islanders. The Pacific in the Age of Empire*. New Haven & London, Yale University Press, 2010, p. 105.

9. Twells A., « Happy English Children : class, ethnicity, and the making of missionary women in the early nineteenth century » in *Women's Studies International Forum*, vol. 21, n° 3, 1998, p. 244.

tout un peuple, comme la solution à tous ses maux, il n'empêche que cette conviction des protestants non-conformistes allait permettre aux femmes de cette époque d'accéder à un pouvoir et un engagement bien au-delà des confins de la famille, comme le suggère Twells dans la citation précédente. Que ce fût chez les déshérités, les pécheurs et les non-croyants chez elles en Grande-Bretagne ou chez les païens de l'Océanie, les femmes évangéliques se sentaient investies d'une mission, cette mission « civilisatrice » socle de l'évangélisation. Elles se voyaient comme « *mothers, teachers and supervisors, the carriers of a superior christian civilisation which would begin with domestic reform in the home*¹⁰ ». C'est cette représentation d'elles-mêmes rendue possible par le contexte du renouveau évangélique qui plaça les épouses missionnaires dans la lointaine Polynésie au cœur des efforts nés de la convoitise de la LMS pour les âmes polynésiennes.

Après de longues délibérations sur le bien-fondé d'envoyer des missionnaires mariés et une décision prise en ce sens le 9 novembre 1795¹¹, cinq épouses firent partie du groupe missionnaire qui arriva le 8 mars 1797 dans la baie de Matavai. De ces pionnières, seulement deux restèrent suffisamment longtemps pour entreprendre pleinement une œuvre missionnaire, mais toutes y étaient destinées comme en témoignent les premiers documents de la Société. Elizabeth Hassall est remarquée pour « *a good gift in prayer, which might be useful to the females in Otaheite*¹² » et trois ans plus tard lorsque quatre des cinq épouses avec la grande majorité des hommes avaient abandonné, temporairement du moins, la mission tahitienne pour se réfugier à Port Jackson, les directeurs expriment les attentes qu'ils nourrissent pour les femmes en espérant que « *the Missionary Sisters have discharged their duty to the female natives, as we placed great reliance on their fidelity and formed considerable expectations of advantage from their intercourse with them*¹³ ». Le vocabulaire même des rapports du comité responsable de l'examen des candidats missionnaires ne laisse aucun doute quant au travail de missionnaire attendu des épouses candidates au départ. M. et Mme Bourne sont recommandés en tant que « *proper missionaries for Eimeo or Otaheite*¹⁴ », Rebecca Woolston comme « *a proper person to go out as a missionary to Otaheite and as the wife of Mr. Darling*¹⁵ » et Mary Chawner comme « *a suitable person to go out as the wife of Mr. Williams in the capacity of missionary to Otaheite*¹⁶ », mais ces missionnaires au féminin ne seront jamais

10. *Ibid.*

11. Lovett R., *The History of the London Missionary Society 1795-1895*, London, Henry Frowde, 1899, p. 45.

12. Dr Burder to Rev. Thomas Haweis, Coventry, Nov. 20th 1795. *Letters to Rev. Thomas Haweis*, vol. 5, Mitchell Library, A 3024.

13. Directors to Brethren, 3 Sept 1799, Hassall Family Papers, Papers of Roland Hassall 1797-1860, Mitchell Library, vol. 1, CY A859.

14. Candidates Examination Committee Minutes 1796-1821, 22 July 1816, School of Oriental and African Studies, CWM/LMS Home, Box 1, Book 1.

15. *Ibid.*, 26 August 1816.

16. *Ibid.*, 9 September 1816.

en Polynésie des femmes célibataires, toujours les conjointes de missionnaires masculins, et donc pas salariées de la Société. Pourtant, un besoin très spécifique d'épouses se fera rapidement sentir au sein de la mission face à une autre forme de convoitise : celle très peu spirituelle des missionnaires célibataires envers les femmes autochtones.

Le mythe tenace de la *vahine*¹⁷ ne sera pas étudié ici, mais les directeurs de la Société semblent avoir sous-estimé la situation de missionnaires seuls face à des Polynésiennes dont la moralité sexuelle était très différente de celle d'une Grande-Bretagne qui deviendra toujours plus puritaine au cours du XIX^e siècle car, face à des tentations pudiquement exprimées comme « *such as might arise from the fascination of beauty, and the seduction of appetite*¹⁸ » envisagées dès le début du projet missionnaire, il devint rapidement urgent de protéger la pureté de ces faibles hommes en les dotant d'épouses convenables.

Devant la réalité des îles, les directeurs abandonnèrent l'idée première de mariage avec des femmes autochtones et facilitèrent des voyages en Australie, ou un retour au pays, à la recherche d'une conjointe pieuse et britannique, allant même jusqu'à envoyer quatre Anglaises destinées à épouser un des missionnaires déjà sur place à leur arrivée en Polynésie. Surtout tout missionnaire partant pour les mers du Sud dorénavant devait prendre épouse et beaucoup accomplirent ce devoir dans les dernières semaines avant le départ. Il est à soupçonner aussi que nombreuses furent les femmes qui choisirent de se marier ainsi comme seul moyen de participer elles aussi à l'œuvre missionnaire fermée aux célibataires du sexe féminin jusqu'en 1875. Ainsi dès le début du XIX^e siècle, la quasi-totalité des missionnaires en Océanie étaient des hommes mariés et le couple devint l'unité de base de l'effort missionnaire.

Regardons maintenant de plus près la spécificité du travail féminin au sein de ce couple qui encore aujourd'hui constitue le socle de l'œuvre pastorale de l'Église évangélique en Polynésie¹⁹. Les conseils prodigués à Mesdames Threlkeld et Ellis en 1815 la veille de leur départ d'Angleterre résument bien leurs champs d'action qui, comme ceux des femmes de pasteurs de nos jours, concernent prioritairement leurs sœurs indigènes et les enfants de celles-ci, un terrain fertile au vu de l'importance attribuée par ces protestants au rôle social et moral de la femme : « *we take it for granted that you will not confine yourselves merely to domestic employments but will be very diligent, as far as opportunity offers, in the instruction of the native children and women, in reading the Scriptures*

17. Voir Tcherkézoff S., *Tahiti – 1768. Jeunes filles en pleurs. La face cachée des premiers contacts et la naissance du mythe occidental*. Tahiti, Au Vent des Îles, 2004.

18. Haweis T., « The very probable success of a proper Mission to the South Sea Islands », in *The Evangelical Magazine*, I, 1795, p. 261-270, cité par Newbury C., *The History of the Tahitian Mission 1799-1830*, Cambridge, Hakluyt Society, 1961, p. XXIX.

19. Voir Malogne-Fer G., *Les femmes dans l'Église protestante ma'ohi. Religion, genre et pouvoir en Polynésie française*, Paris, Karthala, 2007.

*to them and especially in teaching them by your own holy and exemplary conduct what Christian women might be*²⁰. »

Dans les premiers temps de la mission, leur ignorance de la langue et la difficulté de la vie quotidienne dans une culture totalement étrangère, matériellement et moralement, limitent en grande partie l'action des épouses à l'exemplarité de leur conduite en tant qu'épouses et mères. Pourtant leur désir de transformer radicalement la vie de leurs sœurs polynésiennes est déjà bien visible dans leurs tentatives de mettre fin à la pratique de l'infanticide, en discutant avec les parturientes et les nouvelles mères et en proposant d'élever tout enfant non désiré.

Bien que leur offre ne semble jamais avoir été acceptée, cette pratique, aux yeux européens abominable, finira par être abandonnée. Plus tard, à l'époque où Hannah Crook écrit son journal²¹ – un des très rares tenus par une épouse missionnaire qui soit parvenu jusqu'à nous – qui donne un aperçu détaillé des activités des femmes de la mission, ces dernières seront mieux armées pour poursuivre leur œuvre « civilisatrice » en exerçant leur influence sur de nombreux aspects de la vie matérielle et sociale de leurs sœurs. En même temps, à côté de ces efforts très ciblés, elles s'occupent activement de l'instruction des femmes et des enfants polynésiens leur apprenant la lecture et l'écriture et en encourageant l'étude de la Bible et le chant, deux éléments toujours importants dans la vie paroissiale en Polynésie française aujourd'hui.

Au niveau moral, l'intervention de Hannah, motivée par un fort sens de ce que nous appellerions aujourd'hui son « droit d'ingérence », est concentrée surtout sur les champs sociaux du couple et de l'éducation des enfants. Au-delà d'exiger fidélité et monogamie, Hannah s'offusque de toute forme de discorde conjugale conseillant à « ses femmes » de se montrer conciliantes et humbles avec leurs conjoints. Elle érige en exemple une femme qui, s'étant disputée avec son mari pour une rumeur d'infidélité, est retournée dans le domicile conjugal où elle « *humbled herself to her husband*²² ». Elle prend la moindre dissension maritale très au sérieux expliquant à un couple en mésentente que « *as there [sic] sin was great so their repentance and tears must be great also*²³ ». Le modèle qu'elle cherche à imposer est celui du couple harmonieux cher aux valeurs domestiques de la pensée évangélique où la femme doit se montrer à la hauteur de « *the excellence of the female character in conjugal affection and fidelity*²⁴ » mentionné par les directeurs de la Société.

20. Missionary Society to Messrs Threlkeld & Ellis on their departure for Otaheite, London, Nov. 1815. School of Oriental and African Studies, CWM/LMS Incoming Correspondence, Box 2, Folder 2.

21. Journal of Mrs Hannah Crook, from 1st Sept. 1819 to August 1821, Mitchell Library, MLMSS 604.

22. *Ibid.*, 1 December 1820.

23. *Ibid.*, 14 September 1819.

24. Missionary Society to Messrs Threlkeld & Ellis on their departure for Otaheite, London, Nov. 1815. School of Oriental and African Studies, CWM/LMS Incoming correspondence,

La persévérance des missionnaires, ajoutée peut-être à d'autres raisons propres aux Polynésiens comme l'inquiétante dépopulation de leurs îles, a éradiqué l'infanticide ; reste le problème de l'éducation des enfants que Hannah désapprouve notant « *now they are very desirous of children and are very fond of them the great fault is their manner of bringing them up*²⁵ ».

Dans une société conforme à la morale évangélique, les enfants doivent être sous le strict contrôle des parents et sainement occupés. L'amour parental ne suffit pas. Il faut leur inculquer les valeurs protestantes de la discipline et de la diligence : « *We are quite at a loss to know what steps to take with the native children they are brought up in such a manner that we can bring them under no kind of restraint*²⁶. » Lorsqu'un héritier royal naît, Hannah est présente à l'accouchement, habillant de suite le nouveau-né à l'européenne et nourrissant l'espoir que les missionnaires auront le droit d'adopter l'enfant. Malgré des promesses dans ce sens, l'adoption n'aura jamais lieu. Peut-être les missionnaires avaient-ils trop présumé : l'échange de pratiques et de connaissances était une chose, la parenté et l'éducation des enfants une autre.

Sur le plan matériel, les efforts des épouses se portèrent surtout sur les sphères de la maison et de l'habillement. Le 12 décembre 1819, Hannah fait référence à un petit pamphlet qu'elle a rédigé à l'intention des femmes autochtones concernant les changements que la mission souhaite dans ces domaines, a « *little paper read telling you what we wish you to do respecting your houses and your dress*²⁷ ». Les missionnaires apprécient très peu les habitudes nomades de la population qui fragilisent leur pouvoir d'évangélisation et Hannah fait de son mieux pour décourager celles-ci, n'hésitant pas à refuser son consentement aux femmes de ses classes qui veulent s'absenter – « *others are desirous to go but do not like to go without my consent which I have refused to give*²⁸ ». Pour ces « civilisateurs », non seulement les Polynésiens doivent habiter en permanence dans des villages autour des stations missionnaires, mais également dans des maisons convenables selon leurs valeurs européennes, c'est-à-dire divisées en pièces, surtout pour dormir, et propres. Hannah fait une visite surprise dans les demeures un jour « *to see if I could stir up the people to be more cleanly in their houses to partition them with rooms*²⁹ » car, pour elle, « *good houses* » sont « *those that have bedrooms and that are clean*³⁰ ». Elle n'est pas contente de ce qu'elle y voit !

C'est au niveau vestimentaire que la convoitise matérielle des épouses missionnaires trouve sa plus forte expression. Bien que les femmes de la mission ne semblent pas avoir été excessivement choquées par l'indécence des habits indigènes – d'ailleurs elles eurent le plus grand mal à s'habiller convenablement

Box 2, Folder 2.

25. Journal of Mrs Hannah Crook, 10 November 1819.

26. *Ibid.*, 3 November 1819.

27. *Ibid.*, 12 December 1819.

28. *Ibid.*, 22 February 1820.

29. *Ibid.*, 12 December 1819.

30. *Ibid.*

elles-mêmes dans leur isolement -, dès 1819 presque toutes sont occupées à apprendre la couture à la population féminine. Le premier rapport de la mission de Huahine daté décembre 1819 fait état de cette action, de l'intérêt grandissant des Polynésiennes pour les robes européennes et de la satisfaction missionnaire à les voir ainsi vêtues :

When they procure a few yards of foreign cloth, it is not, as formerly, carelessly bound round their loins, but made up into a gown ; which gives them a much more decent appearance. Our sisters have, by every means in their power, contributed to their improvement ; and continually, at their respective houses, instruct in needle-work as many as they can get to attend, several of whom have made very considerable proficiency³¹.

De la même façon, les épouses missionnaires entreprennent d'apprendre aux Polynésiennes la confection de bonnets. À partir de 1821, Hannah Crook – qui avait été elle-même chapelière à Port Jackson – tient des classes hebdomadaires afin de leur apprendre cet art qu'elles ne tardent pas à prendre à leur compte à l'instar de la couture, comme le constate William Ellis « *Dress-making and straw-bonnet making [...] were certainly the first female occupations from civilized society introduced into the islands*³² ». Le but est double – que leurs sœurs indigènes « *might appear like Christian women*³³ » mais également que la population féminine soit sagement occupée à coudre et à confectionner des bonnets au lieu d'être en proie aux dangers de l'oisiveté – et, en fait, largement dépassé lorsque ces occupations deviennent les premières formes de travail féminin rémunérées dans les îles³⁴.

Deux autres aspects de l'action des épouses méritent d'être pris en compte dans cette étude des conséquences de la convoitise matérielle et sociale exprimée dans la mission « civilisatrice ». Premièrement, le fait que l'on retrouve encore aujourd'hui solidement ancrées dans la vie quotidienne de la Polynésie française des traces de cette action et, deuxièmement, le rôle joué dans la réussite de ses efforts missionnaires au féminin par l'existence préalable de comportements semblables dans la société polynésienne précontact.

Si toutes les actions des femmes de la mission n'eurent pas l'effet escompté, ce sont celles avec des résonances dans la réalité et le passé polynésien qui semblent avoir été, dans une certaine mesure, adoptées et développées, pas toujours selon les prévisions missionnaires. Les nouvelles formes vestimentaires proposées, facilitées sans doute par ce que Colchester a appelé le « *intriguing accident of history that missionaries and Pacific Islanders shared a common preoccu-*

31. Barff C., Davies J. & Ellis W., « First Report of the Mission of Huahine. Huahine, December 1819 » in *The Evangelical Magazine and Missionary Chronicle*, 1812, p. 443.

32. Ellis W., *Polynesian Researches, during a residence of nearly eight years in the Society and Sandwich Islands*, London, Fisher, Son & Jackson, 1829, vol. 2, p. 133.

33. Williams J., *A Narrative of Missionary Enterprises in the South Sea Islands*, London, J. Snow, 1837, p. 582.

34. Ellis W., *op. cit.*, p. 133.

*pation with clothing*³⁵ », sont encore décelables dans les tenues d'aujourd'hui. Les *himene*, chants polyphoniques omniprésents au temple mais également à toutes sortes d'occasions laïques, bien que très éloignés des *hymns* de l'Église évangélique britannique doivent beaucoup à l'importance accordée au chant par les épouses et leur persévérance à poursuivre leur travail dans la langue vernaculaire. Et, sur un plan strictement religieux, les multiples activités exclusivement féminines de la paroisse continuent non seulement l'œuvre des épouses de la *LMS* et de leurs successeurs, les femmes de pasteurs, mais aussi la tradition d'un monde précontact dans lequel une séparation genrée semble avoir existé, hommes et femmes mangeant chacun de leur côté ou assumant des tâches distinctes, telle la fabrication du *tapa* réservée aux femmes.

Donc, dans cet aperçu de l'œuvre féminine de la mission qui, en s'attaquant aux pratiques du quotidien, visait prioritairement à éduquer et à réformer, j'ai évoqué la force de cette action « civilisatrice » qui fut l'expression spécifique de la convoitise des épouses missionnaires vis-à-vis des âmes polynésiennes. Il conviendrait également de reconnaître et d'explorer l'influence exercée par leurs sœurs polynésiennes dans les changements encouragés et, plus difficile encore, d'appréhender les effets de ces relations féminines sur la vie des femmes britanniques elles-mêmes dans cette situation coloniale où, pour citer de nouveau les Comaroff « *signifiers were set afloat, fought over, and recaptured on both sides of the colonial encounter*³⁶ ».

Abstract: *Civilise* to convert. The weight of British women in the evangelization work of the first missionaries to settle in Oceania

The covetousness considered in this paper concerns the Polynesian soul and the missionary arena in which the battle for it was fought. Missionary work has often been seen as the precursor to the coming of colonists. In the Oceanian islands of what is today French Polynesia, the situation was more complex. Although it was British missionaries who first evangelized the majority of these islands of eastern Polynesia – from 1797 on with the arrival of the first men and women from the London Missionary Society –, Britain's colonial ambitions for this remote region remained lukewarm with the result that it was France, her European neighbour and rival who, by establishing a protectorate over Tahiti in 1842, became the colonizing power. However British missionary work had been fruitful, to such an extent that a kind of syncretism developed between the former Polynesian society of pre-contact times and the religion of the newly arrived British missionaries.

35. Colchester C., ed., *Clothing the Pacific*, Oxford, Berg, 2003, p. 6.

36. Comaroff J. and Comaroff J. L., *op. cit.*, p. 18.

Thus the bible these islanders embraced was that of British Protestants. France, despite both political and religious ambitions, would be forced to recognize this and to call on the Protestant Société des Missions Évangéliques de Paris to take over from the recalcitrant LMS envoys in order to establish a French religious presence in a land where Catholicism, more representative of the colonizing country, was struggling to gain a hold. Though some authors have seen a form of theocracy in the powerful influence of the British missionaries in Tahiti and the neighbouring islands, I believe the strength and impact of these missionaries to have been primarily due to the importance attached by these non-conformist evangelicals to the “civilizing” aims of their mission. In keeping with the thinking of the evangelical revival in 18th century Britain, the implementation of this “civilizing mission” fell essentially to women such as the LMS missionary wives. It is therefore principally in the light of the significant role and responsibilities allotted to women in such “civilizing” work that this paper considers these “missionaries” expression of spiritual covetousness in the islands of French Polynesia.

Le Japon et le Pacifique: histoire d'une relation complexe

Franck Michelin

Chercheur associé, université Paris-Sorbonne (Centre Roland Mousnier), Institut d'Asie orientale (Lyon), Maison franco-japonaise (Tôkyô)

Nous ferons peu mention des sources primaires et secondaires en langue japonaise dans cet article. Les personnes intéressées par ces références pourront se référer à notre thèse de doctorat¹.

Avant-propos

Archipel composé de 6 852 îles, dont 430 habitées, le Japon est un pays où la place occupée par la mer, tant pour les communications internes et externes qu'au sein de la culture, est prééminente². Si l'on pose comme hypothèse l'adage de Napoléon selon lequel « La politique des États est dans leur géographie », ce pays devrait être voué à un destin maritime. Or le Japon n'a pas toujours fait le choix de la mer³. Tout comme ce fut le cas pour l'Angleterre, c'est tout d'abord le continent qui l'a attiré, avant que les difficultés rencontrées en Asie du nord-est et les opportunités offertes par la mer ne soient à l'origine d'un renversement radical de ses orientations stratégiques.

1. *L'Indochine française et l'expansion vers le sud du Japon à l'orée de la Guerre du Pacifique. Politique étrangère et processus de décision, 29 juin 1940 – 8 décembre 1941*, thèse de doctorat de l'université Paris-Sorbonne (6 décembre 2014, 895 pages). Elle est téléchargeable sur le site e-sorbonne : <http://www.e-sorbonne.fr/theses/2014pa040160>. À paraître dans la collection « Empires » des Éditions Vendémiaire.

2. Pour une présentation de la géographie du Japon, voir Pelletier P., *Atlas du Japon*, Autrement, collection « Atlas/Monde », 2012.

3. Sur les relations des Japonais avec la mer, voir Amino Y., « Les Japonais et la mer », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 50^e Année – n° 2, *L'Histoire du Japon sous le regard des Japonais*, mars-avril 1995, p. 235-258.

Le Japon est, durant la première moitié du xx^e siècle, l'une des grandes puissances du Pacifique. Il inaugure alors le pivot vers le Pacifique en faisant de cette région, pour la première fois à l'époque moderne, un enjeu stratégique majeur⁴. C'est la force militaire qu'il a utilisée pour essayer de bâtir un bloc économique autonome vis-à-vis des États-Unis. Si cette construction, mal conçue, mise en œuvre hâtivement, a connu une fin tragique et souvent laissé un souvenir amer aux populations, elle n'en a pas moins inauguré une ère où le Sud-Est asiatique et l'Océanie sont devenus des acteurs de plein droit de ce monde.

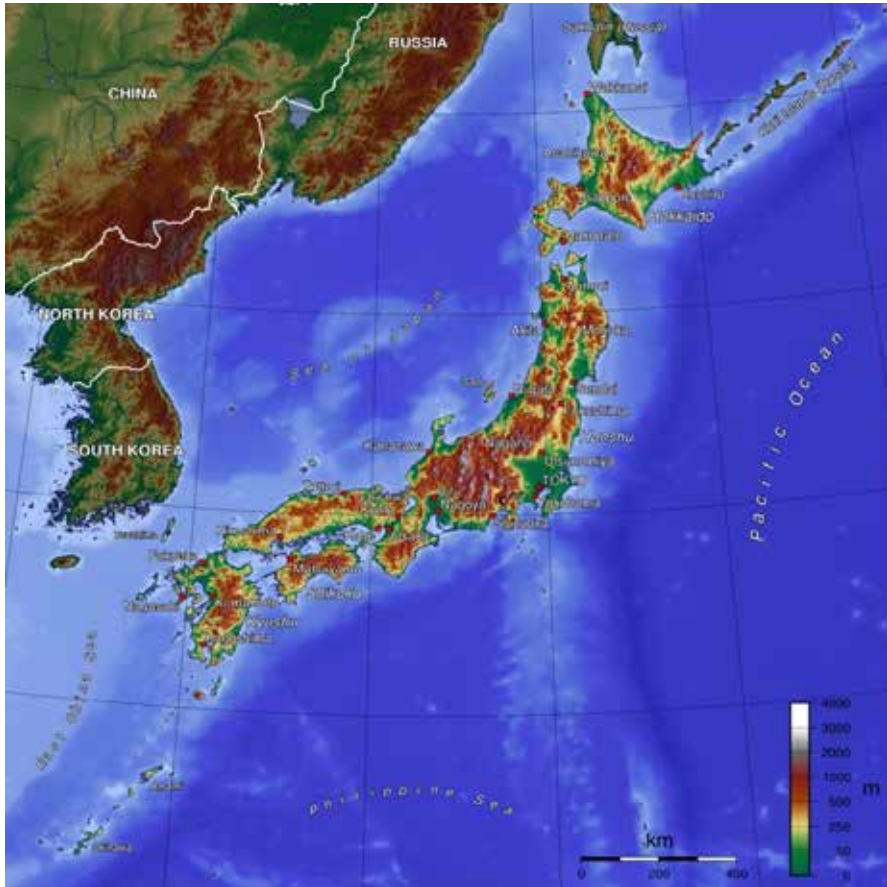
Cette période particulière de l'histoire de l'Océanie est riche d'enseignements. Outre l'empreinte qu'a laissée ce conflit dans la région, l'histoire peut nous aider à comprendre les enjeux à long terme qui la gouvernent. Peut-être aussi que les succès et les échecs de la politique japonaise pourraient nous offrir quelques clés pour aborder l'analyse des politiques des puissances émergentes de la région.

Entre ouverture et fermeture

Le Japon est un archipel adossé au continent asiatique. C'est par le sud de la péninsule coréenne qu'il s'en rapproche le plus, mais le nord de l'île de Kyûshû en est éloigné de 160 km – tandis que la France et l'Angleterre ne sont éloignées que de 33 km au niveau du Pas-de-Calais. Il en est assez proche pour en avoir reçu influences culturelles et apports migratoires depuis la préhistoire, mais assez éloigné pour que celles-ci soient restées diffuses et que la circulation des hommes et des biens ait été soumise à des ruptures et irrégularités.

Il faut souligner le fait que le Japon, à la différence des deux autres grandes civilisations sinisées que sont le Vietnam et la Corée, n'a jamais été placé sous le contrôle de l'empire chinois. Si l'influence de ce dernier est fondatrice dans la genèse et le développement de la civilisation et des structures étatiques au Japon, elle y a donné lieu à des manifestations généralement moins orthodoxes, comme on peut notamment le voir avec le bouddhisme et le confucianisme qui se sont sans doute plus éloignés du modèle chinois au Japon qu'ils ne l'ont fait au Vietnam ou en Corée.

4. Michelin F., « Le Japon et le basculement vers le Pacifique, 1940-1945 », Réseau Asie-Pacifique, CNRS, octobre 2015. (<http://www.gis-reseau-asie.org/les-articles-du-mois/japon-basculement-vers-pacifique-franck-michelin>).



Carte topographique du Japon.
Source : Wikimedia Atlas of the World.

Seconde caractéristique géographique majeure, le Japon est adossé à l’océan Pacifique sur toute sa longueur, soit 3 300 km d’Okinawa à Hokkaidô. C’est pourtant vers le continent que le Japon a regardé pendant la plus grande partie de son histoire, car s’il a pu entrer en relations avec l’extérieur par les mers situées à l’ouest et au sud – mer du Japon, mer de Chine orientale, mer de Chine méridionale -, et ce notamment grâce aux différentes îles qui constituaient autant d’étapes, l’océan Pacifique a longtemps constitué une barrière infranchissable vers l’est. La mer a bien joué le rôle d’une voie de communication pendant son histoire, mais aussi, voire peut-être surtout celui d’un rempart.

En effet, si les invasions sont venues de la mer, celle-ci a largement contribué à les faire échouer, comme ce fut le cas lors des invasions mongoles du XIII^e siècle. Ainsi, le Japon est resté à l’abri des tentatives de conquête jusqu’en 1945.



Les mers du Japon.

La mer est, en effet, infiniment plus dangereuse en Asie orientale qu'elle ne l'est en Europe. Tout au long de son histoire, la civilisation japonaise a nourri une crainte justifiée de la mer, et notamment de l'océan Pacifique dont viennent typhons et raz-de-marée. Dans la culture japonaise, les rives et les rivages sont des endroits où apparaissent les fantômes, où l'on pratique les exécutions, où vivent les parias⁵.

5. Au Moyen Âge, on parlait de *kawaramono*, c'est-à-dire de gens des rives, puis de *eta* et de *hinin* à l'époque d'Edo (1600-1868). Il s'agissait d'une population qui comprenait notamment en son sein des acteurs qui étaient victimes de discrimination de la même manière qu'en Europe, où ils étaient interdits de sépulture chrétienne. Aujourd'hui, on regroupe généralement ces populations sous le nom de *burakumin*, c'est-à-dire « les habitants des hameaux » ou « des quartiers », véritable caste de parias toujours victime de discriminations. Voir Sabouret J-F., *L'autre Japon : les burakumin*, La Découverte/Maspero, 1983, *passim*; Yoshie A., « Éviter la souillure : le

Jusqu'à l'époque contemporaine, les populations ont, dans la mesure du possible, évité de s'installer à proximité, non seulement des côtes, mais également des rivières en raison des pluies torrentielles qui frappent le pays lors du passage des typhons. Cela a donné lieu à une stratification sociale de l'habitat, les classes supérieures habitant sur les hauteurs (*yamate*), alors que les couches plus modestes habitent souvent dans les zones inondables (*shitamachi*).

Il y a toutefois une exception à cette image de la mer en tant que source de danger : la mer intérieure japonaise (Seto Naikai). Elle borde les îles de Kyûshû, Shikoku et l'ouest de l'île principale de Honshû. Favorisée par un climat clémente et des flots relativement calmes favorables à la navigation, elle constitue le berceau de la civilisation japonaise classique et peut, à ce titre, être qualifiée de « Méditerranée japonaise ». Elle est la seule mer que la civilisation japonaise envisage avec confiance, tendresse même.

Le Japon connaît, entre les xv^e et xvi^e siècles, une période de forte expansion maritime. Les populations côtières du sud du pays se lancent dans le commerce et la piraterie, encouragés par la fermeture de la Chine. Les marchands japonais sont actifs dans toute l'Asie du Sud-Est, où ils fondent de petites colonies, dont la plus connue à ce jour se trouvait dans la ville vietnamienne de Hôï An. Des villes portuaires actives se développent au Japon, telle Sakai qui est comparée par les Portugais à Venise⁶.

Le Pacifique reste largement inexploré jusqu'à l'arrivée jusqu'à l'arrivée des Européens. Ceux-ci arrivent par le sud, par la mer⁷. Si les Portugais arrivent au Japon via Goa, Malacca et Macao, de mer de Chine méridionale, les Espagnols, puis les Néerlandais arrivent au Japon par l'est, en traversant le Pacifique. Par la mer parviennent au Japon la technologie des armes à feu, le tabac, le maïs, le piment, le christianisme. Si le premier des trois unificateurs du Japon, Oda Nobunaga (1534-1582), accueille les Européens afin d'acquérir les technologies militaires dont il a besoin et voit dans le christianisme un moyen de contrer la puissance des sectes bouddhistes qui entravent l'unification du pays sous sa bannière, l'extension rapide de la nouvelle religion inquiète son successeur, Toyotomi Hideyoshi (1537-1598), qui inaugure les premières persécutions contre les chrétiens.

Le troisième *shôgun* Tokugawa, Iemitsu (1604-1651), craignant notamment que le christianisme serve les desseins expansionnistes des Espagnols, qui se sont emparés des Philippines, interdit cette religion et ferme l'archipel au monde, à l'exception de quelques fenêtres qui sont placées sous l'autorité du nouveau régime du shogounat à partir de 1631⁸. Parmi les Européens, seuls les

processus de civilisation dans le Japon ancien », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, *op. cit.*, p. 305 ; Pons P., *Misère et crime au Japon du xvii^e siècle à nos jours*, Paris, Éditions Gallimard, p. 34-35, 41-42, 49-51.

6. Amino Y., *op. cit.*, p. 252-253.

7. Les Portugais sont appelés par les Japonais « Barbares du sud » (*Nanbanjin*).

8. On parle, en japonais, de *bakufu*, c'est-à-dire de « gouvernement sous la tente », expression qui illustre l'origine militaire du régime.

Néerlandais sont autorisés à conserver un comptoir sur l'île artificielle de Dejima, à Nagasaki. Quant aux Japonais, ceux qui sont à l'étranger sont interdits de retour sous peine de mort, tandis que les habitants de l'archipel se voient interdire de sortir du pays. La construction de navires de grande dimension est interdite, seul le cabotage étant autorisé. Ainsi, le Japon oublie largement son espace maritime⁹.

Ambitions et frustrations

Le processus d'ouverture du Japon n'est pas brusque, bien que l'arrivée des « bateaux noirs » 10 du commodore Perry dans la baie d'Edo en 1853 le fasse souvent croire¹⁰. Tant les Russes, que les Britanniques et les Français ont tenté leur chance. Les Occidentaux s'approchent du Japon par le sud, et notamment par le royaume des Ryûkyû (l'actuel Okinawa), alors placé sous la double suzeraineté de la dynastie Qing et de la principauté japonaise de Satsuma. Si les Japonais décident de s'ouvrir devant la menace américaine, c'est en bonne partie parce que les Européens paraissent plus agressifs du fait de la Guerre de l'Opium. Le Japon échappe à la colonisation grâce à la Guerre de Sécession – qui met un coup d'arrêt aux velléités expansionnistes des États-Unis dans le Pacifique –, ainsi qu'à sa politique de multiplication des traités internationaux¹¹.

La pression exercée par les puissances occidentales oblige le Japon, non seulement à se renforcer économiquement et militairement, mais également à maîtriser son voisinage maritime. Jusqu'en 1853, il n'est inséré, ni dans le système tributaire chinois, ni dans celui de la diplomatie occidentale. L'ouverture du pays concédée aux Américains par le traité de Kanagawa (1854) ouvre une boîte de Pandore, car il doit très rapidement signer toute une série de traités inégaux avec les grandes puissances. Du point de vue diplomatique, l'intrusion occidentale en Asie orientale, marquée par les deux guerres de l'Opium, la colonisation de l'Asie du Sud-Est et l'essor de la puissance russe sur la côte pacifique signifient pour les États de la région la nécessité de s'adapter à l'ordre diplomatique westphalien.

Celui-ci, fondé sur des relations entre puissances formant un club de pays dits « civilisés », a pour caractéristiques la délimitation précise des frontières, la prise de possession de tous les territoires où la souveraineté n'est pas clairement définie, la constitution de sphères d'influences et de concessions, l'application de l'extraterritorialité aux ressortissants des puissances occidentales. Face à la conception occidentale des relations diplomatiques fondée sur des souveraine-

9. Voir Vié M., *Histoire du Japon des origines à Meiji*, Paris, PUF, collection « Que sais-je? », p. 90.

10. Edo est l'ancien nom de Tôkyô.

11. Voir Vié M., *ibid.*, p. 112; Jansen M.B., *The Making of Modern Japan*, Cambridge, Harvard University Press, chap. 9.

tés clairement délimitées dans l'espace, le Japon doit se hâter de fixer ses frontières. Il s'agit notamment d'intégrer Hokkaidô et Okinawa afin d'empêcher les autres puissances de mettre la main sur ces territoires encore imparfaitement rattachés à l'État japonais¹².

La condition mise à l'abrogation des traités inégaux étant une forme d'occidentalisation – et notamment la constitution d'un droit d'inspiration occidentale –, le Japon se lance dans cette tâche avec énergie, ce qui lui permet d'en obtenir l'abrogation au début du siècle suivant. En 1902, il devient une puissance régionale reconnue lorsqu'il signe un traité d'alliance avec le Royaume-Uni. S'il obtient définitivement le respect des « nations blanches » grâce à sa victoire sur la Russie (1905), le *statu quo* qui prévaut en Extrême-Orient reste défini par les puissances occidentales. Il ne cessera jamais néanmoins de le considérer comme défavorable à ses intérêts et lourd de menaces. L'humiliation culturelle permanente que constitue l'occidentalisation à marche forcée, ainsi que les vexations subies de la part de l'Occident en général, et des États-Unis en particulier qui se refusent à le considérer comme un membre à part entière du club des grandes puissances contribuent à créer un sentiment d'insécurité persistant.

C'est, en effet, face aux États-Unis que le Japon voit ses ambitions impériales et son désir de reconnaissance contrariés. Les premiers nourrissent des ambitions dans le Pacifique depuis le siècle précédent, l'océan étant perçu comme destiné à devenir, en quelque sorte, la prolongation de l'ouest du pays¹³. C'est afin de mettre un frein à la montée en puissance du Japon qu'ils proposent leur médiation pour mettre un terme à la Guerre russo-japonaise¹⁴. C'est toutefois lors de la conférence sur le désarmement de Washington (1922) que la crise prend forme¹⁵. Le Japon voit sa capacité en matière de navires de gros tonnages limitée. Cette limitation est considérée au Japon comme une humiliation nationale. En effet, la marine est l'instrument indispensable de sa sécurité et le moyen primordial pour une politique dans le Pacifique. Elle

12. Le royaume des Ryūkyū est aboli et intégré au Japon en 1879, au début de l'ère Meiji. Pays tributaire de l'empire chinois, ce n'est qu'à l'issue de la Première Guerre japonaise (1894-95) que la Chine renonce à ses droits sur ce qui est alors devenu le département d'Okinawa. Voir Jansen M.B., *ibid.*, chap. 13. Quant à l'île de Hokkaidô, où la population indigène des Aïnous a été peu à peu subjuguée pendant l'époque d'Edo, elle est définitivement annexée au territoire japonais en 1869, soit un an après l'instauration du nouveau régime de Meiji.

13. Ils annexent les Philippines à l'issue de leur victoire sur l'Espagne (1898) et d'un conflit contre la jeune république philippine (1899-1902). Ce conflit a fait l'objet de très peu d'études en langue française. Voir Reinhard W., *Petite histoire du colonialisme*, Paris, Belin, 1997, p. 225-226 ; Silbey D.J., *A War of Frontier and Empire: The Philippines-American War, 1899-1902*, New York, Hill and Wang, 2008, *passim*.

14. Le traité de paix russo-japonais est signé dans la ville américaine de Portsmouth. Concernant les origines de la rivalité américano-japonaise dans le Pacifique, voir Vié M., *Le Japon et le monde au XX^e siècle*, Paris, Masson, 1995, p. 72-78.

15. Duroselle J.-B., *Histoire des relations internationales de 1919 à 1945*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 101-107 ; Goldstein E., Maurer J. (ed.), *The Washington Conference, 1921-1922: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbor*, Londres, Routledge, 1994, *passim*.

est également, depuis sa victoire sur la flotte russe, une source de prestige. Or, la Conférence de Washington n'accorde au Japon qu'un rapport de 6 à 10 par rapport aux flottes britannique et américaine. Dans les faits, alors que les puissances anglophones doivent partager leur flotte entre plusieurs océans, le Japon peut concentrer la sienne dans le seul Pacifique¹⁶. L'interdiction de fortifier les îles du Pacifique – Japon exclu – est plus favorable au Japon, qui a fortifié les îles Bonin avant la conférence, qu'aux États-Unis qui ne peuvent alors créer de bases navales, ni à Guam, ni aux Philippines. Par contre, le Japon doit renoncer à son alliance privilégiée avec le Royaume-Uni au profit d'un traité quadripartite signé avec les États-Unis, le Royaume-Uni, et la France – le « traité des quatre puissances » –, qui vise à maintenir le *statu quo* dans le Pacifique.

Le Japon se heurte également aux États-Unis concernant la question migratoire. En effet, la volonté d'avoir une armée nombreuse amène le nouveau régime de Meiji à pratiquer une politique nataliste. Néanmoins, le Japon n'ayant pas la capacité à nourrir une population en croissance rapide, une émigration importante se dirige vers le Pacifique : Canada, Amérique latine, Nouvelle-Calédonie¹⁷ et surtout États-Unis – Hawaii et côte ouest. Ces derniers lancent une politique de limitation de l'immigration après la Première Guerre mondiale avec la loi de 1924. Celle-ci instaure des quotas qui visent particulièrement les populations d'Europe orientale et d'Asie afin de préserver la position majoritaire des populations originaires d'Europe du nord. Très mal ressentie par le Japon, cette loi y est alors qualifiée de « loi d'exclusion des immigrants japonais¹⁸ ».

Le moment fatidique de l'expansion vers le sud

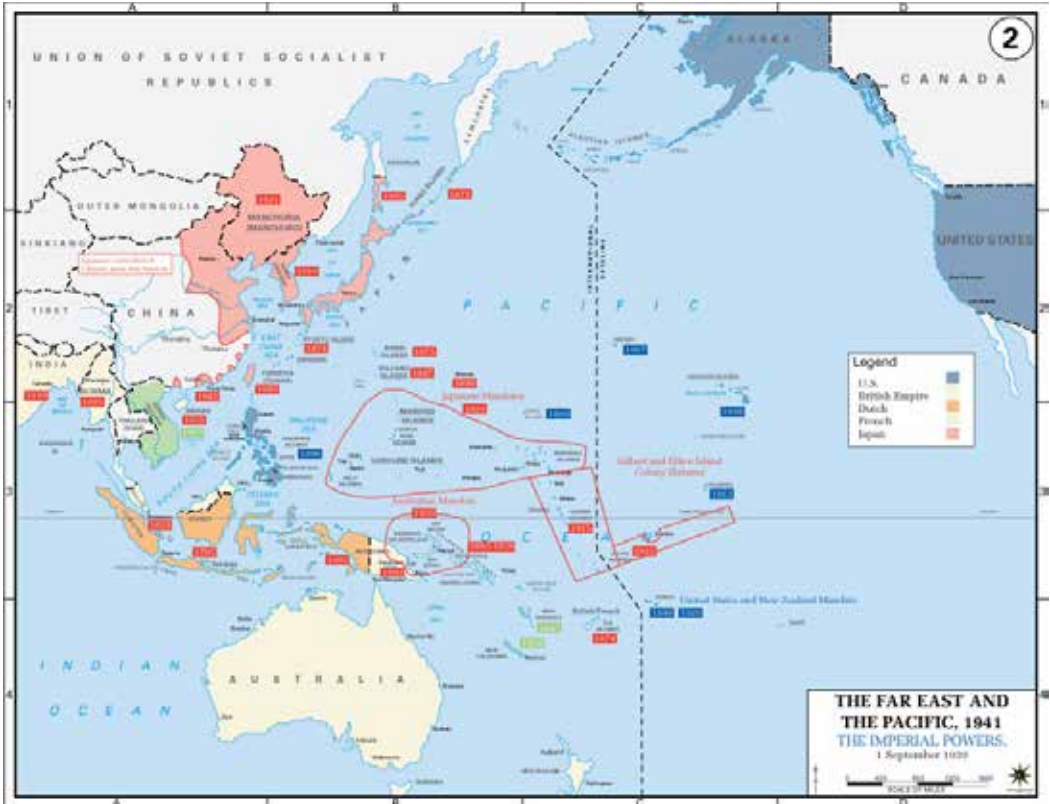
Depuis la fin du XIX^e siècle, le Japon se trouve face à un dilemme géopolitique : doit-il privilégier le nord-est du continent asiatique, ou bien le sud-est du continent et le Pacifique occidental ? C'est le nord qui est longtemps privilégié, en raison des questions de sécurité – guerre civile en Chine, révolution russe, question coréenne – et de l'expansion des intérêts japonais, notamment en Mandchourie. La politique expansionniste vers le nord bénéficie du soutien

16. C'est la France qui est la grande perdante car, alors qu'elle doit être présente sur toutes les mers du globe pour défendre son empire et ambitionne de reconstruire une flotte de premier rang, elle doit se résigner à accepter une limitation à un ratio deux fois inférieur à celui du Japon et égal à celui de l'Italie. Elle obtient toutefois que les sous-marins et les petites unités soient exclus du traité.

17. Concernant l'immigration japonaise en Nouvelle-Calédonie, voir Bencivengo Y., « L'immigration japonaise en Nouvelle-Calédonie : une illustration de l'affirmation du Japon dans le Pacifique », *Le Journal de la Société des Océanistes*, n° 135, 2012, p. 215-228.

18. Cette loi porte le nom d'*Immigration Act of 1924*, ou encore de *Johnson-Reed Act*. Voir Zolberg A.R., *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Harvard University Press, 2008, chap. 8.

de l'Armée de Terre et des milieux industriels. Jusqu'à la fin des années 1930, le sud est considéré sous deux angles. Premièrement, il s'agit d'une zone d'influence dans le Pacifique occidental où le Japon s'appuie sur sa flotte et sa présence commerciale. Deuxièmement, c'est une zone d'expansion territoriale potentielle en Asie du Sud-Est prenant pour appui Taïwan¹⁹.



Les empires coloniaux en Asie orientale et dans le Pacifique en 1939
(carte gracieusement fournie par le département d'histoire de l'académie militaire de West Point).

C'est la Première guerre mondiale, conflit de faible intensité en Asie orientale, qui constitue un tournant pour le Japon dans le Pacifique²⁰. En effet, celui-ci, allié du Royaume-Uni, s'empare des territoires allemands de Micronésie au nord de l'Équateur (Marshall, Carolines, Mariannes, Palau). Il obtient, à la Conférence de Paris, qu'ils soient placés sous son autorité sous la forme d'un

19. Michelin F., « La rencontre de deux destins : l'expansion vers le sud du Japon et l'Indochine française au mois de juin 1940 », *Ebisu. Études japonaises*, n° 30, septembre 2003, p. 6-12.

20. Yamamuro S., « Higashi Ajia shi ni okeru daiichiji sekai taisen » (La Première Guerre mondiale au sein de l'histoire de l'Asie orientale), traduit par Michelin F., in *Ebisu. Études japonaises*, n° 53, décembre 2016, p. 13-51.

mandat de la Société des Nations (SDN). Une politique de mise en œuvre est instaurée, avec notamment la fondation, dès 1921, de la « Compagnie pour le développement des mers du sud » – société semi-publique de développement – et l’encouragement à l’émigration depuis le Japon²¹.

Au cours des années 1930, le Japon s’enlise peu à peu sur le continent. Face à la crainte de voir ses intérêts mis à mal en Mandchourie, il la transforme en État fantoche, le Mandchoukouo. Le besoin de sécuriser sa conquête l’amène ensuite à élargir la zone qu’il contrôle, au point de menacer l’existence même du fragile État édifié par le Kuomintang. Le 7 juillet 1937 éclate la Seconde guerre sino-japonaise. L’élargissement d’un conflit local en affrontement de grande ampleur est dû à la volonté du cabinet de Konoe Fumimaro (1891-1945) de donner une leçon à Chiang Kaï-chek en le forçant à accepter l’hégémonie japonaise. Cependant, ce qui ne devait être qu’une opération de police devient une véritable guerre dans lequel le Japon s’enlise sans espoir de victoire rapide.

Cherchant à faire plier la Chine par l’application d’un blocus, le Japon amorce une descente vers le sud qui l’amène à se rapprocher de l’Indochine française et provoque un début de crise avec la France²². Néanmoins, la conquête de la Chine dans sa totalité n’est jamais à l’ordre du jour, et c’est la préparation d’un éventuel conflit avec l’URSS qui constitue la priorité de la stratégie japonaise. Or, les espoirs de prendre le contrôle de la Sibérie orientale s’effondrent à l’occasion d’une défaite cuisante subie par l’armée japonaise face à un général soviétique promis à un brillant avenir, Gueorgui Joukov. À la frontière de la République de Mongolie et de la Mandchourie, au lieu-dit de Nomonhan²³, se déroule une guerre non déclarée de mai à août 1939. Défait, le Japon doit renoncer à ses rêves d’expansion dans le nord de l’Asie²⁴. Le Pacte de non-agression germano-soviétique est perçu par le Japon comme une trahison de l’allié allemand qui l’isole sur la scène internationale²⁵. Si cet isolement le pousse à se déclarer neutre lors du déclenchement de la guerre en Europe, il l’amène aussi à s’intéresser de plus en plus aux régions méridionales comme porte de sortie d’un *statu quo* jugé néfaste à ses intérêts.

Le Japon lorgne l’Asie du Sud-Est depuis plusieurs années comme source potentielle de ressources naturelles. En effet, il connaît une dépendance à peu près totale sur le plan économique vis-à-vis des États-Unis, dépendance qui

21. Peattie M.R., « “Nanshin” : The « Southward Advance, » 1931-1941, as a Prelude to the Japanese Occupation of Southeast Asia », in Duus P., Myers R.H., Peattie M.R. (ed.), *The Japanese Wartime Empire, 1931-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 205-206.

22. Michelin F., « Décider et agir. L’intrusion japonaise en Indochine française (juin 1940) », *Vingtième Siècle*, n° 83, juillet 2004, p. 76-77.

23. Ou « Halhin Gol ».

24. Coox A.D., *The Anatomy of a Small War: The Soviet-Japanese Struggle for Changkufeng/Khasan*, 1938, Westport, Greenwood Press, 1977, *passim*.

25. Le Japon est lié à l’Allemagne et l’Italie, depuis 1936, dans le cadre du Pacte anti-Komintern.

s'est aggravée depuis le début du conflit avec la Chine. Il poursuit le conflit grâce aux matières premières, produits finis et semi-finis, ainsi qu'aux capitaux américains. Le risque de voir le robinet américain se fermer l'amène à rechercher d'autres sources d'approvisionnement. Or, s'il importe, en 1941, 90 % de son pétrole des États-Unis, 10 % proviennent des Indes orientales néerlandaises²⁶. Il considère la colonie batave comme essentielle, car en mesure de lui fournir les clés de son indépendance économique. Il engage des négociations avec elle dès 1934, mais sans succès²⁷. L'exil du Gouvernement néerlandais à Londres au mois de mai 1940 complique les choses en plaçant la colonie sous protection britannique.

Ce sont les victoires allemandes en Europe qui ouvrent toutes grandes les portes du Sud-Est asiatique aux ambitions japonaises²⁸. Pour le Japon, toute opération dans la région risque alors de précipiter un conflit qu'il ne se sent pas capable de mener seul. Or l'occupation par l'Allemagne des Pays-Bas, de la France et la perspective de voir la Grande-Bretagne subir le même sort créent une opportunité unique qui l'incite à réorienter sa politique étrangère.

Dès le moment où la défaite de la France s'annonce, le Japon prépare des plans visant à occuper l'Indochine²⁹. L'envoi au Tonkin d'une mission de contrôle militaire au début du mois de juillet précède de peu la chute du cabinet Yonai, le 22 juillet. Le nouveau Premier ministre, Konoe Fumimaro, a pour programme l'expansion vers le sud couplée à une alliance avec Berlin. Le 27 juillet, il promulgue les « Principes directeurs des mesures à prendre face aux



26. Peattie M. R., *op. cit.*, p. 122. Visite de Matsuoaka à Berlin, mars 1941.

27. Murayama Y., « Daiichiji nichiran kaishô » (Le premier tour des négociations nippono-néerlandaises), Shimizu Hajime (eds.), *Ryô-taisen kan Nihon – Tônan-Ajia kankei no shosô* (Aspects divers des relations entre le Japon et l'Asie du Sud-Est entre les deux guerres mondiales), Tôkyô, Ajia Keizai Kenkyûjo, 1986.

28. Michelin F., « La rencontre de deux destins : l'expansion vers le sud du Japon et l'Indochine française au mois de juin 1940 », *op. cit.*, p. 14-16.

29. « Principes directeurs pour résoudre le conflit avec la Chine en amenant la France à accepter nos demandes », 1^{er} juin 1940.

changements qui affectent la situation mondiale », document qui pose les bases de cette nouvelle politique. L'expansion territoriale et l'entrée de plain-pied dans l'Axe s'accompagnent d'un début de fascisation du système politique, avec l'institution d'un parti unique, et d'un durcissement de la censure³⁰.

Les négociations du Pacte tripartite sont menées à Tôkyô, au mois de septembre 1940, par le nouveau ministre des Affaires étrangères, Matsuoka Yô-suke, dans la foulée de celles qui ont lieu avec l'ambassadeur de France en vue de l'ouverture des portes de l'Indochine française. L'objectif est double : intimider les États-Unis, tout en préparant l'édification d'un bloc économique réunissant l'Allemagne, l'Italie, l'URSS et le Japon. Le pacte est signé le 27 septembre 1940, soit le lendemain de l'occupation du Tonkin. Loin d'intimider les États-Unis, il provoque un revirement de son opinion publique qui, pour la première fois, en vient à considérer un conflit avec le Japon comme probable³¹.

L'invasion du nord de l'Indochine française et l'alliance allemande forment un binôme inséparable, non seulement parce qu'elles ont été conçues comme les deux piliers de la nouvelle politique étrangère du Japon, mais également parce qu'elles provoquent une crise avec Washington qui, pendant quatorze mois, mène la relation américano-japonaise d'une situation faite de rivalité potentielle et d'opposition de principes à la confrontation armée. Ainsi, il n'est pas exagéré de dire que la confrontation américano-japonaise dans le Pacifique a pris racine en Indochine³².

L'Indochine passe sous contrôle japonais, en plusieurs étapes, de septembre 1940 à juillet 1941. À l'occupation du Tonkin succède un début de colonisation économique, ainsi qu'un resserrement dudit contrôle à l'issue de la médiation du Japon dans le conflit franco-thaïlandais. Au mois de juillet 1941, le Japon n'a pas besoin de recourir à la force pour obtenir l'occupation de l'ensemble de la colonie. Ainsi, l'Indochine devient la première étape de la « Sphère de coprosperité de la Grande Asie orientale³³ ».

Il s'agit d'une stratégie téméraire, car les moyens choisis sont difficiles à mettre en œuvre. Les ambitions affichées entraînent un accroissement rapide des besoins en ressources naturelles, alors que les territoires convoités sont en-

30. Berger G.M., *Parties out of power in Japan, 1931-1941*, Princeton, Princeton University Press, 1977, p. 327-341.

31. Feis H., *Road to Pearl Harbor. The Coming of the War Between the United States and Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1950,

32. Michelin F., « The Pacific War Started in Indochina : the Occupation of French Indochina and the Route to Pearl Harbor », in Actes du colloque international *Vietnam-Indochina-Japan's relation during the Second World War Document and Interpretation* (University of Social Sciences and Humanities – Vietnam National University Hanoï, 19 septembre 2015), Waseda University, 2017 p. 54-59.

33. Michelin F., « La Sphère de coprosperité de la Grande Asie orientale : réflexion sur un régionalisme asiatique », in Actes du colloque : *Le Dialogue Asie-Europe, XIX^e-XX^e siècles* (3-4 juin 2016, université Paris-I Panthéon-Sorbonne), *Relations internationales*, n° 168, janvier 2017, p. 9-28.

core, pour une large part, sous-exploités. Capitaux et temps sont donc nécessaires, choses dont manque cruellement le Japon. Il apparaît de plus en plus clairement que s'emparer de ces territoires provoquera un conflit avec les États-Unis, et le temps de la guerre n'est pas propice à la mise en valeur de territoires étendus, mal connus, dispersés et difficiles d'accès. Le danger d'un conflit avec les puissances anglophones s'affirmant au fur et à mesure que le Japon descend vers le sud, et Tôkyô refusant de céder aux exigences croissantes de Washington, s'emparer des ressources de l'Asie du Sud-Est devient la seule solution pour construire un bloc autonome capable de faire face en cas de conflit ou de blocus, mais pour cela, il faut faire la guerre : le Japon doit trancher le nœud gordien. Ainsi, c'est la quête de la sécurité absolue qui crée le danger.

Pour l'opinion américaine, bien que l'image du Japon se soit détériorée gravement depuis l'invasion de la Chine en 1937, l'Asie orientale et le Pacifique restent secondaires si on les compare à l'Europe. Plus que tout autre pays, c'est le Royaume-Uni qui compte pour les États-Unis, comme le montrent les premières mesures prises dès 1940 pour lui venir en aide dans son conflit avec l'Allemagne, et ce malgré l'isolationnisme affiché par Washington³⁴. Il faut absolument éviter une défaite ou un renoncement de Londres qui entérineraient l'hégémonie allemande en Europe.

Le maintien dans l'empire britannique de l'Inde étant indispensable à Londres pour poursuivre le combat, Washington se doit de dissuader Tôkyô de toute velléité agressive. Ainsi, c'est le conflit en Europe qui est l'origine du durcissement marqué de l'attitude américaine vis-à-vis du Japon.

Afin de dissuader le Japon de menacer l'empire britannique – et notamment le verrou de Singapour –, les États-Unis ont recours à la seule arme à leur disposition : celle des sanctions économiques³⁵. Si le Japon sous-estime la détermination des États-Unis, c'est surtout le durcissement rapide des sanctions qui le prend au dépourvu et provoque son intransigeance³⁶. Celles-ci connaissent, en effet, une accélération après le 18 juillet 1941, date à laquelle Roosevelt donne son accord³⁷. S'appliquant au pétrole, aux matériaux ferreux,

34. Le 2 septembre 1940 est signé le *Destroyers for Bases Agreement* entre les deux pays, qui octroie à la marine britannique 50 destroyers américains contre le droit pour les États-Unis d'établir des bases dans les colonies britanniques. Ce sera ensuite la loi « Prêt-Bail », signée le 11 mars 1941.

35. Le Secrétaire d'État Cordell Hull déclare, dès le 26 septembre 1940 que son pays interdira les exportations d'essence pour avions, d'acier et de ferrailles à partir du 16 octobre. Cela démontre que c'est bien l'invasion de l'Indochine qui déclenche la crise, car la signature du Pacte Tripartite ne sera connue des États-Unis que le lendemain, 27 septembre. Cf. Divine R.A., *The Reluctant Belligerent: American Entry Into World War II*, New York, McGraw-Hill, 1979, p. 100-101.

36. Hull craint alors cet effet contraire d'un embargo sur le pétrole. Cf. Barnhart M.A., *Japan Prepares for Total War: the Search for Economic Security, 1919-1941*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 226.

37. *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*, Washington, United States Government Printing Office, 1941, vol. IV, p. 332-333.

puis aux avoirs financiers, elles condamnent la machine de guerre japonaise à une paralysie certaine dans un délai de deux à trois ans³⁸.

Le Japon se trouve ainsi face à un dilemme. Soit il subit les sanctions américaines sans combattre, et il devra, au bout de ce délai, retirer ses forces de Chine et d'Indochine. Soit il utilise la force armée pour rejeter la flotte américaine du Pacifique occidental et s'emparer des colonies occidentales, mais alors, il court le risque d'une défaite militaire s'il échoue à l'emporter dans un délai de deux ans.

Au mois de juillet 1941, la Marine japonaise se résigne à déclencher rapidement un affrontement avec les États-Unis afin de s'emparer du pétrole néerlandais et de profiter de sa supériorité du moment³⁹.

Bien entendu, le Japon aurait pu retirer ses forces d'Indochine et essayer de trouver un compromis avec Washington, mais cela aurait supposé qu'il fût prêt à faire des concessions et que les sanctions américaines fussent progressives. Or, les plans japonais ne considèrent la possibilité d'un renoncement à l'affrontement qu'à la condition que les Anglo-Américains les laissent s'emparer des ressources des Indes orientales néerlandaises, ce qui est inacceptable pour les protecteurs du gouvernement batave en exil à Londres. Ainsi, si la probabilité de l'affrontement n'apparaît certaine qu'à partir de l'été 1941, la volonté du Japon de ne pas retirer ses troupes de Chine et de rompre coûte que coûte sa dépendance économique vis-à-vis des États-Unis en s'emparant du pétrole des Indes néerlandaises rend le conflit à peu près inévitable. Or, l'occupation de l'Indochine française constitue un préambule indispensable à une invasion de la colonie néerlandaise. Ainsi, c'est l'invasion de l'Indochine qui scelle le destin du Japon en précipitant une crise diplomatique de quatorze mois avec les États-Unis, crise qui a pour issue l'ouverture d'un nouveau front majeur au sein de la Seconde guerre mondiale, connu sous le nom de « Guerre du Pacifique ».

Au Japon, le mouvement vers la guerre s'accélère le 3 septembre lorsque le Gouvernement et les commandements militaires décident l'entrée en guerre contre les États-Unis si des progrès significatifs n'ont pas été réalisés dans les négociations d'ici le début du mois d'octobre. Incapable d'obtenir l'accord de l'Armée de Terre pour un retrait de Chine et d'Indochine – condition émise par Washington –, devant le refus de Roosevelt de le rencontrer, refusant enfin de prendre la responsabilité d'un conflit avec les États-Unis, Konoe quitte le pouvoir le 18 octobre⁴⁰. La nomination au poste de Premier ministre du gé-

38. Utley J.G., *Going To War With Japan, 1937-1941*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1985, p. 153-156.

39. C'est ce que préconise le commandant en chef de la Marine, Nagano Osami, lors de la Réunion de Liaison entre le cabinet et l'État-Major impérial du 21 juillet 1941.

40. Le récit détaillé de ces événements est fait dans le journal de travail du « groupe pour la direction de la guerre » (*sensô shidôhan*) de la Section de l'Armée de Terre de l'État-Major impérial intitulé *Journal secret de la guerre (Kimitsu sensô nissbi)*. Une autre source importante est le journal du chef de l'État-Major de l'Armée de Terre, Sugiyama Hajime.

néral Tôjô Hideki achève de convaincre Washington des vellétés belliqueuses de Tôkyô.

Alors que les ambassadeurs japonais à Washington transmettent des propositions en vue d'un accord, la connaissance par les Américains de l'envoi de renforts en Indochine grâce à la percée du code japonais les pousse à l'intransigeance⁴¹. Le Secrétaire d'État Cordell Hull propose, le 26 novembre, un texte qui restera pour la postérité sous le nom de *Hull note*: un plan en dix points qui demande le retrait total des forces japonaises d'Indochine et de Chine⁴². Considérée comme un ultimatum par Tôjô, elle est ignorée et la décision définitive d'entrer en guerre est entérinée le 1^{er} décembre en présence de l'Empereur.



Chasseurs Zero sur le pont du porte-avions Akagi en partance pour la seconde vague d'assaut sur Pearl Harbor.

Source: Werneth R., *Beyond Pearl Harbor: The Untold Stories of Japan's Naval Airmen*, Schiffer Military History, 2008, p. 193.

Transformer le Pacifique en forteresse

Au début du conflit, le Japon possède un net avantage militaire sur les États-Unis. Ces derniers possèdent des forces terrestres très limitées, et si leur marine est la première au monde, ils doivent en diviser les forces entre deux océans. En outre, la plus grande partie de leur flotte du Pacifique est coulée dans le port de Pearl Harbor dès le début du conflit. Le Japon possède la meilleure aéronavale du monde, l'amiral le plus brillant – Yamamoto Isoroku –, le meilleur chasseur au monde – le Mitsubishi A6M2, dit *Zero*⁴³ –, ainsi qu'une armée de terre aguerrie.

41. Barnhart M.A., *ibid.*, p. 234-236; Utley J.G., *ibid.*, p. 167-171.

42. Pour le texte complet, cf. <http://www.ibiblio.org/pha/timeline/411126bpw.html>

43. Le concepteur du plan d'attaque de Pearl Harbor, Genda Minoru, en poste à Londres comme attaché militaire de 1938 à 1940, juge le Zero supérieur au Spitfire. Cf. Michelin F., « Genda Minoru », in Murraciale J-F., Piketty G. (eds.), *Encyclopédie de la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Robert Laffont, 2015, p. 493-494.

L'exploitation des ressources de l'Asie du Sud-Est à des fins militaires nécessite, outre l'occupation rapide de la région, du temps pour la mise en œuvre, ainsi que le contrôle des voies de communication pour les acheminer vers le Japon. La première condition est réunie très rapidement au début du conflit, les forces japonaises occupant en une demi-année un territoire allant de la Birmanie à la Nouvelle-Guinée et aux îles Aléoutiennes. Jamais, dans l'histoire, un pays n'avait conquis une zone si vaste en si peu de temps.

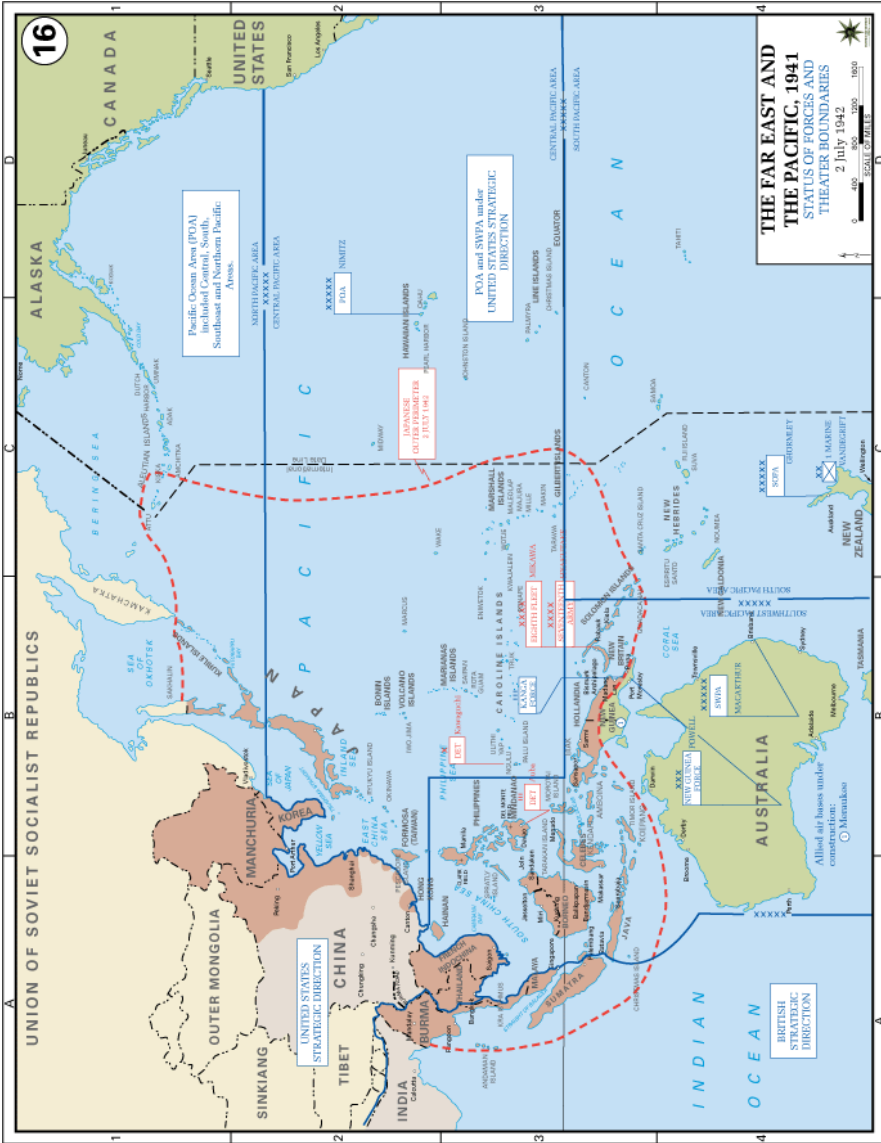
Si l'avancée des forces japonaises semble irrésistible, protéger les lignes de communications, acheminer les troupes, mettre en place l'exploitation économique de cette zone immense dépassent les capacités économiques et logistiques du Japon. Le temps court du conflit ne lui laisse pas la possibilité de construire le bloc économique dont il a besoin. En outre, le nouvel ordre économique perturbe le système d'échanges en place, provoquant le plus souvent un appauvrissement des populations locales, car si la propagande justifie les conquêtes par une volonté de libérer les peuples d'Asie, de telles considérations ne déterminent absolument pas les décisions des autorités centrales qui mettent en coupe réglée l'Asie orientale et l'Océanie occidentale. La « Sphère de coprosperité de la Grande Asie orientale » est, en effet, bâtie sur une hiérarchie des peuples. Celle-ci est conçue comme immuable, le peuple japonais étant destiné à diriger la région pour l'éternité. La destruction des empires coloniaux occidentaux va de pair avec sa substitution par un ordre impérialiste japonais. L'idéologie panasiatiste doit permettre de dépasser cette contradiction en contribuant à obtenir la coopération des élites asiatiques⁴⁴.

Le but du Japon consiste à transformer le Pacifique occidental en une forteresse imprenable. À cette fin, il doit d'abord rejeter l'US Navy du Pacifique occidental, tandis qu'il se lance dans l'exploitation des ressources de l'Asie du Sud-Est. Or la tactique navale est en train de changer profondément en faveur de l'aviation embarquée. Si le Japon possède la première arme aéronavale du monde, le contrôle du Pacifique exige la mise hors de combat de sa rivale américaine⁴⁵. À Pearl Harbor, l'aviation japonaise coule la plus grande partie des cuirassés américains, mais les porte-avions ne sont pas là. Par deux fois – lors des batailles de la mer de Corail (4-8 mai 1942) et de Midway (4-7 juin 1942) –, la flotte japonaise les retrouve sur son chemin. Lors de la seconde bataille, elle perd le fleuron de son aviation embarquée⁴⁶.

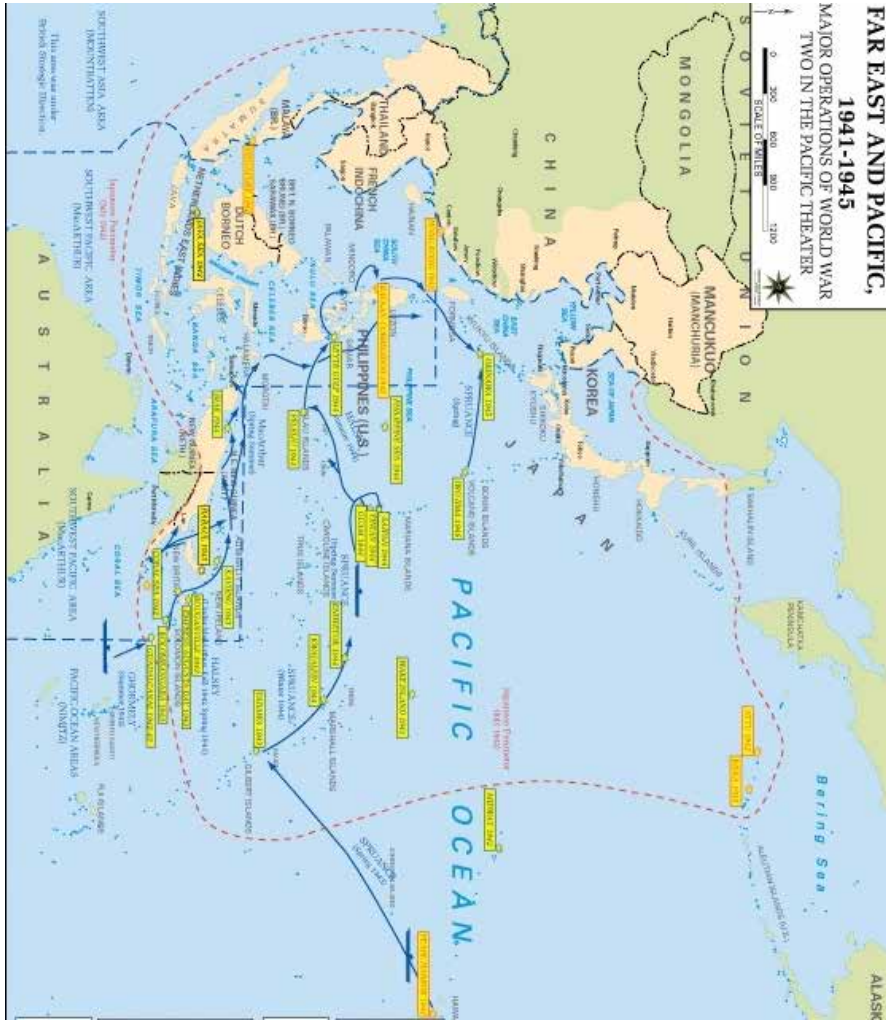
44. Michelin F., « La rencontre de deux destins : l'expansion vers le sud du Japon et l'Indochine française au mois de juin 1940 », *op. cit.*, p. 6-9.

45. Evans D.C., Peattie M.R., *Kaigun : Strategy, Tactics, and Technology in the Imperial Japanese Navy 1887-1941*, Barnsley, Seaforth Publishing, 2012, p. 299-352.

46. *Ibid.*, p. 488-491.



Zone occupée par l'armée japonaise au début de la Guerre du Pacifique.
Carte gracieusement fournie par le département d'histoire de l'académie militaire de West Point.

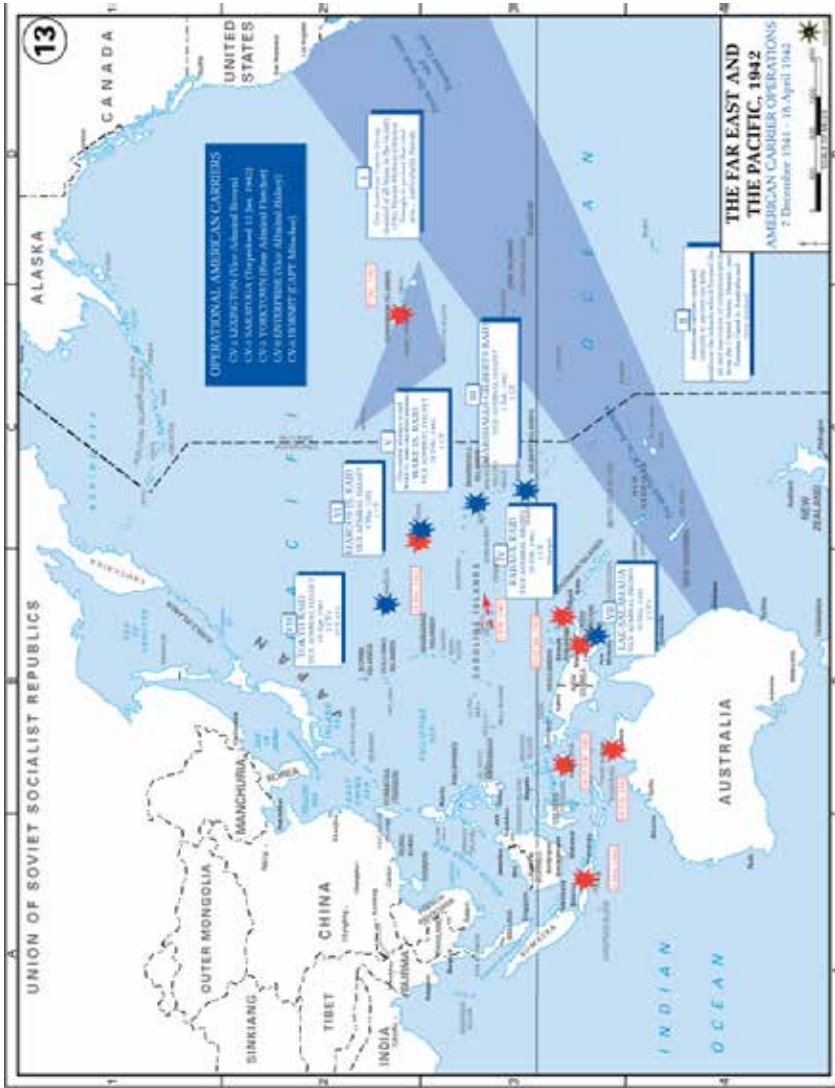


Offensives des forces américaines sur le Japon.

Carte gracieusement fournie par le département d'histoire de l'académie militaire de West Point.

Si les Japonais connaissent la supériorité économique des États-Unis – qui ont alors un PIB cinq fois supérieur au leur⁴⁷ -, ils ont tendance à sous-estimer la valeur combattive du peuple américain et de ses forces armées. Ce qui surprend les Japonais, c'est la rapidité et la vigueur de la contre-attaque américaine : dès le mois d'août 1942, celle-ci débute à Guadalcanal.

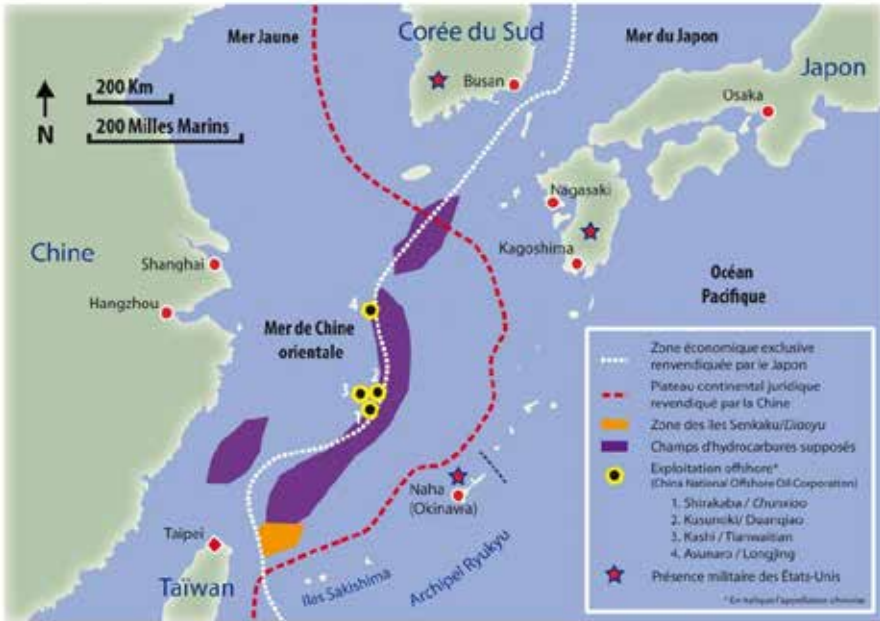
47. Harrison M., « The Economics of World War II: an Overview », in Mark Harrison (ed.), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 27.



Opérations des forces aéronavales américaines 7 décembre 1941 – 18 avril 1942. Carte gracieusement fournie par le département d'histoire de l'académie militaire de West Point.

Or, c'est la Nouvelle-Calédonie qui la rend possible. En effet, face aux offensives japonaises, les États-Unis courent le risque de ne plus être en mesure de contre-attaquer si la route qui les relie à l'Australie est coupée. La Nouvelle-

Calédonie, passée à la dissidence gaulliste⁴⁸, joue un rôle essentiel en abritant deux bases américaines. C'est le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein du camp allié qui rend possible la contre-attaque américaine à Guadalcanal⁴⁹.



Jean-Emmanuel Medina, Centre de droit international, Université Jean Moulin Lyon 3.

www.diploweb.com, avril 2013

Carte du conflit territorial Japon/Chine en mer de Chine orientale.

Défait, le Japon perd l'initiative des opérations. À partir du mois de février 1943, l'équilibre des forces penche irrésistiblement en faveur des États-Unis, la supériorité industrielle et technologique américaine jouant à plein. En outre, les choix tactiques de la marine japonaise – qui visent à enrayer la progression de la flotte américaine en disposant ses unités près du front – ont pour conséquence de négliger la protection des convois. À la fin de la guerre, la marine marchande japonaise est à peu près anéantie. Le Japon connaît un effondrement économique général et la plupart de ses cités sont rasées par les bombardements massifs.

Malgré la nette supériorité américaine, le Japon parvient pourtant à résister jusqu'au mois d'août 1945. La priorité donnée par les États-Unis au front européen et les caractéristiques du théâtre opérationnel du Pacifique – constitué

48. Turpin F., *De Gaulle, les gaullistes et l'Indochine, 1940-1956*, Paris, Les Indes Savantes, 2005, p. 36. Voir également la thèse publiée de Kurtovitch I., *La vie politique en Nouvelle-Calédonie : 1940-1953*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000.

49. De Gaulle C., *Mémoires de guerre. L'appel : 1940-1942*, Paris, Plon, 1954, p. 235-238.

d'une myriade d'îles – retardent longtemps la défaite japonaise. Au lieu de chercher à s'emparer de la plus grande partie des territoires sous contrôle japonais, la stratégie en sauts de puces permet d'attaquer le Japon au cœur. Ainsi, au moment de la défaite, le Japon contrôle encore la plus grande partie de l'Asie du Sud-Est, de la Chine « utile », ainsi que du Pacifique occidental.

L'occupation par le Japon de la partie occidentale du Pacifique, quoiqu'éphémère, a essentiellement deux conséquences. La première est le lancement d'un mouvement de décolonisation qui mène une grande partie des colonies occidentales à l'indépendance. En effet, son action de destruction de la présence occidentale dans la région Asie-Pacifique précipite un mouvement qui était encore souvent balbutiant avant la guerre. La seconde conséquence consiste dans le basculement du monde vers le Pacifique. En déclenchant ce conflit, le Japon relie les fronts de l'Asie orientale et de l'Océanie à ceux de l'Europe, faisant ainsi du Pacifique, pour la première fois de l'ère moderne, un acteur de son histoire⁵⁰.

Un espace maritime à recouvrer et à protéger

La défaite est à l'origine, pour le Japon, d'un recul territorial et géopolitique majeur, puisqu'il passe d'un statut de grande puissance à celui de protectorat américain coupé de son environnement régional. Les États-Unis lui retirent sa souveraineté sur les archipels qui le bordent, tant à l'est – les îles Bonin – qu'au sud – Okinawa. Écarté d'Asie et du Pacifique, le Japon devient un territoire relié de manière quasi exclusive aux États-Unis⁵¹. L'URSS, quant à elle, obtient la cession des îles Kouriles et annexe illégalement un groupe d'îles de Hokkaidō⁵².

Le Japon ne recouvre sa pleine souveraineté qu'en 1952, avec le traité de San Francisco, mais les îles Bonin ne lui sont rétrocédées qu'en 1966, et l'archipel d'Okinawa qu'en 1972. L'île d'Okinawa abrite la principale base aérienne américaine en Asie. Son utilisation par l'armée américaine pour bombarder le Vietnam en fait le point focal du mouvement pacifiste japonais, et ce d'autant plus qu'elle avait été la seule partie du territoire japonais proprement dit à devenir un champ de bataille pendant la Guerre du Pacifique et qu'un tiers de sa population avait péri⁵³.

50. Concernant le rôle joué par le Japon dans le basculement du monde vers le Pacifique, voir Franck Michelin, *Le Japon et le basculement vers le Pacifique, 1940-1945*, article publié en ligne sur le site du Réseau Asie et Pacifique du CNRS: #

51. Vié M., *Le Japon et le monde au XX^e siècle, op. cit.*, p. 253.

52. Il s'agit des îles Eorofu, Shikotan, Kunashiri, et des îles Habomai. Les Soviétiques les ont annexées sous le prétexte qu'elles auraient constitué l'extrémité méridionale des îles Kouriles, cédées par le Japon à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale. La résolution de cette question est toujours en suspens, toute tentative de compromis agitant les cercles nationalistes au Japon et en Russie, tandis que les gouvernements des deux pays s'en servent de moyen de pression.

53. Havens T.R.H., *Fire Across the Sea: The Vietnam War and Japan 1965-1975*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 22-29; Buruma I., *The wages of Guilt: Memories of War in Germany and Japan*, New York, Penguin Books, 1994, p. 285.

Sa restitution est l'enjeu de négociations secrètes entre Washington et Tôkyô et ce n'est que la promesse faite par le Japon aux États-Unis qu'ils pourront continuer d'y utiliser les bases qui permet de les conclure. Cette condition est gardée secrète et n'est révélée par le journal japonais *Mainichi* que par une fuite. Okinawa est ainsi utilisée par le Japon comme gage de son indépendance et reste l'otage de la collaboration militaire américano-japonaise. L'abcès est toujours aujourd'hui douloureux, la majorité des forces américaines stationnées au Japon l'étant sur la petite île d'Okinawa, où la population réagit extrêmement mal à des incidents créés par des membres du personnel militaire américain. Ceux-ci, quand ils sont accusés de crimes sont en effet soustraits à la justice japonaise pour être jugés par la justice militaire américaine, ce qui ajoute à la très forte hostilité de la population locale⁵⁴.

La route qui relie le Japon au détroit de Malacca via Okinawa et la mer de Chine méridionale est vitale pour l'économie du pays. La principale raison est la dépendance du pays envers les hydrocarbures du golfe persique. C'est aussi une route stratégique indispensable à sa défense. Or, la question de l'archipel d'Okinawa est centrale pour le Japon, non seulement parce que l'archipel a toujours été considéré comme partie intégrante du pays par les grandes puissances depuis l'époque Meiji, mais aussi parce que plane sur lui le danger d'une contestation de la part de la Chine.

La menace chinoise sur les voies de communication du Japon est venue par le biais de revendications exprimées sur les îles Senkaku. Il s'agit de deux îles, aujourd'hui inhabitées, qui font partie administrativement du département d'Okinawa. Le Japon en a pris possession en 1895, au moment où, par le traité de Shimonoseki, la Chine reconnaissait sa défaite et cédait Taïwan au Japon. L'ambiguïté vient de là, car la Chine revendique ces îles comme appartenant à Taïwan, alors qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une cession de la part de la Chine et qu'aucune puissance n'en avait revendiqué la possession avant 1895. C'est lorsque la République de Chine populaire a compris, au début des années 1970, que les États-Unis allaient restituer Okinawa au Japon qu'elle a commencé à émettre des revendications. Alors que la position japonaise est solidement assise sur le droit international, la Chine appuie ses revendications sur l'existence de cartes et de textes anciens qui prouveraient que ces îles étaient connues de la Chine et que des navires chinois y faisaient escale. C'est un argument bien fragile, mais les revendications chinoises sont tellement appuyées depuis quelques années, que l'on en vient, en Occident, à refuser de choisir entre les noms japonais de Senkaku et chinois de Diaoyu⁵⁵.

54. Murphy R.T., *Japan and the shackles of the past*, Oxford University Press, 2014, chap. 11.

55. Eldridge R.D., *The Origins of U.S. Policy in the East China Sea Islands Dispute: Okinawa's Reversion and the Senkaku Islands*, Londres, Routledge, 2014, *passim*; Toyoshita N., « *Senkaku mondai* » to *ha nanika* (Qu'est-ce que « la question des îles Senkaku » ?), Iwanami Shoten, 2012.

L'expansion maritime chinoise menace directement cette route vitale pour le Japon. Depuis le XVIII^e siècle, le contrôle des routes maritimes constitue la clé de la domination mondiale. Pour la Chine, avoir accès à la haute mer, contrôler les détroits et repousser la frontière maritime constituent des objectifs majeurs. Pour un Japon en déclin relatif, l'enjeu est de taille. Il tente d'y répondre, non seulement en maintenant son alliance militaire avec les États-Unis, mais également en développant des capacités navales de premier plan et en pratiquant une diplomatie active en direction des pays qui, à l'instar du Japon, se sentent menacés par l'expansion maritime chinoise – notamment les Philippines, le Vietnam et l'Inde⁵⁶.

Les déclarations du nouveau président américain Donald Trump, lors de la campagne présidentielle, de ne plus assurer la protection du Japon font planer une incertitude sur le futur des relations américano-japonaises et l'équilibre des puissances dans la région Asie-Pacifique. Plus que jamais, le Japon se trouve face à la nécessité de repenser sa politique étrangère et de défense dans le Pacifique.

Abstract: Japan and the Pacific: history of a complex relation

Despite leaning against the Pacific Ocean along more than 3,000 km, Japan has not been strongly linked to the ocean during most of her history. In fact, during most of its history, the sea has been generally considered as a source of danger and only the Seto Inland Sea has been perceived positively as a kind of Japanese Mediterranean. If the sea was a source of civilization from the continent, it was also where the danger could come from, with the Mongols in the 13th century, and the Europeans – “Southern Barbarians” – in the 16th.

This is why, after having developed its relations with Southeast Asia during the 16th century, Japan closed itself during next two centuries. When the “Black Ships” of the Commodore Perry arrived in 1853, seclusion was not an option anymore and Japan decided to get modernized according to western rules and using western technology. From the end of the 19th century, she followed her new models in becoming a military and colonial power. However, despite the conquest of Taiwan from China in 1895, Japan continued to focus on Northeast Asia. This is only her failure against the USSR at the end of the 1930s, the evolution of the war in China as a quagmire and, above all, the opportunities created by the defeats in Europe of France, the Low Countries and the United Kingdom that opened to her the “southern seas”. Until the middle of the year 1942, Japanese armies were unstoppable and conquered an immense area from the Indian border to Australia and the Aleutian Islands.

Nevertheless, she was unable to resist the US counter-attack and, in August 1945, had to accept the defeat. Japan became a kind of American dominion, and it was only

56. Concernant la puissance navale japonaise, voir Michelin F., « La puissance navale japonaise : entre histoire glorieuse et présent complexe », *Diplomatie*, n° 33, juillet 2016, p. 75-76.

in 1972 that she recovered her last territory, Okinawa. Since this time, Japan had to face a new challenge with the rise of Chinese ambitions and naval capabilities. The security of Japan is still nowadays determined by the US protection, However, the uncertainty brought by the new Trump administration could lead Japan to reshape her policy in the Pacific.

Du « balcon sur le Pacifique » à la porte ouverte sur l'Asie du Sud-Est. La bascule de la Marine nationale entre Extrême-Orient et Océanie (1945-1963)

Thomas Vaisset

Chargé d'enseignement et de recherche, Service historique de la Défense

« Le destin de puissance mondiale de notre pays tourne autour de petites terres françaises de l'Océanie¹. » Cette formule d'Aimé Grimald, gouverneur de Nouvelle-Calédonie de 1956 à 1958, puis de Polynésie entre 1961 et 1965, témoigne de l'importance acquise par la région après la création du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) en 1963. La Polynésie se trouve désormais au cœur de la politique de défense et d'indépendance de la France, mais aussi de l'aspiration à la grandeur qui anime ses dirigeants. La sécurité des îles qui accueillent le CEP est donc capitale. Et la nature aéro-maritime du théâtre d'opérations impose à la Marine nationale de grandes responsabilités qui tranchent avec le faible intérêt porté par l'institution aux territoires du Pacifique depuis 1945. En effet, après les hautes eaux de la Seconde Guerre mondiale, marquées par un déploiement sans précédent au xx^e siècle de navires de guerre français aux antipodes, le reflux a été brutal. Commandant d'un bâtiment déployé dans la région au début des années 1950, l'amiral Jean Philippon se souviendra avec nostalgie : « Nous étions encore très proches de la belle époque des Pierre Loti et des Gauguin et l'on pouvait encore appeler le Francis Garnier, "le Roi des Mers du Sud"². » Cette représentation stéréotypée et imprégnée du mythe de la Nouvelle Cythère cher à Bougainville est pourtant loin de la réalité opérationnelle ou diplomatique des années 1945-1963.

1. Grimald A., *Gouverneur dans le Pacifique. Indochine, Nouvelle-Calédonie, Polynésie*, Paris, Berger-Levrault, 1990, p. 252.

2. Philippon J., *La Royale et le roi*, Paris, France-Empire, 1982, p. 60.

La période correspond à une évolution majeure de la politique de la France dans cette partie du monde, dont le levier était l'Indochine, « balcon sur le Pacifique », qui incarnait dans l'imaginaire colonial le statut de puissance mondiale du pays. La disparition de l'Extrême-Orient français au lendemain des accords de Genève impose une bascule du centre de gravité de la stratégie nationale de l'Asie du Sud-Est au Pacifique Sud. Les états-majors ne peuvent désormais plus cloisonner ces deux régions comme ils le faisaient jusque-là. Ils doivent au contraire les envisager comme un espace sinon unique, du moins interdépendant et interconnecté. Les travaux de Perre Grosser et Laurent Cesari, consacrés aux problèmes diplomatiques soulevés par le conflit indochinois, ceux de Pierre Journoud relatifs aux relations entre la France et le Vietnam post-colonial d'une part et l'Asie du Sud-Est de l'autre, ou de Sarah Mohamed-Gaillard sur le Pacifique Sud ont déjà considérablement enrichi l'historiographie. En connectant les problématiques extrême-orientales et océaniques, il s'agira ici d'apporter un jalon à l'étude du volet militaire de ce « pivot » stratégique français, de ses ambitions et de ses limites, au prisme de son outil privilégié dans la région qu'est la Marine.

Pour cela, ont été mobilisés en priorité les documents conservés aux archives diplomatiques ou au Service historique de la Défense. Parmi ces derniers, les fonds contemporains de la Marine ont fait l'objet de nombreux sondages, ainsi que les papiers privés d'officiers ayant commandé les Forces maritimes du Pacifique. Enfin, profitant de leur déclassification récente, une attention particulière a été accordée aux procès-verbaux des réunions du Comité de Défense nationale (CDN), un organisme clé des relations politico-militaires.

La Marine face aux projets américains au lendemain de la guerre

Fin 1944, un rapport adressé au ministre des Colonies et consacré à la défense des intérêts français dans le Pacifique austral témoigne d'un changement de perception de la menace dans la région. Au spectre d'une invasion de l'empire du Soleil levant, succède la crainte d'une mainmise indirecte de la part des États-Unis :

La guerre victorieuse approche du Japon lui-même. Et l'occupation américaine de Calédonie demeure aussi massive, mais change de caractère. Elle prépare les bases et les marchés commerciaux d'après-guerre³.

Les soupçons se nourrissent du souvenir des démêlés qui ont opposé, à partir de 1942, les autorités de la France libre et le commandement du corps expéditionnaire américain à Nouméa, dont la présence était pourtant destinée

3. Ministère des Affaires étrangères (désormais MAE), Asie-Océanie (*passim* AO), Pacifique Sud 1, rapport sur la défense des intérêts dans le Pacifique austral du LCL Émile Lebon, s.d. [deuxième semestre 1944].

à empêcher un débarquement nippon⁴. Mais l'évolution de la situation militaire, qui accroît l'importance des îles françaises dans la stratégie des Alliés, éveille l'intérêt de Washington. À l'occasion de la conférence de Téhéran de novembre 1943, Roosevelt déclare par exemple à Staline et Churchill que la Nouvelle-Calédonie devrait devenir au terme du conflit un trusteeship, c'est-à-dire un territoire sous mandat⁵. Si le projet est abandonné, la menace persiste néanmoins sous une autre forme. Au cours des derniers mois de guerre, les États-Unis envisagent, sous couvert de sécurité collective, l'internationalisation de certaines bases militaires, pour éviter que le déploiement de leurs forces dépende d'installations situées en terre étrangère. L'idée fait écho aux thèses alors développées dans les écrits de nombreux stratèges. Influencés par les travaux de Nicholas Spykman, l'un des pères fondateurs de la géopolitique, ils préconisent la création d'un réseau de postes avancés, allant du sud du Pacifique aux Kouriles, afin de verrouiller l'accès à la façade occidentale du continent américain⁶.

Les îles françaises du Pacifique sont en première ligne. À l'été 1945, un rapport de la commission des affaires navales de la Chambre des représentants revendique « la pleine propriété » des installations construites pendant les hostilités en Nouvelle-Calédonie et aux Nouvelles-Hébrides. Ce document prévoit même de faire de Nouméa le siège de l'une des principales bases de l'*US Navy*⁷. Les prétentions américaines à s'implanter dans ce que l'Australie considère comme relevant de son « bloc de défense » provoquent un tollé à Canberra⁸. La réaction de la France est plus mesurée. Paris a en effet obtenu l'assurance officieuse du président du comité des chefs d'état-major des armées américaines que « tout ce qui est français restera français⁹ ». Ces projets poussent néanmoins la rue Royale, c'est-à-dire le ministère de la Marine, à se saisir du problème. La rédaction d'un rapport sur la politique des bases est confiée à l'amiral Georges Thierry d'Argenlieu, vice-président du Conseil supérieur de la Marine et de ce fait personnalité incontournable dans l'institution. L'homme n'a pas été choisi au hasard, puisque c'est lui qui s'est opposé aux Américains en Nouvelle-Calédonie pendant la guerre¹⁰. Ses conclusions représentent un tournant majeur dans l'appréhension de la question. Leur grande originalité est d'abolir la distinction entre bases métropolitaines et ultramarines au profit

4. Vaisset T., « Défendre et maintenir la France libre aux antipodes », in Cornil-Ferrot S. et Oulmont Ph. (dir.), *Les Français libres et le monde*, Paris, Nouveau monde éditions, 2015, p. 75-88.

5. *Foreign Relations of the United States (FRUS), The Conferences at Washington, 1941-1942 and Casablanca 1943*, Washington, US Government Printing Office, 1968, p. 514.

6. Coutau-Bégarie H., *Géostratégie du Pacifique*, Paris, Economica, 1987, p. 71-75.

7. Service historique de la Défense – archives de la Guerre (désormais SHD-GR), 4 Q 49, traduction du rapport de la sous-commission d'étude des bases du Pacifique, document reçu à Paris le 31 août 1945.

8. MAE, AO, Pacifique Sud 2, télégrammes n° 5655 à 5657, du MAE à l'ambassade de France aux États-Unis, 25 août 1945.

9. SHD-GR, 4 Q 49, lettre du VA Fenard au général de Gaulle, 22 août 1945.

10. Vaisset T., *L'amiral d'Argenlieu. Le moine-soldat du gaullisme*, Paris, Belin, 2017, 595 p.

d'une conception réticulaire envisagée à l'échelle mondiale. Dans la zone « océan Indien-Pacifique », Diego-Suarez, à Madagascar, et Cam-Ranh, en Indochine, sont élevés au rang de base secondaire, tandis que Bora-Bora et Nouméa à celui de point d'appui. La capitale calédonienne retrouve ainsi un statut perdu au début du xx^e siècle¹¹. Ce volontarisme ne doit toutefois pas masquer un élément capital. Au sortir de la guerre, c'est le bloc eurafricain, défini par la métropole, l'Afrique du Nord et le couple AOF/AEF, qui est considéré comme essentiel à la puissance et à la sécurité de la France. Selon les termes du général d'armée Juin, chef de l'état-major général de la Défense nationale, les autres territoires ultramarins n'ont pas le « même caractère vital¹² ».

Au lendemain de la capitulation du Japon, le départ des troupes américaines encore stationnées dans les îles françaises du Pacifique se déroule dans un climat apaisé par rapport à celui qui régnait lors de leur arrivée. L'évolution du contexte international a conduit Washington à repenser l'organisation de sa sécurité dans la région. Dès février 1946, l'amiral Nimitz estime qu'il est inutile d'entretenir des bases situées au sud de l'équateur¹³. Cet avis trouve une consécration officielle quelques mois plus tard quand le Joint Chiefs of Staff conclut qu'il n'est pas nécessaire de conserver les emprises construites en Nouvelle-Calédonie¹⁴. Le renversement de la stratégie américaine est complet. Les États-Unis renoncent à faire de chaque île du Pacifique une forteresse inexpugnable pour se concentrer sur la défense de quelques bases indispensables à la mise en œuvre de forces mobiles¹⁵. Pour la France, c'est l'occasion de récupérer les infrastructures qui vont être abandonnées. Pendant un temps, la Marine pense quitter Papeete pour profiter des aménagements réalisés par les Américains à Bora-Bora pendant la guerre. Cependant, la volonté de maintenir une présence navale au plus près de la capitale des Établissements français d'Océanie (ÉFO), conduit à l'abandon du projet¹⁶. Ainsi, quand les Américains évacuent Bora-Bora à la mi-1946, la Marine s'abstient d'y prendre pied, alors même que se trouve dans l'île « la meilleure rade et [l'] un des meilleurs plans d'eau de l'Océanie française¹⁷ ». Elle renonce aussi aux travaux réalisés en Nouvelle-Calédonie par les Américains et se contente d'installations plus modestes¹⁸.

11. Service historique de la Défense – Archives de la Marine conservées à Vincennes (désormais SHD-MV), 3 BB8 CSM 1, rapport du VA Thierry d'Argenlieu, 11 juillet 1945.

12. SHD-GR, 2 Q 6, mémoire n° 487/DN.1P/TS du général d'armées Juin, 17 août 1946.

13. MAE, AO, Pacifique Sud 2, télégramme n° 443, d'Henri Bonnet au MAE, 20 février 1946.

14. FRUS, 1946. General; the United Nations, Washington, US Government Printing Office, 1972, p. 1174-1178.

15. Friedman H., *Creating an American Lake. United States Imperialism and Strategic Security in the Pacific Basin 1945-1947*, Westport, Greenwood Press, 2001, p. 17-36.

16. SHD-MV, TTD 782, rapport n° 24 EMI, du CF de Rogier, 12 septembre 1945.

17. SHD-MV, 3 BB4 CRA 52, compte rendu n° 184 EMI, du CF de Rogier, 1^{er} octobre 1946.

18. SHD-MV, 3 BB2 MOD 32, note n° 155/M/CDM, 17 août 1948.

Cette attitude s'explique par l'écueil budgétaire que rencontre la rue Royale. Au lendemain du conflit, la priorité va à la reconstruction civile du pays. Les ressources dont dispose la Marine sont des plus limitées. Les crédits destinés au renouvellement de la flotte sont pratiquement gelés, tandis que ceux accordés aux bases sont siphonnés par les besoins des infrastructures métropolitaines et, dans une moindre mesure, par ceux de Mers el-Kébir ou Bizerte¹⁹.

L'étiage de l'après-guerre

Rue Royale, l'heure est aux économies. Entre la fin 1947 et le premier trimestre 1948, 80 % des effectifs sont supprimés en Nouvelle-Calédonie²⁰. Les coupes budgétaires drastiques décidées par les premiers Gouvernements de la IV^e République touchent de plein fouet les forces navales du Pacifique. Ces dernières sont réduites à leur plus simple expression. En 1948, la Marine n'entretient plus aux ÉFO qu'un petit dragueur, un cotre hydrographique et deux vedettes « sans valeur militaire²¹ ». Afin d'atténuer cette impression de faiblesse, un aviso fait une tournée annuelle dans les îles pour « montrer le pavillon ». Mais cette présence reste souvent symbolique. En 1949 par exemple, le Francis Garnier, remis à la France par l'Italie au titre des dommages de guerre l'année précédente, réalise cette mission avec de faux canons en bois, car son artillerie principale a explosé lors d'essais à la mer peu après l'appareillage de Diego-Suarez²².

Avec le conflit indochinois et l'insurrection malgache, la défense de l'Empire, traditionnellement perçue comme l'une des vocations de la Marine, est devenue un fardeau. Dès 1947, 15 % des marins et près du tiers de la flotte sont déployés en Extrême-Orient²³. La prolongation de la guerre d'Indochine rongé le potentiel naval. Elle provoque des crises d'effectifs récurrentes au sein de l'institution et obère la disponibilité des bâtiments. Au moment de Diên Biên Phu et de la conférence de Genève, il ne reste ni porte-avions, ni croiseurs français disponibles en Europe²⁴. Par ailleurs, le conflit indochinois a accru la marginalité du Pacifique dans la politique de défense française. Malgré la proximité relative de Nouméa et de Papeete, c'est Diego-Suarez qui constitue aux yeux du Comité de Défense nationale « l'unique relais entre la France

19. Vial Ph., « La Marine, un concentré des contradictions nationales », in Berstein S. et Milza P. (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 263-292.

20. SHD-MV, 3 BB4 CRA 53, compte rendu n° 213 du CC des Moutis, 1^{er} avril 1948.

21. SHD-MV, 3 BB2 MOD 32, note n° 156 M/CM du centre de documentation de la Marine, 18 août 1948.

22. Philippon J., *op. cit.*, p. 48-53.

23. Pourcentage calculé d'après SHD-GR, 2 Q 7, fiche préparatoire au CDN du 13 février 1947 et *Collection des comptes rendus d'activité de la Marine pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1947 et le 1^{er} janvier 1949*, p. 181.

24. SHD-GR, 6 Q 54, fiche n° 3855/EMCFA/12, du général Baillif, 31 mai 1954.

et l'Indochine²⁵ ». La Marine prévoit donc d'accorder à la base malgache l'ensemble des crédits affectés à l'amélioration des infrastructures ultramarines. Néanmoins, la dégradation des finances publiques est telle qu'en juin 1947, quelques semaines après cette décision, la rue Royale se résout à cesser « tout effort constructif » dans ses points d'appui hors de métropole²⁶. Deux ans à peine après son lancement, l'ambitieuse politique des bases navales de l'après-guerre se heurte de plein fouet à l'écueil budgétaire²⁷.

En filigrane se pose la question de la redéfinition du rôle de la Marine au sein de la Défense nationale dans un contexte marqué par les prodromes de la Guerre froide. En cas de conflit, un déploiement dans le Pacifique est exclu, afin de garantir la sécurité des lignes de communication entre la métropole, l'Afrique du Nord et Dakar. En temps de paix, la tâche principale assignée à la flotte est de contribuer au maintien de l'intégrité de l'Union française²⁸. Dans le Pacifique, les missions de souveraineté prennent dès lors le pas sur toutes les autres. Les bâtiments sont mis à la disposition des gouverneurs pour leurs tournées ou sont utilisés à des opérations de relations publiques en direction des populations civiles. Si les autorités locales se satisfont pleinement de ces contributions, il n'en va pas de même à Paris²⁹. Au début de l'année 1950, le secrétaire d'État chargé de la Marine envisage une réduction drastique du dispositif naval dans la région. La « mise en sommeil », voire la cession, des bases de Nouméa et de Papeete est étudiée³⁰. Elles sont finalement conservées, sans doute en raison du climat international. Le répit est toutefois de courte durée pour Papeete. Le dossier est repris l'année suivante, cette fois avec le soutien du chef d'état-major général de la Marine. Ce dernier estime que l'unique élément s'opposant à la suppression des installations polynésiennes est « d'ordre sentimental », mais les arguments du service hydrographique, que les archives ne permettent pas de préciser, parviennent à le faire changer d'avis³¹.

La période d'étiage de la présence navale française dans l'océan Pacifique est à contre-courant de l'évolution de la situation internationale. Elle intervient au moment où la région connaît de profonds bouleversements quant à l'orga-

25. SHD-GR, 2 Q 7, fiche préparatoire au CDN du 13 février 1947.

26. SHD-MV, 3 BB8 CSM 2, rapport n° 100 M/SM, du CA Wietzel, 25 juin 1947.

27. Vial Ph., « Un impossible renouveau : bases et arsenaux d'outre-mer, 1945-1975 », in *Les bases et les arsenaux français d'outre-mer. Du Second Empire à nos jours*, Paris, Lavauzelle, 2002, p. 225-312.

28. SHD-MV, 3 BB8 CSM 2, note n° 394 EMG. FA/M. O du VA Lemonnier, 3 novembre 1948.

29. SHD-GR, 14 H 81, lettre n° 17/S/Cab du gouverneur des ÉFO au ministre de la France d'Outre-mer, 10 mai 1952.

30. SHD-MV, 3 BB8 CSM 2, lettre n° 4 M/CM, du secrétaire d'État chargé de la Marine au Conseil supérieur de la Marine, 2 janvier 1950.

31. SHD-MV, 3 BB8 IGM 39, rapport n° 274 EMG/I/Org du VAE Lambert, 26 mai 1951.

nisation de sa sécurité³². Jusqu'au début des années 1950, l'*US Navy* voit ses moyens diminuer dans la zone. Alors qu'en 1946, elle déployait autant de bâtiments de combat dans l'Atlantique que dans le Pacifique, ce dernier théâtre n'en concentre plus que 35 % trois ans plus tard³³. La guerre de Corée interrompt la décrue, mais ne remet pas en cause le tropisme fondamentalement atlantique et atlantiste de la marine américaine. En revanche, le conflit coréen agit comme un catalyseur des initiatives de Canberra qui, à la veille des hostilités, a appelé les différents Gouvernements intéressés par la sécurité de la région à se regrouper dans un pacte du Pacifique. Les réticences initiales des Anglo-Américains poussent l'Australie à se tourner vers la France. Elle propose de remplacer la Grande-Bretagne aux Nouvelles-Hébrides et en demande l'octroi de facilités pour ses forces navales en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, le ministère de la Défense se montre réticent à prendre un engagement avec l'une des grandes puissances régionales de crainte de se trouver dans un partenariat déséquilibré faute de moyens³⁴. Quoi qu'il en soit, la signature de l'ANZUS, en septembre 1951, met un terme aux discussions.

Le véritable tournant pour la Marine dans le Pacifique intervient au milieu de la décennie, avec en quelques semaines, la fin de la guerre d'Indochine et la naissance de l'OTASE.

Vers un retour en puissance

Si les accords de Genève remettent en cause la place de la France en Extrême-Orient, ils attisent aussi les convoitises dans le Pacifique Sud. Le retrait des forces françaises y est observé avec attention. En septembre 1955, le *Pacific Island Monthly*, un magazine d'information respecté, lance une violente charge contre les puissances coloniales et réclame une redistribution des cartes dans la région. L'éditorial de cette revue australienne demande le transfert des Nouvelles-Hébrides à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Il suggère aussi de confier les ÉFO et la Nouvelle-Calédonie « à quelque autorité ayant une appréciation plus intelligente que celle que la France a montrée des obligations d'assurer leur développement et leur sécurité qu'implique la possession des territoires importants dans le Pacifique Sud³⁵ ». Le ministre de la France d'Outre-mer s'inquiète de cette rhétorique hostile auprès de son homologue de la rue Royale. Gaston Defferre réclame le déploiement de bâtiments dans

32. Mohamed-Gaillard S., *L'archipel de la puissance? La politique de la France dans le Pacifique Sud de 1946 à 1998*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2010, p. 171-197.

33. MAE, AO, Généralités 7, message n° 5930 AM d'Henri Bonnet au MAE, 13 décembre 1949.

34. MAE, AO, Australie 31, lettre n° 1255 DN/A/OM, du ministre de la Défense nationale au MAE, 8 novembre 1950.

35. SHD-MV, UU SUP 1, traduction de l'éditorial du numéro de septembre 1955 du *Pacific Island Monthly*, par le LV Sirouy.

la région, car « l'intérêt national interdit de négliger plus longtemps nos terres du Pacifique, d'autant que cette attitude peut stimuler certaines convoitises étrangères³⁶ ».

Ce constat semble partagé sur place. Le commandant de la Marine aux ÉFO confirme que les puissances régionales scrutent avec attention la politique française. Devant la faiblesse des moyens alloués aux forces navales du Pacifique, il dresse un tableau alarmiste de la situation qui pourrait mener selon lui « à très bref délai, de la perte de ce Territoire pour la France³⁷ ». Sans doute non dénuées d'arrière-pensées, ces remarques témoignent toutefois des craintes nées de l'évolution de la conjoncture en Extrême-Orient.

La perte de l'Indochine, traditionnel « balcon » sur le Pacifique de la France, est en effet de nature à remettre en cause l'appartenance du pays au pacte de Manille et sa capacité d'influence en Asie du Sud-Est. Dans un premier temps, l'optimisme règne à Paris où l'on espère négocier avec le Gouvernement du Sud-Vietnam la libre utilisation de la baie de Cam-Ranh et la création d'une base importante au cap Saint-Jacques³⁸. La rue Royale s'oppose à ce programme qui s'inscrit dans le prolongement d'anciens projets d'aménagement destinés à pallier les insuffisances de l'arsenal de Saïgon³⁹. Le chef d'état-major de la Marine préconise d'entretenir une présence navale diffuse et ponctuelle, plutôt que d'installer des infrastructures sur les côtes vietnamiennes⁴⁰. Dans ces conditions, le Comité de Défense nationale estime nécessaire de maintenir un contingent de 5 000 hommes dans la péninsule indochinoise pour justifier la participation de la France à l'OTASE⁴¹. Cette solution doit néanmoins être abandonnée à cause de la situation en Afrique du Nord et de la dégradation des relations entre Paris et Saïgon⁴².

En mai 1956, l'appareillage du dernier bâtiment de la Marine encore sur zone consacre le retrait militaire français en Extrême-Orient, un mois après la dissolution du Corps expéditionnaire⁴³. La présence militaire française se limite désormais aux soldats stationnés sur la base aéroterrestre laotienne de Séno et à

36. SHD-MV, 3 BB8 IGM 132, lettre n° 1170 DM OM/3, du ministre de la France d'Outre-mer au secrétaire d'État aux Forces armées Marine, 12 juin 1956.

37. SHD-MV, 3 BB4 CRA 52, compte rendu n° 335 SG 22 S, du CC Bayle, 6 octobre 1956.

38. SHD-GR, 2 Q 24, compte rendu n° 1196/CDN du CDN du 5 août 1955, 2 septembre 1955.

39. Lasterle Ph. « L'arsenal de Saïgon (1919-1940) : entre désengagement et travaux d'urgences », in *Les bases et les arsenaux...*, *op. cit.*, p. 149-165.

40. SHD-MV, 3 BB8 IGM 43, message n° 165 EMG/O 128/TS de l'amiral Nomy au ministre de la Défense nationale et des Forces armées, 2 juillet 1955.

41. SHD-GR, 2 Q 24, compte rendu n° 1217 du CDN du 26 octobre 1955, 2 novembre 1955

42. Cesari L., *Le problème diplomatique de l'Indochine 1945-1957*, Paris, Les Indes Savantes, 2013, p. 285-369.

43. Cadeau I., *La guerre d'Indochine. De l'Indochine française aux adieux à Saïgon 1940-1956*, Paris, Tallandier, 2015, p. 511-519.

quelques conseillers au Cambodge⁴⁴. À elles seules, ces forces sont insuffisantes pour garantir le rôle de la France à l'OTASE. Or, le pacte de Manille nourrit l'illusion, chez certains responsables français, que le pays a conservé une place et de l'influence en Asie⁴⁵. Il constitue la « carte de visite » de la puissance mondiale de la France. Toutefois cette carte de visite se réduit à une « peau de chagrin » avec l'évacuation de l'Indochine⁴⁶. Les îles du Pacifique sous souveraineté française sont désormais le meilleur argument pour justifier l'appartenance de la France à l'OTASE⁴⁷. De manière symbolique, au moment de l'appareillage de Saïgon des derniers contingents du Corps expéditionnaire d'Extrême-Orient, le croiseur-école *Jeanne d'Arc* mouille à Papeete et Nouméa. C'est sa première escale dans la région en 18 ans ! Le renversement avec ce qui prévalait jusqu'alors est complet. Ce n'est plus l'Indochine qui est le « balcon sur le Pacifique », mais ce dernier qui permet de conserver un accès vers l'Asie du Sud-Est. Ce nouvel équilibre se manifeste par exemple dans les relations entre la France et le Vietnam du Sud⁴⁸. En écho à la liquidation des contentieux domaniaux et financiers entre les deux pays, il est envisagé de faire caréner les bâtiments déployés dans le Pacifique à Saïgon afin d'entretenir l'influence de Paris auprès du gouvernement Diem⁴⁹.

La volonté de la France d'exciper de ses possessions océaniques pour justifier son appartenance à l'OTASE connaît de nombreuses difficultés. Dans un premier temps, il est même nécessaire de s'assurer que les territoires français du Pacifique sont bien couverts par le traité. Une longue note du juriconsulte du Secrétariat général permanent de la Défense nationale peine à lever l'ambiguïté⁵⁰. L'embaras se traduit sur le terrain par une stagnation des moyens alloués à la Marine. Il faut attendre jusqu'en 1957 pour que la tendance s'inverse. La France réalise alors un effort militaire inédit sur place depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le symbole en est la renaissance de l'ancienne Division navale du Pacifique, désormais baptisée Forces maritimes du Pacifique, sur les décombres de celles d'Extrême-Orient⁵¹. La première mission assignée à

44. Le Page J.-M., « La base de Séno, la France et l'Asie du Sud-Est (1953-1963) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 255, 2014/3, p. 123-141.

45. Journoud P., « L'évolution du débat stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945 », *Études de l'IRSEM*, n° 14, 2002, p. 43-45.

46. Grosser P., *La France et l'Indochine (1953-1956) : une « carte de visite » en « peau de chagrin »*, thèse de doctorat d'histoire, Institut d'études politiques de Paris, 2002, p. 866 et 915-919 ; *id.*, « La France et la défense de l'Indochine après les accords de Genève », in Goscha C. et Laplante K. (dir.), *L'échec de la paix en Indochine. The Failure of Peace in Indochina 1954-1962*, Paris, les Indes savantes, 2010, p. 149-157. Voir aussi SHD-GR, 9 Q4 15, note de la Direction Asie-Océanie du MAE, 8 mars 1962.

47. SHD-GR, 6 Q 87, fiche secrète n° 416/DN/AG/OM pour le ministre de la Défense nationale et des Forces armées, 13 février 1957.

48. Journoud P., *De Gaulle et le Vietnam (1945-1969)*, Paris, Tallandier, 2011, p. 83-92.

49. SHD-MV, 3 BB8 IGM 43, rapport n° 2/O/CEC/PAC du CA Evenou, 29 juillet 1959.

50. SHD-GR, 6 Q 87, note n° 1217/DN/AG/JURIS, 9 novembre 1954.

51. SHD-MV, UUE 69, instruction n° 1 EM/Org du CA Douguet, 26 avril 1956.

l'officier général placé à leur tête est de manifester la volonté de la France d'être présente dans l'océan Pacifique malgré l'évacuation de l'Indochine⁵². Les visites qu'ils effectuent ne passent pas inaperçues. Certains atolls, comme celui d'Hao, où sera par la suite implantée la base avancée du CEP, n'avaient pas vu d'amiral depuis Dupetit-Thouars⁵³. En parallèle, la Marine reprend son projet de créer dans la région une véritable base secondaire, au sens du rapport d'Argenlieu de 1945, c'est-à-dire capable de ravitailler une escadre, mais aussi de réparer les avaries de combat et de réaliser les petits carénages⁵⁴. Le Pacifique bénéficie du contexte dans lequel évolue la rue Royale depuis quelques années. C'est une dimension essentielle : les aides alliées, combinées à l'effort de réarmement naval portent leurs fruits. La Marine dispose de plus d'argent, de plus de bâtiment et de plus d'aéronefs⁵⁵.

Cette remontée en puissance coïncide en Polynésie avec la relance de l'aéroport international de Tahiti-Faaa et, à quelques mois d'intervalle, avec l'arrestation du député Pouvanaa a Oopa, leader du mouvement autonomiste. À première vue, cette synchronie serait de nature à étayer la thèse de Jean-Marc Regnault, selon laquelle le destin atomique de la région aurait été scellé dès ce moment-là. Les recherches d'un site de substitution à celui de Reggane, où il est impossible de réaliser des essais thermonucléaires, auraient donc débuté très précocement⁵⁶. Néanmoins, plusieurs facteurs invitent à nuancer le lien entre les projets nucléaires du Gouvernement et l'accroissement des moyens navals stationnés dans le Pacifique. Tout d'abord, c'est la Nouvelle-Calédonie et non la Polynésie qui est choisie comme point d'appui de la flotte. Les nouvelles installations ont vocation à remplacer le complexe Saïgon-Cam Ranh dans la zone océan Indien-Pacifique⁵⁷. De plus, Patrick Boureille a montré combien la rue Royale était étrangère à l'époque aux réflexions quant à la localisation d'un centre susceptible d'accueillir des expérimentations thermonucléaires⁵⁸.

L'effort militaire en faveur du Pacifique relève bien davantage d'une forme de diplomatie navale que de la recherche d'un site de substitution à Reggane. En interne, la Marine présente sa décision « comme [la] conséquence directe de la perte de l'Indochine », dictée « tant par nos responsabilités nationales dans le

52. SHD-MV, 250 GG2 3, compte rendu n° 160 EM3 du CA de Toulouse-Lautrec, 8 septembre 1958.

53. SHD-GR, 14 H 77, note du CA Richard Evenou, 16 octobre 1959.

54. SHD-MV, 3 BB8 IGM 132, étude n° 2 IGTM de l'Inspecteur général des travaux maritimes, 28 juin 1957.

55. Strub Ph., *La renaissance de la Marine française sous la Quatrième République (1945-1956). La Quatrième République a-t-elle eu une ambition navale pour la France*, thèse de doctorat d'histoire de l'université Paris I-Panthéon Sorbonne sous la direction de Frank R., 2006, p. 169-259.

56. Regnault J.-M., « L'outre-Mer français pour faire face à la menace nucléaire », Paris, *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2015/1, p. 43-58.

57. SHD-MV, 3 BB8 IGM 132, étude n° 2 IGTM... *art. cit.*

58. Boureille P., *La Marine française et le fait nucléaire (1945-1972)*, thèse d'histoire de l'université Paris-Sorbonne, 2008, p. 498-512.

Pacifique que par nos responsabilités internationales dans le cadre de l'organisation du traité de l'Asie du Sud-Est⁵⁹ ». D'ailleurs, à partir de 1957, les archives montrent que le ministère des Affaires étrangères est devenu le meilleur avocat de la présence navale française dans le Pacifique avec pour objectif de manifester l'appartenance du pays au pacte de Manille. Le Quai d'Orsay réclame par exemple l'amélioration des installations aéronavales de Nouméa, ainsi qu'une participation significative de bâtiments français aux manœuvres organisées par l'OTASE⁶⁰. Il est entendu sur les deux points. À l'été, la base d'aéronautique navale de la Tontouta, dont le terrain n'avait plus de vocation militaire depuis le départ des Américains au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est créée et armée par un détachement de la flottille 9 S⁶¹. Les stationnaires du Pacifique sont remplacés par des unités plus récentes et plusieurs patrouilleurs sont envoyés de métropole pour montrer le pavillon. Selon le commandant de la Marine sur place, la présence d'autant de bâtiments à Papeete « ne s'était pas vue de mémoire d'homme⁶² ». En parallèle, le *Francis Garnier* participe avec une vingtaine de navires de guerre à un exercice aéromaritime de lutte anti-sous-marin au large de Singapour qui regroupe six des huit nations membres de l'OTASE⁶³.

En décembre 1958, cette remontée en puissance de la Marine se traduit par la création d'un commandement de la zone stratégique du Pacifique, dont la résidence est fixée à Nouméa⁶⁴. Avec sept ans de retard, la région trouve, au sein de l'organisation de la Défense nationale, le rang de l'océan Indien. Forte de cette nouvelle organisation, la rue Royale définit, en juin 1959, le format à atteindre à brève échéance dans le Pacifique. Elle envisage le stationnement permanent de deux avisos armés chacun par un hélicoptère léger, deux stationnaires plus petits et des avions de lutte anti-sous-marin⁶⁵. Ce dispositif évoluera pour prendre en compte le choix, par le Conseil de défense du 27 juillet 1962, d'un site en Polynésie pour succéder à Reggane et des responsabilités confiées aux armées pour transporter et protéger les moyens nécessaires à la construction du CEP⁶⁶.

59. SHD-MV, 3 BB8 IGM 132, étude n° 2 IGTM... *art. cit.*

60. SHD-GR, 6 Q 87, note n° 5 AS, de la direction des Affaires politiques du MAE, 10 janvier 1957.

61. SHD-MV, 3 BB4 CRA 53, compte rendu n° 348/Comar, du CC des Moutis, 16 octobre 1957.

62. SHD-MV, 3 BB4 CRA 52, compte rendu n° 522 SG 29 S, du CC Bayle, 25 octobre 1957.

63. SHD-MV, 3 BB4 CRA 53, compte rendu n° 3 OP, du CF Lavollay, 13 juin 1957.

64. Décret n° 58-1478 du 31 décembre 1958, *Journal Officiel de la République française*, 7 janvier 1959, p. 408-409.

65. SHD-MV, 3 BB8 IGM 132, note de la division « ports et bases » de l'état-major général de la Marine, février 1962.

66. SHD-GR, 14 H 195, fiche n° 222/1/4/CIAS. TS du GDA Thiry, 29 octobre 1962.

Conclusion

L'exemple du Pacifique illustre les ambitions impériales de la France en 1945. Dans l'élan de la victoire, des plans grandioses sont échafaudés pour affirmer la vocation mondiale du pays et sa puissance retrouvée. Cette quête effrénée du rang fonctionne en fait comme une *catharsis* après le traumatisme des années noires. La Marine n'échappe pas à la règle, d'autant que l'institution sort exsangue du conflit. Amputée du tonnage perdu dans de vains combats contre les Alliés, empoisonnée par les séquelles des affrontements internes générés par l'armistice et marquée au fer rouge par le sabotage, la rue Royale imagine pourtant, la paix revenue, bâtir un réseau de bases sur tous les océans. Néanmoins, comme pour les plans d'armement grandioses conçus au même moment, l'aspiration à la grandeur se heurte de plein fouet à la réalité économique de la France. Pour la IV^e République naissante, l'heure n'est pas au réarmement, mais à la reconstruction du pays.

À cette donnée structurante, s'ajoute immédiatement le fardeau que la défense de l'Empire fait peser sur la Marine, une mission jusque-là perçue comme l'une de ses vocations. Le conflit en Indochine et la priorité accordée à la protection du bloc eurafricain marginalisent le Pacifique. Alors que les États-Unis et l'Australie témoignent à la sécurité de la région un regain d'intérêt à partir de 1950, les bâtiments français paraissent sur le point de disparaître de cet océan. La Marine renonce aux installations abandonnées par les Américains au lendemain de la guerre. Elle coupe de manière drastique dans ses effectifs et ne dépêche à Nouméa et Papeete que des unités sans réelle valeur militaire. Les missions de souveraineté, réduites à leur plus simple expression, prennent le pas sur toutes les autres.

Le flux et le reflux connus par la marine française dans le Pacifique montrent l'importance pour une flotte d'entretenir, même sous des formes ô combien limitées, sa capacité à se déployer dans un espace donné. Celle-ci s'avère indispensable pour permettre une remontée en puissance rapide quand l'évolution du contexte international l'impose. Pour la France, le tournant se situe au milieu des années 1950 avec, en quelques semaines, la conclusion des accords de Genève qui mettent un terme à la guerre d'Indochine et le pacte de Manille portant l'OTASE sur les fonts baptismaux. Alors que le premier événement aurait dû sonner le glas des ambitions françaises en Asie, le second va offrir un support de substitution, dont l'existence repose sur la capacité de la flotte à « montrer le pavillon ». Grâce à la Marine, ce n'est plus l'Indochine qui constitue un « balcon sur le Pacifique », mais ce dernier qui représente une porte ouverte vers l'Asie du Sud-Est.

La remontée en puissance militaire qui s'observe à partir de 1957 s'explique d'abord par des considérations de diplomatie navale, justifier l'appartenance de la France à l'OTASE, et non par la recherche d'un site d'essais thermonucléaires pour remplacer Reggane.

En revanche, c'est bien la création du CEP et la nucléarisation de la Polynésie, qui assure – et pour longtemps – au Pacifique un statut particulier pour la Marine.

Abstract: From the “balcony on the pacific” to the open door to South East Asia. The navy’s shift between the Far East and Oceania (1945-1963)

In 1963, the creation of the Center for Pacific Experimentation placed Polynesia at the heart of France’s defense and independence policy, as well as the aspiration of greatness that inspired its leaders. The safety of the islands hosting these facilities was therefore crucial for the country. The airborne and maritime nature of operations’ theater imposed on French Navy major responsibilities, by contrast with the low interest for Pacific territories since 1945. After the flourishing period of Second World War emphasized by an unprecedented deployment in the 20th century of French warships overseas, the ebb was brutal.

The period 1945-1963 corresponded to a major change in French politics in this part of the world, when until there only Indochina, “the balcony of Pacific” embodied, in the colonial imaginary, the status of worldwide power of the country. The loss of French Extrême-Orient in the aftermath of Geneva agreements required a shift of national plan from Southeast-Asia to South Pacific. These changes took place in the mid-fifties when, within a few weeks, Geneva agreements ending the Indochina war and the Manila pact creating the SEATO were signed. While the first event should have ended the French ambitions in Asia, the second one will offer a replacement support, whose existence rested on the fleet’s ability to “show the flag”. Thanks to the Navy, Indochina was no longer a “balcony on Pacific”, but became an open door to Southeast-Asia.

The rise of military power which began in 1957 was first explained by naval diplomatic considerations (namely to justify the France’s membership in SEATO), not via the research of a thermonuclear test site to replace Reggane. On the other hand, it was indeed the creation of the CPE and the nuclearization of Polynesia which ensured, for a long time, to Pacific a special status for the Navy.



Océanie et Pacifique. Théâtres oubliés des rivalités entre puissances dans les années 1970

Pierre Journoud

Professeur d'histoire contemporaine, université Paul-Valéry Montpellier-III

À l'heure où l'Asie orientale et du Sud-Est, entraînée par la Chine, réinvestit massivement le Pacifique occidental et l'Océanie¹, il peut être utile de revenir aux origines de la montée en puissance de la deuxième puissance économique actuelle du monde et à ses premiers pas dans cette région au cours des années 1970. Marquées par le spectaculaire rapprochement entre Washington et Pékin, les années 1970 furent dominées non seulement par la rivalité américano-soviétique, structurante pendant toute la guerre froide, mais aussi et peut-être surtout par la rivalité sino-soviétique, qui a très fortement impacté le « Tiers-Monde », du Cambodge à Cuba en passant par l'Europe et l'Afrique. Dans une moindre mesure, cette décennie a vu également se développer la rivalité entre la République populaire de Chine (RPC) et la République de Chine (Taïwan), chacune aspirant à incarner la « Chine éternelle² ». Or, le Pacifique, sans être le lieu d'exercice principal de ces rivalités, a commencé, dans les années 1970, à prendre une certaine importance pour les puissances communistes qui durent composer avec la volonté des puissances « occidentales » de ne pas abandonner une influence encore prédominante. Fondée principalement sur les archives du ministère français des Affaires étrangères, cette contribution se propose d'évaluer le jeu des puissances du monde communiste, puis du « Monde libre » dans le Pacifique et sur les territoires océaniques, à une période de réémergence de l'Asie-Pacifique dans les relations internationales.

1. Lechervy C., « postface », in Journoud P. (dir.), *L'énigme chinoise. Puissance, stratégie et influence de la Chine depuis la Guerre froide*, Paris, L'Harmattan, 2017 ; Wesley-Smith T. & Porter E. A., *China in Oceania. Reshaping the Pacific ?*, New York, Berghahan Books, 2010.

2. Luthi L. M., *The Sino-Soviet Split. Cold War in the Communist World*, Princeton, Princeton University Press, 2008 ; Westad O. A., *La guerre froide globale, le tiers-monde, les États-Unis et l'URSS (1945-1991)*, Paris, Payot, 2007.

Les intérêts et les moyens des grandes puissances

Le camp communiste dominé par une rivalité asymétrique entre l'URSS et la RPC

L'URSS³

L'océan Pacifique et l'Arctique étaient alors les seules régions du globe sur lesquelles l'URSS dispose d'un accès libre de tout contrôle étranger, par voies maritime et terrestre. L'intérêt principal de l'URSS pour le Pacifique tenait à sa position stratégique proche de la mer d'Okhotsk, et surtout de la mer du Japon. Au-delà, les Soviétiques fréquentaient peu ce vaste océan, en dehors de quelques exercices navals et du marquage des unités américaines. Cependant dans un souci de contestation de la domination américaine, ils nouèrent des relations diplomatiques avec Fidji en 1974, Tonga en 1975, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Samoa occidentales en 1976, avec l'espoir d'obtenir des facilités navales et commerciales. Si cet espoir fut globalement déçu⁴, les Russes développèrent, en revanche, un intérêt croissant pour les activités militaires, scientifiques et spatiales dans l'océan Pacifique.

Les forces navales soviétiques étaient, à l'époque, divisées en quatre flottes, dont une Flotte du Pacifique qui avait son QG à Vladivostok, seul port de la côte à n'être pris dans les glaces que trois mois par an. Cette flotte disposait de moyens très importants évalués, selon les sources rassemblées par le Secrétariat général pour la Défense nationale (SGDN), entre un tiers et la moitié du potentiel naval soviétique⁵. L'essentiel de son activité navale se déroulait alors en mer du Japon où elle assurait une surveillance constante et multipliait les exercices, en particulier des tirs de missiles et d'artillerie, dans une zone de manœuvre étendue jusqu'à la mer de Chine méridionale. La Chine et le Japon, plutôt que les États-Unis, constituaient les cibles prioritaires. Au-delà, la Flotte du Pacifique s'adonnait, comme dans un théâtre d'ombres chinoises, au marquage des unités américaines, plus particulièrement dans le Golfe du Tonkin, dans les archipels des Marshall, des Mariannes, de Hawaii, et à l'est de la mer de Chine méridionale.

3. Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), série Asie-Océanie (AO), sous-série 1973-1980, dossier n° 1872, note de renseignement « confidentiel-défense » du SGDN, Nouméa, 2 avril 1974.

4. Coutau-Bégarie H., *Géostratégie du Pacifique*, Paris, Economica, 1987, p. 129-130.

5. 33 sous-marins lance-missiles balistiques dont 12 nucléaires; 22 sous-marins lance-missiles aérodynamiques dont 15 nucléaires, 72 sous-marins d'attaque dont 9 nucléaires; 7 croiseurs, 24 destroyers, 61 escorteurs, 69 dragueurs et plus de 200 bâtiments divers; ainsi que d'importants moyens aéronavals avec 21 bombardiers lourds et 24 bombardiers moyens de reconnaissance; 91 bombardiers d'attaque, etc.

Zone essentielle de transit et de patrouille des sous-marins lance-missiles stratégiques⁶, le Pacifique était aussi une voie de passage obligé entre les ports soviétiques de l'Extrême-Orient et l'océan Indien – le port de Singapour accueillant les bâtiments soviétiques pour réparation, au rythme d'un par mois au milieu des années 1970 – et un espace utilisé comme champ de tirs de missiles de toutes catégories, idéal pour les essais de missiles sol-sol à grande portée car il permettait, depuis les bases d'essai d'Asie centrale et sur des distances d'environ 10 000 km, de ne survoler aucun territoire étranger.

Enfin, une petite centaine de navires spécialisés, auxiliaires de la flotte de guerre, conduisaient des activités scientifiques variées à travers l'océan Pacifique : la recherche, la récupération et le sauvetage de vaisseaux spatiaux susceptibles de tomber dans ce vaste océan ; la pêche, l'ichtyologie, la météorologie, l'océanographie, la géographie, la géologie des fonds marins, etc. Cette activité scientifique alimentait une diplomatie navale qui poussa la flotte soviétique jusqu'aux archipels mélanésien et polynésien⁷, dans une compétition larvée avec la Chine.

La RPC⁸

Grande puissance en devenir et membre de l'ONU depuis 1971, la Chine, forte de 14 000 km de côtes sur la seule façade Pacifique, ne commença à s'intéresser sérieusement à cet océan que dans les années 1970, précisément. Ses motifs étaient économiques et surtout stratégiques : elle voulait se constituer une profondeur stratégique vis-à-vis de l'URSS et desserrer ainsi l'encerclement méthodique dont elle s'estimait victime.

En 1970, sa marine marchande, avec 248 navires, ne se situait qu'au 27^e rang dans le monde et Pékin devait encore affréter près de 200 bâtiments étrangers pour effectuer ses transports maritimes, notamment à travers le Pacifique, mais le nombre de navires affrétés allait régulièrement diminuer au rythme de l'augmentation de l'activité des chantiers navals. Dans le domaine militaire, la marine de guerre chinoise, en dépit des efforts de modernisation décidés par Mao et de ses effectifs qui la plaçaient parmi les toutes premières du monde, était incapable d'agir à grande distance, dépourvue de sérieuses capacités offensives et cantonnée à la défense côtière. Même la cinquantaine de sous-marins classiques dont elle disposait, grâce à l'impulsion donnée au développement d'une flotte sous-marine dès les années 1960⁹, se contentait de patrouiller près

6. En février 1974 se déroula, par exemple, la 26^e campagne de tirs de missiles stratégiques dont trois nouveaux ICBM SS-18.

7. Des escales de courtoisie eurent lieu à Nouméa en 1970, dans les Samoa en 1973, en Nouvelle-Zélande en 1971 et 1973, à Suva (Fidji) en 1970, 1971 et 1976.

8. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note de renseignement « diffusion restreinte » du SGDN, « La Chine et le Pacifique », Nouméa, 2 avril 1974.

9. Journoud P., « La perception des attachés de défense français dans la zone », in Tertrais H. (dir.), *La Chine et la mer. Sécurité et coopération régionale en Asie orientale et du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 45-53.

des côtes. La Flotte de la mer du Sud, dont le PC se trouvait à Canton, ne pouvait constituer une menace. Malgré la faiblesse de ses moyens matériels, y compris dans le domaine océanographique, Pékin pouvait cependant jouer sur d'autres atouts – bien qu'encore modestes – pour se faire une place dans le Pacifique :

- les 135 000 Chinois d'Océanie¹⁰ – 0,65 % seulement du total des Chinois d'outre-mer estimés à vingt millions, dont une immense majorité vivait alors en Asie du Sud-Est. La plus importante concentration de Chinois (environ 40 000) se trouvait à Hawaii. D'une façon générale, les communautés chinoises vivaient sur elles-mêmes, avec des écoles qui leur étaient propres (une petite dizaine d'écoles primaires en Océanie), sauf en Polynésie où les métissages étaient fréquents. L'emprise de Pékin sur ces communautés avait tendance à s'estomper avec la distance. Encore forte aux Philippines et en Malaisie, où Pékin soutenait des insurrections communistes, déjà moins visible en Indonésie, elle se relâchait nettement en Océanie. Malgré la faiblesse de l'émigration chinoise dans le Pacifique, la RPC tentait d'y développer son influence par d'autres moyens ;
- le développement de la radio chinoise au-delà du monde malais, jusqu'aux Australiens, aux Néo-Zélandais et aux autochtones du Pacifique. Dans ce domaine, toutefois, la radio chinoise se heurtait à la concurrence de Radio Moscou et des stations américaines de Guam et des Samoa orientales (La Voix du Pacifique Sud) ;
- Pékin tenta aussi de séduire les étudiants asiatiques d'origine chinoise dans les universités australiennes et néo-zélandaises, et de garder le contact avec les partis communistes de ces deux pays. Si influents dans certains pays en marge du Pacifique comme le Vietnam et la Malaisie, les partis communistes – clandestins et visibles uniquement dans les syndicats ou à l'échelon provincial – étaient bien modestes en Océanie : 600 membres en Australie ; 500 en Nouvelle-Zélande. Pékin accordait aussi des subventions aux périodiques tels que *La voix du peuple* en Nouvelle-Zélande.

10. 40 000 à Hawaii (venus travailler dans les plantations de sucre et de café à la fin du XIX^e siècle, rejoints plus tard par les commerçants, majoritaires dans les années 1970) ; 30 000 en Australie (venus travailler dans les mines d'or du Victoria à partir de 1857) ; 20 000 en Papouasie-Nouvelle-Guinée ; 15 000 en Nouvelle-Zélande (commerçants) et en Polynésie (venus pour travailler dans le coton à partir des années 1860, puis commerce, vanille, tabac, cultures maraîchères...) ; 5 300 à Fidji ; 1 100 à Nauru (commerçant et ouvriers des mines de phosphate) ; une centaine en Nouvelle-Calédonie et dans les Nouvelles-Hébrides.

Un « Monde libre » en recomposition¹¹

Les États-Unis : une perte de leadership très relative

Annoncé par le président Nixon dans la Doctrine de Guam en 1969¹², le retrait progressif des États-Unis de leurs positions avancées du Pacifique occidental, notamment de la péninsule indochinoise, les conduisit à envisager le renforcement de positions plus reculées. Les années 1970 marquèrent la fin de la prépondérance incontestée des États-Unis dans le Pacifique, qui n'était déjà plus le « lac américain » de septembre 1945. Ceux-ci devaient désormais compter avec la puissance navale et nucléaire de l'URSS, le potentiel nucléaire et stratégique de la Chine, la concurrence économique et potentiellement militaire du Japon. Aussi renforcèrent-ils leur emprise sur les territoires du Pacifique placés par l'ONU sous la « tutelle stratégique » des États-Unis en 1947 : les archipels des Mariannes (sauf Guam, déjà territoire américain depuis 1898) ; des Carolines et des Marshall (presque toute la Micronésie à l'exception des îles Gilbert britanniques et de la République de Nauru indépendante), mais aussi dans les territoires intégrés aux États-Unis (Hawaii, le cinquantième État) ou placés sous administration directe des départements de l'Intérieur (Guam, Samoa, Howland, Baker) et de la Marine (Midway, Johnston, Wake, Kingmen). De plus, les États-Unis pouvaient disposer d'un important réseau de bases et d'installations militaires dans le Pacifique central. Membres de la Commission du Pacifique Sud créée en 1947, ils étaient encore liés par traité avec de nombreux pays de la zone. Enfin, malgré la diminution par deux de leurs effectifs depuis les années 1960, la III^e flotte (Pacifique oriental) et la VII^e flotte (Pacifique occidental), qui relevaient du commandement de la zone Pacifique (PACOM), conservaient des moyens navals inégalés¹³.

Le Commonwealth : l'effacement de la Grande-Bretagne au profit de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande

Si les positions des États-Unis demeuraient solides, les années 1970 furent marquées, en revanche, par la fin du rôle colonial de la Grande-Bretagne qui

11. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note « confidentiel-défense » n° 035/CIR/GSP/CD du Comité interministériel du renseignement, 2 mai 1973.

12. Les États-Unis s'engageaient à remplir tous leurs engagements en Asie ; à protéger les pays alliés et ceux dont ils considéraient la survie comme essentielle si la liberté de ces pays était menacée par des puissances nucléaires, mais à fournir seulement, dans le cas d'agressions autres que nucléaires, l'assistance économique et militaire demandée, en conformité avec les stipulations des traités, estimant dorénavant que le pays directement menacé était le principal responsable de sa défense. Sur le nouveau contexte géopolitique régional : Joyaux F., *La Nouvelle question d'Extrême-Orient*, T. II, *L'ère du conflit sino-soviétique, 1959-1978*, Paris, Payot, 1988, chap. IX.

13. Coutau-Bégarie H., *op. cit.*, p. 71-95.

concéda successivement l'indépendance aux Fidji et au royaume des Tonga en 1970, aux Salomon en 1978, aux Gilbert et Ellice (à cheval entre Micronésie et Polynésie), qui se séparèrent en 1975 avant d'accéder à l'indépendance en 1978, donnant naissance respectivement aux Kiribati et aux Tuvalu. Le condominium des Nouvelles-Hébrides, administré conjointement avec la France, survécut jusqu'en 1980, date à laquelle il accéda à son tour à l'indépendance sous le nom de Vanuatu. Certes, la plupart de ces nouveaux États intégrèrent le Commonwealth et les Britanniques restaient membres de plusieurs organisations multilatérales de la région - la Commission du Pacifique Sud, l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE, 1954), les *Five Defence Power Act* (FDPA, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie, Singapour et la Grande-Bretagne, 1971)¹⁴ - mais son influence déclina, notamment au profit de celle de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Puissances économiques et démographiques dominantes de la région (16 millions d'habitants dont 13 pour l'Australie et 3 pour la Nouvelle-Zélande; contre 2,2 millions dans les autres îles du Pacifique, Hawaii inclus), l'Australie et la Nouvelle-Zélande multipliaient les efforts pour y renforcer leur influence au point de donner le sentiment de la transformer en chasse gardée. Ce « paternalisme protecteur » à l'égard des populations non blanches du Pacifique, tel qu'il était qualifié par la diplomatie française, trouva à se concrétiser dans le domaine de la défense, aussi bien dans le cadre bilatéral (entre Canberra et Wellington) que multilatéral (ANZUS¹⁵, OTASE, FDPA). Il était facilité par le fait que les deux capitales avaient procédé à la décolonisation de leurs propres territoires (la Nouvelle-Zélande avait abandonné sa tutelle sur les Samoa occidentales en 1962; l'Australie sur Nauru en 1968) et pressaient l'indépendance de territoires qui ne l'étaient pas encore, parfois même contre le vœu des dirigeants, comme l'Australie avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, finalement indépendante en 1975.

Rivalités et tensions sur mer et sur terre

*L'affirmation de la Chine populaire: la carotte en Océanie et le bâton en mer de Chine méridionale*¹⁶

La Chine a développé son réseau de relations diplomatiques dans le Pacifique, au détriment de Taïwan, surtout après son admission à l'ONU, en 1971, et la visite de Nixon à Pékin, en 1972. Sur la frange occidentale, elle a renoué

14. Journoud P., « De l'OTASE aux coopérations de défense bilatérales: la France, la Grande-Bretagne et l'Asie du Sud-Est », *Relations internationales*, n° 168, 2017.

15. Australia, New Zealand, United States Security Treaty (1951).

16. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note de renseignement « diffusion restreinte » du SGDN, « La Chine et le Pacifique », Nouméa, 2 avril 1974.

non seulement avec le Japon, jusqu'à la signature d'un traité de paix et d'amitié en 1978, mais aussi avec les pays de la façade américaine (Canada, Mexique, Chili, Pérou). En Océanie, Pékin a noué en décembre 1972 des relations diplomatiques avec la Nouvelle-Zélande et avec l'Australie, bien que ces deux pays eussent voté contre son admission à l'ONU, en octobre 1971 (seul Fidji s'était abstenu)¹⁷. Cette décision entraîna la fermeture de l'ambassade de Taïwan à Canberra, en janvier 1973, et contribua à nourrir un regain d'intérêt diplomatique et économique du Japon pour l'Océanie et l'océan Pacifique¹⁸.

À l'exception des espaces périphériques comme l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine, le Pacifique n'était pas encore une zone prioritaire pour la RPC, mais elle jugeait utile de ne pas s'en désintéresser complètement pour contrebalancer l'influence soviétique et isoler Taïwan qui jouissait encore, à l'époque, du monopole des relations diplomatiques avec les micro-États nouvellement indépendants du Pacifique. Taïwan, en effet, avait ouvert une représentation commerciale à Suva dans les Fidji, en juillet 1971, et noué des relations diplomatiques avec les Tonga (avril 1972) puis les Samoa occidentales (mai 1972). Mise en accusation par les puissances de l'Océanie pour ses essais nucléaires – mais d'une façon moins virulente que la France –, la Chine chercha à ménager ses intérêts dans la zone. Elle avait proposé, dès 1960, une zone dénucléarisée en Asie et dans le Pacifique occidental. En août 1973, elle décida, contrairement à l'URSS, de signer le protocole II du traité de Tlatelolco, qui précisait que tout État signataire devait renoncer à l'emploi et au déploiement d'armes nucléaires dans la zone sud-américaine et adjacente, donnant ainsi satisfaction aux pays latino-américains. Sans aller jusqu'à pratiquer une politique subversive visant à l'émancipation des peuples du Pacifique encore sous tutelle ou dépendant de lointaines métropoles, la RPC ne négligea pas non plus les contacts avec les aborigènes d'Australie dont elle reçut plusieurs délégations, en 1972 et en 1973, tandis que l'agence Chine Nouvelle dénonçait l'exploitation cruelle des aborigènes.

Dans le domaine commercial, la RPC était moins présente en Océanie que Taïwan, dont les experts avaient été envoyés aux Tonga pour préparer une réforme agraire et aux Fidji pour y développer l'agriculture et la pêche mais, déjà deuxième partenaire commercial des États-Unis, elle développa ses échanges avec la Nouvelle-Zélande et avec l'Australie d'autant plus facilement que Canberra ne voulait pas dépendre uniquement du Japon, bientôt son principal partenaire économique, et qu'elle devait compenser la perte partielle du marché britannique après l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, en janvier 1973. Après la visite à Pékin du ministre australien du commerce extérieur et d'une

17. Argounès F., *L'Australie et le monde. Entre Washington et Pékin*, Marseille, Presses Universitaires de Provence, 2015, chap. 4 et Wang Yi, *Australia-China Relations post 1949. Sixty years of Trade and Politics*, Farnham, Ashgate, 2012, chap. 3.

18. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1879, note n° 347 de l'ambassadeur de France au Japon sur le Japon et le Pacifique, 5 mars 1980.

importante délégation, au printemps 1973, les deux pays signèrent, en juillet, un accord commercial à long terme dont l'une des clauses prévoyait le traitement de la nation la plus favorisée. La Chine avait intérêt, elle aussi, à diversifier ses achats de blé, en s'adressant aux États-Unis, au Canada et à l'Australie, à qui elle achetait également du minerai de fer pour alimenter ses usines métallurgiques au sud. Avec la Nouvelle-Zélande, qui commerçait déjà deux fois plus avec la RPC qu'avec Taïwan, l'accord commercial fut signé en octobre 1973. La Chine importait également du nickel, dont elle manquait cruellement, de Nouvelle-Calédonie.

Du point de vue stratégique, la présence de la VII^e Flotte américaine et de la flotte soviétique du Pacifique, comme la profusion de sous-marins nucléaires, russes et américains, susceptibles de viser son territoire, nourrissaient les appréhensions de Pékin. Considérant que seuls les États-Unis étaient en mesure de s'opposer à l'expansion soviétique dans le Pacifique, la RPC mit toutefois en sourdine ses condamnations du réseau d'alliances tissées par les États-Unis dans le Pacifique. Sans pouvoir encore prétendre, au milieu des années 1970, y jouer un rôle militaire, la Chine avait déjà clairement affirmé ses prétentions dans les mers bordières semi-fermées de l'océan Pacifique¹⁹. Elle revendiquait déjà la souveraineté sur les archipels des Spratleys, des Pratas et des Paracels en mer de Chine méridionale. Profitant du retrait américain, elle délogea même par la force une garnison de la marine sud-vietnamienne dans les Paracels, en 1974, provoquant une réaction froide de son allié nord-vietnamien. Elle affirma aussi sa souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyutai en mer de Chine orientale. Outre les motifs stratégiques, les enjeux économiques n'étaient pas moins importants, surtout dans le conflit en mer de Chine méridionale. Les réserves pétrolières et gazières du plateau continental y étaient jugées considérables. Plusieurs compagnies pétrolières japonaises et occidentales – américaines, britanniques et françaises (Total) – avaient même obtenu du Gouvernement sud-vietnamien des permis de recherche *offshore* dès 1973. En août 1974, Pecten, une compagnie américaine, commençait à forer à 235 km environ au sud-est de l'île de Con Con, avant de stopper ses activités après la chute du régime sud-vietnamien, le 30 avril 1975²⁰...

En matière de diplomatie multilatérale, la Chine n'appartenait à aucune organisation du Pacifique mais elle disposait, comme membre du Conseil de sécurité de l'ONU, d'un droit de regard sur les territoires sous tutelle, dont la Micronésie américaine, et faisait entendre sa voix au Comité des fonds marins.

19. Bui X. Q., *La Troisième guerre d'Indochine, 1975-1999. Sécurité et géopolitique en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2000, chapitre second.

20. AMAE, AO, sous-série Vietnam conflit, dossier n° 63, dépêche Reuter, 25 novembre 1976; dossier 187, dépêche Reuter du 25 avril 1976.

Naissance d'une diplomatie océanienne de la France?

Nées de la volonté des États nouvellement indépendants – les îles Fidji, Samoa, Tonga, etc. – de s'affranchir de la tutelle des puissances occidentales, avec l'appui discret de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, des tensions se développent dans les deux enceintes multilatérales du Pacifique :

- la Commission du Pacifique Sud (CPS), créée par la convention de Canberra, en 1947, avec les puissances qui avaient alors des responsabilités dans la zone : la France, la Grande-Bretagne, les États-Unis, les Pays-Bas (jusqu'en 1964), l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ainsi que des territoires à l'origine sous tutelle et devenus indépendants : les Samoa occidentales, qui en sont devenues membres en 1965 ; la République de Nauru, en 1969, et les îles Fidji, en 1971. La CPS étant à vocation exclusivement économique et culturelle, l'exclusion des débats politiques provoquait la frustration des petits États et entraîna la création du :
- Forum du Pacifique, inspiré par une idée du Premier ministre fidjien, en 1970, reprise par son homologue néo-zélandais. Première à accorder l'indépendance à un territoire relevant de son autorité, la Nouvelle-Zélande jouissait d'une aura auprès des petits États du Pacifique plus grande que celle de l'Australie, en raison de la discrétion avec laquelle elle exerçait sa souveraineté, mais Wellington jugea nécessaire le soutien de Canberra pour ne pas risquer l'isolement. Le Forum du Pacifique vit ainsi le jour en 1971, regroupant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les États indépendants et les territoires autonomes (Fidji, Nauru, Samoa occidentales, Tonga, Îles Cook, Papouasie-Nouvelle-Guinée). La direction d'Asie jugeait, non sans amertume, cet organisme « essentiellement politique dont l'importance ne cesse de grandir et qui tend de plus en plus à s'attribuer des compétences qui sont normalement celles de la Commission du Pacifique Sud²¹ », notamment son bureau économique de coopération.

Or, même après le départ du général de Gaulle en 1969, la diplomatie française demeura très soucieuse de contrebalancer l'influence anglo-américaine en même temps que les critiques dont la politique nucléaire faisait l'objet par le truchement de certains syndicats, Églises presbytériennes et universités de la région²². Une première réunion interministérielle d'information des responsables

21. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note de la direction d'Asie, 27 novembre 1973 ; note de la direction d'Asie, 5 octobre 1972.

22. Sur la politique nucléaire française dans le Pacifique et les réactions des États océaniques : Regnault J.-M., « L'outre-mer français pour faire face à la menace nucléaire, 1946-1969 », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 1, 2015 ; Mohamed-Gaillard S., *L'Archipel de la puissance ? La politique de la France dans le Pacifique Sud de 1946 à 1998*, Bruxelles, Peter Lang, 2010.

civils et militaires des DOM-TOM fut convoquée à Nouméa, du 3 au 6 avril 1974, à l'initiative du secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé des DOM-TOM et sous la présidence du haut-commissaire dans le Pacifique. Elle visait à améliorer la diffusion des informations en interne, entre les différentes administrations ayant à traiter des DOM-TOM, mais aussi en externe, pour favoriser l'information de l'étranger sur la situation des territoires français²³. Toutefois, les projets importants envisagés lors de cette réunion fondatrice ne furent concrétisés que bien des années plus tard :

- un centre universitaire destiné à « dispenser certains enseignements supérieurs, diffuser la culture française et valoriser les cultures polynésienne et mélanésienne²⁴ ». Dans les années 1970, Nouméa accueillait déjà chaque année une centaine de professeurs de français australiens et néo-zélandais pour des stages de perfectionnement en langue et civilisation françaises de trois semaines. C'est finalement à Papeete que vit le jour l'université française du Pacifique (UFP), en 1988, soit vingt ans après la création de l'université du Pacifique Sud à Suva, avec ses sept centres et instituts, et ses 1 700 étudiants originaires des îles anglophones de la région (Fidji, Tonga, Cook, Salomon, Gilbert, Ellice, Niue, Tokelau, Nauru, Samoa). Considérés comme des relais français dans le Pacifique, les territoires français étaient aussi appelés à accueillir des colloques et des séminaires régionaux...
- une commission Affaires étrangères/DOM-TOM réunie périodiquement, au niveau du directeur d'Asie et du directeur des TOM, pour échanger des informations et examiner des actions d'intérêt commun, sous la présidence d'un nouvel « ambassadeur itinérant » dans la zone du Pacifique, en résidence à Paris, censé représenter la France auprès des jeunes États indépendants tels que les îles Fidji, Samoa et Tonga (l'ambassadeur de France à Wellington était alors accrédité dans ces trois pays)²⁵. Il fallut dix ans avant que ce poste de coordination, inspiré d'une idée de l'ambassadeur de France à Canberra, fût effectivement créé, en 1984, par le président François Mitterrand qui le confia aussitôt à Régis Debray²⁶.

23. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note n° 10/22 « confidentiel défense », avril 1974 (non signée) ; note du directeur d'Asie-Océanie sur la conférence de Nouméa, 9 avril 1974.

24. *Ibid.*, dossier n° 1885, télégramme n° 194/as de Bernard Malandin, chargé d'affaires a.i. à Wellington, 12 décembre 1978.

25. *Ibid.* ; note du conseiller technique du ministre (H. de la Fortelle) pour la direction d'Asie-Océanie, 27 décembre 1973 ; note de la direction d'Asie, 27 novembre 1973 ; Mohamed-Gaillard S., *Histoire de l'Océanie*, Paris, Armand Colin, « U », 2015, 4^e partie.

26. Régis Debray fut chargé de tenter de désamorcer la levée de boucliers des pays océaniques contre la politique nucléaire de la France et l'activisme des organisations pacifistes telles que *Peace media* et *Greenpeace* qui préoccupaient alors les autorités françaises. Sur l'activité de ces as-

Les autorités françaises étaient parfaitement conscientes de la nécessité de compenser l'image négative suscitée par la politique nucléaire de la France en Polynésie et par la crise qui couvait alors en Nouvelle-Calédonie. Les relations avec l'Australie, surtout après l'arrivée au pouvoir des travaillistes en décembre 1972, mais aussi avec la Nouvelle-Zélande, s'étaient passablement dégradées, au point que ces deux pays saisirent, en 1973, la Cour de Justice internationale et envisagèrent même la suspension des relations diplomatiques avec la France, perçue comme une puissance coloniale, militariste et arrogante. À l'inverse, l'Australie passait aux yeux de Paris pour une puissance régionale aspirant à dominer son pré-carré, avec de fortes arrière-pensées néocoloniales²⁷. Faute d'une réelle amélioration avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande²⁸, Paris se tourna plus volontiers vers les jeunes et petits États indépendants du Pacifique dont les dirigeants n'hésitaient pas à exprimer, à l'instar du vice-Premier ministre des Samoa occidentales en 1974, les frustrations nées de la relative indifférence de la France à leur égard et de l'absence de liens entre ces États (déjà indépendants comme les Samoa occidentales, Nauru, Fidji et Tonga ; ou sur la voie de l'indépendance comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Salomon, etc.) et les territoires français du Pacifique²⁹.

Aussi, plusieurs fois recommandée dans les années 1970³⁰, la mise en œuvre d'un programme d'assistance culturelle, économique et technique en faveur des petits États du Pacifique Sud reçut un début de concrétisation modeste en 1977-1978. Outre des bourses de stage et des dons de matériel, plusieurs VSNA³¹ furent envoyés dans des établissements de l'enseignement secondaire et supérieur des îles Suva et Tonga pour y enseigner le français, tandis que d'autres VSNA spécialisés dans l'agronomie, la pêche et la médecine alimentaient la coopération technique. Encore bien modeste, le budget fut doublé en 1979, passant à 2 millions de francs³². Pour valoriser les territoires français, renforcer les liens avec les États indépendants et atténuer les effets délétères de sa politique nucléaire, la diplomatie française misait aussi sur la diplomatie sportive, notamment à travers les « Jeux du Pacifique » organisés tous les quatre ans pour

sociations et leur perception par les services de renseignement français, voir les bulletins de renseignement du SGDN et du SDECE dans : AMAE, série Asie-Océanie, sous-série 1973-1980, dossier n° 1872.

27. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1872, note « confidentiel-défense » n° 035/CIR/GSP/CD du Comité interministériel du renseignement, 2 mai 1973.

28. Mohamed Gaillard S., « Les relations franco-australiennes en Océanie : représentations de deux politiques régionales », *Outre-mers*, n° 366-367, 1^{er} semestre 2010, p. 123-133.

29. *Ibid.*, télégramme à l'arrivée n° 31/34, signé Nicolay, Wellington, 5 mars 1974.

30. *Ibid.*, note de la direction d'Asie, 27 novembre 1973 ; télégramme au départ n° 715/AS de Gabriel Van Laethem, ambassadeur de France en Australie, 5 octobre 1973 ; AMAE, série Asie-Océanie, sous-série 1973-1980, dossier n° 1885.

31. Volontaire du Service National Actif.

32. AMAE, AO, 1973-1980, dossier n° 1885, note n° 538/CT/pr du Service de coopération culturelle et technique de la DGRCSST, 10 octobre 1978 ; note n° 410/CT pour le directeur d'Asie, 18 mai 1978.

favoriser les compétitions sportives amatrices entre les pays et territoires de la Commission du Pacifique Sud. Une aubaine quand la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie arrivaient en tête du classement, comme lors des VI^e Jeux organisés en 1979 à Suva, qui virent les deux territoires français rafler à eux seuls 138 des 283 médailles proposées aux 14 délégations³³!

Ainsi, à la fin des années 1970, l'intensification de la compétition stratégique, diplomatique, économique et culturelle (et pas seulement sportive) dans le Pacifique trahissait l'intérêt croissant des puissances pour un espace riche de potentiels autant que de menaces, mais de plus en plus central. Le fait que le volume du commerce transpacifique des États-Unis eût dépassé, pour la première fois en 1978, celui de son commerce transatlantique, n'inaugurerait-il pas l'« ère du Pacifique » ?

Abstract: Oceania and the Pacific. Forgotten theaters of rivalries between powers in the 1970s

At a time when Northeast and Southeast Asia, pulled by China, reinvests massively the western Pacific and Oceania, it can be useful to return to the origins of the Chinese rising power and to his first steps in the region in the 1970s. Marked by the spectacular rapprochement between Washington and Beijing, the 1970s were dominated not only by the American-Soviet structuring rivalry during all the Cold War, but also and maybe especially by the Sino-Soviet rivalry, which very strongly impacted on the “Third World”, from Cambodia to Cuba through Europe and Africa, and to a lesser extent, between the People’s Republic of China (PRC) and the Republic of China (Taiwan), each aspiring to embody “eternal China”.

Yet, the Pacific, without being the place of main exercise of these rivalries, began, in the 1970s, to take a certain importance for the communist powers which had to compromise with the will of the “western” powers not to give up their still dominant influence.

Based mainly on the archives of the French Ministry of Foreign Affairs, this contribution tries to estimate the game of the powers of the communist world and then the “free World” in the Pacific and on the Oceania territories, at a period of reemergence of the Asia-Pacific in the international relations.

33. *Ibid.*, télégramme n° 22/AS, signé Bernard Malandain, chargé d'affaires a.i. à Wellington, 21 septembre 1979 ; télégramme n° 205, signé Bernard Malandain, 7 septembre 1979.

Convoiter le sang des Océaniens

Jean-Marc Regnault

Maître de conférences honoraire, université de la Polynésie française

Note: en septembre 2015, Viviane Fayaud, qui a longtemps été la cheville ouvrière des colloques organisés par l'université de la Polynésie française et le Réseau Asie et du Pacifique (CNRS), devait présenter une communication sur l'appel de l'Occident aux soldats issus d'Océanie. Des problèmes personnels l'ont obligée à renoncer. Quant à Jean-Marc Regnault, il devait souligner – dans une courte communication – le poids que représentait dans la région la mémoire du nucléaire. En utilisant les éléments annoncés par V. Fayaud, et en résumant ses propres écrits, il a rédigé ce court rappel de deux notions capitales pour comprendre l'Océanie d'aujourd'hui. Les appels aux combats et les essais nucléaires constituent une même face de la convoitise des hommes et des milieux océaniques.

« Je songe à ceux
Dont le chant des récifs devait bercer la tombe,
Et qui reposent dans les champs silencieux,
Où la bataille avait vomi ses hécatombes. »

Extraits du poème d'Ernest Salmon, *Je songe à ceux qui dorment pour toujours...*¹

Mourir d'ypérite

Autour d'Ypres en Belgique, moururent – victimes de ce gaz qu'on appela justement l'ypérite – tant d'hommes venus de la terre entière. De multiples cimetières émergeant des cultures dans les plaines argileuses en témoignent. Plus

1. Salmon E., *L'île parfumée*, Littérama'ohi, 2013, 72 p. Ernest Salmon est le descendant lettré (il fut magistrat) de la famille Pomare qui fit don de ses États à la France. Dans l'un de ses poèmes, il évoque la bataille de Vesles et Caumont (à laquelle participèrent de nombreux Poilus tahitiens).

caractéristique encore est cette porte monumentale de la ville d'Ypres qui recense les morts de l'Empire britannique, dont des centaines d'Australiens et de Néo-Zélandais et d'autres Pacific Islanders figés dans la boue, après avoir quitté des terres bénies pour les mornes plaines des Flandres.

On retrouve de tels cimetières également dans le Pas-de-Calais, l'Aisne et la Somme où est notamment érigé le Mémorial national australien à Villers-Bretonneux².



Cliché Jean-François Petit, 2014.

2. *Sites de la Première Guerre mondiale*, guide édité par l'Agence Somme Tourisme pour le centenaire de la Grande Guerre.

À Auckland, sur les frontons du musée, figurent les noms de villes et de villages situés de part et d'autre de la frontière franco-belge. En Flandres, on trouve les noms des morts océaniens. En Océanie, on trouve des toponymes flamands... Un vitrail de l'église de Cambridge en Nouvelle-Zélande montre des soldats néo-zélandais délivrant la ville du Quesnoy dans le Nord³.

En fait, les traces de la Grande Guerre sont nombreuses en Océanie avec des monuments aux morts⁴ et des toponymes étonnants (ne trouve-t-on pas une « Baie de la Somme » au sud de la Nouvelle-Calédonie?). Pour les Australiens et les Néo-Zélandais, la guerre a révélé qu'ils constituaient une nation⁵. C'est un peu, pour ces pays neufs qui ont marginalisé les populations d'origine, comme si l'histoire commençait. Dans les terres françaises, les populations d'origine ont découvert ou ressenti qu'elles appartenaient à un grand État, pour le meilleur et pour le pire.

La Grande-Bretagne et la France eurent besoin de renforts venus du monde entier⁶. Il n'était pas facile de recruter les citoyens et les sujets des terres françaises en raison de l'éloignement et des problèmes d'adaptation aux conditions des fronts. Certains furent mobilisés et d'autres engagés volontaires⁷. Pour l'ensemble de l'Océanie, le bilan fut lourd en regard des populations de l'époque. Soixante mille Australiens et 16 700 Néo-Zélandais périrent sur les fronts d'Orient et de l'Ouest, comme ce fut le cas de 300 originaires des ÉFO et 575 de Nouvelle-Calédonie.

En appui des Occidentaux et de leurs alliés

La Seconde Guerre mondiale – dont plusieurs théâtres d'opérations se situaient en Océanie – mobilisa également les hommes de la région⁸. Il fut encore fait appel à eux lors des différents conflits en Corée, au Vietnam, en Afghanistan et en Irak (en 2003, la Nouvelle-Zélande refusa d'envoyer des troupes).

3. Raoult P. (maire du Quesnoy), « La coopération décentralisée : quels liens avec le Pacifique? », colloque *La France dans le Pacifique*, Sénat, 17 janvier 2013, p. 69 à 71.

4. Voir les articles de Marie-Noëlle Frémy et Sylvette Boubin-Boyer in *1914-1918, Les ÉFO et la Nouvelle-Calédonie dans la Première guerre mondiale*, CRDP de Polynésie française, 2005.

5. *Somewhere between the landing at Anzac and the end of the battle of the Somme, New Zealand very definitively became a nation*, Ormond Burton (1893-1974, professeur, ministre et pacifiste).

6. Frémeaux J., *Les colonies dans la Grande Guerre : combats et épreuves des peuples d'outre-mer*, 14-18 éditions, 2006, 393 p. Frémeaux J., « Les contingents impériaux au cours de la guerre », *Histoire, économie et société*, 2004, n° 2, p. 215-233.

7. Raybaud C., *Les ÉFO pendant la Première Guerre mondiale*, Papeete, 2011. Boubin-Boyer S., « Communautés calédoniennes et guerres mondiales » in Faberon J.-Y., Fayaud V., Regnault J.-M. (éds), *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, PUAM, 2011, p. 593-603. Shigetomi J.-C., *Poilus tahitiens, les Établissements français d'Océanie dans la Grande Guerre*, Api Tahiti éditions, 2017.

8. À titre d'exemple, Shigetomi J.-C., *Tamari'i volontaires. Les Tahitiens dans la Seconde guerre mondiale*, Papeete, 2014, 304 p. Voir aussi Frémeaux J., *art. cit.*

L'ONU recrute des « Casques bleus » originaires d'Océanie (voir la communication de J.-M. Regnault, « ONU : entre protection et convoitise des Océaniens et de l'Océanie »).

La mémoire nucléaire⁹

De 1945 à 1963, année de la signature du traité de Moscou visant à interdire les expérimentations nucléaires en atmosphère, signé par les États-Unis, l'Union Soviétique et le Royaume-Uni, les premiers ont procédé à 232 expérimentations nucléaires atmosphériques. Dans le Pacifique, celles-ci ont été effectuées aux Marshall, à Bikini (42 explosions) et à Eniwetok (60), sur l'île de Johnston (11) dans le Pacifique nord-est et sur celle de Kirimati (Christmas) dans les anciennes Gilbert (13). L'explosion au-dessus d'Eniwetok, le 1^{er} novembre 1952, a pulvérisé l'îlot par sa puissance.

Le Royaume-Uni a effectué ses premières expérimentations atmosphériques en Australie à partir de 1952 sur l'île de Montebello dans l'océan Indien (3) et dans deux sites prétendument désertiques d'Australie méridionale, Emu et Maralinga (10) avec l'approbation des autorités australiennes jusqu'en 1957.

Quant aux Néo-Zélandais, ils ont apporté au Royaume-Uni, en 1957, une assistance militaire pour qu'il mène à bien ses expériences thermonucléaires dans l'île de Malden. Dix essais, de nature thermonucléaire, ont eu lieu sur Malden et Christmas.

Certaines expérimentations atmosphériques américaines et britanniques n'ont pas été réalisées dans les conditions de sécurité optimales prévues par les experts et les militaires. Les essais américains des 1^{er} et 25 juillet 1946 prirent une dimension colossale : nuage radioactif de 12 km de hauteur pour le premier, colonne d'eau de 1 km de hauteur pour le second, avec des vagues de 30 m, soulèvement d'un navire de combat de 26 000 tonnes, l'*Arkansas* et retombées radioactives très fortes¹⁰.

Les populations d'îles micronésiennes sous tutelle américaine, affectées par les retombées radioactives à la suite de l'intensité de l'explosion ou du changement de courant des vents, ont été déplacées vers d'autres atolls sans pouvoir revenir de façon permanente sur leurs terres ancestrales. Soutenues par divers mouvements de protestation, elles engagent des procès contre Washington au vu des taux de cancer élevés qui les affectent.

9. Les questions nucléaires en Océanie ont été traitées dans Regnault J.-M., *La France à l'opposé d'elle-même, Essais d'histoire politique de l'Océanie*, Api Tahiti éditions, 2015, p. 135 à 222.

10. Voir le rapport du commandant Ballande sur les deux expériences des 1^{er} et 25 juillet 1946 (archives de la Marine nationale).

CHRONOLOGIE SUCCINCTE

1945-1963	232 expérimentations américaines en atmosphère
1 ^{er} novembre 1952	Eniwetok : puissance et destructions imprévues
1 ^{er} mars 1954	Bikini : tir Bravo 17 mégatonnes contre 5 attendues
1952-1957	Expérimentations britanniques en Australie
1957	Rapport du général Ailleret sur les sites nucléaires possibles (janvier) Décision de construire l'aéroport de Tahiti-Faaa (15 mai 1957)
1958	Décision française de procéder à des essais nucléaires (11 avril) Décision confirmée par de Gaulle (22 juillet) Annonce d'un transfert nécessaire des essais dans le Pacifique (12 novembre)
1957-1963	Expérimentations britanniques dans les îles du Pacifique Voir carte
13 février 1960	Première explosion française dans le Sahara (Reggane)
5 août 1963	Traité de Moscou entre États-Unis, Royaume-Uni et URSS : Interdiction des essais atmosphériques
1963	Installation du CEP en Polynésie française
1 ^{er} juillet 1966	1 ^{er} tir français dans le Pacifique
1 ^{er} juillet 1968	Le Traité de non-prolifération nucléaire est ouvert à la signature. Il entre en vigueur le 5 mars 1970 (il est alors signé par 97 pays). Contrôle confié à l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique)
24 août 1968	1 ^{er} tir thermonucléaire français en Polynésie
1966-1974	Expérimentations françaises dans le Pacifique en atmosphère
1975-1996	Expérimentations françaises souterraines (avec moratoire entre 1992 et 1995)
10 juillet 1985	Attentat contre le <i>Rainbow Warrior</i>
6 août 1985	Traité de Rarotonga (îles Cook) sur la dénucléarisation du Pacifique Sud
1996	29 janvier : annonce de l'arrêt définitif des essais nucléaires français 25 mars 1996 : Ratification du traité de Rarotonga par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis
13 juin 2010	Décret d'application de la loi Morin sur l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Décret vivement contesté en Polynésie
22 février 2016	Le président de la République française reconnaît l'impact environnemental et les conséquences sanitaires des essais nucléaires
14 février 2017	Le Parlement français supprime la notion de risque négligeable contenu dans la loi Morin

Le 1^{er} mars 1954¹¹ explosa la première bombe thermonucléaire américaine *Bravo* au-dessus de Bikini (la puissance de l'engin fut de 17 mégatonnes contre 5 attendues), provoquant un champignon de 30 km de hauteur qui s'étendit sur une centaine de kilomètres. Les bâtiments navals de soutien furent les pluies radioactives qui arrosaient une vaste zone de retombées. Quarante-huit heures après l'explosion thermonucléaire, la marine américaine évacua les centaines d'habitants de Rongerik, Rongelap et Utirik. Un bateau de pêche japonais, le *Fukuryu Maru*, fut pris dans la zone des retombées et ses 23 marins furent gravement contaminés.

Le film *Nuclear Savage* d'Adam Jonas Horowitz – présenté au FIFO 2014 à Papeete – met sévèrement en cause les médecins militaires de l'Armée américaine. Il y est question d'expérimentations médicales sur des insulaires pour étudier les maladies liées aux retombées.

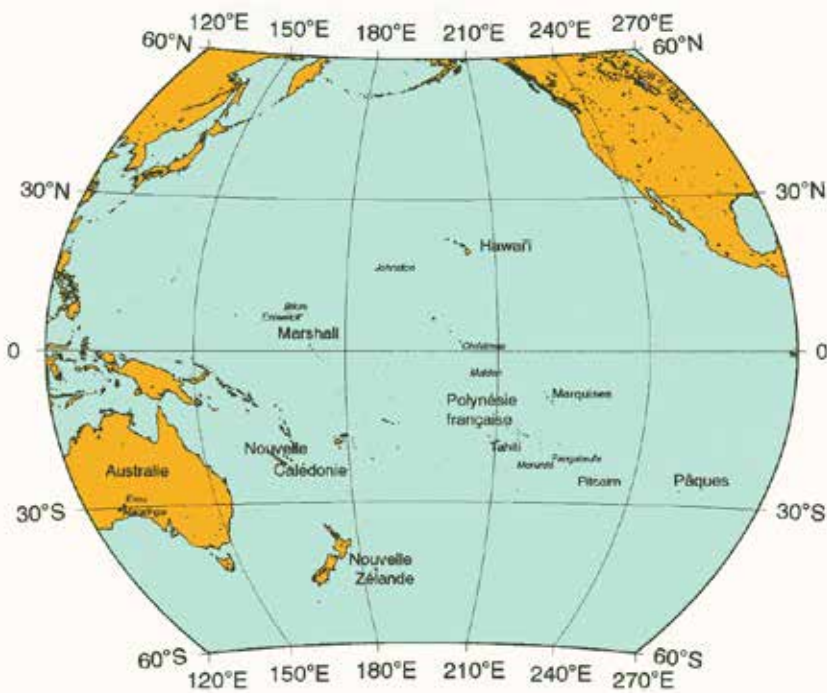
En Australie, lors de la première explosion, à Montebello, peu de cas furent faits des populations locales (environ 5 000 personnes, Aborigènes pour la plupart). Les expérimentations effectuées ultérieurement à Maralinga et à Emu provoquèrent également la mort de groupes aborigènes, nomades et cueilleurs-chasseurs, n'ayant été ni prévenus, ni écartés des zones de tirs. Les Britanniques tentèrent de nettoyer les lieux affectés par les retombées métalliques en recouvrant le sol de terre, sans grand succès puisque le laboratoire fédéral australien des radiations estime qu'il s'y trouve encore des dizaines de milliers de débris contaminés par le plutonium, interdisant aujourd'hui toute présence humaine non protégée contre la radioactivité à Maralinga et à Emu. Certains groupes de pression australiens s'émurent à l'époque, mais le Gouvernement fédéral australien clamait haut et fort qu'il n'y avait aucun risque de contamination.

À la suite de la pression populaire, de plus en plus prononcée, le gouvernement travailliste engagea, en 1984, une commission royale d'enquête sur les expérimentations britanniques en Australie.

De 1957 à 1963, les Britanniques poursuivirent leurs expérimentations atmosphériques dans le plus grand secret dans le Pacifique Nord-Est.

Les initiatives de la France et la Chine qui commencèrent leurs expériences au début des années 1960, ne pouvaient qu'être mal perçues, dans le Pacifique en particulier.

11. C'est le 1^{er} mars de chaque année que des manifestations antinucléaires ont lieu dans le monde.



Les essais nucléaires dans le Pacifique

site d'essai

Géosciences Marines - UFF Tahiti / juin 1999

De Gaulle mettait sur le compte de « ligues de vieilles demoiselles¹ » les protestations des pays océaniques contre le CEP. Il avait une vision très personnelle des essais français : « Notre bombe est pacifique ! C'est même ce qu'on a inventé de plus pacifique depuis que la France existe² ! »

On connaît mieux maintenant les raisons pour lesquelles la France, et le général de Gaulle en particulier, convoitait les terres françaises d'Océanie qu'ils voulaient maintenir dans le giron national. Le 6 novembre 1958, de Gaulle envoya une instruction secrète au sujet des forces armées au ministre Pierre Guillaumat et aux chefs d'état-major : « La France doit se préparer à un conflit mondial et doit disposer de sa propre Défense...³ ». Quelques jours plus tard, le président du Conseil se faisait encore plus précis :

Le caractère maritime et aérien de nos forces, combiné à l'existence de terres françaises situées au plus loin des océans, le fait que notre territoire nous offre des refuges montagnards et insulaires, peu sensibles à n'importe quels coups, nous

1. Peyrefitte A., *C'était de Gaulle*, vol 2, Éd. de Fallois/Fayard, 1997 (phrase du 25 novembre 1964, p. 124).

2. *Ibid.*, (3 juin 1964, p. 121).

3. Archives nationales AG/(1)/511 (archives de la Présidence de la République).

mettent à même de le faire. Ainsi, grâce à la dispersion, surviendrait alors, l'élément grâce auquel le pays pourrait reprendre une première consistance...⁴.

Ainsi, c'était de la France dispersée que viendrait la renaissance. Le Général se résolut mal à se séparer de l'Outre-Mer et trouva des « accommodements » pour garder des points d'appui⁵. Non seulement la France pourrait avoir besoin de ses terres lointaines pour assurer sa survie, mais le territoire de la Polynésie française devait être l'endroit idéal où se dérouleraient les essais nucléaires⁶ (voir aussi la chronologie plus haut).

Les Gouvernements français ont longtemps prétendu que les essais « ne portent en rien préjudice ni aux intérêts des États de la région, ni à l'environnement, comme les études réalisées sur place par plusieurs commissions nationales et internationales l'ont amplement prouvé⁷ ». Tel n'était pas l'avis d'Isabelle Cordonnier :

Les États de la région estimaient que ces essais nucléaires, loin de les protéger indirectement contre une menace visant le monde occidental dans le contexte de la guerre froide [...] les entraîneraient dans la spirale de la terreur en cas de conflit nucléaire⁸.

Les relations entre la France et les pays du Pacifique s'améliorèrent après la signature du traité de Rarotonga⁹ et une politique plus « généreuse » et compréhensive à l'égard de l'Océanie¹⁰. Toutefois, la tendance est forte dans les petits territoires de donner une importance démesurée aux choses. Le temps n'y efface pas les plaies et il semble même que celles-ci se creusent, une conséquence sans doute de l'histoire orale¹¹. L'exemple du nucléaire le montre bien.

La plupart des leaders politiques polynésiens qui avaient constamment couvert le CEP, ont fini par reconnaître avoir été « bernés », comme le député Michel Buillard¹² ou comme Édouard Fritch, alors vice-président du Tahoera'a, déclarant que Moruroa est « une poubelle¹³ » et même comme G. Flosse re-

4. *Ibid.*

5. Voir la notion de « pré carré » dans Bat J-P., *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, Gallimard, 2013, p. 81 notamment et p. 116 (« Ce qui inquiète Marianne, c'est d'assurer le maintien de son influence, quelle qu'en soit la formule »).

6. Regnault J-M., « La France à la recherche de sites nucléaires : 1957-1963 », *Cahiers du Centre d'Études d'Histoire de la Défense*, n° 12, 2000, p. 29 à 54 et « L'outre-Mer français pour faire face à la menace nucléaire », Paris, *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2015/1, p. 43 à 58.

7. Archives du MAE, note du 25 novembre 1988, cote J 224, 43^e AG de l'ONU.

8. Cordonnier I., *La France dans le Pacifique Sud, approche géostratégique*, Publisud, 1995, p. 21.

9. De Deckker P. et Regnault J-M., « La question nucléaire dans le Pacifique Sud. Travailisme, syndicalisme et Églises océaniques dans les relations internationales », *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2003, n° 1, p. 63 à 81.

10. Mrgudovic N., *France et le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, L'Harmattan, 2008, p. 237 à 384.

11. Huetz de Lempes C., « L'Histoire et les îles », *Hérodote*, n° 74-75, 1994, p. 32 à 44.

12. Ses vœux à la presse janvier 2012.

13. Assemblée de Polynésie française, 16 janvier 2012.

prochant à l'État de l'avoir « trompé¹⁴ ». Alors que des associations antinucléaires ne recueillaient qu'une audience limitée, depuis 2015, l'association 193 (le nombre d'essais réalisés en Polynésie) dirigée par un prêtre, Auguste Carlson, a persuadé près de 60 000 Polynésiens de signer un texte réclamant à la France réparation pour les conséquences des années du nucléaire. Leurs revendications n'ont été stoppées ni par le discours du président de la République, ni par l'abrogation de la notion de risque négligeable que contenait la controversée loi Morin¹⁵ (voir chronologie).

Conclusion

Deux faits majeurs doivent donc tenir en éveil les chercheurs qui travaillent sur l'Océanie : le souvenir des périodes où il fut fait appel aux Océaniens pour qu'ils donnent leur sang pour la défense des anciennes colonies et le fait nucléaire. Quand les puissances occidentales convoitaient les hommes, les Océaniens s'enthousiasmèrent ou se révoltèrent. Quand ces puissances utilisaient l'espace océanien pour les expérimentations nucléaires, des Océaniens cherchèrent à profiter de l'occasion pour s'enrichir et d'autres protestèrent. La convoitise ne trouve donc pas toujours un terrain favorable. Plus encore, ceux qui s'en sont accommodés un temps, peuvent se retourner contre ceux qui les ont séduits.

Abstract: Coveting the Oceanian blood

During the two World Wars and during the ensuing conflicts (Vietnam, Iraq, Afghanistan), the Western powers were able to mobilize troops in Oceania. Many Oceanians abandoned their islands and gave their lives.

The UN is still recruiting soldiers in Oceania for its intervention forces. Americans, Britons and French used the immensity of Australia or maritime spaces to carry out nuclear experiments without always ensuring the safety of the fallout. The memory of wars and nuclear test marks deeply the history of the Pacific. It is a key element in understanding the region.

14. *La Dépêche de Tahiti*, 28 novembre 2008.

15. Loi 2010-2 du 5 janvier 2010 (*JORF*, 6 janvier 2010) relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des essais nucléaires français. Cette loi a été révisée fin 2013 en étendant à toute la Polynésie la zone dans laquelle des malades ou leurs ayants droit pouvaient prétendre faire valoir leur droit à indemnisation. Toutefois, le nombre de victimes indemnisées est resté peu élevé par rapport aux demandes déposées. Le Gouvernement français a fini par admettre qu'il fallait supprimer de cette loi la notion de risque négligeable, ce qui devrait permettre une indemnisation plus large, mais tardive, des victimes du nucléaire.



La perception de l'ultime campagne d'essais nucléaires français dans le Pacifique Sud (juin 1995-février 1996)

Patrick Boureille

Chef de la division Marine du service historique de la Défense

Reprenant une proposition soviétique, le président Mitterrand décide le 8 avril 1992 la suspension des essais nucléaires¹. Soucieux d'agir pour obtenir une réduction équilibrée des armes atomiques et empêcher leur dissémination, il adresse aux chefs d'État des puissances qui en sont dotées une lettre par laquelle il souhaite la conclusion rapide des négociations en cours sur le désarmement stratégique et propose la suspension des essais nucléaires. Cette décision est diversement accueillie. Saluée comme une « grande nouvelle » par Oscar Temaru, dirigeant du Front de Libération de la Polynésie (indépendantistes), déplorée par Gaston Flosse, président du Gouvernement territorial de Polynésie, qui rappelle qu'elle « entraîne des répercussions économiques, sociales et financières sur le territoire », dénoncée comme une opération politicienne destinée à séduire l'électorat des Verts et à limiter les dégâts lors des élections législatives de 1993, elle est perçue comme une « étape dans la voie du renoncement » par Jacques Chirac, président du RPR². À l'étranger, les pays membres du Forum du Pacifique Sud, unanimement positifs, soulignent l'appel à l'exemplarité³. Quant à *Greenpeace*, l'Australien Paul Gilding et la Néozélandaise Stéphanie Mills y voient le résultat de deux décennies de lutte de leur

1. *Le Monde*, 25 octobre 1991, audition du général Lobov devant la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale. Mikhaïl Gorbatchev suspend au même moment les expérimentations soviétiques. Déclaration de politique générale du Premier ministre Pierre Bérégovoy à l'Assemblée nationale, 8 avril 1992, *Vie publique*.

2. *Le Monde*, 10 avril 1992, p. 12.

3. *Idem*, p. 11.

organisation contre les expérimentations françaises. La France est imitée par les États-Unis le 2 octobre et *de facto* par le Royaume-Uni⁴.

Cette décision fait aussi écho à des réflexions commencées par les responsables militaires dès 1991 : abandon du missile stratégique S-45 destiné au plateau d'Albion, gel du déploiement du *Hadès* et réduction des budgets dédiés à l'atome dans la prochaine loi de programmation nucléaire⁵. Prise sans concertation par le président, elle pose cependant de graves soucis d'application aux responsables du CEA et aux chefs militaires. Le chef d'état-major des armées, l'amiral Jacques Lanxade, auquel est confiée en juillet 1993 la présidence d'une commission d'experts chargés d'évaluer la nécessité de reprendre les essais nucléaires, remet le 4 octobre au Premier ministre Édouard Balladur et au président un rapport favorable à leur reprise⁶. Pour sauvegarder la cohabitation, l'Élysée et Matignon le classent secret-défense⁷. Et dans l'entretien en forme de testament stratégique qu'il accorde le 5 mai 1994, François Mitterrand prédit la pérennité de ce moratoire :

La France ne voudra pas offenser le monde entier en relançant le surarmement nucléaire, en blessant l'ensemble des pays qui n'en sont pas détenteurs, en bafouant les pays du Tiers-monde et l'ensemble des pays pauvres⁸.

Les atolls de l'atome, Moruroa et Fangataufa, appartiennent en pleine propriété à la France depuis 1964, pour le temps de l'usage comme sites d'expérimentations, et ils constituent des enjeux majeurs pour la préservation de sa sécurité et de son indépendance. Leur existence n'est cependant pas séparable de l'archipel des Tuamotu et les essais pratiqués ont de lourdes conséquences sur les conditions de vie des habitants. Au-delà, c'est l'ensemble des pays riverains, archipélagiques ou insulaires, qui sont concernés par l'existence du centre d'essais.

La présente communication étudie les réactions internationales que cette reprise des essais a suscitées, de la part des gouvernements et des opinions publiques des pays riverains de l'océan Pacifique. Le plan adopté distingue les différentes formes de l'affrontement, puis le coût acquitté par la diplomatie française pour renouer le dialogue avec les États de la région.

4. *Idem*, 14 octobre 1992, p. 12.

5. Déclaration du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, au grand jury RTL/*Le Monde* le 3 septembre 1995.

6. Deux conclusions sont tirées : a) la crédibilité de l'arsenal nucléaire, en son état d'alors, n'est pas entamée jusqu'en 2010, sauf imprévu ; b) la modernisation de cet arsenal requiert d'organiser un peu moins d'une dizaine d'essais en vraie grandeur avant que la simulation puisse rendre les mêmes services.

7. *Le Monde*, 17 juillet 1993. *L'Express*, 7 octobre 1993. *Libération*, 6 juin 1995. L'Élysée et Matignon publient un communiqué conjoint le 6 octobre, au lendemain d'un essai chinois : le moratoire observé ne doit pas être tenu pour un engagement unilatéral de renonciation aux essais.

8. Mitterrand F., *La France et sa défense*, Paris, Nouveau monde éditions, 2015, p. 643-648. Gautier L., *Mitterrand et son armée 1990-1995*, Paris, Grasset, p. 101-107.

Australie, Nouvelle-Zélande, Japon : trois pays en pointe dans la contestation

L'élection de J. Chirac crée polémique : le candidat n'a pas exclu la reprise des essais au cas où les procédés de simulation en laboratoire ne se révéleraient pas techniquement au point. Dès le lendemain, le ministre néo-zélandais des Affaires étrangères, Don Mac Kinnon, « espère fortement [qu'il] conclura qu'il n'est pas nécessaire de continuer les essais. Une reprise mettrait à rude épreuve nos relations ». Son homologue australien Gareth Evans souligne que :

si besoin est, l'Australie continuera de s'opposer à toute velléité de reprise des essais. Même limitée, [elle] aurait pour toute première conséquence d'ébranler l'attitude positive affichée par la France dans le Pacifique Sud depuis l'instauration du moratoire⁹.

Après avoir « consulté tous les experts civils et militaires, compétents et responsables, pour qu'ils [lui] donnent leur sentiment sur les conséquences de cet arrêt, la possibilité de maintenir le moratoire ou la nécessité de terminer les essais interrompus », J. Chirac décide de procéder à une ultime campagne comprenant 8 essais et l'annonce lors d'un point de presse à l'Élysée le 13 juin¹⁰.

Le Gouvernement français avance quatre justifications : a) il faut tester et calibrer les instruments de simulation eux-mêmes ; b) la France a besoin encore de réaliser des progrès dans la miniaturisation et la furtivité des armes ; c) elle doit pouvoir déployer des armes disposant de sécurités suffisantes ; d) elle disposera sous 15 ans de systèmes d'arme (*Rafale*) et de vecteurs (*M.5*) dotés de charges nucléaires requérant des performances opérationnelles supérieures. Pour rationnels que ces arguments paraissent aux autorités françaises, elles ne convainquent pas du tout les Gouvernements des pays du Pacifique Sud, et moins encore leur opinion publique. S'engagent alors un affrontement diplomatique, économique, juridique et médiatique avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.

La pression diplomatique

L'Australie est en pointe. Le Premier ministre Paul Keating estime « avoir affaire à une agression de la France contre les intérêts des petites nations » qui « rencontrera une opposition croissante dans le monde » si elle « persévère dans cette voie¹¹ ». L'ambassadeur à Paris, Alan Brown, et l'attaché militaire sont rappelés pour « consultation urgente ». Les visites d'avions et de navires français sont suspendues. Canberra envoie des missions dans les capitales des pays dotés d'un arsenal atomique pour plaider en faveur d'une accélération des

9. *Le Monde*, 10 mai 1995, p. 3.

10. *Libération*, 6 juin 1995, p. 10. *Le Monde*, 8 juin 1995, p. 3.

11. Analyse des médias concernant la reprise des essais nucléaires, DICOd, 10 juillet 1995.

négociations en vue de la conclusion d'un traité d'interdiction totale des essais (CTBT).

La réprobation de la Nouvelle-Zélande émane davantage de la représentation populaire. Embarqués sur le *Tui*, un bâtiment américain loué par la Nouvelle-Zélande travaillant pour le *Defense Scientific Establishment*, par conséquent assimilé à un navire d'État, une cinquantaine d'élus participent à la protestation avec la flottille de la paix. Toute pénétration du *Tui* dans les eaux territoriales françaises aurait entraîné un incident diplomatique mais les instructions gouvernementales néo-zélandaises visent à éviter toute provocation¹².

Célébrant le 50^e anniversaire des bombardements de Hiroshima et de Nagasaki, le Gouvernement japonais rappelle pour sa part son objectif ultime de disparition de l'arme atomique et demande très fermement au président Chirac « d'arrêter les essais ».

Au-delà de ces trois pays, la protestation est globale. Les chefs des Gouvernements des 16 pays du Forum du Pacifique Sud réunis à Madang (Papouasie Nouvelle-Guinée) le 14 septembre expriment leur « extrême indignation », exigent « de la France qu'elle renonce à tout nouveau test » et prévoient que « si [elle] persiste, le Forum révisera le statut de partenaire du dialogue¹³ ». Cette menace est mise à exécution le 8 octobre 1995.

Cependant, la démarche entreprise auprès des Nations unies est un demi-succès. Elle vise à ce que la reprise des essais soit déclarée en contradiction avec les négociations en cours du CTBT. Certes, la résolution 50/70 du 12 décembre 1995 « félicite les États dotés de l'arme nucléaire qui appliquent des moratoires sur les essais et les engage à maintenir ces moratoires¹⁴ », mais le représentant français, Alain Dejammet, réfute le 15 décembre l'assertion de l'Assemblée générale selon laquelle « les essais nucléaires ne sont pas compatibles avec les engagements pris par les États dotés de l'arme nucléaire lors de la Conférence [d'examen et de prorogation du TNP] de 1995¹⁵ ».

La reconduction « pour une période indéfinie » du TNP à New York le 13 mai 1995 n'interdit pas aux cinq pays déjà officiellement dotés de procéder à des essais¹⁶. Seul l'engagement pris d'achever la négociation au plus tard en 1996 rend le temps compté à la France.

12. *Idem*.

13. Le « dialogue post-Forum » réunit les États bailleurs de fonds de la région, complétant la coopération australienne et néo-zélandaise : France, États-Unis, Japon, Canada, Grande-Bretagne, Union européenne et Chine.

14. Nations unies, résolution 50/70 adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 1995.

15. Depuis l'échec de la IV^e conférence d'examen du TNP en 1990, un lien très fort s'est établi entre TNP et essais nucléaires. L'adhésion de la France, le 1^{er} juillet 1992, l'expose à cette dérive. Guilhaudis J.-F., « Essais nucléaires : suspension ? Terminaison ? Interdiction ? », *RGDIP*, n° 98, 1994/1, p. 157.

16. La Chine ne s'en fait pas faute, qui procède à son 42^e tir à Lop Nor le 17 mai 1995.

La menace économique

Les États du Pacifique envisagent des mesures de rétorsion économique, notamment le boycott des produits français, mais en restant dans certaines limites pour ne pas envenimer la situation. Les responsables des entreprises françaises les pensent durables¹⁷. Dassault s'apprête ainsi à perdre l'appel d'offres australien de 40 *Alpha Jet* pour un montant de 4 MdsF.

Au final, le bilan est contrasté. La publication des chiffres du commerce extérieur en 1995 par la Nouvelle-Zélande, pays très en pointe dans la protestation, montre que les importations françaises ont bondi de 40 %. En Australie, l'assureur Axa s'est associé aux plus grandes firmes d'assurances et Canberra n'a pas donné suite à une suggestion française de renoncer à fournir à EDF 250 tonnes d'uranium par an à un prix supérieur de 10 % à celui du marché. Au Japon, l'opinion publique a été beaucoup plus mobilisée et le volume des exportations françaises vers ce pays s'est nettement tassé (-15 %).

Les recours juridiques

Ils émanent des acteurs étatiques et de *Greenpeace*, et portent sur la nullité ou la contravention de la décision de reprise des essais. Ainsi, le 29 septembre, le Conseil d'État rejette la requête de l'organisation pacifiste tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 13 juin puisque la « décision attaquée n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappe, par suite, à tout contrôle juridictionnel¹⁸ ».

Arguant des principes de précaution et de prévention plutôt que de celui de « *due diligence* », l'objectif des autorités néo-zélandaises est de contraindre la France à faire la preuve de l'innocuité des essais nucléaires¹⁹... et donc de l'obliger à surdimensionner les moyens nécessités par les essais ou, faute de pouvoir le faire, à les suspendre à titre conservatoire.

Saisie à deux reprises, la Cour Internationale de Justice ne peut cependant pas établir une jurisprudence défavorable à la France : la session de la commission du droit international a établi en 1994 que les essais nucléaires font partie des activités qui ne sont pas interdites par le droit international²⁰.

Aussi, dans son ordonnance du 22 septembre 1995, en écartant la demande néo-zélandaise qui privilégie la protection de l'environnement marin et s'appuie sur la Convention de Nouméa du 25 novembre 1986²¹, la CIJ rappelle que

17. *Le Monde* titre le 28 juin : « *La France est au pilori dans le Pacifique Sud* ».

18. Arrêt n° 171277 du Conseil d'État statuant au contentieux le 29 septembre 1995, publié au recueil Lebon.

19. La position néo-zélandaise s'appuie sur la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992 (art. 15, 17 et 19).

20. Rapport de la 46^e session de la commission de droit international, 2 mai-22 juillet 1994, Documents officiels. Supplément n° 10 (A/49/10).

21. Cette convention relative à « la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud » est entrée en vigueur le 23 août 1990 après sa ratification

c'est « sans préjudice des obligations des États concernant le respect et la protection de l'environnement naturel auxquelles la Nouvelle-Zélande et la France ont toutes deux, en l'espèce, réaffirmé leur attachement²² ».

La conclusion française devant la Cour tombe :

Le droit de l'environnement obéit comme les autres domaines du droit au principe *actori incombis probatio* et c'est donc bien à la Nouvelle-Zélande qu'il appartient d'appuyer ses allégations sur autre chose que des scénarios catastrophes encouragés par le talent incontestable de ses conseils.

Parallèlement, saisie le 20 septembre 1995 par le Parlement européen opposé à la reprise des essais, la Cour de Justice des Communautés européennes conclut le 23 octobre qu'elle ne peut se prononcer sur les obligations de la France en matière de protection sanitaire selon les dispositions de l'article 34 du chapitre III du traité CEEA relatif aux « expériences particulièrement dangereuses²³ ». Or Moruroa et Fangataufa ont fait l'objet par le passé de nombreuses investigations scientifiques indépendantes : par le professeur Tazieff en 1982²⁴, le professeur Atkinson en 1983²⁵, le commandant Cousteau en 1987²⁶. Ces divers rapports sont exhumés par le ministère de la Défense en 1995. Des mesures de radioactivité ont en outre été effectuées en 1991 et 1994 avec la participation de laboratoires internationaux. Au moment de l'audience, le niveau relevé à Moruroa est de 262 micrograys contre 463 à Tahiti, 815 en Australie et 900 en Nouvelle-Zélande. C'est ce que souligne H. de Charette le 21 septembre 1995.

par la France. Comme le texte de Montego Bay (art. 192-194), elle prévoit l'obligation pour chaque partie de « faire en sorte que les activités exercées dans les limites de sa juridiction ou sous son contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones situées au-delà des limites de sa juridiction nationale » (art. 46) mais elle envisage la possibilité d'une « expérimentation d'origine nucléaire » (art. 12).

22. Demande d'examen de la situation au titre du paragraphe 63 de l'arrêt rendu par la Cour le 20 décembre 1974 dans l'affaire des essais nucléaires (Nouvelle-Zélande contre France), Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice, 1995, p. 306-307. Partie prenante depuis 1977 de la convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers, la France a accepté avec la convention de Nouméa une lecture très précise de « l'interdiction de l'immersion de déchets radioactifs dans la zone d'application de la convention » (art. 10) qui va à l'encontre de l'article 12.

23. Torelli M., « La reprise des essais nucléaires français », *AFDI*, n° 41, 1995, p. 755-777. Attaquée, cette décision est confirmée : ordonnance du Président du Tribunal de première instance du 22 décembre 1995 M.-Th. Danielsson, P. Largeteau et E. Haoa contre Commission des Communautés européennes.

24. Cf. http://www.moruroa.org/medias/pdf/Doc_Mindef_1995_Presentation_rap_Tazieff.pdf

25. Cf. http://www.moruroa.org/medias/pdf/Doc_Mindef_1995_Presentation_rap_Atkinson.pdf

26. Visite à Moruroa du Commandant Cousteau, DIRCEN, 4 p.

L'assaut médiatique

L'action en direction des opinions publiques est principalement le fait de *Greenpeace*. La montée en puissance culmine avec l'arraisonnement des *Rainbow Warrior II* et *M.V. Greenpeace* battant pavillon néerlandais, le 1^{er} septembre 1995, le premier après avoir pénétré franchement dans la zone interdite, le second après l'envoi de trois *Zodiac* et d'un hélicoptère²⁷. Sur le plan juridique, l'interdiction opposée à la navigation est plus fondée qu'en 1973 où un décret « maximaliste » avait créé une zone de sécurité d'une étendue de 60 milles contiguë à la mer territoriale. En 1995, la convention de Montego Bay permet à l'État côtier de « suspendre temporairement dans des zones déterminées de sa mer territoriale, l'exercice du droit de passage inoffensif des navires étrangers, si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité, entre autres pour lui permettre de procéder à des exercices d'armes²⁸ ». En conséquence, un arrêté pris le 23 juin par le Haut-commissaire de la République suspend la navigation autour des deux atolls jusqu'au 31 mai 1996²⁹. Par une note rendue publique le 4 septembre, le gouvernement néo-zélandais reconnaît d'ailleurs la solidité de la position juridique de la France sur les questions relatives au droit de la mer et s'estime satisfait des informations données sur l'arraisonnement des deux navires de *Greenpeace*.

Par ailleurs, la France a souscrit et appliqué, parmi les *Principes et objectifs de la non-prolifération nucléaire* pris à la fin de la conférence du TNP, celui de « la plus grande retenue » et adopté une « politique de transparence »... Il n'y a finalement que 6 tirs et non 8, et le ministère de la Défense invite plusieurs délégations de médias étrangers sur les atolls entre les tirs.

Le coût diplomatique de cette ultime campagne

Cette vague internationale de protestations n'est pas une nouveauté pour la France. À deux reprises, elle a affronté semblable tourmente. Tout d'abord, lors du lancement de son programme au début des années 1960 : le général de Gaulle avait alors eu beau jeu de souligner la différence de traitement entre les différents acteurs nucléaires³⁰. Une seconde vague s'était élevée en 1973 conduisant la France à des mesures de rétorsion vis-à-vis de la Suède, de l'Italie

27. Par application de la Convention de Montego Bay (art 111) garantissant l'effectivité du droit de poursuite. Guillaume M., « Les contentieux liés à la reprise des essais nucléaires français », *AFDI*, n° 42, 1996, p. 894-928.

28. Art. 25, al. 3, de la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982.

29. Balmont L., « Essais nucléaires et droit de la mer : l'arrêté du Haut-commissaire de la République du 23 juin 1995 », *Espaces et ressources maritimes*, n° 9, 1996. Guillaume M., *art. cit.*, p. 894-902.

30. Conférence de presse du général de Gaulle, 11 avril 1961.

et de la Belgique et une plainte contre *Greenpeace* coupable de dégradations sur une frégate en escale à Brindisi³¹.

Point capital en 1995 : l'évocation de « l'intérêt supérieur de la nation » par J. Chirac le 13 juin et « des compétences constitutionnelles » du chef de l'État par Alain Juppé ne soulève aucune polémique. De là à conclure à l'adhésion universelle à la logique développée par les autorités françaises, il y a un pas qui ne saurait être franchi.

Six tirs sont effectués du 5 septembre 1995 au 27 janvier 1996 et le 29, J. Chirac annonce « l'arrêt définitif des essais nucléaires français ». P. Keating n'en continue pas moins à tenir pour « inacceptable qu'une grande démocratie comme la France » ait poursuivi des essais qui ont « gravement mis en péril la cause du désarmement international et de la non-prolifération nucléaire... et exposé les populations du Pacifique Sud à des risques inacceptables ». Du 1^{er} au 26 juillet 1996, une commission d'experts de l'Agence internationale de l'énergie atomique visite les sites, suivie le 14 octobre par la presse polynésienne, les 22 et 23 par une mission de députés de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et du 11 au 13 décembre par la presse nationale. La situation sanitaire est jugée satisfaisante.

Peut-on cependant déterminer le coût de cette reprise des essais pour la France ?

A posteriori, il semble que l'intensité des réactions suscitée par la reprise des essais a été gravement sous-évaluée. Outre les nécessités techniques évoquées précédemment, deux arguments juridiques ont été développés. Tout d'abord, l'objectif français ultime est de renoncer à tout essai : d'où son insertion dans les négociations de Genève. Le représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement, Joëlle Bourgois, souligne le lien entre la reprise des essais et la signature du traité :

notre engagement à signer le CTBT n'aurait pas pu être pris sans notre décision de reprise des essais. (...) C'est grâce à cette décision que la France a pu se prononcer en faveur à la fois d'un Traité à durée illimitée et de l'interdiction de toute explosion nucléaire, quel qu'en soit le niveau³².

Et l'adoption par la France le 10 août 1995 de l'option zéro, « interdiction de tout essai d'armes nucléaires ou de toute autre explosion nucléaire », a eu un effet d'entraînement auprès d'États rétifs comme les États-Unis³³. Le 22 février 1996, la France suspend en outre la fabrication de matières fissiles.

31. Millet A.-S., « Les essais nucléaires français », *RGDIP*, n° 100, 1996/2. Un affrontement identique se reproduit le 26 octobre 1995 à Brindisi entre la frégate *Duplax* et le voilier *Altair* (*Libération*, 27 octobre).

32. 14 septembre 1995, cité par Maurice Torelli, *op. cit.*, p. 764.

33. Le 19 juin, le Secrétaire américain à la Défense annonce que les États-Unis respecteront le moratoire jusqu'à son terme en septembre 1996, mais étudient la possibilité de continuer à mener des « expériences » limitées (jusqu'à plusieurs Kt) pour vérifier la fiabilité de leur arsenal. Le 23 juin, ils y renoncent.

Le rétablissement de relations normales avec les pays du Pacifique est à l'origine de nombreuses concessions imprévues. Dans son intervention télévisée le 22 février 1996, le président Chirac confirme l'arrêt définitif des essais qu'il justifie rétroactivement et la ratification prochaine du CTBT. Il fait part de son choix d'une force de dissuasion réduite à deux composantes en précisant la nature aérienne de la seconde. Il annonce la fermeture du plateau d'Albion et le démantèlement du *Hadès*. Ces décisions étaient déjà prises dans leur principe lors du conseil de défense du 10 juillet 1991³⁴.

Les concessions vont aller cependant plus loin.

Initiative de la Nouvelle-Zélande en 1975 en réaction aux essais de la France, le traité de Rarotonga (îles Cook) signé le 6 août 1985 par 8 États crée une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud et comporte des dispositions relatives aux utilisations pacifiques de l'atome dont l'interdiction de tous les essais, quelle que soit leur finalité. Le 20 octobre 1995, la France annonce qu'elle envisage de ratifier les trois protocoles annexes à l'été 1996 et de fermer ses sites d'expérimentation³⁵. G. Flosse, le 25 mars, signe le traité au nom de la France. Imprudence ou nécessité diplomatique ?

Cette décision est risquée car elle est prise en méconnaissance des États qui adhéreront au CTBT, des contours de la clause de dénonciation, des mécanismes du contrôle indispensable. Sur le plan des engagements juridiques, le CTBT rend en effet inutile le traité de Rarotonga. Pire : si la France reprend un jour sa liberté en usant de la clause *ad hoc* du CTBT, cette ratification du traité de Rarotonga constitue une difficulté supplémentaire, l'usage des sites étant interdit. C'était le prix à acquitter pour renouer le dialogue avec les États de la région. En mars 1996, J. Chirac annonce d'ailleurs à Singapour, puis à Bangkok, son intention de ratifier le protocole additionnel au traité de dénucléarisation de l'Asie du Sud Est adopté par l'ASEAN en décembre 1995...

Vis-à-vis de la population polynésienne, une réforme du mode de fonctionnement du territoire est négociée en 1996, concédant de plus larges pouvoirs aux autorités locales, sans pour autant atteindre le modèle néocalédonien espéré par l'entourage d'O. Temaru. Et des compensations financières massives sont mises en place pour aider à la transition de la Polynésie vers une économie dépourvue de la rente nucléaire (14 % du budget en 1995).

Cette ultime campagne a constitué une victoire ambiguë. Elle a permis la collecte des données scientifiques et techniques indispensables au passage à la simulation des futurs essais, garantissant la dissuasion pour un demi-siècle, selon les propres termes du président, mais sa conclusion a nécessité des concessions imprévues à l'égard des nations du Pacifique Sud et de leurs Gouvernements qui handicaperaient éventuellement la diplomatie française en cas de nouvelle course aux armements nucléaires dans le monde. La France, par

34. Gautier L., *op. cit.*, p. 98 *sqq.*

35. Fischer G., « La zone dénucléarisée du Pacifique Sud », *AFDI*, n° 31, 1985, p. 23-57.

le démantèlement du CEP et la signature successive du CTBT et du traité de Rarotonga s'est définitivement interdit un quelconque retour en arrière.

Abstract: The perception of the last French nuclear test campaign in the South Pacific (June 1995 – February 1996)

On April 6, 1992, President Mitterrand unilaterally decided the suspension of French nuclear tests at the sites of Moruroa and Fangataufa in the Pacific. This decision was rapidly followed by most of the countries that officially possessed nuclear weapons. However, as this suspension was decided without prior consultation among the French nuclear community, it raised some difficulties for the French scientists and military leaders to implement it.

Thus, barely elected, President Chirac decided to authorize a final test campaign before the definite and irreversible move to simulation and the adhesion to the CTBT treaty. The opposition to French nuclear tests was virulent and widespread. Countries of the South Pacific were at the forefront of the struggle, using every diplomatic, legal or economic pressure means as well as press and media channels.

The last nuclear test campaign came to an end in January 1996. But, to limit its negative impact on foreign opinion and to allow France to later come back within the South Pacific community of nations, the French authorities had to make concessions – with some that could, in the long term, potentially bring some risks – something that has not been foreseen in June 1995.

Voir Tahiti et mourir!

Philippe Bachimon

Professeur à l'université d'Avignon

Le Pacifique insulaire tropical est entré avec le tourisme dans l'ère de la consommation¹. Il l'est comme produit (les séjours forfaitaires) et comme production « industrielle de loisirs ». Il fait donc l'objet d'un échange s'appuyant sur une offre construite (*resorts*, lagon, *feeding...*) et une demande qui repose sur une renommée acquise largement avant sa mise sur le marché. Elle remonte à sa « découverte » (voire avant si l'on revient à la commande rousseauiste de la localisation du bon sauvage) dès lors que l'insularité polynésienne, et Tahiti en particulier, a été associée au mythe du paradis terrestre perdu puis retrouvé². C'est cette disjonction spatio-temporelle de l'archétype paradisiaque qui nous interrogera, et ce afin de revisiter ce que peut signifier cette Océanie convoitée lorsqu'elle l'est par le tourisme³.

La consommation d'un bien convoité, ici l'île paradisiaque, conduit à sa péjoration, voire à sa destruction en cas de dépassement, par exemple, de la capacité de charge, voire à sa sortie de l'imaginaire (ici comme référent de l'éden terrestre)⁴. Consommée, ici sous forme de visites, de séjours..., la destination perd de son exotisme et tend à la banalité (particulièrement dans la configuration d'une clientèle fidélisée, voire de touristes qui s'y fixent pour leur retraite) pour ses visiteurs qui en tirent des souvenirs de moins en moins extraordinaires, loin de ceux du référentiel des récits de voyage de jadis, et de plus en plus stéréotypés.

1. Pearce D. G., « Tourism in the South Pacific: the contribution of research to development and planning », Unesco Tourism Workshop, Rarotonga, 10-13 June, 1980.

2. Bachimon P., *Tahiti entre mythes et réalités*, CTHS, 1991, 390 p.

3. Bachimon P. (ouvr. coll.), « From Eden to Tourist Paradise Tahiti and the Geography of Paradisiac Spaces », in Jost C., *The French-speaking Pacific. Population, Environment and Development Issues*, Australie, Boombana, 1998, p. 205-220.

4. Poirine B., *Tahiti: la fin du paradis*, Paris, L'Harmattan, 1994.

L'expérientiel touristique en matérialisant le rêve le transforme en réalité. Réalité vécue et réalité produite.

Cette dernière étant l'artefact qui consiste en la mise en conformité de l'espace d'accueil avec l'archétype paradisiaque. Processus qui conduit à réaliser des aménagements (essentiellement l'artificialisation paysagère du littoral accaparé par le réceptif hôtelier et les golfs) et qui suscite en retour l'apparition d'autres ailleurs ou paradis, certes plus artificiels, mais réputés plus authentiques... du moins dans leur médiation, comme autant de copies conformes du paradis « originel ». Ainsi le prototype tahitien a pu se propager jusqu'aux littoraux méditerranéens (qui y hébergeaient des édens insulaires antiques comme Cythère – Tahiti fut la Nouvelle-Cythère de Bougainville – Capri, etc.) en passant par la Caraïbe et l'océan Indien (Maldives, Seychelles, Maurice...). Ces avatars du modèle fonctionnent comme un système d'autorégulation, en ce sens qu'ils concurrencent, voire se substituent à la destination tahitienne dès lors qu'ils sont mieux reliés aux marchés émetteurs, ont des capacités d'accueil supérieures, un meilleur rapport qualité-prix... Ainsi, une destination de grande renommée, ne devient pas mécaniquement (comme dans un *remake* du mythe du cargo⁵) une grande destination touristique. Soit un lieu qui pourrait vivre d'une monoactivité s'appuyant sur un tel gisement. Si Hawaii, comme les îles Cook, vit du tourisme (avec des taux de fréquentation de 8 à 9 touristes par an et par habitant) ce n'est pas le cas de Tahiti (dont le taux en moyenne est bien inférieur à 1!)⁶. Qui viendrait s'en plaindre d'ailleurs! Le touriste est proprement un dilemme insoluble en matière de réceptif. Car s'il est désiré (comme ressource) il est écarté comme une altérité intrusive... celle d'un regard extérieur figé par le cliché et démultiplié par diffusion jusqu'à l'obsène.

C'est la prise en compte (souvent inconsciente) de la convergence de ces mécanismes paradoxaux, qui permet de comprendre, qu'à Tahiti par exemple, on joue la carte du tourisme de luxe... avec la conséquence « voulue » de sa sélection par le prix. Et ce que paie le touriste n'est pas tant la prestation (on sait à quel point le rapport qualité-prix fait débat) que la distinction qu'il retire de son séjour dans une destination unique (voire univoque) celle du modèle originel du paradis terrestre. Le prix payé est celui de l'entre-soi, que peut s'autoriser un étroit segment de clientèle. Celui d'une élite qui tire son prestige de la réalisation d'un voyage « prohibitif »... une voie étroite pour un lieu inaccessible au commun des mortels. C'est en quelque sorte une destination d'exception, parmi d'autres, au même titre que l'île de Pâques, l'Everest... Une « niche » de clientèle qui ne fait pas recette au bout du compte et qui induit toutes formes d'enclavement (îlots de luxe des *resorts*) et de ségrégations⁷. Donc un tourisme

5. Worsley P., *The Trumpet Shall Sound: A study of « cargo cults » in Melanesia*, London, MacGibbon & Kee, 1957.

6. Bachimon P., *La vacance des lieux*, Paris, Belin, 2013, 255 p.

7. Cazes G., « Tourisme enclavé, tourisme intégré: le grand débat de l'aménagement touristique dans les pays en développement », in *Cahiers du Tourisme*, Aix-en-Provence, CHET, 1984.

qui n'a de « culturel » que sa participation à la confirmation du quant-à-soi d'une aristocratie, ce qui revient encore à une forme de domination au prix d'une lecture exogène opérée par une altérité (le voyageur) dans le cadre de ce que Rachid Amirou qualifiait de « devoir de vacances⁸ ». Tahiti en Océanie entrant dans ce qu'il faut avoir expérimenté pour tenir une conversation branchée (ou *chébran*) dans un salon parisien, new-yorkais ou tokyoïte. On se rappelle à ce propos comment il fut mis fin à la percée de la *chartérisation* aérienne dans les années 1990, et ce par le Territoire de la Polynésie française, lorsqu'il créa *Air Tahiti Nui* pour établir un monopole dans le transport aérien (en entente avec *Air France*) clef de la politique tarifaire certes, mais aussi et surtout du choix de la clientèle⁹.

Ces quelques remarques permettent de renverser la perspective induite par la question de l'Océanie convoitée. Lorsque l'on s'intéresse au *versus* touristique de la problématique, elle ne peut plus être vue uniquement comme l'expression d'une étape ultime d'un postcolonialisme mutant vers un néocolonialisme¹⁰. Ce ne serait pas alors la prophétie touristique autoréalisée qui serait en train de s'y jouer... voire de ne pas s'y jouer du fait d'une forme de résistance du milieu local à la réceptivité touristique.

Souvent évoquée elle nous semble surévaluée d'abord par ce que le réceptif local est impacté à la marge. Quelle incidence, en effet, a « un touriste par an et par habitant » sur un milieu où il séjourne une semaine dans une cabine de bateau de croisière ou dans un *fare* sur l'eau? Certes ce n'est pas rien en termes de mise en conformité paysagère, de restriction d'accès aux espaces convoités du littoral... de contraintes diverses, mais on n'est pas dans l'ordre de la grandeur significative¹¹. D'où l'hypothèse que nous soumettons, que l'attractivité résiderait dans l'écart existant entre l'investissement imaginaire externe et la réalité séculaire expérimentée par le touriste *in situ*. Ce serait plutôt là, dans cette part de rêve, que le client potentiel souhaite ne pas traduire en expérience que résiderait le *gap*.

C'est un des apparents paradoxes du *net*, mais aussi un révélateur, que de poser le constat suivant : toute médiatisation, et c'était aussi le cas du roman et du film d'aventures, éveille certes l'envie d'un ailleurs forcément idyllique, mais ce et alors même qu'elle le satisfait. Voyager par l'image, comme on le faisait au XIX^e siècle par la lecture des récits de voyages et des romans exotiques, c'est

8. Amirou, R., *Imaginaire du tourisme culturel*. Paris, PUF, 2000 & Amirou, R., « Le Paradis, c'est les autres », in *Journal of Urban Research*, 1995, [<http://articulo.revues.org/179>].

9. Bachimon P., « Les friches touristiques en Polynésie française – Révélateur d'une crise de la destination et forme de résistance au tourisme international », in *Via@*, Varia, n° 1. URL: <http://www.viatourismreview.net/Article9.php>, 2012.

10. Gay J.-Ch. *Les cocotiers de la France*, Paris, Belin, 135 p., 2009.

11. Bambridge T., Ottino P., Rigo B. & Tetahiotupa E., « Appropriation du littoral à Tahiti et à Nuku-Hiva (Marquises) », in *Risques et Nature. Sociétés et Développement*, Publication des Assises de la Recherche française dans le Pacifique, 2007.

encore garder la part d'imaginaire, d'enchantement¹². Ce voyage immobile, cette expérience par délégation, entre en concurrence avec la possibilité du voyage « réel », mais elle entre aussi en résonance avec ce dernier dès lors qu'il se métamorphose en souvenirs vécus faisant l'objet d'un récit esthétisant dans les réseaux d'amis, de collègues, de proches. Le témoignage rapporté par quelques-uns fonctionnerait ainsi comme une dispense... celle de s'y rendre à son tour (d'autant que c'est « hors de prix »). Les substituts évoqués (récits, destinations concurrentes...), la surmédiatisation dont ces espaces antipodiques font l'objet, formeraient ainsi leur meilleure protection. Plus on en parlerait et moins on irait... l'effet de transparence rendant inutile de s'y déplacer.

L'Océanie serait ainsi destinée à rester, en partie non négligeable, un au-delà, comme l'est aussi finalement le paradis religieux ? Apparent paradoxe, pour l'approche déconstructiviste et relativiste du tourisme, que nous proposons ici pour expliquer les limites qu'il peut atteindre dans le cas de destinations « lointaines » (dans l'espace-temps de l'imaginaire). Une sorte d'autorégulation de la fréquentation de lieux qui s'avérerait opérer en raison inverse de leur renommée.

On pourrait, afin de conclure provisoirement, dire les choses autrement. Certes, tout un chacun garde en soi une parcelle d'utopie, une représentation d'un monde meilleur. Certes, après l'œuvre de désacralisation menée au xx^e siècle par la quasi-totalité des idéologies politiques l'ambition d'aller au Paradis *post mortem* a été largement sécularisée en expérientiel *in vivo* dont on peut témoigner à son retour. Pour le coup l'Océanie, et tout particulièrement Tahiti, est incluse dans un environnement concurrentiel de paradis de substitutions qui va de son chez-soi (la maison de mes rêves) à d'autres destinations concurrentes en passant par la multitude des possibles que constituent les parcs d'attractions, les paradis artificiels, etc. En termes de poste de dépenses le mythe, expatrié sous les tropiques insulaires, de l'amour charnel et libre de tabous qu'incarnait Tahiti n'est plus, après la libération des mœurs à laquelle d'ailleurs l'île (du moins sa représentation libertine) a sans doute participé, un ailleurs occidental convoité. Finalement, la métaphore du paradis s'est diluée dans la société des loisirs et du temps libre.

Le Paradis tahitien serait dépassé, ou pour le moins serait délaissé. Il peut paraître excessif de dire les choses ainsi, mais notre étude sur l'extension des friches touristiques en Polynésie française¹³ a bien montré, et ce que quelle que soit la volonté politique mise en œuvre, qu'elle se heurte à cette indépassable réalité qui lèse l'activité et l'investissement touristiques et ce quelles que soient les autres variables que l'on y adjoint (aussi bien la question foncière, que les modes, que la question tarifaire, que le rapport qualité/prix...). Le voyage de

12. Bachimon P., « L'image de Tahiti véhiculée par les artistes anglophones et francophones à l'époque coloniale », *The Journal of Pacific Studies*, vol. 27, n° 1, p. 23-37. Staszak, J.-F., 2006, *Gauguin voyageur, du Pérou aux îles Marquises*, Paris, Solar-Géo, 2004.

13. *Ibid.*, Bachimon, 2012

noces, avatar le plus proche du modèle originel, en reste de fait le produit (certes édulcoré) le plus fidèle... même si, dès lors, ce n'est plus la *vahine* qui serait convoitée, comme elle le fut d'une soldatesque (des marins français de la colonie aux militaires du CEP en passant par les G.I.'s de la Seconde guerre mondiale) sevrée et en quête d'une relation facile dans l'ambiance lascive que dégagent ces îles.

Tout cela nous permet d'émettre l'hypothèse suivante en vue de traiter la question qui nous est soumise. Le mythe océanien ne serait plus basé sur l'humanité qu'elle recèle mais sur l'environnement comme témoignage de cette humanité disparue. Évanouie tel un mirage puisqu'elle n'a certes jamais été conforme au modèle édénique dont l'avait affublé l'Occident. Disparue d'autant plus définitivement que la modernité qui est passée par là a fini par en réduire sa supposée part d'« exotisme¹⁴ ». Le désir d'Océanie ne serait pas un invariant comme on a pu le croire et que l'on continue de l'imaginer. « Voir Tahiti et mourir » pourrait être remplacé, comme motif de voyage, par une approche de l'ordre du *Dark Tourism*, du voyage nostalgique, qui consisterait à aller voir les cendres du mythe tahitien¹⁵, dans le sens que l'on pourrait en être aujourd'hui à aller voir ce que l'on a pris pour le Paradis terrestre. Attrait du faux de notre planète *disneylandisée*¹⁶ qui consiste à se mesurer à un leurre.

C'est d'une certaine manière l'expérience (kitsch?) des voyageurs qui en reviennent. Ils en vantent la beauté, l'ambiance, la douceur des températures, la mer... et terminent par un : « on ne pourrait pas y vivre! ». Aussi, comme pour l'original religieux, on peut se contenter de le convoiter (croire qu'« ailleurs c'est toujours mieux qu'ici ») sans s'y précipiter au risque de la déception... au retour de ses vacances.

C'est bien cette dimension de l'Océanie en tant qu'« acte manqué » autorégulateur qu'il serait appréciable d'intégrer dans la prise de décision en matière de politique de développement touristique. La contradiction apparente et la synergie réelle résideraient dans le fait que – comme destination – Tahiti est désacralisée par l'expérientiel d'une élite qui y matérialise à l'autre bout du monde un entre soi, tandis qu'elle reste sacralisée en retour par leur témoignage positiviste auprès de ceux qui n'atteindront jamais ce qui reste pour eux un au-delà.

14. Amirou, R. & Bachimon, P., *Le tourisme local. Une culture de l'exotisme*. Paris, L'Harmattan, 2000.

15. À ce propos voir l'analyse qui est faite de la phase du CEP (1961-1994) par Bachimon P., « Un paradis touristique sous le soleil de Satan », in Regnault J.-M., *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique 1981-1988*, Paris, Les Indes Savantes, p. 177-186, 2003. & Mc Kay G., « The Effects of nuclear testing in French Polynesia », in *Annual Review of Undergraduate Research*, College of Charleston, vol. 7, p. 109-116, 2008.

16. Brunel S., *La planète dysnelandisée. Pour un tourisme responsable*, Sciences Humaines, 2006, 275 p.

Abstract: To see Tahiti and die!

The insular Pacific has entered as a coveted product in the era of a tourist destination. The "leisure industry" was the subject of an exchange built on an offer (resorts, feeding...) and an attraction which is based on a reputation "acquired" long before it was placed on the market. Present in the Rousseauist command of the good savage, the myth of the reified earthly paradise (the genius of the places) by the self-realized tourist prophecy has nevertheless given rise to a locally and internationally marginal activity. Fame is not a resource.

The desire of Oceania would not be an invariant as one continues to think. The myth secularized and definitely lost by the impact of modernity, is the object of a nostalgia for impregnation. Beyond the pastiche (conformism of the place to the image conveyed) the tourist seeks the "vestiges" (preserved sites, chosen photos...) of the utopia. At a point where he might find himself in a kitsch approach, which would consist in going to see what will have made places a substitute of the terrestrial Paradise. A falseness more genuine than the truth... mirror effect of a misunderstanding of the Pacific.

L'œil « invisible » de la République? Chantier archivistique (et archéologique) autour des bureaux d'études

Jean-Pierre Bat

Chargé d'études aux Archives nationales (France)

Une approche archéologique de l'archive... convoitée?

C'est sous la forme de l'archive convoitée que s'est posée cette histoire des bureaux d'études dans le Pacifique. Le 5 janvier 2008, le secrétaire d'État à l'Outre-Mer Christian Estrosi annonce la dissolution de la section d'études et de renseignement (SER), rattachée au cabinet du ministre des DOM-TOM depuis sa création en 1959. L'intérêt des chercheurs et des professionnels des archives s'est alors porté sur cette structure qui, sans être confidentielle, restait largement inconnue dans l'histoire politique de l'outre-mer¹. Les « traces » de cette activité d'information politique ultramarine ont commencé à être recherchées, à Paris comme dans les Outre-mers. La promesse de la destruction de ces archives a constitué l'horizon des enquêtes sur les bureaux d'études. Les éléments mis au jour dans les lignes qui suivent envisagent cette question des bureaux d'études (et du SER) comme une expérience archéologique de l'archive.

Derrière les effets induits pour la recherche par l'annonce ministérielle de 2008, les premières expériences ont été menées à la faveur d'enquêtes historiques officielles : la commission d'enquête de l'Assemblée de la Polynésie française sur l'affaire Pouvanaa a Oopa (1958-1968) de 2012, et la commission d'enquête ministérielle sur les violences et répressions en Martinique et Guadeloupe

1. Mary S., « De l'Empire colonial aux confettis de l'Empire. La rue Oudinot et le renseignement ultramarin (1937-2008) », in Bat J.-P., Courtin N. et Hiribarren V., *Histoire du renseignement impérial*, 2017.

(1959-1967) de 2015-2016. Ces commissions d'enquête ont suscité des recherches, fouilles et exhumations d'archives du ministère des DOM-TOM, en premier lieu au sein des Archives nationales. Afin de poser le cadre le plus précis possible, il convient de rappeler en préambule que les archives de la rue Oudinot ont une vie toute particulière au sein des Archives. Jusqu'en 1986, la section outre-mer des Archives nationales (ANSOM), dévolue à l'archivage de l'administration centrale du ministère des Colonies puis des DOM-TOM, occupait une place « à part » : elle disposait de ses salles de conservation, de travail et de consultation dans les murs de la rue Oudinot. En 1986, les archives du ministère des Colonies, épousant *mutatis mutandis* la césure chronologique de 1959, ont rejoint le Centre des Archives d'outre-mer (CAOM) à Aix-en-Provence (devenu en 2007 les Archives nationales d'outre-mer – ANOM) pour s'installer aux côtés des fonds rapatriés des colonies et territoires d'outre-mer. Les archives du ministère des DOM-TOM prenaient la route du Centre des Archives contemporaines (CAC) de Fontainebleau... avant de fusionner dans le nouveau centre des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine à la faveur de la grande opération de déménagement de 2011-2012. Parallèlement, de 1986 jusqu'en 2015, est maintenue une mission des Archives de France auprès de Oudinot... avant de glisser sous les fourches caudines de la mission des Archives de France auprès du ministère de l'Intérieur, épousant les mutations institutionnelles subies par le ministère des Outre-mer. Cette odyssee archivistique a eu plusieurs conséquences : premièrement, une forme d'amnésie professionnelle liée à la fin des ANSOM ; deuxièmement la « redécouverte » des fonds de Oudinot aux Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine dans un nouvel état d'esprit professionnel... stimulé par les deux commissions d'enquête Pouvanaa a Oopa (1958-1968) et Martinique-Guadeloupe (1959-1967). Au total, l'essentiel des archives du SER entre les années 1960 et les années 1980 a été versé au CAC entre 1994 et 1995, dans la foulée de la liquidation des ANSOM en 1986.

Une troisième dimension est enfin venue s'ajouter avec la récente reconstitution du tissu historiographique qui a accompagné le redéploiement de l'outre-mer aux Archives nationales. Celui-ci, outre les commissions d'enquête, a été nourri de trois principaux chantiers : les travaux élaborés autour de l'opération de classement et d'ouverture du fonds Foccart abouti en 2015 (Archives nationales / université Paris-Sorbonne)², autour du programme « Secret de l'État » développé en 2015-2016 (Archives nationales / université Paris-Sorbonne / université de Bordeaux)³, et le développement du nouvel axe du programme

2. Bat J.-P. et Geneste P. (dir.), *Archives de la Présidence de la République. Secrétariat général des Affaires africaines et malgaches (1958-1974)*, Pierrefitte-sur-Seine, Archives nationales, 2015. Bat J.-P. et Forcade O. (dir.), *Foccart : « archives ouvertes » (1958-1974)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2017.

3. Laurent S. et Fournié P., « Le Secret de l'État. Surveiller, protéger, informer XVIII^e-XX^e siècle », exposition aux Archives nationales (2015-2016). Laurent S. (dir.), *Le Secret de l'État*, Paris, Nouveau Monde, 2016.

scientifique, culturel et pédagogique 2017-2020 des Archives nationales consacré à l'outre-mer sous la V^e République⁴.

Enfin, il convient de préciser que ce travail en cours *behind the curtain*, invisible mais éminemment complexe, est encadré par des textes de loi ou des règlements : le *Code du Patrimoine* de 2004, la loi de 2008 relative aux archives, et l'instruction générale interministérielle 1300 qui régit la protection du secret de la Défense nationale à travers les mécanismes de la classification. Pour toutes ces raisons, l'étude se concentre sur la période fondatrice de la fin des années 1950 et de la structuration originelle dans la décennie 1960.

L'archéologie des bureaux d'études, entre Océanie et SER (1957-1971)

C'est depuis le SER (Paris) que peuvent être observés les bureaux d'études d'Océanie (Nouméa et Papeete). L'effet d'optique déformant ainsi suscité est pleinement pris en compte. Cependant, dans le contexte contraint d'accès aux sources, cette méthodologie fondée sur les mécanismes mêmes de l'administration et leurs paradoxes (et complétée par des enquêtes de terrain) a été efficacement éprouvée pour l'histoire du renseignement en Afrique pour établir un premier défrichage du sujet. De la même manière, cette méthodologie souffre de plusieurs limites, à commencer par son champ chronologique qui s'exerce essentiellement sur la décennie 1960. Il convient de rééchelonner les éléments de conclusions à l'épreuve des mutations opérées dès l'aube des années 1970.

À partir de 1959, les activités du cabinet militaire des DOM-TOM se structurent autour de deux missions : le service militaire adapté (SMA⁵) et le renseignement politique (SER⁶). L'héritage colonial « technique » du SER réside dans sa double mission de renseignement intérieur et extérieur, c'est-à-dire d'informer le ministre des menaces d'ingérences extérieures et des menaces de « subversion » intérieure (selon le regard de Oudinot). Afin d'éviter toute confusion, il convient de souligner que ce dispositif n'est pas clandestin ; autrement dit, il coexiste à la politique des services spéciaux, mais n'effectue pas

4. La collaboration des Archives nationales avec Jean-Marc Regnault, sur le Pacifique, et Sylvain Mary, pour les Antilles, a constitué la base préliminaire qui a permis l'instauration de ce nouvel axe outre-mer.

5. Mary S., « La Genèse du service militaire adapté à l'outre-mer. Un exemple de rémanence du passé colonial dans la France des années 1960 », *Vingtième siècle*, n° 132, 2016/4, p. 97-110.

6. Arch. nat., AG/5 (F), fonds Foccart. Hors l'éphémère expérience du service de renseignement impérial (SRI) entre 1937 et 1942, Oudinot a toujours échoué à centraliser le renseignement outre-mer. En 1958, dans le cadre de la Communauté et de la liquidation du ministère de la France d'outre-mer, Oudinot dispose d'un éphémère service : le bureau d'études de la France d'outre-mer (BE/FOM). Il procède à la centralisation, la coordination et la synthèse du renseignement en provenance des TOM (les DOM relèvent de 1946 à 1959 de l'Intérieur), essentiellement de l'Afrique. En 1959, le SER hérite de cette expérience, elle-même inspirée des missions des bureaux d'études à la droite des gouverneurs généraux en Afrique.

de mission clandestine. Il peut toutefois disposer des diffusions de renseignement du SDECE⁷.

Pour le volet de renseignement extérieur, le SER s'appuie sur ses six Centres de recherches avancés (CRA) : ils ont été créés en novembre 1954, dans un contexte de délitement de l'Empire. Ces CRA constituent des pôles de renseignement en partie calqués sur les zones de défense d'outre-mer, conçus comme des fenêtres militaires françaises sur le monde héritées de l'Empire. Le CRA n° 5 en charge de l'Océanie, rattaché au 2^e bureau de commandement supérieur des forces armées, est installé à Nouméa. Il a pour zone d'observation et d'action l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Nouvelle-Guinée et les îles du Pacifique selon ses missions définies à sa création en 1954⁸.

Pour le volet de renseignement intérieur, le SER va développer ses bureaux d'études entre 1957 (Nouvelle-Calédonie) et 1971 (Guyane). Une première photographie des bureaux d'études est offerte en 1962 dans les archives du SER, à la faveur des premières mutations d'importance. Les bureaux d'études s'avèrent l'émanation de la branche « renseignement » du cabinet militaire du gouverneur dans les TOM, avant d'être développés auprès des préfets dans les DOM. Ces bureaux d'études sont confiés à des officiers de l'armée de terre (traditionnellement issus de l'armée coloniale), nommés par le ministre des DOM-TOM, et deviennent des collaborateurs aussi proches que quotidiens des gouverneurs et des préfets. En 1971, le SER dispose de huit bureaux d'études à travers l'outre-mer : Nouméa, Papeete, Djibouti, Saint-Denis de la Réunion, Moroni, Fort-de-France, Basse-Terre et Cayenne⁹. Mais c'est bien de l'Océanie que vient le cœur du modèle. Dès 1957, par directive ministérielle du 16 octobre, est créé un bureau d'études à Nouméa. En 1959, existent trois dispositifs qui constituent les noyaux originels de la cartographie des bureaux d'études : Djibouti, Nouméa et Papeete. Les structures restent cependant embryonnaires entre 1959 et 1963.

À cette date, les bureaux d'études intègrent une brousse du renseignement, composée du 2^e bureau de l'armée, de la sécurité militaire (SSDNFA), du 2^e bureau de la Marine, de la gendarmerie (avec sa brigade de recherche et surtout son quadrillage de terrain) et de la police (avec les RG et la DST). Le tour de force du SER sera d'imposer au fil des années 1960 les bureaux d'études comme l'épine dorsale institutionnelle de l'information et du renseignement politique

7. Arch. nat., 19940390/141-148, SER, Polynésie française. Au SDECE, la figure de François Bistos, membre du cabinet du directeur général du SDECE et précédemment membre du cabinet de Soustelle à Oudinot (DOM-TOM-Sahara), semble incontournable. Il est l'interlocuteur institutionnel du SER ainsi qu'en témoigne son courrier du 3 février 1964 au commandant Strujon, à la suite d'un chevauchement de compétences à la suite du passage d'un honorable correspondant du SDECE en Polynésie.

8. Service historique de la Défense, 9Q1.11, archives du SGDN : CRA n° 1 Dakar ; CRA n° 2 Brazzaville ; CRA n° 3 Tananarive ; CRA n° 4 Djibouti ; CRA n° 5 Nouméa ; CRA n° 6 Fort-de-France.

9. Arch. nat., 19940673/1.

dans les DOM-TOM. En 1959, dans la transition de Oudinot de la France d'outre-mer vers les DOM-TOM, est créé le service militaire de renseignement (SMR). Si le SMR est condamné à une disparition programmée en l'espace de deux ans dans le cadre de la réforme du plan national d'orientation du renseignement, il garantit cependant le développement des bureaux d'études dans les DOM-TOM par la mise à disposition du personnel nécessaire à leur création entre 1959 et 1963.

De l'Océanie au SER: construction du dispositif (1960-1967)

La Nouvelle-Calédonie constitue un cas d'école : à l'heure de la création du ministère des DOM-TOM, les métiers du renseignement à Nouméa s'avèrent très artisanaux. Un scandale éclate à Nouméa en 1959-1960 autour du commissaire Espitalier. Ce policier en retraite a été rappelé expressément par le gouverneur Pechoux pour tenir simultanément les rênes du bureau d'études et de la Sûreté... suscitant certaines confusions, au regard des litiges qui entourent ses activités et ses méthodes. Oudinot décide de confier au capitaine Strujon, chef du SMR calédonien, l'intérim du bureau d'études. Officiellement, un chef administratif sera nommé en la personne de Titaux, administrateur en chef de classe exceptionnelle. Dans les faits, Strujon reste le chef réel du bureau d'études de Nouméa dont il procède à la véritable fondation entre 1960 et 1962, après trois ans de végétation depuis sa création officielle en 1957. Strujon réorganise les missions du bureau d'études. En témoigne la liste de la documentation remise en 1962 lors de la passation de pouvoir à son successeur : un conseil de renseignement et un comité de coordination du renseignement ont été mis sur pied, une administration du bureau a été établie (aspects financiers et tournées) et un fichier de renseignement politique a été constitué¹⁰.

Naturellement, on ne connaît de ces premiers dossiers – spécifiquement du fichier politique – que la mention qui en est faite. À partir de 1963, une véritable politique de communication confidentielle entre les TOM du Pacifique et Oudinot va se mettre en place, donnant à voir les activités quotidiennes des bureaux d'études. Strujon fait également du bureau d'études le centre nerveux de la centralisation et de la coordination du renseignement à Nouméa. Il développe aussi le renseignement extérieur pour insérer son action dans l'environnement régional : à cette fin, après avoir plaidé pour la création d'un poste de traducteur anglais-français, il demande l'affectation d'un sous-officier anglophone comme premier collaborateur. Ses axes de recherches prioritaires sont Fidji

10. Arch. nat., 19 940 390/83. La liste complète se compose des dossiers de conseils de renseignement, de comité de coordination, des grébuches arrivée et départ, du registre d'inventaire, du livre-journal de la caisse courante du bureau d'études et du SMR (avec un reliquat de 507 503 francs CFP et 8 £ australiennes), des archives de comptabilité, du fichier politique, des dossiers de tournées, de location et d'assurance, et des dossiers d'activités diverses.

(avec « le problème du prolétariat ouvrier et paysan »), Samoa (décrit comme le « Ghana du Pacifique »), les îles Salomon, « peut-être » la Nouvelle-Guinée et « dans la mesure du possible » l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹¹.

À son départ en 1962, il est remplacé dans les fonctions d'adjoint du chef du bureau d'études par le capitaine Doumerc (1962-1965), mais de manière plus large, la militarisation du bureau d'études est engagée : en 1964, le poste de chef du bureau d'études est dévolu au commandant Guyot (1964-1967), qui sera remplacé par le commandant Eychenie. Guyot ajoute une dimension supplémentaire au poste de Nouméa : il est choisi pour ses compétences de spécialiste de l'Asie (ancien attaché militaire au Pakistan, il a été analyste Asie-Pacifique au centre d'exploitation du renseignement du SGRN). Si son successeur présente un profil plus classique (Indochine, Côte d'Ivoire, Algérie, 2^e bureau, spécialisation amphibie), le profil asiatisant de Guyot témoigne de la « coloration » du poste de Nouméa, tourné vers la géopolitique de l'Asie-Pacifique après la première ouverture mélanésienne des missions de renseignement extérieur inaugurées par Strujon. En 1967, le bureau d'études de Nouméa, intégralement militarisé, se compose donc d'un officier supérieur, d'un officier, d'un sous-officier, d'un soldat et d'un secrétaire dactylographe.

Dans cette cartographie originelle des bureaux d'études subsistent des profondes disparités géographiques et institutionnelles. Ainsi, jusqu'en 1963, Papeete n'est pas réellement un bureau d'études : le cabinet militaire du gouverneur est chargé de cette mission, qui semble au quotidien fort peu compatible avec les tâches quotidiennes de l'aveu même du capitaine d'Erceville, chef du cabinet militaire *et* du bureau d'études. En traduction, en 1959, alors que la Nouvelle-Calédonie dispose d'un chef de bureau d'études, d'un adjoint militaire et de deux sous-officiers, le service de Papeete doit se contenter d'un seul officier. En 1962, le capitaine d'Erceville est remplacé par le capitaine Lelong, qui cumule toujours les deux fonctions. C'est en 1963 qu'est officiellement créé le bureau d'études. La raison de cette mutation institutionnelle réside dans l'installation du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) en Polynésie française. Au mois d'octobre, le lieutenant-colonel Cazes débarque à Papeete pour devenir chef du bureau d'études (1963-1966) ; il sera remplacé par le commandant Garnier. À cette date, le service a atteint son rythme de croisière. Il se compose d'un officier supérieur chef de service, un officier adjoint au chef de service, un sous-officier secrétaire, et une secrétaire-dactylographe (« connaissant l'anglais »). Ici encore, comme en Nouvelle-Calédonie, un officier jette les bases du bureau d'études dont il reste l'âme (Lelong, prolongé jusqu'à la fin 1966¹²), mais dont la direction est confiée statutairement à un of-

11. Arch. nat., 19940390/83. Les termes entre guillemets correspondent aux mots de Strujon. Il est intéressant de noter que les principales références de ces officiers « marsouins » correspondent au domaine africain, dont ils sont tous des vétérans.

12. Le commandant Lelong (son passage de grade n'est certainement pas étranger à sa mission d'organisation du bureau d'études) est remplacé en 1966 par le commandant Royal.

ficier supérieur, traditionnellement un commandant ou un lieutenant-colonel. Un aperçu prosopographique des officiers, chefs de bureau d'études et adjoints, permet de mettre en lumière un trait particulier : dans l'ensemble, ils ont tous eu des expériences africaines (creuset de l'identité des « marsouins »), notamment au moment de la décolonisation, et ont exercé des fonctions « politiques » avant de rejoindre les bureaux d'études¹³ (l'expérience des guerres coloniales est globalement moins déterminante que ces deux facteurs).

En décembre 1962, le capitaine Strujon, promu commandant, est appelé au cabinet militaire du ministre des DOM-TOM à Paris : fort de son succès calédonien, il est appelé à remplacer le commandant Teulière à la tête du SER. Depuis l'hôtel de Montmorin, siège du cabinet militaire du ministre des DOM-TOM, il va impulser la réforme des bureaux d'études, avec comme premier effet la création du bureau de Papeete précédemment évoqué, suivie de la professionnalisation de ces bureaux pris en charge sociologiquement par les « marsouins ». Du fonctionnement interne du SER, on ne dispose que du seul et bref témoignage du capitaine Pierre Le Chevoir, adjoint au chef du SER. Il insiste sur le nombre réduit du SER qui lui interdit tout rôle opérationnel, et sur le caractère ouvert du SER, qui se nourrit des échanges quotidiens avec les autorités civiles et militaires. De ce point de vue, le SER se situe aux antipodes d'un service spécial tel que le SDECE. Le SER s'efforce de centraliser et synthétiser les informations politiques en provenance de l'outre-mer à l'attention du ministre. Le Chevoir rapporte que le SER s'avère très ouvert aux élus des DOM-TOM, présentés comme de bons pourvoyeurs de renseignements lors de leurs passages à Paris, en contrepartie de services rendus (sic), mais surtout, il décrit la répartition géographique des missions : au chef du SER revient l'Océanie, à son adjoint les Antilles et l'océan Indien. Cette division géographique est l'héritage direct de Strujon, ancien chef du bureau d'études de Nouméa, et du développement du CEP, qui conditionne la création du bureau de Papeete.

Le fonctionnement des bureaux d'études (1963-1981)

Le décalage entre le lieu de production (l'Océanie, depuis Nouméa ou Papeete) et le lieu de conservation identifié (Pierrefitte-sur-Seine, en France) constitue ici un biais qu'il convient de conserver à l'esprit, à la lumière des réserves méthodologiques évoquées précédemment. Ce premier biais épouse cependant le processus de construction des bureaux d'études : si peu de documentation raisonnée est conservée pour la période 1957-1962, un protocole d'archivage et de conservation est ensuite mis en place au SER. De véritables corpus rigoureusement hiérarchisés sont créés sous l'impulsion de Strujon. Les

13. En Polynésie, Cazes a été chef CRA ; Garnier a été conseiller militaire à l'ambassade de France au Dahomey ; Royal a été conseiller politique à Dakar au bureau d'études de l'AOF puis au bureau de synthèse de l'Afrique occidentale.

dossiers sont d'abord classés par territoire suivant une logique géographique régionale. À l'intérieur, un classement annuel des bulletins de renseignement diffusés par les bureaux d'études ; ces bulletins des bureaux d'études sont complétés par les bulletins des autres sources de renseignement (gendarmerie, sécurité militaire, etc.). En d'autres termes, les archives du SER conservées aux Archives nationales proposent un cliché des productions assez précis des bureaux d'études dans les années 1960. Deux principaux outils sont créés pour communiquer avec le SER : les bulletins mensuels de renseignement (BMR) et les bulletins particuliers de renseignement (BPR).

Les BMR, premier outil de synthèse du renseignement sont rapidement normés par Strujon : la note de service 233/CAB/MIL édictée en 1963 par le SER définit la structure obligatoire du rapport, donnant ainsi à voir en creux les attentes de Oudinot sur la situation¹⁴. Le cas polynésien est particulièrement éloquent. Le BMR doit se composer de quatre points : une vue d'ensemble (1), les activités antinationales (2), les activités nationales (3) et la situation psychologique (4). En traduction, si la vue d'ensemble correspond à un panorama général, les activités antinationales concernent essentiellement les menées du RDPT, et les activités nationales les actions du gouverneur, pour conclure par le classique « état d'esprit des populations » en dernière partie. Cette structure, née de la culture générale du renseignement français des années 1950-1960 forgée par le renseignement colonial, est amenée à évoluer au fil des décennies. On peut ainsi voir émerger dans les années 1970 l'importance du CEP, notamment autour de la préservation du secret qui entoure les essais et la protection des sites nucléaires¹⁵. En 1974, le nouveau plan des BMR consacre exclusivement leur point 4 aux oppositions aux expérimentations françaises dans le Pacifique. Cependant, au fil des années 1960, les synthèses mensuelles de renseignements extérieurs se focalisent sur les menaces extérieures contre le CEP, aussi bien dans une perspective générale que militaire.

Les BPR présentent, sans discrimination réelle de l'importance des informations diffusées d'un jour à l'autre, les péripéties politiques qui animent la vie politique locale – ou ce qui, dans le jeu tahitien ou calédonien, apparaît comme tel aux yeux du bureau d'études. La limite de ces sources résiderait naturellement dans « l'écrasement » des niveaux d'information, autrement dit, du manque de recul dans la diffusion d'un renseignement souvent dépourvu d'analyse ou de commentaire. Le BPR n'a vocation qu'à informer en temps réel Paris, de lui donner un pouls quotidien de la situation locale. La mise en série des BPR fait émerger un certain profil de l'information. Le bureau de Papeete concentre, à partir de 1966, ses BPR autour de deux principaux thèmes : le renseignement politique (côté 19/2) et le CEP (côté 19/3). Si le bureau d'études de Nouméa conserve une évidente distance envers toutes les formations politiques (les positions d'Henri Lafleur, correspondant calédonien de l'UNR, et

14. Arch. nat., 19940390/141.

15. Arch. nat., 19950521/32-36.

les publications de son journal *Le Caillou* sont étroitement surveillées), deux sujets spécifiques émergent dans les BPR calédoniens : l'affaire Lenormand (avec une part non négligeable de sources en provenance de la Sûreté), d'une part, et, d'autre part, les conférences du Pacifique Sud.

Au fil des années 1960, la valeur des BPR évolue. Il semble que les BPR deviennent plus ou moins directement le produit des informations partagées et recoupées au sein du comité de coordination de renseignement (CCR), la réunion hebdomadaire organisée par le bureau d'études. Ces derniers imposent leur autorité face aux autres institutions militaires et civiles en devenant le chef d'orchestre de la centralisation et de la synthèse du renseignement. Pour ce faire, le SER charge ses bureaux d'études de devenir la cheville ouvrière territoriale en présidant la réunion hebdomadaire du CCR. À Papeete, celui-ci se tient traditionnellement le jeudi, dans les locaux du bureau d'études jusqu'en 1965, puis dans la salle de réunion du bâtiment administratif à partir de 1966. Autour de la table sont réunis les principaux acteurs du renseignement et de la sécurité en Polynésie : le chef du bureau d'études, président du CCR, le chef du service général de la police (ou son chef RG), le chef de l'antenne locale de la DST, le chef de la sécurité militaire, le chef de la gendarmerie, le responsable de la sécurité du CEA et l'officier de renseignement du CEP. Le chef du régiment étranger de cavalerie est invité à assister à la réunion. Jusqu'en 1965, participe également le chef du bureau des relations extérieures. Se dessine au fil des CCR une petite « communauté du renseignement » polynésienne, dont les initiatives sont consignées par le bureau d'études dans les rapports hebdomadaires des CCR adressés au SER. De sorte que la part d'activité ou de contribution de chacun des services est évaluable à travers les mentions des sources dans l'entête de chaque BPR¹⁶.

Le seul document qui propose une évaluation de l'action de coordination des bureaux d'études date de mai 1980. Il est établi sous la plume du ministre Paul Dijoud, au lendemain de la réforme interne du ministère des DOM-TOM qu'il a portée en 1979. Son instruction particulière sur le rôle et le fonctionnement des bureaux d'études dresse un bilan mitigé de la pratique et plaide pour une « véritable politique de renseignement¹⁷ ». Dans les années 1970 puis 1980, le système pyramidal de renseignement trouve comme cheville ouvrière l'activité locale des bureaux d'études. Cette architecture aboutit à une coordination du renseignement à trois niveaux à l'échelle territoriale selon le cliché offert par les archives du cabinet du ministre des DOM-TOM au début des années 1980¹⁸.

16. La mention à la source (le service producteur du renseignement rédigé par le bureau d'études à l'attention du ministère) constitue une clé essentielle. Ainsi, on peut souligner l'importance des sources de la Sûreté en Nouvelle-Calédonie pour l'année 1964... ou encore la mention à un HC, pour honorable correspondant, qui laisse entendre que le bureau d'études peut, à l'occasion, procéder à la manipulation d'une source humaine.

17. Arch. nat., 19940389/3. Instruction particulière sur le rôle et le fonctionnement des bureaux d'études, 5 mai 1980.

18. Arch. nat., 19940389/3.

Le premier niveau, où le sommet de la pyramide, est le conseil de renseignement. Sous la présidence du gouverneur dans les TOM (ou du préfet dans les DOM), il rassemble les représentants du haut-commissariat (ou de la préfecture), le commandant des forces armées et le chef du bureau d'études. Ce conseil peut entendre, si nécessaire et en raison de leur compétence, les responsables des services de renseignement ou de sécurité; il est fondé à entretenir des liens avec les ambassades françaises dans la zone. Ce conseil de renseignement a pour vocation d'établir un plan de renseignement, en fonction des orientations définies par les directives du SER, ainsi que de coordonner, orienter et contrôler les activités de renseignement intérieur et extérieur.

Les deux niveaux inférieurs sont présidés par le chef du bureau d'études, et rassemblent les chefs – ou leurs délégués – des organismes de recherches et d'exploitation du renseignement intérieur et extérieur ainsi que les responsables des services de sécurité (police et gendarmerie). Le deuxième niveau est le comité de coordination du renseignement, qui se réunit une fois par mois. Il s'agit de la mise en œuvre des directives reçues par le SER et le conseil de renseignement. Après un tour de table pour permettre à chacun de donner son sentiment sur l'évolution prévisible de la situation locale, chaque représentant présente les résultats concrets des opérations de recherches de son service en suivant le plan particulier de renseignement, déclinaison opérationnelle du plan de renseignement. Le troisième et dernier niveau est le sous-comité de renseignement, qui se réunit une fois par semaine. Il s'agit d'un échange et une confrontation des points de vue des membres sur la base du plan particulier de renseignement dans une optique plus ou moins informelle.

Derrière cette vision institutionnelle, se posent les questions – si délicates à résoudre – de l'efficacité réelle des actions de renseignement, questionnant l'emprise réelle sur les évolutions de la société... Le système s'avère finalement très dépendant de la personnalité des responsables des services de renseignement (RG, DST, bureau d'études, etc.). À cela, il convient d'ajouter les voies informelles du renseignement... liées aux personnalités politiques représentant l'État ou les gouvernements territoriaux à partir de 1977.

Essai d'interprétation des archives des bureaux d'études...

Au terme de ce survol du dispositif SER/bureaux d'études dans le Pacifique, se pose la question de l'interprétation à donner à ces documents. La « consommation politique » de cette information doit être interrogée. À l'échelle parisienne et française, il apparaît que le SER a prioritairement une influence administrative sur le cabinet ministériel et l'information du ministre. Épine dorsale de l'information politique du ministre, les informations des bureaux d'études exploitées par le SER constituent une source essentielle, mais à regarder les archives Foccart, conseiller pour les DOM-TOM des présidents de Gaulle et

Pompidou de 1958 à 1974, les collections de diffusions officielles en provenance de Papeete et Nouméa ne sont pas celles des bureaux d'études mais celle du cabinet politique du haut-commissaire en Polynésie française et du bureau d'administration générale de l'État (BAGE) du haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie¹⁹. En d'autres termes, il s'agit d'une synthèse politique, dans une visée plus administrative et nettement moins axée sur les questions de sécurité militaire.

Lors de l'affaire Pouvanaa a Oopa, ce sont avant tout des connexions interpersonnelles, souvent militantes, qui dominent les canaux d'information à destination de Foccart²⁰ : le cabinet militaire, ancêtre du bureau d'études, ne semble pas communiquer directement avec Foccart. À travers la consultation des archives Foccart dans le cadre de la commission d'enquête historique de l'Assemblée de Polynésie française, Jean-Marc Regnault a mis en lumière rôle d'intermédiaire de Jacques Bruneau, agent de l'administration coloniale qui part à Tahiti (officiellement en congé) au mois d'octobre 1958, et qui se fait l'un des acteurs de l'opération de neutralisation de Pouvanaa. Dans le fond comme dans la forme, la mission de Bruneau illustre bien les paradoxes et décalages entre les institutions d'État et certaines missions politiques.

À l'échelle polynésienne et calédonienne, les productions des bureaux d'études sont à insérer dans une échelle plus fine : c'est sans doute moins sur l'institution que sur les individus que s'appuient les hauts-commissaires. Autrement dit, dans la palette des services de renseignement (DST, RG, bureaux d'études, renseignement militaire – et, à l'occasion, DGSE), le haut-commissaire privilégie le collaborateur dans lequel il investit sa confiance. En conséquence, le bureau d'études, qui occupe une place centrale de l'administration d'État, est à envisager par-delà les idées reçues d'un service de renseignement.

En conclusion, les archives des bureaux d'études sont à interpréter avant tout comme le fil rouge de l'histoire de l'État dans le Pacifique pour la recherche historique. Le SER et ses bureaux d'études s'avèrent l'une des principales institutions politiques au sein de Oudinot qui ont garanti la continuité de l'action et de la mémoire de l'État de 1958 à 2008. Cette approche doit prévenir toute tentation de surinterprétation ou de sous-interprétation de la source, mais la question de l'accès légal, réglementaire... ou plus simplement matériel aux archives des bureaux d'études, reste encore un enjeu crucial et problématique pour la recherche. Ceci a pour conséquence de concentrer sur la question des bureaux d'études toutes les interrogations sur la mémoire et l'histoire de l'action de l'État depuis un demi-siècle. Pour l'heure, une des réponses réside dans les chantiers archivistiques et historiques qui restent à mener à partir des fonds du SER conservés aux Archives nationales, pour répondre à cet enjeu de l'archive convoitée.

19. Arch. nat., AG/5(F)/3542-3565.

20. Arch. nat., AG/5(F)/831-837.

Abstract: The “invisible” eye of the Republic? Archival (and archaeological) around the design offices

For half a century (1959-2008), the military office of the French overseas ministry in Paris relied on an unknown intelligence service: the service d'études et de renseignement (SER). The bureaux d'études, standing by the high commissioners and prefects, represented the SER on the field. Pacific overseas territories appeared to be a crucial experience for the bureaux d'études-to such a point that Pacific files remained in the hand of the head of SER in the overseas ministry in Paris. In 2008, when it has been decided to break up officially the SER and the bureaux d'études, the rumor spread that archives have been destroyed.

Deuxième partie

Asie, Europe et Amérique: des regards sur l'Océanie

« L'Océanie est géographiquement le tiers du globe: elle sera probablement une des routes les plus fréquentées de toutes les flottes du monde. C'est commercialement un centre de ravitaillement, un entrepôt nécessaire au trafic de tous les marchés, la source de richesses incalculables. Scientifiquement, c'est le point de départ de découvertes zoologiques et végétales capables de décupler la fortune du pays qui en prendra l'initiative. Politiquement, enfin, c'est la clé du Pacifique au sud de l'équateur, le mobile, à l'heure actuelle, de toutes les convoitises »

« Manifeste du comité de l'Océanie française », *Le mois colonial et maritime*, 1905



Le mythe des mers du Sud, les espaces infinis de l’Australie, la terre calédonienne ont fait rêver des hommes et des femmes qui étaient persuadés que l’ailleurs était meilleur. Certains n’en avaient pas rêvé et pourtant, ils y furent entraînés de force pour expier des fautes plus ou moins graves ou même qu’ils n’avaient pas commises. Qu’il existât des peuples premiers n’était pas pour eux un problème jusqu’à ce qu’ils aient à les affronter. Des colonies se constituèrent, puis des États eux-mêmes dominants les îles éparses et peu peuplées. Les contradictions des pays développés se retrouvèrent vite en Océanie.

Les grandes guerres mondiales s’y déroulèrent aussi... mais qui – en Occident – connaissait vraiment la géographie de l’Océanie? Aujourd’hui encore, des universitaires organisent de grands colloques sur des thèmes qui devraient intéresser aussi l’Océanie, mais non, elle est oubliée. Un exemple parmi tant d’autres.

Une université de métropole et un centre d’histoire consacré à l’Asie organisent un colloque en mars 2017. Il y est question de la montée de l’Asie et de ses répercussions en Afrique, en Amérique latine, dans le monde arabe et en Europe. L’Océanie ne compte pas pour ces chercheurs... Et pourtant! les rivalités nées de la montée de l’Asie ne vont-elles pas se dérouler aussi – voire surtout – en Océanie? Les Américains n’installent-ils pas des bases en Australie pour conjurer les périls nés de la folie du dirigeant nord-coréen ou des ambitions de la Chine et ne renforcent-ils pas leurs dispositifs à Guam ou à Kwajalein? Les organisateurs du colloque susmentionné ont-ils seulement pensé à inviter des universitaires d’Océanie? Pour eux, l’Océanie est toujours le « continent invisible » décrit par Le Clézio.

Les colloques de 2015 et 2016 devraient attirer l’attention sur le fait que l’avenir du monde se joue sans doute dans le Pacifique Nord sur le plan économique, mais très certainement aussi en Océanie sur les plans diplomatique et militaire.

Cette seconde partie des actes s’attache à évaluer les intérêts portés par les puissances asiatiques à l’Océanie. La France est présente dans la région qui lui a bien servi sur le plan de la Défense et elle semble tenter d’asseoir sa présence par divers moyens, aussi bien dans les terres qu’elle contrôle qu’au travers des organisations régionales.

L'Union européenne a des plans de développement pour les États et territoires océaniques. Enfin, les États-Unis qui sont une puissance du Pacifique ne peuvent négliger aucun aspect de la vie de l'Océanie quand d'autres puissances voudraient lui ravir la place.

Jean-Marc Regnault

L'Asie en Océanie

« La continuité existant entre l'Asie du Sud-Est péninsulaire et insulaire et les pays du Pacifique doit rester présente à l'esprit. Des liens se forment depuis plusieurs années entre ces États. Il faut être conscient de la vitalité de ce nouvel univers qui tend de plus en plus à former une chaîne, comme à l'époque des migrations océaniques. »

Jean Perrin, ambassadeur de France au Japon, 12 novembre 1987
(Archives du MAE, carton 2981, cote 3542 Asie)



De la Terre jaune à l'Océan. Une transition historique de la stratégie chinoise

Roger Williame

Chercheur, chargé de cours à l'université Paris-III

La tradition chinoise est celle d'un empire continental. Après le déclin de l'empire en 1840, la Chine a vécu bien des événements qui ont remis régulièrement en question sa stabilité et l'ont empêché de faire les réformes nécessaires pour se moderniser. Depuis sa conversion à l'économie libérale en 1978 avec Deng Xiaoping (1904-1997), le pays entend devenir la première puissance du monde en développant une armée performante et une marine présente sur toutes les mers à commencer par l'océan Pacifique.

La stratégie millénaire de la Grande Muraille

La stratégie de la Chine a toujours été de se protéger des invasions des peuples nomades, en construisant par exemple une muraille de 12 000 kilomètres de long. Il s'agit donc d'une stratégie de défense continentale, les attaques venant du nord par des peuples de cavaliers armés, les Mongols. La vision du monde taoïste et confucéenne de la société chinoise met l'accent sur l'importance de la nature, de la terre et de l'agriculture. En ce sens, on peut dire qu'elle est « préphysiocratique ». On est donc loin du rôle central que peut avoir la mer pour les Britanniques.

Pourtant, autour de l'empereur, au XVIII^e siècle déjà, un intellectuel confucéen, Wei Yuan (1794-1857) avait fait dresser une « Carte des royaumes

maritimes » du monde¹. En 1775, la Chine envoie un ambassadeur, Guo Songtao (1818-1891), en Grande-Bretagne et en France pour mieux connaître ces deux puissances maritimes. Il s'est initié à la diplomatie et au droit international et a même proposé à l'empereur d'adopter rapidement une stratégie maritime, proposition qui est restée lettre morte.

D'autres intellectuels comme Wang Guowei (1877-1927), spécialiste de Schopenhauer et de Nietzsche, ont été convaincus de la nécessité de réformer profondément les institutions d'une Chine vieille de 3 000 ans. Sans cette modernisation, la Chine risquait de disparaître mais devant l'ampleur de la tâche, Wang a considéré le retard impossible à rattraper. Il a choisi de se suicider à l'université Tsinghua où il enseignait.

Face à la nécessité de moderniser les institutions chinoises et au refus de l'empire mandchou de la réaliser, des révolutionnaires républicains tels que Sun Yat-sen (1866-1925) ont préparé un plan militaire pour renverser la dynastie corrompue des Mandchous incapable d'arrêter les envahisseurs étrangers qui viennent de la haute mer.

La Chine millénaire et impériale tombe en 1911. Place à la République de Chine. C'est à partir de cette date que l'on peut parler d'une politique maritime de la Chine. Nankin est choisi comme nouvelle capitale et la ville de Shanghai – où vivent déjà beaucoup d'étrangers – devient la façade économique et maritime de la nouvelle politique portée par cette démocratie émergente.

Politique tout à fait nouvelle: la République a choisi Nankin pour capitale administrative et a voulu également que le port de Shanghai soit sa vitrine, indiquant clairement une nouvelle politique ouverte sur le monde et la mer.

Jusqu'à la fin de l'empire Qing (1912), la capitale a été Pékin, ville qui correspondait à la philosophie politique de la Grande Muraille et d'un empire essentiellement continental.

Repli et retour à la Terre jaune²

La République de Chine s'est donc engagée résolument dans une politique maritime et donc à rejoindre les grands pays occidentaux, mais c'était compter sans trois événements majeurs pour la Chine au xx^e siècle: la Chine des « seigneurs de la guerre » (1912-1928), la Seconde Guerre mondiale (1939-1945) et la prise du pouvoir par les communistes en 1949 avec l'aide des Soviétiques.

1. « Carte des royaumes maritimes », réédition 1852, Yangzhou, Chine.

2. La notion de la Terre jaune remonte à une légende préhistorique chinoise selon laquelle un des premiers chefs de tribus constituant le berceau de la Chine s'appelait l'Empereur Huang (*huang*: couleur jaune de la terre occupée par la tribu). La première historiographie chinoise, les *Annales*, écrite par Si Maqian (-135 à -90 av. J.-C.), nous permet d'avoir une connaissance écrite sur lui avec des informations mi-légendaires-mythiques mi-biographiques. Les chinois se reconnaissent comme descendants de cet empereur légendaire tout comme ils le font de son contemporain l'Empereur Yan, un autre chef de tribu qui représente la couleur du feu.

La Chine a été soumise durant les années 1910-1920 au pillage par des bandes armées composées d'anciens officiers de l'empire Qing qui ont formé des bataillons pour mettre en coupe réglée des régions entières. La République chinoise du Kuomintang a lutté contre les Japonais, et les communistes ont entraîné Tchang Kaï-chek (1887-1975), le successeur de Sun Yat-sen (1866-1925), dans une guerre civile qui s'est achevée par l'arrivée au pouvoir de Mao Zedong (1893-1976) en 1949.

Périodes sombres, périodes violentes. Une fois de plus, la Chine n'a pu réaliser son projet de créer un grand pays moderne doté d'une marine nationale capable de défendre les intérêts du pays. Les Républicains se sont repliés à Taïwan, et Mao Zedong – issu de la paysannerie et qui n'était jamais sorti de la Chine avant 1949 – n'avait pas de vision de l'espace maritime pour la Chine.

Cependant deux hommes ont eu une vision « maritime » de la puissance chinoise : Zhou Enlai (1898-1976) et Deng Xiaoping qui étaient venus en France en bateau dans les années 1920. Ils ont été à l'origine de la Chine tous azimuts : sur terre, dans les airs et sur la mer et dans les espaces et fonds marins. Plutôt que d'écouter Deng Xiaoping ou Zhou Enlai et leur vision maritime, Mao a préféré se rapprocher d'un autre immense empire, continental : l'Union soviétique.

La victoire militaire de Mao en 1949, associée à la « Longue Marche » désormais légendaire et sacralisée, a poussé le leader à aller jusqu'à se considérer jour et nuit comme « Fils du Ciel », titre honorifique autoproclamé par tous les princes de l'empire du Milieu dès qu'ils ont été placés sur le trône afin de pouvoir s'offrir une légitimité, faute de celle provenant des urnes. Le choix ne pouvait être autre, pour ce nouveau prince « rouge », que de s'allier, de manière exclusive, à un autre empire transcontinental, et de la longue tradition tsarine, l'Union soviétique et avec elle tout le bloc de l'Europe de l'Est. Le « petit frère » se jetait dans les bras du « grand frère » pour s'opposer ensemble à la volonté de la communauté intellectuelle et de la société civile de s'intégrer à la communauté internationale porteuse des valeurs universelles auxquelles aspirait pourtant le peuple chinois pendant les nombreuses guerres qui déchirent le pays.

Nous connaissons la suite désastreuse de l'histoire sous le règne du « Grand Timonier ». Sur le plan international : la guerre de Corée (1950-1953) est suivie de la guerre du Vietnam (1953-1975) où la Chine s'est engagée pleinement avec l'appui soviétique, en s'opposant à l'Organisation des Nations unies (ONU), à la France et aux États-Unis. Ainsi, elle s'éloignait davantage de la perspective de se joindre à la civilisation maritime portée par les pays occidentaux (anglo-saxons surtout). Victime du blocus opposé par le monde occidental pendant la Guerre froide, la Chine n'a pu réunir par la force le pays en prenant l'île de Taïwan où s'était repliée la République de Chine et où siégeaient les députés élus représentant toutes les provinces sur le continent, car Taïwan était désormais placé sous la protection militaire et nucléaire des États-Unis suite à l'éclatement de la guerre de Corée. Se constitua alors, avec l'assistance des Russes, une petite flotte marine qui n'avait d'autre vocation que celle de défendre ses longues

côtes sans la moindre ambition ni le moindre courage d'aller plus loin, voire au-delà de la première chaîne d'îlots qui encerclent la « Chine rouge ». Or, c'est de là que la force armée chinoise, avec ses amiraux et ses stratèges issus de l'armée de Terre, commence à avoir une vision, même très courte, de l'espace maritime et à nourrir les premières réflexions sur une future stratégie maritime qui n'aura plus rien à voir avec la stratégie de la Grande Muraille. Liu Huaqing (1911-2011), commandant général de la Marine, a été un des pionniers en la matière et un des concepteurs de la nouvelle stratégie maritime chinoise qui, dans les années 1990, est passée de la défensive à l'offensive.

Sur le plan national, la Chine a connu successivement les purges staliniennes (1949-1954) ; les « Cent Fleurs » (1957), campagne répressive contre la communauté intellectuelle ayant eu l'audace de critiquer le régime de parti unique ; le « Grand Bond en avant » suivi de la « Grande Famine » (1958-1962) où plusieurs dizaines de millions de Chinois ont trouvé la mort³ ; la « Grande Révolution culturelle prolétarienne » (1966-1976), qui n'était en fait rien d'autre qu'une vaste guerre civile qui a conduit le pays directement à la faillite idéologique, économique et sociale en 1976, l'année qui a vu disparaître l'auteur du *Petit Livre rouge* à qui les sujets avaient l'habitude de souhaiter « dix mille ans de vie ». C'est le lourd tribut que le peuple chinois a payé au xx^e siècle pour le retour à la civilisation tellurique de la Terre jaune et le rejet de la civilisation maritime.

En même temps, la relation entre le « grand frère » et le « petit frère » était loin d'être au beau fixe. Pour disputer le leadership du camp communiste, Mao, animé plus par nationalisme étroit que par internationalisme, s'en était pris à partir de 1960 de manière frontale aux dirigeants soviétiques, à commencer par Khrouchtchev (1894-1971) et Brejnev (1906-1982), accusant ces derniers comme révisionnistes et sociaux-impérialistes. Le conflit entre les deux pays se transforme, allant d'une guerre idéologique à une guerre frontalière en 1969. Ce conflit aurait pu devenir guerre nucléaire, mais les États-Unis ont empêché l'URSS de déclencher une « opération chirurgicale » pour détruire l'arsenal nucléaire chinois.

La Chine qui s'était agrandie au cours de son histoire vers l'ouest et le nord et qui avait été dominée par des tribus mongoles a toujours privilégié les combats terrestres plutôt que l'expansion au-delà des mers.

La Russie avait beaucoup aidé militairement Mao Zedong dans sa « Longue Marche » contre la République de Tchang Kaï-chek mais, très rapidement, ces deux immenses empires continentaux s'étaient retrouvés en opposition à partir de 1960, et même dans une guerre frontalière (mars à septembre 1969). Mao Zedong, paysan tenace lié à sa terre n'était pas du tout préoccupé par une politique d'ouverture sur le Pacifique.

Si l'histoire de l'humanité semble toujours se répéter, ce grand divorce idéologique et cette opposition armée entre les deux empires terrestres ont

3. Yang Jisheng, *Siècles. La grande famine en Chine, 1958-1961*, Paris, Seuil, 2012.

eu une heureuse issue qui s'est concrétisée par la rencontre historique de Nixon et de Mao à Pékin. Décomposition des anciennes alliances et premier rapprochement avec le camp occidental : États-Unis, mais aussi Japon, Australie, Nouvelle-Zélande et pays de l'Asie Sud-Est anticommunistes. Il faut signaler que la cassure sino-soviétique a isolé l'URSS et a été l'un des facteurs accélérant sa chute en 1991.

Cependant le syndrome continental de la Grande Muraille a prévalu jusqu'à la mort de Mao Zedong. C'est Deng Xiaoping, ancien élève de l'Institut franco-chinois dont le site se trouve sur la colline de Fourvière à Lyon, ancien apprenti chez Renault, travailleur aux aciéries Schneider, disgracié sous la Révolution culturelle qui accède enfin au pouvoir. Il était devenu le « Petit Timonier » qui allait, dès 1978, conduire le « navire » chinois à s'éloigner de son ancien port d'attache plusieurs fois millénaire et à prendre enfin le large au moment où le « navire » était sur le point de sombrer. La politique maritime de la Chine qui s'installa dans le Pacifique a, en fait, à peine 40 ans.

« La Réforme et l'Ouverture », le « Plan des Quatre Modernisations » et la difficile transition

Au moment où Zhou Enlai, Premier ministre et mentor de Deng Xiaoping, lançait en l'annonçant au peuple chinois le « Plan des Quatre Modernisations » en 1974 lors de l'Assemblée nationale des représentants populaires, il était déjà atteint d'un cancer et Deng, son protégé, était en train de combattre contre les conservateurs au sein du Parti communiste. Moderniser la Chine sur le plan industriel, sur le plan agricole, sur le plan de la défense nationale ainsi que sur le plan de la recherche scientifique et technologique, sans pour autant moderniser le système politique, juridique et social, telle était la nature de ce vaste plan dont la stratégie, les objectifs, la méthodologie, les outils de même que les feuilles de route restaient à définir et à préciser. Le concept s'avérait ambitieux, mais l'horizon n'était ni clair ni éclairci.

C'est enfin avec « la Réforme et l'Ouverture », chantier historique lancé et piloté par Deng avec ses bras droits, Hu Yaobang (1915-1989), secrétaire général du Bureau politique du Parti communiste chinois (PCC) et Zhao Ziyang (1915-2005), alors Premier ministre, que le plan des « quatre modernisations » s'est précisé progressivement.

Les choix politiques chinois ont alors été de s'orienter vers les civilisations maritimes et n'ont plus varié jusqu'à aujourd'hui. Mais ces choix décidés au plus haut niveau de l'État ont reçu souvent un accueil hostile de la part de l'armée (qui est surtout une armée de Terre), du parti et du Gouvernement. Il a fallu convaincre et pas moins de trois ténors ont été nécessaires pour lancer une vaste campagne de persuasion (1978-1989) et pour convaincre du bien-fondé de cette nouvelle politique maritime.

Mais en soldant l'héritage de Mao et en s'orientant vers le grand large marin et de type « occidental », la jeunesse chinoise n'a pas voulu seulement tirer un trait sur le maoïsme mais également a appelé à concrétiser les rêves d'une véritable démocratisation comme en Europe ou aux États-Unis. 1989, Tiananmen, rêves brisés. La jeunesse chinoise était allée trop loin et c'est Deng Xiaoping qui a décidé de réprimer le « Printemps 89 » qui s'est développé après la mort du réformateur Hu Yaobang.

Un débat national, très véhément d'ailleurs éclate finalement en 1988 autour d'un film documentaire « Triste Chant au Crépuscule du Fleuve jaune », qui critique violemment le complexe millénaire de l'empire du Milieu et de son système tributaire. Ce documentaire a causé une blessure profonde en Chine, tout en voulant convaincre des retards importants pris à cause d'une politique maritime qui n'a pas été menée depuis très longtemps. La Chine prend conscience de son retard technologique face aux Japonais, aux Américains et aux Européens. Une nouvelle stratégie maritime prenant appui partout dans les îles et les archipels où elle le pourra va de pair avec la modernisation du pays.

Le courage des jeunes auteurs (Su Xiaokang, Wang Luxiang, Xie Xuanjun et Xia Jun) du film en question est à apprécier. Il s'agit là d'un choc de civilisation au sens fort du terme, d'une guerre des nerfs qui pousse jusqu'à la dernière limite la logique de l'« ancien régime » sous lequel la Chine est gouvernée.

Entre la politique continentale de la « Terre jaune » de Mao et celle, bien comprise par la jeunesse, d'une politique démocratique et maritime, Deng Xiaoping a choisi la route intermédiaire de l'ouverture sur le monde et sur la mer, mais sans la démocratie. Cette politique maritime apparaît comme un slogan politique d'un nouvel impérialisme dont l'objectif est le développement commercial et industriel. Des classes moyennes sont nées qui vivent notamment sur la façade maritime de la Chine comme Shanghai et qui semblent, pour l'heure, se satisfaire de ce consumérisme auquel on a donné le nom de démocratie.

La contre-attaque des conservateurs ne se fait pas attendre. Elle est à la hauteur des enjeux: un an après, face aux manifestations pro-démocrates d'ampleur nationale et inédite, commencées par les jeunes étudiants dont des milliers se sont mis en grève de la faim, on a revendiqué le volet manquant du plan des « quatre modernisations » qui était la démocratisation.

Deng, après cet événement, ne garde que l'ouverture économique au monde en parrainant une entrée remarquée de la Chine dans le « club » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a permis le développement d'une stratégie maritime chinoise. Étant devenu le « premier atelier du monde », les produits chinois ont pris les mers et les océans sous pavillon chinois. Partout dans le monde aujourd'hui se trouvent des produits chinois, mais aussi des investisseurs chinois, des commerçants, des industriels.

Les mers du Pacifique Sud sont, de ce point de vue, exemplaires et des milliers de candidats chinois à l'émigration sont prêts à rejoindre ceux qui se sont installés depuis plusieurs décennies.

Les Jeux olympiques de Pékin en 2008 et l'Exposition universelle de Shanghai en 2010 ont acté officiellement la place retrouvée d'une puissance au niveau mondial pour la Chine. Même si les clins d'œil évidents de la scénographie de ces deux événements ont beaucoup fait penser à la « Route de la soie » et aux tributaires venus s'incliner devant le « fils du ciel », il n'en reste pas moins vrai que le message montre bien que toutes les « Routes de la soie » seront dorénavant explorées, « Routes de la soie » se conjuguant au pluriel.

En 2010, la Chine a détrôné le Japon pour prendre la seconde place des puissances économiques mondiales et même, selon les calculs du FMI, la première puissance économique mondiale en 2014 devant les États-Unis. Le FMI prévoit même qu'en 2019 le PIB chinois pourrait atteindre 22 000 milliards de dollars contre 22 000 à celui des États-Unis.

Certes la parité du pouvoir d'achat (PPA) qui calcule en fait le niveau de vie montre que la Chine des Chinois est encore loin de celle des Américains et des Japonais. Par contre il est indéniable que l'État chinois est riche et que cette richesse sert en partie à renforcer son potentiel militaire. À l'horizon 2030, la Chine pourra-t-elle menacer le leadership des États-Unis comme gendarme du monde à commencer par s'imposer en Asie Orientale et en Océanie. Dans les années 1980, 126 millions de Japonais ont rêvé de doubler les Américains et devenir le « Japan as number one ». Quarante ans plus tard, 1,4 milliard de Chinois (soit dix fois plus) le pourront-ils ?

Entre 2001 et 2012, la Chine a cherché à installer ou consolider, dans les petits pays insulaires dispersés en Océanie notamment, des points d'appui pour des bases maritimes et aériennes afin de poursuivre son développement économique.

Ancien théâtre d'une guerre diplomatique entre les deux côtés du détroit de Formose en termes de guerre civile prolongée dans le contexte de la Guerre froide et à forte teneur de « considération de face » – la reconnaissance diplomatique quantitative et la réduction qualitative de l'espace international de Taïpei en faveur de Pékin – a permis à certains pays insulaires du Pacifique d'apporter leurs espaces maritimes à Pékin dont il a besoin et de recevoir en échange aides et bientôt, peut-être, protection militaire, tout comme Djibouti dans la corne de l'Afrique.

Un rappel historique de la Seconde Guerre mondiale nous aidera à comprendre pourquoi l'Océanie est convoitée par tout le monde aujourd'hui. L'empire japonais, ayant la même culture stratégique classique que la Chine et qui était une puissance économique et militaire en émergence à l'époque, avait besoin d'accéder au marché mondial. Il a décidé de défier militairement la suprématie de la puissance américaine et européenne, en choisissant d'attaquer « le ventre mou » du géant, par l'attaque surprise de Pearl Harbor le 7 décembre 1941. Donc, il est tout à fait légitime, naturel et logique pour des historiens de souligner le fait que cette attaque a complètement changé le cours de l'histoire de l'humanité au *xx^e* siècle puisque c'est l'attaque de Pearl Harbor par les Japonais qui a entraîné les États-Unis à entrer en guerre et a changé la donne.

Or, aujourd'hui, la grande puissance montante est la Chine. Elle se vit et se veut comme ayant une vocation mondiale. À nouveau, un pays asiatique, et de taille pourrait-on ajouter, défie les États-Unis. Après la fin de l'URSS en 1989 et sa lente reconversion à l'économie de marché, la Chine est clairement le grand challenger : économique et sans doute à terme militaire. « L'océan Pacifique, confiait le président chinois Xi Jinping à Barack Obama le 8 juin 2013, [est] assez large pour que la Chine et les États-Unis se partagent leurs intérêts⁴ ».

Considérons l'océan Pacifique comme un grand tablier de jeu de go. La Chine aujourd'hui a tourné la page du bras de fer avec Taïwan dans le Pacifique Sud dans lequel elle voulait gagner des soutiens à l'ONU, par exemple, contre son rival insulaire. La présidence de Ma Yin-jeou (2008-2016) à la tête de Taïwan a contribué à décrier la vision du Pacifique qu'avait la Chine. En 2016, une présidente « indépendantiste », Tsai Ing-wen est élue à Taïwan. Cependant, ce revirement qui se fait sous couvert de tension diplomatique entre le gouvernement continental et le gouvernement insulaire, ne modifie plus la politique chinoise qui semble poursuivre sa stratégie dans le Pacifique Sud qui semble l'emporter sur toute autre considération.

Il ne s'agit plus de l'emporter sur Taïwan, mais sur les États-Unis. L'ensemble est visé : Fidji, Vanuatu, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Niue, Nauru, Micronésie, Polynésie, Palau, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu... mais aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

La Chine depuis 2006 investit massivement dans le Pacifique Sud : la voirie urbaine, les autoroutes, le chemin de fer, les ports maritimes et les aéroports, l'énergie fossile et l'énergie renouvelable, les mines, l'industrie forestière, l'industrie électronique, l'agriculture, l'hôtellerie, le tourisme, l'industrie financière, les services médicaux et l'éducation, etc. À l'occasion de la visite du président Xi Jinping en Océanie, un sommet sino-pacifique Sud qui a réuni huit chefs d'États de la région s'est tenu à Fidji le 22 novembre 2014. La Chine a annoncé investir 10 milliards de dollars (US) de plus. Cette entreprise de séduction par le « carnet de chèques » est la partie Pacifique Sud d'une stratégie planétaire appelée les « Nouvelles routes de la soie ».

La stratégie des nouvelles routes de la soie

Une lancinante crise financière a frappé le monde à partir de 2007-2008. Croissance en berne, chômage, tout cela sur fond de renforcement de la sécurité dont le coût est apparu de plus en plus élevé. Les exportations chinoises aussi en ont subi les conséquences. C'est pourquoi le président Xi a fait l'annonce d'une sorte de plan Marshall à l'échelle mondiale pour le *xxi*^e siècle, mais piloté et financé par la Chine en quête d'un leadership planétaire.

4. <http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201306080019-1.aspx>

Aux établissements bancaires existants s'ajoute dorénavant un nouvel outil chinois : la Banque asiatique d'investissement dans l'infrastructure (BAIL) qui dispose déjà de 47 milliards d'euros comme capital de départ (2016). Cinquante-six pays, y compris le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la France, ont souscrit pour en devenir pays fondateurs mais les États-Unis et le Japon n'étaient pas encore partie prenante au premier semestre 2017, tandis que l'Inde regarde d'un œil très vigilant l'impact que peut avoir une telle politique sur le frère ennemi qu'est le Pakistan et a proposé, avec le Japon, un contre-projet : « Corridor Asie-africain pour la croissance ».

Le projet chinois dit des « Routes de la soie » apparaît démesuré, certains diront démentiel ou bien alors naïf. Il consiste à équiper la planète d'infrastructures diverses : lignes TGV sur l'ancienne « Route de la soie » ou entre l'Amérique et l'Asie *via* le détroit de Béring.

Le volet maritime et aérien de ce plan Marshall chinois prévoit une mise en place d'un vaste réseau de transport maritime qui reprendrait les lignes traditionnelles empruntées par les marins arabes et européens, mais surtout la reprise de manière symbolique de celles empruntées par Zheng He au xv^e siècle qui l'on conduit, grâce à la mousson, jusqu'à la côte orientale du Mozambique. Le chantier comprend la prise de contrôle et la rénovation par la Chine du port de Gwadar au Pakistan, qui permettrait à la Chine de raccourcir la ligne de transport maritime de plus de 2 000 kilomètres pour expédier les marchandises chinoises directement dans l'océan Indien, en contournant le traditionnel détroit de Malacca; il en est de même pour le port maritime de Colombo, au Sri Lanka, d'une position autrement stratégique; à cela s'ajoute l'acquisition en 2016 du Pirée, le port grec au cœur de la Méditerranée, par un groupe étatique chinois; enfin, le creusement du canal du Nicaragua mis en chantier en 2014, lequel constituera le second passage entre l'océan Atlantique et l'océan Pacifique après celui du Panama, est financé par un riche commerçant chinois.

L'aspect aérien du projet vise à une mise en place d'un vaste réseau de transport aérien plus maillé et d'une fréquence accrue avec la mise en service des flottes composées de futurs avions de ligne chinois de type C919 (comparable à l'A320 et au B737) et C929 (comparable à l'A340 et le B777).

Les 14 et 15 mai 2017 le Premier Forum des nouvelles routes de la soie s'est tenu à Pékin, avec la présence d'une trentaine de chefs d'États, et du secrétaire général de l'ONU, António Guterres, des représentants de l'Union européenne (UE), des États-Unis, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, ainsi que des représentants gouvernementaux d'une centaine de pays. L'offensive sans précédent dont l'ampleur économique dépasse largement celle du plan Marshall à la fin des années 1940 s'avère impressionnante, et les observateurs de nombreux pays ont les yeux rivés sur la Chine et suivent la moindre évolution de ce pays en pleine mutation.

Il est clair que des raisons de politique intérieure chinoise existent pour défendre un tel projet présenté comme mondial. Le taux de croissance chinois est

en décélération et a passé la barre des 7 % (6,9 % en 2015, 6,7 % en 2016). On prévoyait 6,2 % pour 2017.

Il est essentiel pour Xi Jinping que la machine économique mondiale reparte. Ce serait un excellent signe pour les employés de l'« atelier du monde ». Les responsables politiques savent que, tant que le peuple a du travail, la paix sociale est assurée. Dans le cas contraire, personne ne peut prévoir les réactions d'un peuple de 1,4 milliard d'individus.

Le projet apparaît incroyablement ambitieux, même si une partie seulement de ce projet se réalisait, Xi Jinping pourrait affirmer que la Chine a pris les commandes du développement économique du monde. Sun Tzu a toujours raison : « La meilleure défense reste et restera toujours l'attaque. »

Que dire du projet des « Routes de la soie » ? Certains peuvent le voir comme des rêves de politiciens mégalomanes chinois en perte de vitesse, mais aussi en panne d'inspiration. Le peuple chinois en distingue-t-il clairement les enjeux ?

La Chine sait que c'est dans le contexte de l'entrée en guerre des États-Unis durant la Seconde Guerre mondiale que ces derniers ont pris véritablement le leadership mondial en 1945 par les armes, mais aussi en proposant un plan de relance (plan Marshall en Occident, plan Dodge au Japon). Les leaders chinois constatent que le monde occidental se replie sur lui-même : Brexit en Grande-Bretagne, tentations fortes dans l'Union européenne aussi, notamment dans les pays autrefois sous influence soviétique, forte tentation isolationniste avec l'élection de Donald Trump et le slogan « America First ». Ce temps de crise et de vacance de leadership mondial est aussi une formidable aubaine pour tenter de ravir la première place aux États-Unis. La crise est donc une opportunité pour la Chine de tenter le « China First ».

À l'intérieur, la Chine compte des problèmes de surcapacité industrielle (acier, béton, surproduction d'énergie avec l'électricité produite issue du charbon à la hauteur de 76 %), de surinvestissement dans les infrastructures du chemin de fer, mais aussi de bulle immobilière et financière qui risque à tout moment d'exploser, si rien n'est fait. « Les Routes de la soie » seraient la solution magique des divers problèmes liés au chômage, à l'inflation, aux licenciements, à la perte du pouvoir d'achat et à la perte à terme du pouvoir politique des dirigeants. Il faut produire des marchandises définitivement compétitives en réduisant les temps et les coûts de transport. C'est pourquoi le port pakistanais de Gwadar contrôlé par la Chine, permettra de déverser des produits chinois sur l'Afrique. On parle aujourd'hui de la « Chinafrique ». *Idem* pour l'Océanie convoitée, mais tout d'abord « l'Océanie traversée » pour pouvoir acheminer des produits chinois en Amérique latine. Le rêve chinois du président Xi prendra-t-il corps d'une façon ou d'une autre dans un proche avenir ?

Le Forum des nouvelles routes de la soie qui s'est tenu à Pékin a été l'occasion pour Xi Jinping de proposer à nouveau devant 29 chefs d'États ou leurs représentants « sa » solution qu'il promet depuis 2013. En conclusion, la Chine essaie de convaincre qu'elle ne veut pas remplacer les règles internationales du commerce et les équilibres politico-économiques pour y installer les siennes,

discours destiné à rassurer de nombreuses capitales occidentales. Malaise réel à ce forum puisque la Corée du Nord fut invitée (contraire à la résolution de l'ONU) alors qu'au même moment elle tirait des missiles à longue portée, signe de provocation aux yeux du président Xi. Une centaine de pays avaient envoyé des observateurs, mais aucun communiqué commercial n'a pu être ni écrit, ni publié. Le résultat est pour le moins mitigé, tissé de palabres et de bonnes intentions, ce qui n'a pas empêché les Chinois de programmer un second forum en 2019.

Le projet chinois des « Nouvelles Routes » de la soie peut apparaître comme une solution globale pour la Chine et pour les autres pays du monde, mais également on peut le regarder comme une fuite en avant de son président, démarche que l'on pourrait appeler « les habits neufs » du nouveau roi, ce dernier voulant garder l'avantage sur ses détracteurs au sein du Parti.

Serait-il donc le troisième timonier après Mao et Deng ? Comme de nombreux dirigeants chinois depuis le déclin définitif de l'empire en 1840, il veut retrouver l'honneur perdu et replacer son pays au rang de première puissance du monde pour asseoir la légitimité de son règne.

Comme les empereurs chinois et même les dirigeants récents, tels Mao, ont été atteints par le syndrome de la Muraille de Chine et l'établissement d'une civilisation continentale, Xi est pris par le rêve chinois d'une civilisation maritime, globale et hyper-technologique. Mais tant Mao que Xi Jinping n'ont pu ou voulu comprendre que l'on ne peut déconnecter le bien-être technologique des idéaux démocratiques, égalitaires, innovateurs, créatifs et libres.

On mesure le sens de l'esprit chinois de concertation et de respect de la règle internationale à l'aune des îlots pris aux Vietnamiens, Philippins et au Brunei, îlots sur lesquels ils installent des bases aéronavales permanentes. Alors que la Chine est signataire de la convention la plaçant sous l'autorité de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, elle refuse, en juillet 2016, de se soumettre à son jugement quand celle-ci reconnaît la légitimité historique des Philippines sur ces îles.

La « bonne gouvernance » chinoise que les dirigeants voulaient vendre au monde devra passer par l'établissement d'un véritable processus démocratique, d'abord à l'intérieur du pays. Comment peut-il promouvoir la libre circulation des marchandises sans permettre la libre circulation des idées ? L'Internet chinois n'est en fait qu'un vaste Intranet, contrôlé et censuré à l'intérieur de la « Grande Muraille » de l'information.

La Chine qui aspire à la place du leadership mondial et maritime n'a pas encore su ni pu construire un *business model* susceptible de conduire le pays au développement durable sur le plan économique, juridique, social, culturel et environnemental. Sans ce *business model*, comment peut-on gérer des projets d'investissement de telle ampleur avec un bon retour d'investissement au rendez-vous ?

La Chine peut-elle rejeter des milliers d'années de despotisme impérial et 70 ans de socialisme dictatorial meurtrier ? On parle des dizaines de millions

de morts, survenus après la prise du pouvoir par les communistes en 1949, aux victimes, aux morts pendant la « Grande Famine » (1958-1962) et durant la « Révolution culturelle » (1966-1976) qui fut en fait une guerre civile, plusieurs centaines de milliers d'intellectuels tués et plus de 2 millions jetés dans des camps de concentration. Sinon, pourrait-elle éviter de renouveler tôt ou tard l'expérience malheureuse de l'effondrement soviétique ?

Quand et comment le candidat au poste de leadership mondial compte-t-il prendre position à l'égard du passé et en tirer les conséquences ?

Que peut-il rester d'un projet démesuré qui n'est pas appuyé par des études d'impact minutieuses sur le plan économique, politique, géographique, écologique, climatique, technologique, ethnique, culturel... Une volonté hégémonique brouillonne et naïve ne peut mener la Chine qu'à de nouvelles et graves déconvenues ainsi que ceux qui la suivraient.

Où peut mener le « modèle chinois » dans d'autres pays qui recevraient d'elle aides financières et assistances technologiques ? À la démocratie ou à un régime autoritaire et corrompu ?

Certes, la Chine a les moyens technologiques de construire et d'agrandir des ports (le Pirée en Grèce, Gwadar au Pakistan, de creuser un canal au Nicaragua et de prendre le contrôle de quelques économies insulaires en Océanie), mais ce rêve de Xi Jinping et d'autres Chinois ne peut se réaliser sans laisser la créativité démocratique s'installer. Modernité et démocratie ont partie liée.

Cette nouvelle « Route de la soie » qui passe par l'Océanie servira sans doute de relais pour la Chine sur une « nouvelle Route de la soie » en direction de l'Amérique du Sud, ce que les Chinois dans leur passé n'ont jamais fait, mais servira-t-il le développement des économies locales, fragiles, de jeunes démocraties menacées par les luttes de clan et la corruption ?

Bibliographie

- Sun Tzu, *L'Art de la Guerre*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2008.
- Macartney G., *An Embassy to China. Being the journal kept by Lord Macartney during his embassy to the Emperor Ch'ien-lung 1793-1794*, The Folio Publisher, 2004.
- Huang R., *China. A Macro History*, Armonk/New York, M. E. Sharpe, 1988.
- 黄仁宇, *新时期的历史观：西学为体，中学为用*, 台北，商务，1998.

La politique de la Chine dans le Pacifique Sud

Sébastien Colin

Maître de conférences à l'Inalco, détaché au Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC) à Hong Kong

Depuis une dizaine d'années, les relations entre la Chine et le Pacifique Sud se sont fortement approfondies sur les plans politique, économique, culturel et militaire. Par Pacifique Sud, nous entendons ici l'espace formé par les huit États archipélagiques et insulaires avec lesquels la Chine entretient des relations diplomatiques, c'est-à-dire les îles Cook, les États fédérés de Micronésie, Fidji, Niue, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga et Vanuatu.

Cet approfondissement, qui a fait l'objet de nombreux travaux ces dernières années¹, est surtout le résultat d'une forte activité diplomatique de la Chine à destination de la région. Il répond pour Pékin à plusieurs objectifs qui sont à la fois politique, économique et stratégique.

Après la fin de la guerre froide, la politique chinoise du Pacifique Sud était principalement déterminée par la rivalité diplomatique à laquelle se livraient la Chine et Taïwan, cette dernière étant encore reconnue par six autres États de la région². Cette rivalité a donné lieu à une « diplomatie du chéquier » qui fut particulièrement intense au cours des deux mandats entre 2000 et 2008 de Chen

1. Citons, sans être exhaustif, les ouvrages de Wesley-Smith T. & Porter A. (eds), *China in Oceania*, New York, Oxford, Berghahn Books, 2010 ; Yang J., *The Pacific Islands in China's Grand Strategy: Small States, Big Games*, New York, Palgrave MacMillan, 2011 ; Brady A-M. (ed.), *Looking North, Looking South: China, Taiwan and the South Pacific*, New Jersey, World Scientific Publishing Company, 2010. Parmi les articles de revue : Yang J., « China in the South Pacific: hegemon on the horizon? », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 2, 2009, p. 139-158 ; Wesley Smith T., « China's rise in Oceania: issues and perspectives », *Pacific Affairs*, vol. 86, n° 2, 2013, p. 351-372 ; Hannan K. & Firth S., « Trading with the Dragon: Chinese trade, investment and development assistance in the Pacific Islands », *Journal of Contemporary China*, vol. 24, n° 95, 2015, p. 865-882.

2. Il s'agit de Palau, de Tuvalu, des Marshall, des Salomon, de Kiribati et de Nauru.

Shui-bian, membre du Parti démocrate progressiste, avant que l'élection de Ma Ying-jeou, qui symbolise alors le retour au pouvoir du Kuomintang (KMT), n'apaise la situation. Soucieux d'approfondir les relations économiques avec la Chine, le président Ma décréta une trêve, acceptée par Pékin³. Néanmoins, depuis l'élection à la tête de l'État taïwanais, en janvier 2016, de Tsai Ing-wen, issue du même parti que Chen, la trêve a pris fin et il est de ce fait fort probable que Pékin reprenne sa marche en avant.

En sus de cette volonté d'isoler Taïwan, l'objectif pour la Chine est aussi depuis le milieu des années 2000 de tisser un réseau de partenaires diplomatiques et économiques et ainsi faire valoir son modèle de coopération Sud-Sud. S'affichant alors de plus en plus comme une puissance mondiale, elle entend œuvrer ainsi à la constitution d'un monde qu'elle souhaite officiellement « multipolaire » et obtenir des soutiens dans les grandes instances internationales.

La politique chinoise dans le Pacifique Sud répond aussi à des intérêts économiques. Le lancement de la « *Go global policy* » au cours de la décennie 2000, dont l'objectif est de sécuriser l'accès aux matières premières, d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises du pays et d'exporter les surcapacités chinoises, a ainsi dynamisé les relations commerciales et encouragé les investissements chinois dans la région.

Enfin, l'intérêt de la Chine pour les États du Pacifique Sud est aussi maritime. Les ressources halieutiques et minières présentes dans les fonds marins de leur ZEE suscitent en effet des convoitises d'autant plus fortes que le développement de l'économie maritime, incluant l'exploitation des ressources minières en eaux profondes et l'augmentation de la production de la pêche longue distance, même s'il n'est pas nouveau, est, depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012, une priorité affichée des autorités chinoises⁴.

Première étape d'une recherche que nous espérons de long terme sur la politique maritime de la Chine dans le Pacifique Sud, ce bref article revient dans un premier temps sur les principales caractéristiques de cette « percée » chinoise dans la région avant de mettre en lumière les principales interrogations qu'elle suscite sur le plan géopolitique. Cette percée de la Chine alimente en effet une vision selon laquelle émergerait une compétition, voire une sorte de nouveau grand jeu, entre, d'un côté, la Chine et, de l'autre, les puissances régionales plus longuement établies et dominantes comme les États-Unis et l'Australie, auxquelles sont associées des puissances qualifiées de plus secondaires: la Nouvelle-Zélande, la France et le Japon. Ainsi, la Chine a-t-elle l'intention de dominer le Pacifique Sud et de se livrer à une compétition avec les autres puissances? Les discours officiels américains, australiens et chinois sont contradictoires et il est

3. Pour plus de détails sur ce point, voir entre autres: Shen S., « From Zero-sum Game to Positive-sum Game: why Beijing tolerates Pacific Island state's recognition of Taipei », *Journal of Contemporary China*, vol. 24, n° 95, 2015, p. 883-902.

4. Colin S., « Les mers lointaines, nouvelles frontières de la puissance halieutique chinoise? », *Hérodote*, 4^e trimestre, n° 163, 2016, p. 87-100.

difficile de se faire une véritable idée sur cette base. Bien que le débat reste ouvert, du fait de certaines incertitudes statistiques et de l'existence de coopérations entre les principales puissances de la région, la Chine ne serait pas encore en mesure de concurrencer l'Australie qui resterait de très loin la puissance dominante du Pacifique Sud.

Diplomatie et aide au développement

Si les premières relations officielles entre la Chine et les îles du Pacifique Sud datent du milieu des années 1970, Pékin établissant des relations diplomatiques avec Fidji et Samoa en 1975 et avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 1976, l'approfondissement réel des relations, synonyme de « percée » chinoise, date quant à lui de la seconde moitié des années 2000. L'établissement du *China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum (CPICEDCF)*, annoncé lors de la visite du Premier ministre chinois Wen Jiabao à Fidji en 2006, représente un tournant. Depuis cette date, par le biais d'une forte activité diplomatique et d'une importante « aide au développement », la Chine a fortement accru sa présence et son influence dans la région.

Sur le plan diplomatique, notons en 2009 les visites de Xi Jinping, alors vice-président, à Fidji et de Li Keqiang, alors vice-Premier ministre, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, auxquelles ont succédé un second CPICEDCF en 2013, puis surtout une nouvelle visite de Xi Jinping, cette fois en tant que président, à Fidji, le 22 novembre 2014. Effectuée au retour d'un sommet du G20 tenu en Australie, cette dernière visite a consisté en une rencontre de Xi Jinping avec les dirigeants des huit pays ayant diplomatiquement reconnu la Chine. Il y fut entre autres décidé d'élever les relations entre la Chine et ces huit pays au niveau du « partenariat stratégique⁵ ».

Outre la signature de contrats d'investissement et l'adoption de mesures visant à encourager le commerce, ces différents forums et rencontres diplomatiques ont surtout été l'occasion pour la Chine d'annoncer la livraison d'une importante aide au développement qui constitue à bien des égards l'outil majeur utilisé par la Chine pour accroître son influence dans la région. Ainsi, lors du premier CPICEDCF, organisé à Fidji en avril 2006, 300 millions de yuans d'aide répartis sur trois ans furent promis aux États partenaires. En novembre 2013, lors du second forum tenu à Canton, Wang Yang, le vice-Premier ministre, annonça la livraison d'un milliard de dollars d'aide et l'établissement d'un fonds d'un autre milliard visant à développer les infrastructures

5. « China, Pacific island countries announce strategic partnership », *Xinhua*, 22 novembre 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/22/c_133807415.htm (consulté le 26 avril 2017).

dans la région⁶. Au total, entre 2006 et 2016, la Chine aurait fourni 1,8 milliard d'aide au développement à ses huit partenaires diplomatiques, un montant qui fait désormais d'elle un des principaux donateurs, certes encore derrière l'Australie mais d'ores et déjà au coude à coude avec les États-Unis. À Samoa et à Tonga, elle serait même sur le point de remplacer l'Australie comme principal donateur à l'image de ce qui s'est passé il y a quelques années pour Fidji⁷. Comme cela a déjà été observé sur le continent africain, cette aide au développement chinoise cible essentiellement la construction d'infrastructures de transport et d'équipements variés (hôpitaux, enceintes sportives, bâtiments officiels) mais aussi, plus récemment, le développement des énergies vertes⁸. Elle est bien entendu accordée uniquement aux États qui la reconnaissent comme « Chine unique », donc avec une condition politique, mais sans obligation de bonnes gouvernances comme dans le cas des aides australiennes et occidentales. Cette différence majeure a été observée à Fidji où au lendemain du coup d'État militaire en 2006 les aides australiennes et néo-zélandaises ont été stoppées, laissant un vide que la Chine s'est empressée de combler. Cette caractéristique de l'aide au développement chinoise est bien connue et largement critiquée par les pays occidentaux. Un autre aspect de cette aide est qu'elle prend généralement la forme de prêts concessionnels non remboursables les premières années puis remboursables sur 15-20 ans à des taux d'intérêt oscillant entre 2 et 3 %. Le principal effet pervers de cette formule est que les États bénéficiaires de cette aide contractent une dette extérieure envers la Chine, ce qui contribue ainsi à instaurer une forme de dépendance. À Tonga, cette dette atteignait 1/3 du PIB en 2011. Elle serait également importante à Samoa et à Vanuatu. Une des principales interrogations ici est de savoir si cet endettement est susceptible d'être utilisé par la Chine comme un levier pour accroître son influence sur les plans politique et militaire.

6. Ministry of Commerce of the People's Republic of China, « Address of Wang Yang at the 2nd China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum and the Opening Ceremony of 2013 China International Show on Green Innovative Products & Technologies (Full Text) », 12 novembre 2013, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201311/20131100386982.shtml>, (consulté le 26 avril 2017).

7. Pour une présentation détaillée de l'aide au développement chinoise dans le Pacifique, on notera la carte interactive et les études produites par les chercheurs du Lowy Institute for Policy Studies. Parmi les études, notons celle de Jenny Hayward-Jones, « Big Enough for All of Us: Geo-strategic Competition in the Pacific Islands », Lowy Institute for International Policy, 11 mai 2013, http://www.lowyinstitute.org/files/hayward_jones_big_enough_web.pdf

8. « China assists Pacific Island countries with clean energy projects », *Xinhua*, 6 septembre 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/06/c_132697626.htm (consulté le 26 avril 2017).

Échanges, investissement et exploitation des ressources marines

L'approfondissement des relations entre la Chine et les îles du Pacifique est également illustré sur le plan économique par la croissance du commerce et la multiplication des investissements chinois. D'un montant inférieur à 250 millions de dollars en 2000, le commerce entre la Chine et ses huit partenaires diplomatiques a atteint près de 1,8 milliard en 2012 avant de connaître une forte augmentation et de passer successivement à 4,5 milliards en 2014 puis à 7,5 milliards en 2015, principalement en raison d'une très forte augmentation des exportations chinoises. Si l'on ajoute à cela le commerce réalisé avec les pays du Pacifique Sud n'ayant pas formellement établi de relations diplomatiques avec Pékin, la Chine apparaît d'ores et déjà comme le second partenaire commercial de la région, derrière l'Australie. En parallèle à ce développement des relations commerciales, les entreprises chinoises ont multiplié ces dix dernières années les contrats d'investissement, principalement dans le secteur minier : nickel, cobalt et chromites en Papouasie-Nouvelle-Guinée, or et bauxite à Fidji.

En sus de l'aspect économique, la percée chinoise dans le Pacifique Sud est aussi culturelle (création d'un Institut Confucius dès 2006 à l'université du Pacifique Sud à Fidji), éducative (offre de bourses visant à encourager les études en Chine), démographique (augmentation de l'immigration chinoise) et militaire comme l'illustre la signature d'un « *memorandum of understanding* » entre la Chine et Fidji en 2014, dont le principal objectif est de développer une coopération bilatérale dans le domaine de la défense⁹.

Enfin, la présence de la Chine dans la région est également illustrée par celle croissante de ses navires de pêches, désormais accusés par les presses locales – comme à Samoa, aux Tonga et en Nouvelle-Zélande – d'être responsable de la baisse des effectifs de thon¹⁰. Sur ce point, s'il est incontestable que le nombre et les prises des thoniers senners et autres navires de pêche chinois ont augmenté ces quinze dernières années dans le Pacifique Sud, la Chine n'apparaît cependant pas – d'après les données disponibles – comme le principal acteur dans ce domaine. La consultation de la base de données en ligne du groupe de recherches *Sea Around Us* de l'université de la Colombie-Britannique, révèle certes l'existence de captures chinoises depuis la décennie 2000 dans les ZEE de Fidji, de Vanuatu, de Polynésie française, des Salomon et des Cook, mais ces captures sont, d'une manière générale, inférieures à celles d'autres pays¹¹.

9. « China extends its influence in the South Pacific », *ABC News*, 10 septembre 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-09-10/china-extends-its-influence-in-the-south-pacific/7812922> (consulté le 27 avril 2017).

10. Field M., « How China's illegal fishing armada is plundering the South Pacific », *The Spinoff*, 30 mars 2016, <https://thespinoff.co.nz/society/how-chinas-illegal-fishing-armada-is-plundering-the-south-pacific> (consulté le 2 mai 2017).

11. La base de données est accessible sur le site officiel de *Sea Around Us*: www.seaaroundus.org

À Fidji, la Chine est par exemple loin derrière le Japon. À Vanuatu, elle est devancée par la Corée du Sud et Taïwan, de même que dans les îles Salomon où Japon, États-Unis et même Papouasie-Nouvelle-Guinée la surpassent également. Dans les îles Cook, elle se situe derrière les États-Unis. Aussi surprenant que cela paraisse, les données ne révèlent aucune prise chinoise dans les ZEE de Papouasie-Nouvelle-Guinée, de Samoa, de Tonga et de Tuvalu, de même que dans les espaces de haute mer du Pacifique Sud-Ouest. Dans les espaces de haute mer du Pacifique Centre-Ouest, la Chine est bien présente depuis les années 2000 mais reste derrière le Japon, l'Indonésie, les Philippines, la Corée du Sud et Taïwan, concurrençant tout juste ces dernières années les États-Unis et le Vietnam. Ainsi, si dans la vaste zone gérée par la Commission des pêches du Pacifique occidental et central, la Chine apparaît comme le principal producteur, c'est essentiellement en raison de ses très importantes prises dans le Pacifique Nord-Ouest. En résumé, la Chine pêche plus en mer du Japon/mer de l'Est et en mer d'Okhotsk que dans les eaux du Pacifique Sud.

Au regard de ces statistiques, comment expliquer le décalage existant avec le ton alarmiste et accusateur des médias locaux? S'agit-il uniquement d'une réaction excessive causée par le « spectre » de la menace chinoise, comme jadis le « péril jaune »? Si ce facteur a sans doute un rôle, il n'explique bien entendu pas à lui seul cet écart. Une autre explication tiendrait dans une sous-estimation des prises chinoises en raison d'une importante pêche illégale, dont les prises sont par nature non reportées. Bien que la Chine soit membre de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central et ait signé en 2000 la « Convention pour la conservation et la gestion des stocks de poissons hautement migratoires du Pacifique occidental et central », sa participation à la bonne gouvernance mondiale en matière de lutte contre la pêche illégale, particulièrement dans le secteur de la pêche longue distance, bien qu'elle ait progressé, est encore très limitée, ce qui suscite de nombreuses critiques¹². Enfin, une troisième explication tiendrait dans l'utilisation par la Chine de pavillon de complaisance, voire par le biais d'un accord, du pavillon du pays dans la ZEE duquel les navires de ses entreprises opèrent. Un important travail de recherche, rendu complexe par la rareté des statistiques, doit encore être fait pour mesurer avec précision la réalité de la présence des pêcheries chinoises dans le Pacifique Sud, mais il existe une certitude: la priorité axée sur le développement de la pêche longue distance en Chine, notamment depuis 2012, aura dans les années à venir un impact certain sur les espaces maritimes et les sociétés locales de la région.

Outre les ressources halieutiques, les ressources minières des fonds marins, en dépit des défis technologiques que leur exploitation recouvre, suscitent également un intérêt croissant à Pékin. Après avoir obtenu deux licences d'exploration dans les eaux internationales du Pacifique de la part de l'Autorité interna-

12. Blomeyer R., Goulding I., Pauly D., Sanz A. et Stobberup K., « The role of China in World Fisheries », Bruxelles, Union européenne, 2012, p. 13 et 14, <http://www.europarl.europa.eu/studies>

tionale des fonds marins, l'une pour la période 2001-2016 relative aux nodules polymétalliques et l'autre pour la période 2014-2029 relative aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse¹³, les autorités chinoises cherchent désormais à obtenir des droits d'exploration dans les ZEE des États¹⁴. Là encore, au regard des ambitions et des évolutions technologiques récentes, il est fort probable que le Pacifique Sud devienne dans un avenir plus ou moins proche un espace potentiel d'exploitation pour les acteurs chinois du secteur.

Quelles implications géopolitiques ?

Cette percée chinoise dans le Pacifique Sud fait l'objet de nombreuses interrogations dans les milieux diplomatiques et militaires, principalement en Australie et aux États-Unis, quant à son dessein réel. Ainsi, y a-t-il dans l'esprit des dirigeants chinois une réelle intention de dominer cet espace ou du moins de défier la primauté stratégique des États-Unis et de leur principal partenaire régional l'Australie ? Le Pacifique Sud est-il susceptible ou est-il déjà l'objet d'une rivalité stratégique entre la Chine et les États-Unis comme c'est le cas en mer de Chine du Sud ?

Sans surprise les réponses à ces questions dans la littérature existante sont variées. Si certains perçoivent la présence chinoise dans le Pacifique Sud comme relativement bénigne sur le plan stratégique, car principalement guidée selon eux par des facteurs économiques, d'autres la considèrent déjà comme une menace à venir pour la sécurité régionale¹⁵. Se rangeant parmi les observateurs du premier groupe, Jenny Hayward-Jones estime, par exemple, que la croissance de l'influence économique de la Chine ne signifie pas que les États du Pacifique Sud tomberont dans l'orbite stratégique de la Chine et qu'ils abandonneront les liens traditionnels qu'ils ont depuis plusieurs décennies avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis¹⁶. De ce fait, au-delà de certaines limites liées par exemple aux formes de l'aide au développement, l'affirmation de la Chine dans la région est plutôt vue positivement en cela qu'elle apporte de nouvelles opportunités pour les États.

13. L'acteur chinois contractant est la *China Ocean Mineral Resources Research and Development Association* (COMRA), dépendante du ministère de la Terre et des Ressources. Voir Autorité internationale des fonds marins, « Contractants des fonds marins », <https://www.isa.org.jm/fr/contractants-des-fonds-marins> (consulté le 2 mai 2017).

14. « China enters race with foreign rivals to mine the seabed for valuable minerals », *South China Morning Post*, 4 septembre 2013, <http://www.scmp.com/news/china/article/1302836/china-enters-race-foreign-rivals-mine-seabed-valuable-minerals> (consulté le 25 avril 2017).

15. « China extends its influence in the South Pacific », *ABC News*, 10 septembre 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-09-10/china-extends-its-influence-in-the-south-pacific/7812922> (consulté le 27 avril 2017).

16. Hayward-Jones J., *op. cit.*, 11 mai 2013.

La question centrale est de savoir si la Chine est à terme susceptible de remplacer l'Australie et en arrière-plan les États-Unis comme premier partenaire en matière de sécurité des États de la région. Or, sur ce point le doute subsiste car, pour l'heure, la présence de la marine chinoise dans cet espace est surtout illustrée par la tenue d'exercices militaires et d'opérations de surveillance (y compris dans la ZEE américaine) et les visites de bâtiments militaires chinois dans les ports du Pacifique Sud, si elles existent bel et bien, apparaissent encore inférieures à celles des marines australiennes et néo-zélandaises¹⁷.

Une des raisons qui permet de douter du basculement des États du Pacifique Sud vers la Chine tient aux limites ou effets indésirables et contestés de son action. Aux critiques régulièrement émises sur l'aide au développement s'ajoutent des mécontentements relatifs à la corruption des élites locales, au non-respect des lois du travail par les entreprises chinoises et au fait que les emplois créés par les investissements chinois profitent peu aux locaux mais à une main-d'œuvre chinoise immigrée. De ce fait, les émeutes antichinoises qui ont eu lieu en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou à Tonga dans la seconde moitié des années 2000 illustrent cette perception ambivalente des sociétés locales vis-à-vis de la Chine qui oscille entre opportunité et méfiance.

Enfin, un dernier point important à souligner est que cette percée chinoise ne manque pas de faire réagir les puissances installées. Ainsi, le Premier ministre australien Malcolm Turnbull, lors de sa participation au *Pacific Islands Forum* de septembre 2016, a promis aux autres États du Pacifique Sud une aide de 80 millions de dollars visant à lutter contre les impacts du changement climatique et a réaffirmé que l'Australie serait leur partenaire « majeur et fiable » sur les questions économiques et stratégiques¹⁸. Un mois plus tôt, c'est Barack Obama qui, dans le cadre de sa politique du « pivot » vers l'Asie, s'était rendu dans la région laissant au passage une enveloppe d'aide au développement...¹⁹.

Conclusion

Si aujourd'hui le Pacifique Sud (ou l'Océanie) est présenté comme un espace convoité, c'est en partie parce que la Chine y a une influence croissante. Nouvel

17. Sur le plan militaire s'ajoute à cette présence physique, une participation – qui reste encore à évaluer – de la marine chinoise au *Western Pacific Naval Symposium*, un organe de dialogue et de coopération qui réunit les forces navales d'une vingtaine de pays.

18. « Malcolm Turnbull comes "bearing gifts" to Pacific Islands Forum », *ABC News*, 10 septembre 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-09-10/malcolm-turnbull-comes-bearing-gifts-to-pacific/7833010> (consulté le 25 avril 2017).

19. The White House, Office of the Press Secretary, « Fact Sheet: Obama Administration Announces New Policies to Promote Conservation and Build Resilience to Climate Change, with a focus on Pacific Islands », 1^{er} septembre 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/01/fact-sheet-obama-administration-announces-new-policies-promote> (consulté le 25 avril 2017).

acteur de poids, suscitant bien souvent la méfiance au sein des puissances occidentales, du fait de son régime politique, mais aussi de la rivalité stratégique qui l'oppose aux États-Unis, la Chine, de par ses avancées récentes dans la région, pousse les puissances traditionnelles du Pacifique Sud à réagir et à redéfinir leur stratégie dans cet espace. En d'autres termes, elles sont contraintes de convoiter à nouveau. C'est donc un jeu à multiples acteurs auquel nous assistons, parmi lesquels figurent aussi et bien entendu les micro-États insulaires et archipélagiques du Pacifique Sud qui ont plus que jamais la possibilité de faire jouer la concurrence. L'avenir dira si de véritables coopérations associant l'ensemble des puissances sont possibles, notamment pour répondre aux défis du réchauffement climatique et de la gestion des ressources halieutiques. Sur le plan stratégique et militaire, la Chine est encore loin de rivaliser avec la puissance américaine avec ou sans leur allié australien. L'écart entre les deux armées est encore trop grand et ce n'est pas la mise en service d'un second porte-avions, d'ici 2019-2020, qui changera véritablement la donne dans le Pacifique Sud.

Abstract: China's policy in the South Pacific

Over the past decade, relations between China and South Pacific Island states have been deepened politically, economically, culturally and militarily. Through active diplomacy and development assistance, China has increased its influence in a region where it is now a major economic partner. Motivated by diverse interests, in which the exploitation of marine resources is prominent, this Chinese "breakthrough", whether perceived as an opportunity or a threat, does not leave insensitive Australia and United States, the two traditional powers of the region, and thus opens up a complex and new multi-player game.



The Intensification of China's Pacific Islands Presence

Stewart Firth

Research Fellow, College of Asia and the Pacific, Australian National University

Viewed from Beijing, the Pacific Islands do not loom large. The region merits just one mention in the Chinese government's lengthy and detailed *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-century Maritime Silk Road policy* document of March 2015. Even informed Chinese commentators tend to see the Pacific as remote. Chinese accounts of the Maritime Silk Road's geography consistently indicate that: "the 21st-century Maritime Silk Road is designed to go from China's coast to Europe through the South China Sea and the Indian Ocean in one route, and from China's coast through the South China Sea to the South Pacific link in the other¹". On the array of maps now available detailing the geography of these initiatives the Maritime Silk Road's South China Sea/South Pacific route is expected to run out somewhere in the region of Papua New Guinea and/or north of Australia.

For the Pacific Islands, by contrast, China is highly significant. Over the last decade, the Pacific Islands have experienced an unprecedented intensification of the Chinese presence – in investment, trade, development assistance, diplomatic activity, and tourism. We can expect China's footprint in the Pacific Islands to grow further. China looms ever larger in the Pacific in trade terms. China's exports to the 14 Forum Island states doubled to \$5 billion in 2015, while two-way trade also doubled, to \$7.5 billion². China is a major source of investment, as Chinese companies invest mining and infrastructure. China therefore occupies first place in the "Look North" foreign policies of Pacific Island countries such as Fiji and Papua New Guinea, with numerous cooperative ventures, training programs for Pacific Islanders, and bilateral official visits.

1. « Belt and Road to Boost China-ASEAN Economic Ties », *Xinhua*, 2015 (11 novembre)..

2. « China-Pacific Trade Doubled In 2015 015 to \$7.5b », *Pacific Islands Report*, 2016 (31 août).

The purpose of this paper is to answer a number of questions: Are Chinese investment, commercial activity and development cooperation in the region intensifying? Are China's activities in the region strategically significant? How should we interpret China's influence in the region in the context of other foreign influences?

Chinese Investment and Commercial Activity in the Pacific Islands: resources and infrastructure

China's diplomatic links to the Pacific Islands are not new; they date from the 1970s in the case of Samoa and Fiji. But 2006 marked a turning point in the region's relations with their giant East Asian neighbour after Chinese Premier Wen Jiabao visited Fiji for the first China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum and promised soft loans worth US\$376 million. China's aid commitment to the Pacific Islands more than doubled at the second Forum held in Guangzhou in 2013.

The Forum was attended by the president of the Federated States of Micronesia, and the prime ministers of Samoa, Papua New Guinea, Vanuatu, Cook Islands, Tonga and Niue together with a minister from Fiji. The impact of the Guangzhou meeting – evidence that China was here to stay in the Pacific – was multiplied by the visit of President Xi Jinping to Fiji in 2014. Xi came bearing gifts, among them agreements on infrastructure, climate change technology, trade and investment with the eight Island countries that recognise the People's Republic of China (PRC), together with improved visa arrangements and a Chinese cultural centre³.

In the meantime a number of key resource projects by Chinese companies had come into operation, most notably the Ramu nickel mine and processing plant in Papua New Guinea. China's Zijin Mining Group acquired 50% of the long-established Porgera gold mine in Papua New Guinea, and Chinese interests had come to dominate the mining sector in Fiji. Zhongrun International Mining Company Limited, based in Jinan, Shandong Province, owns Fiji's iconic Vatukoula Gold Mines, and another Chinese company exports bauxite from Vanua Levu to China.

A key focus of Chinese activity has been a succession of projects that are a response to the infrastructure emphasis in China's foreign economic policy. Chinese-constructed buildings can be seen across the Pacific Islands region, testaments to China's growing presence: the justice, police and stadium buildings on Rarotonga in the Cook Islands, the Tui Atua Tupua Tamasese Efi government building in Samoa, the reconstructed and extended national hospital in

3. Hannan K. & Firth S. « Trading with the Dragon: Chinese trade, investment and development assistance in the Pacific Islands », *Journal of Contemporary China*, 2015, n° 24, p. 95, 865-882.

Samoa, the Navua hospital in Fiji, the new convention centres in Papua New Guinea and Vanuatu, and much of the central business district of Nuku'alofa in Tonga, rebuilt by the China Civil Engineering Construction Corporation.

These projects provide work for Chinese companies in the developing world. Sinohydro Corporation Limited constructed the Nadarivatu Dam and hydroelectric scheme that opened in Fiji in 2012. The China Railway First Group (Fiji) company built the F\$228m Nabouwalu to Dreketi road in Vanua Levu, Fiji, and in Papua New Guinea its parent company contracted to build a new 35 km road to link the city of Lae with Nadzab airport. China Railway First Group, with subsidiary companies in the Sudan, Mongolia, Pakistan, Venezuela and Guyana, has undertaken construction projects in more than 20 countries. China Harbour Engineering Company Ltd. built the Lae tidal basin, a major port redevelopment and has been responsible for the new roads now linking different parts of Port Moresby and beyond, including Nine Mile Road, the Port Moresby-Baruni back road, and six new bridges on the Hiritano Highway connecting the capital with Kerema to the west. The PNG government finances these infrastructure projects in a number of ways, from its own budget (though that is now seriously stretched), from the Asian Development Bank and from development partners, particularly China. China Civil Engineering Construction Corporation, whose history of construction in the developing world goes back to the Tanzania-Zambia railway in the 1960s, laid and welded the water mains around Rarotonga in the first phase of the Te Mato Vai project in the Cook Islands officially opened in 2017, bringing the Chinese, New Zealand and Cook Islands governments together in a trilateral aid cooperation project.

A qualification to this story of progress in building infrastructure is that Chinese construction projects across the Pacific are renowned for structural defects. In the biggest, the Lae tidal basin, which was co-funded by the Asian Development Bank (85 percent) and the PNG Government (15 percent) at a cost of \$US266m and constructed by China Harbour Engineering Company (CHEC), an Australian engineering company identified extensive flaws in the revetments of the port and recommended remediation works. CHEC has agreed to cooperate in fixing the project. Problems have also emerged in three main Chinese-built structures on Rarotonga, Cook Islands: the Ministry of Justice Building, the Police National Headquarters and the Telecom Sports Arena. All three have developed leaks and are partly rusting, so much so that the Cook Islands government was obliged to allocate \$US582,000 in the 2014-2015 budget for repairs. A steady flow of equipment has come to the Cook Islands from the Chinese government over the last decade, ranging from 25 new tractors in 2010 to US\$7.6 million worth of pearl industry machinery in 2015

and concern has been expressed over the on-going maintenance required for this machinery in coming years⁴.

Nevertheless, Pacific Island governments and their people have welcomed the infrastructure projects built by the Chinese in the Pacific in the last decade as tangible evidence of development in an underdeveloped region. The Chinese depict them as forms of win-win cooperation between one developing country and others.

Chinese Tourism to the Pacific Islands

Chinese investment and commercial activity in the Pacific Islands has come in two waves. The first wave, particularly strong after the full enunciation of the Going Global policy by China in 2006, focused on resources and infrastructure. Beyond resources and infrastructure, there is now another wave of Chinese investment and commercial activity, this time in tourism. Speaking to Pacific media in Beijing earlier this year, Shan Jiang, Director General of the Department of American and Oceanian Affairs at the Ministry of Commerce, reminded the journalists of the Pacific's tourism potential: "In recent years", he said, "we have seen more and more Chinese tourists visiting the Island nations. Tourism is a perfect market that can benefit the Pacific greatly, if you do not enjoy your own scenery then let us share. Promoting your country as a safe and beautiful place to visit will help your nation's economy bloom. When they are there and see business opportunities then they can use their wisdom to import products"⁵. More than 59 million Chinese made overseas trips in the first half of 2016 and it is expected that by 2021 Chinese outbound travellers will number more than 600 million⁶.

Chinese tourism to the Pacific Islands is surging, mirroring a similar surge in Australia and New Zealand. Chinese tourist numbers to the Pacific Islands increased by 150% over the previous year in the first quarter of 2015, for example, with Fiji a favourite destination. Charter flights have brought a similar influx of tourists to Fiji, with the first flights from Shanghai in February 2015. They are organised by Rosie Holidays, a well-established Fiji tourism company with offices in Shanghai, Beijing and Guangzhou. The Chinese tourism market for Fiji is fast growing, with the number of tourists from China growing from 18,000 in 2010 to more than 28,000 in 2014. While still far fewer than tourists from Australia and New Zealand, Chinese will come in ever-increasing numbers in future years, especially as direct flights were inau-

4. « Questions Asked About Chinese Gifts To Cook Islands. Will machinery be maintained, what is expected in return », *Cook Islands News*, 2015 (3 février).

5. « Pacific Told To Improve Trade Promotion Efforts In China », *Samoa Observer*, 2016 (17 juin).

6. « Good tourists to improve China's image abroad », *China Daily*, 2016 (27 août).

gured between Beijing and Nadi in 2016⁷. A similar pattern applies to the Cook Islands, where a modest number of Chinese tourists (1,267 in 2014) are expected to grow fast, and where tourist authorities are endeavouring to make Chinese tourists feel at home. As the CEO of the Cook Islands Tourism Corporation, Halatoa Fua, says, "Chinese visitors, when they get here, they'd like to get onto their mobile roaming straight away. The telecommunications company here does not have a roaming agreement with the mobile service providers in China. If we can't get this sorted at their level, then we'll probably take it up to the political level and see if they can facilitate this"⁸. Vanuatu will soon host cruise ships from China in the capital Port Vila as well as the provincial centre of Luganville, where a Chinese aid project is funding construction of a new wharf to accommodate large vessels. The combination of aid in the service of Chinese investment is characteristic of China's development assistance in Melanesia. Vanuatu has signed a strategic cooperation agreement with one of China's largest tourism operators, HNA Tourism Group based in Hainan, in a bid to encourage further Chinese tourists⁹.

Closer to China than most Pacific countries, the Northern Mariana Islands and Palau are now key destinations for Chinese tourists. Chinese investors have become major resort and hotel developers in Saipan, and the growth of charter flights to Palau has caused a Chinese boom, driving up the cost of living for ordinary Palauans. 6,176 tourists from the PRC arrived in Palau in January 2015 and 10,955 the following month, compared with 1,720 in January 2014. Between 2014 and 2015 the number of Chinese tourists to Palau jumped from 39,383 to 87,058 as charter flights brought them directly from Hong Kong and Macau¹⁰.

As a journalist reported, "Jia Yixin, a 30-year-old from Shanghai, didn't think twice about paying \$1,133 (1 000,00 euros) for a six-day trip to Palau that she found online". "It is like paradise here", she beamed. "In Shanghai the air is polluted but here people respect the environment." The capital Koror struggled to accommodate the tourists, and the Palau government placed limits on the number of charter flight arrivals, restricting them to about 32 a month with an average of 200 to 250 tourists per flight, perhaps the first time a Pacific country has ever restricted tourist entry¹¹. Some Palauans did not welcome the influx, blaming the tourists for wrecking corals, throwing rubbish in the

7. « First Direct Flights between China, Fiji Arrive This Week. Charter flight to bring 260 visitors from Shanghai », *Fiji Times*, 2015 (11 février).

8. « Cooks working on improving services for Chinese tourists », *Radio New Zealand International*, 2015 (8 juin).

9. « Vanuatu Signs Strategic Cooperation Framework With Chinese Tourism Group », *Pacific Islands Report* 2017 (2 mars).

10. « Mainland China now majority of tourists to Palau », *Pacific Islands Report*, 2016 (20 janvier).

11. « Chinese tourist invasion transforms remote Palau... and not everyone is happy », *South China Morning Post*, 2015 (16 mars).

sea and injuring wildlife such as the turtles that are found in Palau's pristine lagoons. As elsewhere in the Pacific, the fact that Palau recognises Taiwan rather than the PRC as China is proving irrelevant to commercial realities.

China's "South-South cooperation" with the Pacific Islands

China's foreign aid is difficult to define and measure, but substantial Chinese assistance in one form or another has become a permanent element in Pacific countries' expectations. Much of it comes in the form of loans that have to be repaid, potentially creating future repayment problems for Island states. Yet even those governments that are in debt to China, such as Tonga, are grateful for the aid. A Chinese soft loan financed the rebuilding of the central business district of Nuku'alofa after the 2006 riots, and China is assisting Tonga in its preparation for the 2019 Pacific games. The issue of repaying the Chinese debt was raised in a private meeting with a visiting Chinese delegation in 2017, but in public the Prime Minister Akilisi Pohiva and the Speaker of the Tongan Legislative Assembly, Lord Tu'ivakano, described Tonga as "overwhelmed with China's bilateral assistance"¹².

Aid cooperation is growing. At a modest level, educational and training links between the China and Pacific Island countries have existed for a long time. Tongans have been going to study in China since 1999, for example, but only 150 of them in 15 years. Such opportunities are now multiplying following Xi Jinping's promise of 2000 scholarships and 5000 training opportunities for Pacific Islanders 2015-2020. Since 2012 Fiji has sent more than 80 senior public servants to the China Executive Leadership Academy in Pudong, and more will go in the future¹³.

Similarly, China's assistance for Pacific health systems is not new but is now growing. China has been sending medical teams on two year visits to Samoa since 1986 in a continuous stream. In the last two years, both Fiji and Samoa have opened new hospital facilities, in what constitutes a considerable addition to China's health assistance. In Samoa's case, China is funding a long term renovation of the national hospital. Fiji and Samoa, which have been celebrating 40 years of diplomatic links with China, are particular beneficiaries. The old marine school in Samoa, for example, closed in 2009, and Samoa turned to China for a new one, which will train Samoans for work on the merchant marine internationally. In 2015 Samoa opened the US\$14m School of Maritime

12. « Tongan Government "Overwhelmed" By Assistance Provided By China », *Pacific Islands Report*, 2017 (24 janvier).

13. « China Awards 25 Tongan Student College Scholarships. 2,000 opportunities available to islanders over next 5 years », *Matangi Tonga*, 2015 (5 août); « China Provides Leadership Training for Fiji Civil Servants. More than 80 people have benefited from program in Pudong », *Fiji Times*, 2015 (28 mai).

Training and Marine Research at the Mulinu'u campus of the National University of Samoa.

The Diplomatic and Strategic Dimension of China's Presence in the Pacific Islands

At the same time China is seeking the diplomatic support of the region. In 2016 Vanuatu became the first country in the world to publicly support China's position on the South China Sea, following a direct request from China to do so. The government said it fully understood and supported China's proposition on the issue of South China Sea¹⁴. Papua New Guinea did not follow suit, but has asserted China's "legitimate and lawful rights and interest in the South China Sea, and its right to independently choose the means of dispute settlement in accordance with law"¹⁵. The Pacific Islands Forum, the regional organisation of 18 states and territories that now includes French Polynesia and New Caledonia, is endeavouring to deepen its links with China. Speaking at the Boao Forum for Asia in Hainan in 2017, the Deputy Secretary General of the Pacific Islands Forum, Andie Fong Toy, welcomed China's Belt and Road Initiative as a contribution to global economic leadership and as a means of releasing "the potential of our maritime and island resources to create employment and raise our living standards"¹⁶. Soon afterwards Forum Secretary General Meg Taylor visited Beijing, Guangzhou and Hainan on an official Forum visit aimed at enhancing the China-PIF relationship.

What of the strategic significance of China's increasing engagement in the Pacific? Is it, as some claim, part of a "grand strategy" to supplant the United States as the hegemon, particularly in the Pacific region and in the long term? United States policymakers would appear to endorse this assessment, judging by the Obama administration's pivot to the Asia-Pacific and by the concerted American push to reassert US engagement with Island nations south of the equator in recent years. Viewed from this perspective, China's assistance to the PNG Defence Force and the report that China would be happy to assist Fiji in establishing a new naval base take on added significance as harbingers of things to come and evidence of a changing regional order¹⁷. President Xi Jinping signed a memorandum of understanding with Fiji in 2014 providing for military cooperation between China and Fiji, and soldiers of the Republic of Fiji Military Forces participated in the 2015 military parade in Beijing marking the

14. « South China Sea dispute: China is trading aid for support for claims », *Sydney Morning Herald*, 2016 (6 juin).

15. « PNG respects China position on South China Sea », *Radio New Zealand International*, 2016 (10 juillet).

16. « The Pacific and the Maritime Silk Road », *Pacific Islands Forum Secretariat*, 2017 (27 mars).

17. « China Happy To Help Fiji Set Up A New Navy Base », *Fiji Sun*, 2015 (15 novembre).

70th anniversary of the defeat of Japan at the end of World War II. Ever since the Fiji military coup of 2006, Fiji military officers have been receiving training in Beijing rather than Canberra. As for Papua New Guinea, China presented its defence force with \$US2m in 2013, apparently prompting the US offer of a new military training scheme the following year.

The South Pacific is not the South China Sea, and the extent of China's military engagement with Pacific Island states is minimal. Only three Pacific Island countries have military forces at all, and they are extremely small, about 3,500 personnel each in PNG and Fiji, and a mere 650 officers and men in the Tongan Defence Service. Fiji's navy is one of the smallest in the world, with a fleet of nine patrol boats designed for border control and maritime surveillance, and Fiji's "naval base" near Suva could be mistaken for a small shipyard. Fiji Navy vessels are in any case often unable to put to sea for technical reasons. On present plans, the future fleet will come from Australia, which has promised Fiji two new patrol boats in the next few years. China's gift to the PNG Defence Force, moreover, was a small grant of the kind China is constantly making to developing countries as a token of bilateral cooperation. There seems little reason to question Terence Wesley-Smith's conclusion that military planners in Beijing take little if any interest in the Pacific Islands and focus instead on "The Straits of Taiwan, on the disputed maritime resources of the South China Sea, and on the strategic sea lanes that service its burgeoning trade in raw materials and energy"¹⁸.

China's Pacific Presence in Context

China's Pacific presence is best understood in a wider context, one that includes the other major foreign players in the region.

In the first place, we need to remember that the Pacific Islands region consists of territories and freely associated states as well as sovereign states. Altogether there are 13 of these territorial entities, eight territories (American Samoa, French Polynesia, Guam, New Caledonia, Northern Mariana Islands, Pitcairn Islands, Tokelau and Wallis and Futuna) and five freely associated states (Cook Islands, Niue, Palau, the Federated States of Micronesia and the Marshall Islands).

The population of these entities is 10% of the total Pacific population, but they offer unique opportunities for control and influence over large areas by metropolitan states. The USA, for example, is not just a Pacific power but a Pacific Islands power, with major military and naval bases in Hawaii, Guam and the Japanese island of Okinawa, together with a military testing facility in the Marshall Islands. Military agreements with the Compact States (Palau, the

18. Wesley-Smith T., « China's Rise in Oceania: Issues and Perspective », *Pacific Affairs*, vol. 86, n° 2, 2013, p. 351-372.

Federated States of Micronesia and the Marshall Islands) give the USA a strategic monopoly over their lands and waters in perpetuity, and in the Marshall Islands the Americans test weapons, as they have done for the last half century, at the Reagan Ballistic Missile Defense Test Site on Kwajalein. The Americans' presence in the Pacific Islands north of the equator is pervasive and it guarantees them decisive influence in this part of the region.

A similar observation may be made of France, which holds three island groups in the Pacific in various forms of territoriality, French Polynesia, New Caledonia and Wallis & Futuna. By definition, France's influence – constitutional, political and cultural – is extensive in its own territories and growing in the region as a whole. The two large French territories joined the Pacific Islands Forum, in 2016, giving France a seat at the table of the most important regional organisation, and offering it considerable influence over regional affairs. President François Hollande looks forward to France's Pacific territories being “our representatives” in the Forum. According to the President of New Caledonia Philippe Germain, “It will certainly allow us to participate in discussions about the management of our region in all sectors: not only the environmental questions that are worrying the whole world, but also issues of economy, health, education and governance¹⁹”.

South of the equator Australia and New Zealand remain the default external states to which Pacific countries turn for assistance in times of natural disaster, development cooperation and diplomatic support. Australia has long seen its immediate neighbourhood as a strategic security interest second only to the defence of the Australian continent itself, and identifies the stability of Pacific Island states with its own national security. Similar strategic calculations apply in New Zealand, which has two freely associated states in the Pacific – the Cook Islands and Niue – and which works alongside Australia in engaging with the region. Australia directs about 30% of its development assistance to the Pacific, New Zealand about 60%, and together they remain by far the largest aid contributors. Both countries have long standing historical and personal connections with the Islands, with considerable investments as well. As the Regional Assistance Mission to Solomon Islands (2003-2017) has shown, Australia is willing to lead state-building interventions in the Pacific Islands if invited to do so. Australia, as well, is the leading financial contributor to the panoply of regional agencies that operate within the Pacific Islands Forum.

Taken together, the USA, France, Australia and New Zealand should be seen as counterweights to China's influence in the Pacific Islands. But as the Pacific Islands increasingly fall within the East Asian orbit, China should be seen as the most important of the East Asian players in the region – far more significant than Indonesia or Taiwan, which is recognised as the true China by six Pacific countries, and more significant than Korea and even Japan, which has been a major development partner in the Pacific Islands for decades. While

19. Maclellan N., « France and the Forum », *Inside Story*, 2016 (13 octobre).

Solomon Islands recognises Taiwan, for example, its trade with China is what matters for its economy. Well over half Solomons' exports were to China in 2014, with the next largest market Australia at 11%, and Taiwan insignificant.

For the moment China is counterbalanced by the strategic presence of the USA north of the equator, the territorial and regional presence of France south of the equator, and the long-standing ties of commerce and diplomacy that exist between the region and Australia and New Zealand. In time this situation may change. China's engagement is growing fast in numerous ways, and it is conceivable that within a couple of decades China may dominate the Pacific Islands in the same way that Australia has done for the last century.

Résumé : L'accélération de la présence chinoise dans les archipels du Pacifique

En un sens, les pays du Pacifique ne tiennent pas une place prépondérante dans la vision chinoise officielle de politique étrangère : une simple mention dans le document de planification de la *Route économique de la soie du XXI^e siècle*. L'insistance est sur la direction qui va « de la côte chinoise vers l'Europe à travers le sud de la mer de Chine et l'océan Indien ». Une autre direction est bien mentionnée en direction du Pacifique mais, sur les cartes accompagnant ces documents de planification, la route s'arrête plus ou moins en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Australie. Néanmoins, pour les pays du Pacifique, la Chine est un partenaire de la plus haute importance. Les Gouvernements et la population de ces pays ont accueilli très favorablement les infrastructures offertes par la Chine dans les dix dernières années, comme une aide précieuse au développement d'une région qui en a besoin. La Chine présente cette relation comme étant bénéfique pour les deux parties.

Les investissements chinois et leur activité commerciale se sont propagés en deux vagues successives. La première, particulièrement forte, résulte de la décision chinoise en 2006 de lancer le plan d'une « Chine dans le monde » (*Going Global*) et a concerné surtout les infrastructures et les ressources de premier plan. La seconde promeut le tourisme, avec une accélération rapide aux Mariannes du Nord, Palau et Fidji, et commence à toucher tout le Pacifique. On peut dire que, jusqu'à présent, les intérêts chinois pour le Pacifique ne sont pas principalement d'ordre stratégique, même si la Chine fournit une aide aux forces militaires, encore peu nombreuses, des pays du Pacifique. L'influence de la Chine va s'élargir encore dans les prochaines années, mais ce développement doit être mesuré dans le contexte de l'influence exercée par les autres puissances que sont les États-Unis, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

La première section de cet article détaille l'activité commerciale et les investissements chinois de la première vague, lancée après la visite des officiels chinois à Fidji pour le premier forum « Chine-Pacifique sur le développement économique et la coopération régionale », et l'annonce d'une aide de 376 millions de dollars US qui fut doublée dès le second forum, tenu en 2013.

La seconde section présente les débuts fulgurants du tourisme chinois, partie d'un mouvement global du tourisme chinois dans le monde (50 millions de touristes en 2016, et on annonce une multiplication par dix de ce chiffre pour 2021). Le directeur du département des affaires « américaines et océaniques » du ministère du Commerce a souligné cette année les bénéfices qu'on peut attendre du tourisme chinois dans le Pacifique: en voyant la beauté et la sécurité dont on peut profiter dans les pays du Pacifique, les touristes chinois découvrent aussi des idées et des opportunités pour de futures exportations dans ces pays. La troisième section présente les montants de l'aide chinoise et des exemples d'aide pour les projets en cours dans plusieurs pays du Pacifique. La quatrième section présente les efforts diplomatiques chinois pour rallier les pays du Pacifique à leur cause sur la scène internationale. La dernière section place la présence chinoise dans le contexte des autres puissances.



Discours de séduction de la Chine : un nouveau *Cargo Cult* pour la Polynésie française?

Aurélie Bayen

Membre associé GDI-université de la Polynésie française, chercheur associé
CECMC – École des hautes études en sciences sociales

Historiquement, l’Océanie demeure une zone convoitée par nombre de puissances comme la France, les États-Unis ou le Japon. La Polynésie française n’échappe pas à ces luttes d’influence, mais elle aspire désormais à se tourner vers la Chine, devenue 1^{re} économie mondiale et qui apparaît comme une nouvelle manne providentielle pour le Territoire.

S’engager avec le géant chinois permettra-t-il aux dirigeants locaux d’éviter une nouvelle fois de se lancer dans un processus de réformes profondes et pallier le tarissement des ressources financières françaises issues de l’après-CEP? Quels sont les risques et les désillusions possibles dans le processus d’engagement avec le partenaire chinois? Les élus locaux tireront-ils les leçons de la percée chinoise en Afrique, par exemple, en veillant à garantir l’intérêt général de la Polynésie lors des négociations avec la partie chinoise pour développer leur *Fenua*? Telles sont les questions qui seront abordées par l’observation des grands projets économiques en cours, véhiculés par une politique de communication relayant les fantasmes du *Culte du Cargo* qui continue d’imprégner de façon diffuse les attentes de la société polynésienne et de ses dirigeants.

Il s’agira de montrer que dans un contexte de stagnation économique de la Chine et de « crise durable¹ » en Polynésie, force est de constater la multiplication des projets de partenariats bilatéraux : ligne aérienne Chine-Tahiti, programmes hôteliers et touristiques du *Mahana Beach* et d’Atimaono²,

1. Terme emprunté à Regnault J-M. et Al Wardi S., *Tahiti en crise durable. Un lourd héritage*, Tahiti, Les Éditions de Tahiti, 2011.

2. Projet de mise à disposition des terrains domaniaux de 300 ha ainsi que la gestion du golf.

construction de logements sociaux³, ferme aquacole de Hao, etc. Pour faire face au manque de formation, au chômage et à la désertification des autres îles de la Polynésie, le gouvernement local déclare concentrer tous ses efforts dans le développement du tourisme et de l'hôtellerie, en plus d'une politique de soutien à l'*économie bleue*.

De son côté la Chine, bien qu'elle se défende de toute ambition hégémoniste, entend bien s'installer durablement dans la région, conformément à sa politique « d'émergence pacifique⁴ » à l'échelle mondiale. Cette politique de *soft power*⁵, se traduit par le développement d'échanges économiques et diplomatiques, le raffermissement des liens d'amitié avec les populations locales au travers d'actions socioculturelles, l'implantation d'un Institut Confucius, la multiplication des jumelages scolaires et la formation de salariés sur le continent chinois. L'extension de la Nouvelle route de la Soie maritime du XXI^e siècle⁶ à la zone pacifique est d'ailleurs proposée par nombre d'États océaniques qui tentent de séduire à leur tour les dirigeants chinois, en se réappropriant le concept cher au président Xi Jinping pour investir plus intensément la région⁷.

Poser une analyse comparative de l'attitude polynésienne et africaine permettra dans un second temps d'apporter une réflexion prospective sur les défis auxquels les dirigeants océaniques devront faire face pour éviter de connaître certains revers essuyés sur le continent africain. On trouve en effet des faiblesses, institutionnelles, économiques et sociales analogues : risques de corruption politique et opportunisme économique dont pourraient faire preuve certaines élites locales – et même la population (clientélisme électoral) et qui pourraient engendrer à terme des dommages collatéraux d'autant plus importants sur le plan social et environnemental. Cette « illusion de substitution⁸ » des partenaires traditionnels est renforcée par une certaine insouciance véhiculée par la psychologie du *culte du cargo*, qui suppose de façon presque irrationnelle que la Polynésie parviendra toujours à *se sortir d'affaire*. Après le CEP et la perle noire, la Chine et le potentiel des Terres rares apparaissent, dès lors, comme les futures mannes providentielles du *Fenua* à venir.

3. Projet de construction de 1000 logements sociaux par la société chinoise TCK Technologie CO Limited.

4. Appelée *heping jueqi*. Ce concept, présenté par le président chinois de l'époque, Hu Jintao, est devenu le *leitmotiv* de la diplomatie chinoise depuis 2003 pour rassurer la communauté internationale sur sa politique de développement à l'échelle mondiale.

5. Nye J. S. J.-R., « The Rise of China's Soft Power », *Wall Street Journal Asia*, December 29, 2005.

6. S'inscrivant dans le projet global *One Belt, One Road*. Voir Astarita C., Damiani I., « Géopolitique de la nouvelle route de la soie », *Géoéconomie*, 2/2016 (N° 79), p. 57-94.

7. Voir l'argumentaire déployé par É. Fritch en visite en RPC en juin 2015 : « Édouard Fritch reçu par le vice-président chinois », *Polynésie Première*, 2 juin 2015, <http://polynesie.la1ere.fr/2015/06/02/edouard-fritch-recu-par-le-vice-president-chinois-261091.html> (consulté le 9 février 2016).

8. Décrite par Mbabia O., *La Chine en Afrique – Histoire Géopolitique Géoéconomie*, Paris, Ellipses, 2012, p. 140.

Ces éléments de comparaison permettront d'engager une discussion constructive sur les défis à relever dans la zone Pacifique. En se défaisant de ses illusions, les dirigeants de ces pays seront en mesure de s'engager durablement – *et avec succès* – dans des projets qui leur permettront de s'insérer pleinement dans la mondialisation, tout en conservant les valeurs identitaires qui leur sont chères.

Historique des cycles de prospérité providentielle & croyance au *Cargo cult*

En premier lieu, il nous faut rappeler que l'étude des discours portés par la magie a été théorisée par nombre de philosophes, sociologues ou anthropologues du XIX^e et du XX^e siècles tels qu'Émile Durkheim⁹, Bronislaw Malinowski¹⁰ ou Max Weber¹¹; périodes où sont d'ailleurs apparues les différentes vagues de croyance au *Cargo cult* dans le Pacifique¹². Ces théories ont pu mesurer la portée de ces croyances dans les sociétés du Pacifique, encore palpables dans l'inconscient collectif aujourd'hui¹³.

Concernant le *culte du cargo*, il s'agissait historiquement de plusieurs formes de cultes millénaristes qui se développèrent principalement en Mélanésie entre 1880 et 1980, peu après l'arrivée des missionnaires puis des soldats étrangers¹⁴. Cet ensemble de rites consistait, chez les populations locales, à imiter les faits et gestes de leurs hôtes afin d'obtenir les mêmes effets¹⁵, c'est-à-dire l'obtention de biens de consommation à la fois nombreux et sophistiqués et qui arrivaient à l'époque par avion-cargo (d'où le nom du *culte du cargo*). En fait, les autochtones ignoraient l'existence et les modalités de production occidentale des produits manufacturés qu'ils recevaient, et ils attribuaient cette abondance à des forces divines venues d'ailleurs¹⁶.

9. Durkheim É., *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, 5^e éd., 647 pages.

10. Malinowski B., *Les argonautes du Pacifique occidental*, Saint-Amand, Gallimard, [1922] 1996.

11. Weber M., *Essais sur la théorie de la Science, Premier essai*, 1904, p. 141 [éd. numérique].

12. Kilani M., *Les Cultes du cargo mélanésien. Mythe et rationalité en anthropologie*, Lausanne, Éditions d'En bas, 1983.

13. Les *cultes du Cargo* sont encore pratiqués dans certaines îles comme aux Îles Salomon, à Fidji, à Tanna, au Vanuatu ou à Madang en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Voir Tabani M., *Une pirogue pour le Paradis: le culte de John Frum à Tanna (Vanuatu)*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2008.

14. Guiart J., Worsley P., « La répartition des mouvements millénaristes en Mélanésie » in *Archives de sociologie des religions*, n° 5, 1958, p. 38-46.

15. Par exemple en construisant de faux postes radio ou pistes d'atterrissage pour les avions-cargos tant attendus.

16. Guiart J. et Worsley P., *op. cit.*, p. 38.

En Polynésie, on n'a pas véritablement retrouvé traces de ce culte¹⁷. Mon propos est néanmoins de démontrer l'incidence psychologique de cette croyance diffuse en une abondance providentielle arrivant de l'étranger et qui encourage une posture attentiste de la population en ce qui concerne son avenir. Ces périodes de prospérité sont en effet apparues maintes fois dans l'histoire du Territoire et continuent, encore aujourd'hui, de bercer d'illusions les dirigeants et la population.

Ainsi par le passé, on peut citer l'exploitation commerciale du coprah et du phosphate après la Seconde Guerre mondiale, qui ont créé de l'emploi et des revenus importants pour les populations locales. Puis apparemment la culture de la Perle noire et le développement du tourisme, qui génèrent encore d'importantes ressources à ce jour. Enfin, les transferts publics du CEP, pendant la période des essais nucléaires par la France, ont apporté une augmentation du niveau de vie des plus significatives pour les insulaires durant les années 1960 à 1990. Cette injection artificielle de fonds par Paris, qui permet que perdure cet état de dépendance économique, continue d'ailleurs d'exister sous différentes formes, que ce soit par le paiement des fonctionnaires de l'État, le maintien de la dette nucléaire (DGA)¹⁸ que par les dispositifs de défiscalisation (maintenus jusqu'en 2025). Malgré les milliards attendus par la COP 22, le tarissement annoncé des flux financiers métropolitains oblige cependant les dirigeants locaux à penser le futur. Et c'est précisément avec la Chine que la Polynésie rêve de son nouvel avenir.

Une rhétorique politique continuellement inscrite dans la psychologie du *Cargo cult*

L'impasse en matière d'autonomie économique vis-à-vis de l'État français laisse la Polynésie française dans une position inconfortable sur le plan politique; en témoigne l'alternance des partis indépendantistes et autonomistes au pouvoir ces dernières années. Cette situation l'encourage de fait à accueillir à bras ouverts la Chine, 1^{re} puissance économique mondiale, et présentée par les différents leaders politiques comme la nouvelle manne providentielle à venir. L'*utopie*¹⁹ que ces derniers véhiculent s'inscrit à ce titre dans un *idéal-type* décrit par le sociologue Max Weber, puisqu'on constate à la fois une croyance de la

17. Un ou deux cas ont été signalés. *Ibid.*, p. 38.

18. En 2015, ce mécanisme d'indexation a été abandonné et le montant de la DGA a été inscrit directement à l'article L. 6500 du code des collectivités (soit 84,5 millions d'euros pour 2015). Article 57 quinquies (nouveau) (art. L. 2573-54-1 et L. 6500 du code général des collectivités territoriales) – Fixation du montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2016, <http://www.senat.fr/rap/115-164-320/115-164-32020.html>

19. Utopie au sens de la politique sociale conçue par M. Weber: « On obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, (...) qu'on ordonne selon les précédents points

population en un chef charismatique (la preuve en est le nomadisme politique dont font preuve aussi bien l'électorat que les élus²⁰), mais aussi la croyance aux bienfaits venus de *l'Étranger*, qui amènerait de nouveau prospérité et abondance matérielle sur l'archipel.

C'est par l'étude des discours que je démontrerai dans quelle mesure ces illusions se diffusent encore continuellement dans l'espace public polynésien.

Dès 2002, le président du pays, Gaston Flosse, avait déjà bien conscience de l'intérêt de profiter de l'envolée économique de la Chine afin de s'émanciper de la tutelle métropolitaine (« Papeete doit pouvoir signer des accords avec Pékin sans que Paris lui tienne le stylo²¹ »). S'ensuivit l'article 38 de la loi organique de 2004, qui permit justement la signature de traités internationaux et le commencement de ce qu'allait devenir le plus grand projet touristique français en Polynésie²² : le complexe *Mahana Beach*.

En effet, G. Flosse voyait déjà grand pour le pays puisqu'il expliquait que la Polynésie pourrait bénéficier d'un flux important de touristes et d'hommes d'affaires en transit à Tahiti, sur la diagonale Chine/Amérique du Sud²³ en plein développement. D'ailleurs, et juste avant que le projet *Mahana Beach* ne s'effondre en 2016²⁴, le responsable du MEDEF évoquait à son tour publiquement l'importance des retombées économiques attendues : « Le Mahana Beach aura un impact sur le pays peut-être aussi important que le CEP²⁵. »

En 2012, sous la présidence du leader indépendantiste Oscar Temaru, un accord de principe engageant le pays pour les 99 prochaines années avec les Chinois fut signé²⁶. Cet accord prévoyait initialement l'exploitation des ressources halieutiques sur l'atoll de Hao par les Chinois. Le gouvernement de

de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène. » Weber M., *op. cit.*, p. 141.

20. Voir à ce sujet, Al Wardi S., *Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie*, Paris, L'Harmattan, p. 20-27.

21. Voir l'hebdomadaire indépendantiste *Toere*, 17-23 octobre 2002.

22. *Dixit* Édouard Fritch : « Tahiti Mahana Beach sera un des plus grands projets d'investissement touristique de France, et probablement d'Europe. C'est donc vous dire à l'échelle de notre Polynésie l'importance et tout l'enjeu qu'il représente. » « Le protocole d'accord pour Tahiti Mahana Beach est signé », *Tahiti Infos*, 19 décembre 2015, http://www.tahiti-infos.com/Le-protocole-d-accord-pour-Tahiti-Mahana-Beach-est-signé_a142122.html (consulté le 21 janvier 2017).

23. Aussi appelée « diagonale du Pacifique ». Voir « La Polynésie française ouvre son ciel à la Chine », *Tahiti Infos*, 28 août 2014, http://www.tahiti-infos.com/La-Polynesie-francaise-ouvre-son-ciel-a-la-Chine_a108319.html (consulté le 23 janvier 2017).

24. « Tahiti Mahana Beach : « L'échec du groupe n'est pas l'échec du projet », *Domtomnews*, 6 juillet 2016, <http://www.domtomnews.com/Tahiti-Mahana-Beach-L-echec-du.html#>. W1a5-n2t3eQ (consulté le 23 janvier 2017).

25. « Le Mahana Beach aura un impact sur le pays peut-être aussi important que le CEP », *Tahiti Infos*, 15 juillet 2015, http://www.tahiti-infos.com/Le-Mahana-Beach-aura-un-impact-sur-le-pays-peut-etre-aussi-important-que-le-CEP_a132257.html (consulté le 23 janvier 2017).

26. « Joint venture : le Pays prêt à signer pour 99 ans avec une société chinoise », *Tahiti Infos*, 29 novembre 2012, http://m.tahiti-infos.com/Joint-venture-le-Pays-pret-a-signer-pour-99-ans-avec-une-societe-chinoise_a62174.html (consulté le 23 janvier 2017).

l'époque promettait de créer 10 000 emplois grâce à ce nouveau partenariat, chiffre qui n'a cessé de s'effondrer année après année, puisque le gouvernement actuel n'en prévoyait plus que 1 200 en 2015²⁷.

Enfin, quelques tentatives d'évolution des mentalités dans les discours véhiculés dans l'espace public sont à déceler. Alors que le président Édouard Fritch hérite des deux projets ambitieux de ses prédécesseurs lors de son investiture en 2014, l'une de ses déclarations pourrait éventuellement ouvrir la brèche d'une sortie de ces croyances. Il exhortait le peuple et les élus polynésiens à revenir à une vision plus réaliste de l'arrivée des investissements chinois sur le Territoire :

Je ne suis pas du style à (...) tenir la population en haleine et laisser croire que les investisseurs chinois sont à nos portes pour déverser leurs milliards en Polynésie française. Les Chinois sont des hommes d'affaires comme n'importe quels autres hommes d'affaires de cette planète. Ils n'investiront pas pour nos beaux yeux²⁸.

Une comparaison avec les pays africains: des rapports « gagnant-gagnant » illusoire

Il est nécessaire d'exposer préalablement les raisons et le contexte favorisant l'intérêt de la Chine pour la Polynésie²⁹ : assurer la sécurité alimentaire du pays avec les projets d'aquaculture intensive³⁰ (ici le développement du projet de la *ferme aquacole de Hao*), soutenir son économie par le développement du tourisme³¹, étendre la *Nouvelle route de la Soie* au Pacifique³² afin de faciliter l'accroissement de ses échanges avec l'Amérique du Sud, et bien entendu et c'est là la raison originelle, éclipser la reconnaissance de Taïwan³³ par une *politique du carnet de chèque* et de *soft power* déjà bien rodée de par le monde.

27. « Ferme aquacole de Hao: des craintes et beaucoup d'enjeux », *Polynésie 1^{re}*, 6 mai 2015, <http://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/tahiti/ferme-aquacole-de-hao-des-craintes-et-beaucoup-d-enjeux-253819.html>, (consulté le 1^{er} février 2017).

28. Fritch É., « Discours d'allocation au Dîner débat », *Papeete*, 11 février 2015, www.tahiti-infos.com/attachment/552075/ (consulté le 22 janvier 2017).

29. Cf. à ce sujet Trémon A.-C., « Un Consulat de Chine dans la France d'outre-mer », *Critique internationale*, 1/2009 (n° 42), p. 119-140.

30. Hishamunda N., & Subasinghe R. P., *Développement de l'aquaculture en Chine. Le rôle des politiques gouvernementales*, Food & Agriculture Org, (N° 427) 2003.

31. « *Asia and the Pacific continues to consolidate its position as one of the fastest growing regions in the world that is expected to increase its share of global tourism to 30 % in 2030. The region is also a booming source market, with China being the largest outbound market in the world* » : « 5th Global Tourism Economy Forum and the UNWTO/GTERC », in *Asia Tourism Trends 2016 Edition*, Macao, Organisation Mondiale du Tourisme (ONU), 10 novembre 2016, <http://asia-pacific.unwto.org/news/2016-11-10/5th-global-tourism-economy-forum-and-unwtogterc-asia-tourism-trends-2016-edition> (consulté le 25 janvier 2017).

32. Astarita C., Damiani I., « Géopolitique de la nouvelle route de la soie », *Géoeconomie*, 2/2016 (N° 79), p. 5.

33. Biddick T.V., « Diplomatic Rivalry in the South Pacific: The PRC and Taiwan », *Asian Survey*, 29 (80), 1989, p. 800-815.

Pour résumer, la Chine convoite le Pacifique, tout comme elle a convoité, il y a 30 ans, le continent africain. C'est grâce à ce recul sur l'arrivée de la Chine en Afrique qu'il sera intéressant d'exposer les leçons à tirer de l'expérience africaine, afin de permettre à la Polynésie d'avancer – en toute connaissance de cause – avec le géant chinois. Nombre de pays africains, lorsqu'ils accueillirent la Chine pour développer des partenariats, espéraient ardemment se libérer de la *Françafrique* encore présente, malgré leur statut d'État indépendant. Aussi peut-on comprendre que, lorsque la Chine déclare à ses nouveaux partenaires qu'« il n'y a pas de petit pays et que tout partenariat initié mérite d'être amplifié³⁴ » lors de la visite du président É. Fritch en Chine en 2015, que cette parole reçoive un accueil favorable de la part des pays convoités, en particulier de pays anciennement colonisés ou en voie d'autonomisation comme dans le cas présent en Polynésie. En effet, la Chine a pris l'habitude de se présenter, non pas comme une puissance néocolonialiste, mais comme un pays qui a subi les mêmes outrages de la colonisation occidentale et qui invite à des relations d'amitié et d'égal à égal avec ses nouveaux partenaires du Sud (la Chine avait effectivement subi des échecs cuisants lors des *Guerres de l'opium* du XIX^e siècle³⁵ et qui se sont soldées par une humiliation encore présente dans le cœur des Chinois aujourd'hui³⁶). De plus, à une volonté affichée de non-ingérence dans les affaires intérieures du pays, le Gouvernement chinois n'a eu de cesse de soutenir de nombreux projets de coopération en termes de développement économique et socioculturel³⁷.

Persistances de la croyance diffuse au *Cargo cult*: la quadrature du cercle

Un constat s'impose : on trouve en Polynésie des faiblesses institutionnelles, économiques et sociales analogues à certains pays africains qui voulaient se défaire de la dépendance à l'ancien colonisateur en pensant que la Chine les sauverait de tous leurs maux³⁸. En Afrique, cette collaboration s'est certes soldée par quelques succès, comme l'aménagement de routes, d'hôpitaux ou du

34. « Édouard Fritch reçu par le vice-président chinois », *Polynésie 1^{er}*, 2 juin 2015, <http://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/tahiti/edouard-fritch-recu-par-le-vice-president-chinois-261091.html> (consulté le 2 janvier 2017).

35. 1839-1842 et 1858-1860.

36. Cabestan J.-P., « Les multiples facettes du nationalisme chinois », *Perspectives chinoises* (88), 2005.

37. « La délégation chinoise a signé quatre protocoles d'accord de coopération avec le Gouvernement de la Polynésie française », *chineseconsulate.org*, 13 octobre 2013, <http://papeete.chineseconsulate.org/fra/zxxx/t1088637.htm> (consulté le 25 janvier 2017).

38. Damome É., « Cette Chine qui divise les Africains », *Outre-Terre*, 4/2011 (n° 30), p. 343-350.

développement de la téléphonie mobile et d'Internet³⁹. Les maux systémiques existants ont cependant été aggravés par l'arrivée des investisseurs chinois en ce qui concerne la corruption, la concurrence déloyale, le chômage et la situation environnementale. Concernant les projets chinois en cours en Polynésie, il est à craindre que des questions semblables ne surgissent.

Quelques exemples pour étayer cette thèse. L'échec du projet pharaonique *Mahana Beach*, où la réalité est présentée dans les discours des élus comme un frein à l'accomplissement des projets sur le Territoire : « Quelque part on est devenu plus raisonnable, la réalité nous a rattrapés⁴⁰. » Alors que le *Mahana Beach* était censé prémunir Tahiti de l'aggravation du chômage et de la baisse de l'afflux touristique, il s'avère que des conditions de travail dérogatoires étaient en fait prévues dans la zone franche du complexe touristique et hôtelier. Loin de créer de l'emploi ou de doper l'économie locale, ces mesures auraient ainsi pu permettre au *resort* de pratiquer une concurrence déloyale vis-à-vis des acteurs économiques locaux, en proposant des prix plus bas que les autres hôteliers de la zone grâce à une main-d'œuvre meilleur marché (voire importée de Chine, comme c'est le cas en Afrique – mais la législation actuelle devrait permettre d'empêcher ce genre de problèmes⁴¹).

Sur le plan environnemental, les dommages collatéraux sur la question de la gestion des déchets produits par des activités d'aquaculture à haut rendement (à Hao) ou par l'afflux massif de touristes à Tahiti (*Mahana Beach*) sont également à prévoir. La récurrence de ces problèmes apparaissant déjà comme insoluble en l'état actuel (alors que ces deux projets n'existent pas à ce jour), il semble que les mises en garde portées par certaines associations environnementales de la société civile devraient être entendues⁴².

Sur le plan financier, il serait par ailleurs intéressant de prêter attention aux récents revers économiques africains⁴³ en veillant à diversifier les sources d'investissements du Territoire pour ne pas tourner le dos aux partenaires historiques. Les facilités de prêts, qui sont habituellement offertes aux pays africains par les Banques d'État chinoises telles que Exim Bank ou la China Construction Bank, très actives sur le continent pour mener de grands projets infrastructurels, sont devenues pour certains de ces pays des instruments de dépendance,

39. Mbabia O., *La Chine en Afrique – Histoire Géopolitique Géoéconomie*, Paris, Ellipses, 2012, *op. cit.*

40. Dixit Albert Solia, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement, « Mahana Beach, saison 2 », *La Dépêche*, 6 juillet 2016, <http://www.ladepeche.pf/mahana-beach-saison-2/> (consulté le 21 janvier 2017).

41. Voir 1^{er} alinéa de l'article 18 de la loi statutaire du 27 février 2004 : « La Polynésie française peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire. »

42. « Ferme aquacole à Hao : 150 milliards d'investissements, mais quid de l'environnement ? », *AvA-infos*, 18 avril 2016.

43. L'écroulement récent des investissements de la Chine en Afrique fait suite au raidissement de l'économie chinoise (-40 % en 2015).

voire de vulnérabilité aux exigences de la République Populaire de Chine sur leurs territoires⁴⁴.

Enfin, le président du pays É. Fritch, qui avait pourtant fait de la lutte anti-corruption l'un de ses chevaux de bataille à l'instar du président chinois Xi Jinping, voit le fantôme des échecs africains resurgir. Les études actuelles sur les répercussions engendrées par la présence chinoise en Afrique ont démontré que la corruption des fonctionnaires, déjà existante, avait permis à la Chine de minimiser des droits de douane ou d'obtenir des marchés publics grâce à des pots-de-vin généralisés, permettant de décrocher des permis de travail, d'exploration et de production dérégulés. Les enquêtes en cours sur l'octroi des marchés publics concernant le *Mahana Beach* confirmeraient de prime abord ces menaces d'aggravation des maux systémiques du pays⁴⁵.

Pour tirer le meilleur parti de l'intérêt chinois pour la Polynésie, le propos de cet article est d'inciter les politiques et les médias à sortir de cette rhétorique attentiste héritée des *cargo-cults* et qui mènera, inéluctablement, la Polynésie à s'enfoncer vers une « crise durable » telle qu'annoncée par J-M. Regnault et S. Al Wardi.

Sortir de cet *idéal-type* nécessite, selon M. Weber, d'accepter une phase de désenchantement⁴⁶ qui seule pourra permettre au peuple de s'insérer pleinement dans la réalité, même si celle-ci s'avère complexe à l'heure de la mondialisation. C'est en prenant en compte ce nouveau paradigme de sortie du *culte du cargo* que la Polynésie aura pleinement les moyens de prendre en main son avenir avec les puissances qui la convoitent.

Regarder vers la Chine en tant que sauveur n'apparaît finalement pas, au regard de cette analyse, comme une *voie de salut* pour le peuple polynésien. En revanche, il peut être intéressant de s'inspirer de sa *success-story*. En effet, comprendre l'envolée phénoménale de la Chine peut être profitable à qui saura s'en inspirer. Malgré son passé peu glorieux, où l'idéologie maoïste l'avait conduite dans l'impasse de la violence et de la misère, la Chine a su « se réveiller⁴⁷ » pour s'adapter à la réalité du monde moderne. Le pays a en effet pu se redresser grâce à l'adoption de réformes courageuses lancées successivement depuis 1978, en adoptant une politique d'ouverture économique inédite dite d'*économie socialiste de marché*. D'un point de vue politique, il s'agissait également pour les dirigeants de montrer que la Chine pouvait s'ouvrir aux échanges mondiaux *sans perdre son âme*. En se réinventant une *Nouvelle Route*

44. Vircoulon T., « La nouvelle question sino-africaine », *Études*, 11/2007 (Tome 407), p. 451-462.

45. « Tahiti Mahana Beach : Vague de gardes à vue au Gouvernement polynésien », *Radio1 Tahiti*, 24 août 2016, <http://outremers360.com/politique/tahiti-mahana-beach-vague-de-gardes-a-vue-au-gouvernement-polynesien/> (consulté le 25 janvier 2017).

46. Weber M., *op. cit.*, p. 166-167 : « Dans l'histoire des religions, le grand processus de désenchantement du monde (...) conduisit à rejeter, - ainsi que le fit la pensée scientifique grecque - tous les moyens magiques de quête du salut comme autant de superstitions et de sacrilèges. »

47. En référence au titre d'Alain Peyrefitte, *Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera*, Paris, Fayard, 1973.

de la Soie adaptée aux flux modernes de la mondialisation, les dirigeants chinois ont ainsi pu proposer au peuple chinois de retrouver ses racines en faisant renaître un état de fierté identitaire qu'il croyait perdue. Les débouchés économiques espérés par ce nouveau programme, *One Belt One Road*, feraient reprendre à la Chine sa place historique de puissance mondiale, centripète et centrifuge, héritée de l'époque dynastique des Tang (VII^e s.).

Suivre la Chine consistera donc, non pas à faire ce qu'elle désire en se rendant une nouvelle fois de plus dépendant d'un État tiers, mais plutôt à trouver sa propre voie d'un modèle socio-économique unique, proportionné à ses contraintes environnementales et sociales. Cette recherche introspective permettra alors à la Polynésie d'assumer une politique de développement durable en accord avec ses aspirations identitaires les plus profondes. Cette posture lui permettra dès lors de négocier les termes de projets futurs non plus pharaoniques, mais raisonnés à l'échelle du pays et avec des partenaires étrangers toujours plus nombreux et qui la « courtisent⁴⁸ » ; ou, pour reprendre la formule chinoise⁴⁹, *faire de la Polynésie un pays moderne aux caractéristiques océaniques*.

Abstract: Speech of seduction of China: A new Cargo Cult for French Polynesia?

Oceania is considered as a coveted zone by many historically powerful countries such as France, the United States of America or Japan. French Polynesia did not escape these fights of influence, but aspires to turn towards China, which has become the largest economy and appears to be the next manna for the territory. Could a new partnership with China once again allow local leaders to avoid embarking on a process of deep reforms and compensate for the decline of post-CEP financial resources? What are the potential risks and disillusionments in the engagement process with China? Will these leaders learn a lesson from the Chinese breakthrough in Africa, while still ensuring the global interest of Polynesia? These are the issues that will be discussed in our article by observing major current projects, conveyed by a communication relaying the fantasies of the Cargo cult, which continues to imbue in a diffuse way the expectations of the Polynesian society and its leaders.

Following China will not necessarily mean doing what China wants to develop in Polynesia, but rather finding Polynesia's own way of creating a unique socioeconomic model, proportioned to its environmental and social constraints; or, in other words, *make Polynesia become a modern country with oceanic characteristics*. With an increasing number of foreign partners who still court Polynesia, this introspective research will then enable Polynesia's leaders to undertake a policy of sustainable development in accordance with the population's deepest identity aspirations.

48. Pour reprendre les termes de l'allocution d'É. Fritch au colloque de Punaauia (2016).

49. En écho au slogan d'un « socialisme aux caractéristiques chinoises » (*Zhongguo tese shehui zhuyi*) lancé par le président Deng Xiaoping lors du lancement des réformes en 1978.

China, the Belt and Road and the Pacific: Companies, Contracts and Funding

Kate Hannan

Research Fellow, University of Wollongong

China's Belt and Road Initiative is an ambitious project promoting a network of transport and communication "corridors" connecting Asia and Africa to Europe. It will provide trade, infrastructure and investment opportunities for Chinese companies¹.

A large number of commentators (both Chinese and Western) point out that faced with a slowing economy at home and production overcapacity, China's leaders have looked for new channels to sustain their country's "appetite for growth"². The Belt and Road Initiative will assist in addressing the problem of slowing domestic growth and surplus production capacity by redirecting a significant portion of surplus capacity into infrastructure development in overseas host countries, but, in spite of its enormous scope, the Initiative will not completely solve the problem³.

It has been argued that the Belt and Road has the "potential" to involve "an area that covers 55 percent of world GNP, 70 percent of global population, and 75 percent of known energy reserves". Other somewhat more modest

1. The Belt and Road Initiative was announced by Chinese President Xi Jinping in 2013. It will over-shadow China's « going global » policy that has been in place (and evident in the Pacific) for the last decade.

2. « A Brilliant Plan One Belt, One Road », CLSA Investment Group, 2016 (30 août) [<https://www.clsa.com/special/onebeltoneroad/>].

3. Dollar D., « China's Rise as a Regional and Global Power: The AIIB and the "one belt, one road" », Brookings Institution, 2015 (15 juillet) [<https://www.brookings.edu/research/chinas-rise-as-a-regional-and-global-power-the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>]. See also « What Trends Will Define Chinese ODI Looking Forward? », *China Economic Watch*, 2015 (9 juin).

assessments state that “the vision, once realized, will directly benefit 4.4 billion people or 63 percent of the global population⁴”.

The geography of the Belt and Road with its romantic claim of reviving ancient Silk Road trade between China and the West together with a maritime trade and transport connection offering “safe navigation” and “established supply chains” between China and South East Asian countries⁵, invites us to question what effect the Initiative will have even further afield. In this paper I discuss the effect we can expect the Belt and Road Initiative to have on China’s trading relations with Pacific Island countries. There will be spill-over from the One Belt/One Road programme for Pacific Island countries.

Chinese Companies “Go Global”

During the decade 2006 to 2016 Beijing’s “going global” policy was used to promote China’s world-wide access to resources. These resources include natural resources (particularly oil, gas and mineral and metal reserves) plus access to investment and trade. As the “going global” policy evolved and matured Chinese interests diversified. The geographic reach of the policy was extended and further resource, investment and trade priorities were added. *Secure* access to natural resources, including the search for potential resources, was joined by an increasing interest in secure food sources for China’s increasingly urban population. China’s involvement in climate change and green technologies was also promoted. At the same time, Chinese companies were encouraged to seek contracts abroad. Under the auspices of China’s “going global” policy these companies, both state-owned and private, but usually state-owned, have been engaged in a wide-range of infrastructure projects⁶.

The provision of highly visible infrastructure to an impressive number of developing countries, including Pacific Island nations, has been at the heart of Beijing’s exercise of “soft power” (Beijing’s “charm offensive”) approach. Infrastructure largesse has fostered China’s world-wide involvement in resource exploitation, trade and investment. It has done this to ensure the supply of raw materials for China’s “very hungry” manufacturing sector while also pro-

4. European Council of Foreign Relations, « One Belt, One Road »: China’s Great Leap Outward », *China Analysis*, 2015 (juin). The authors have drawn these estimates from a report from Renmin University where a think tank has confirmed « the projects ambition ». They also note that the Chinese report confirms « the limits of current planning » associated with the Belt and Road Initiative. See also « Xi on “Belt and Road” - Not China’s Solo but Inspiring Chorus », *Xinhua*, 2015 (28 mars) and « Belt, Road Needs a Rulebook », *China Daily*, 2015 (11 décembre).

5. In some discussions the Maritime Silk Road is extended as far as PNG and Australia. See « A Brilliant Plan One Belt, One Road », *op. cit.*

6. Hannan K. & Firth S., « Trading with the Dragon: Chinese, trade, investment and development assistance in the Pacific Islands », *Journal of Contemporary China*, vol. 24, n° 95, 2015, p. 865-882.

viding substance for Beijing's win/win, south-south cooperation rhetoric. And now, infrastructure projects abroad have become a means to more fully leverage China's comparative advantage in construction in the context of domestic overcapacity. China has one of the world's largest and most competitive construction industries.

Chinese companies are now trading on the connections they made during Beijing's 2006-2016 "going global" decade. Beijing is openly encouraging Chinese companies to seek opportunities and profit on their own behalf while boasting that Chinese companies have been able to play a positive role in "breaking infrastructure bottlenecks". Chinese companies are bidding for overseas contracts, not as a component of Beijing's soft power/charm offensive approach, but primarily to increase the scope and profitability of their own enterprises⁷.

China's state-owned enterprises have been in the vanguard of China's substantially increased overseas direct investment [ODI]. They are "major players in Chinese ODI" and are the enterprises most likely to be involved in monopolised or highly-controlled areas of the Chinese economy such as power and utility holdings, petrochemicals and energy, and telecommunications⁸. At the same time, a considerable role has been played by China's large state-owned banks (particularly the Exim [Export and Import] Bank and China Development Bank). The Banks have already funded a myriad of infrastructure projects in partnership with China's state-owned enterprises using direct grants and more often concessional loans. The attachment of funding has afforded considerable advantage to Chinese companies when bidding for overseas projects. It is "a peculiar feature" of Chinese overseas investment⁹.

Concerns, Tensions and Contradictions

Chinese infrastructure projects have already included "adding more power stations and building more roads than anywhere else in the world". In the process Chinese enterprises have accumulated considerable experience in managing

7. As I have argued, this approach has become important in the face of domestic overcapacity, particularly in the construction industry and its associated suppliers, and « as domestic profits wane ». See « China Jan.-Sept. Outbound Direct Investment Surges », *Xinhua*, 2015 (15 octobre) and « Commentary: "Belt and Road" Initiatives to Benefit Asia, Beyond », *Xinhua*, 2015 (31 mars).

8. Fan H. & Bijun W., « Chinese Interests in the Global Investment Regime », *China Economic Journal*, vol. 7, n° 1, 2014 [<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17538963.2014.13.874067.VdrNxPmqkko>].

9. Xu Yi-Chong, « Chinese State-owned Enterprises in Africa: ambassadors or freebooters? », *Journal of Contemporary China*, vol. 23, n° 89, 2014, p. 822-840.

large projects abroad, but the operational approach of these companies has led to tensions and contradictions in host countries¹⁰.

Chinese companies operating overseas are not one entity and China's central government and provincial governments too, have shown themselves to have limited capacity to regulate and control the actions of the companies. This is particularly the case when provincial state owned enterprises compete with large (directly centrally administered) enterprises and when work is sent down the line to sub-contractors. There is often thought to be "symmetry of interests" between the Chinese state and Chinese companies and to an extent there is¹¹.

Nevertheless, the behaviour of Chinese companies has quite often been contentious and has been recognized as undermining Beijing's agenda.

During the "going global" decade companies often acted in a crudely self-interested manner. Chinese companies have "single-mindedly pursued business interests", particularly in the case of oil and mineral exploitation¹². They have acted, and they continue to act, as they have been able to do when operating in China. Environmental problems have been legion just as Beijing is seeking to promote China's green and clean credentials and repeatedly promoting its "win-win" mantra. Labour and land-owner tensions and issues have also persisted. The Chinese companies' approach has been clumsy. Chinese companies have insisted on importing their own workers for construction projects. The workers have been brought to countries where local wage-paying employment is in chronic short-supply. They have come on short-term contracts and have proved themselves to be remarkably "insensible" to local culture and concerns¹³.

Chinese overseas workers have been imported by Chinese companies in much the same manner as Chinese materials and machinery have been included as a part of the project at hand. Chinese companies use their connections within China to ensure supply of labour and materials, agreed delivery dates and competitive prices. When the importation of Chinese workers for overseas projects has come to the fore in Belt and Road accounts that discuss the expected increase in infrastructure development opportunities, Beijing has warned that Chinese companies operating overseas must employ more local labour. There is concern in Beijing that "Chinese planners have frequently failed to consider local... politics [and conditions], which has exposed projects to... risk..."¹⁴.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. Burgos & Ear S., « China's Oil Hunger in Angola: History and Perspective », *Journal of Contemporary China*, vol. 21, n° 74, 2012, p. 351-367.

13. Hannan & Firth, *op. cit.*

14. Suisheng Z., « A Neo-Colonialist Predator of Development Partner? China's Engagement and Rebalance in Africa », *Journal of Contemporary China*, 2014, vol. 23, n° 90, p. 1033-1052.

Employment of Chinese workers in preference to local workers has been a particularly sensitive and long-running issue in a number of African countries, but even when local workers have found jobs with Chinese companies there have been problems. These problems have been evident in Pacific Island countries where local worker expectations in terms of wages and working and safety conditions have not been met. Chinese companies have often flouted local rules and laws. In addition, in Pacific Island countries there has been a parallel tension in the form of land-owner disputes relating to the operation of Chinese companies. For example, at PNG's giant Ramu Nickel mine majority owned by China's Metallurgical Corporation, workers have gone on rampages destroying and damaging vehicles and equipment. Accommodation blocks have also been damaged and Chinese employees have been injured. Recently, even as PNG Prime Minister Peter O'Neill was launching the first phase of a Pacific Marine Industrial Zone, local land-owners were arguing that the land used for the Marine Park had been given by them to the Catholic Church and therefore should have been returned to them rather than given to the PNG government and then used for the Marine Industrial Zone¹⁵. The Ramu nickel mine has been estimated to be valued at \$US2.1 billion while the cost of establishing the new Marine Industrial Zone in Madang is expected to total \$US195 million. (The first phase will cost \$US95 million). The project is funded by the PNG government and China's Exim Bank. Construction of the Marine Park will be undertaken by China Shenyang International Technical Economic Corporation. Capital works for this project will consist of a 276 meter container port plus a fishing port, roads, power, water and waste treatment systems and an office building. There will also be ten fish processing plants that would value-add by allowing licensed fishing companies to fish and process their catch in PNG canneries¹⁶.

Commentators in Beijing, and elsewhere, are noting that "Chinese companies are facing the challenges of improving the sustainable management system, creating more harmonious labor relations and enhancing environmental awareness". Companies are being urged to ensure that their "profit-driven business activities benefit the local people¹⁷". In addition, concern has also been expressed in Beijing over the funding provided by Chinese banks, usually via the Chinese Development Bank and particularly in the case of Pacific Island countries, China's Exim Bank. The "risk of investments" to "developing countries with poor financial facilities and capacities" and the attendant need

15. *Ibid.*, p. 1043-1044.

16. Reuters News Agency, « China's Ramu Nickel Mine in PNG Restarts After Attacks – Embassy », [<http://in.reuters.com/article/papua-nickel-ramu-idIN0QD0GY20140807>]; « PNG PM to Launch Construction of Pacific Marine Industrial Zone », *Pacific Islands Report*, *op. cit.*; and « PNG Secures \$195 million Chinese Loan for Seaford Trade Park », *PNG Post-Courier*, 2015 (27 avril).

17. « China Pushes for Sustainable Development of Overseas Investments », *China Daily*, 2016 (2 octobre).

to pay attention to “the safety and efficiency of financing arrangements” is now openly discussed in Beijing. In other words, it is increasingly recognised by Chinese commentators that problems will occur when debt repayments cannot be met by those in receipt of infrastructure loans¹⁸. These loans have usually been extended to host country governments. In addition, some Chinese commentators are arguing that there is a pressing need to reduce “the country’s reliance on credit-driven investment spending as a means of China’s continued economic growth”. These commentators are also expressing concern over the large amount of funding invested in low return and/or risky projects. They note China’s existing overreliance on public financing and state-owned enterprises and recognise that this unsatisfactory situation is being further entrenched¹⁹. It is certainly not being addressed by the increased activity of overseas enterprises engaged in infrastructure projects.

Host Countries: The Other Side of the Chinese Infrastructure – Funding Equation

Pacific Island “recipients of China’s largesse” are now also worrying about their “growing indebtedness to Beijing”. This is happening at the same time as Beijing is promoting the One Belt/One Road Initiative and pushing ever harder for Chinese companies, particularly infrastructure development companies, to take up overseas “opportunities”.

In excellent and very interesting research undertaken by Matt Dornan and Phillipa Brant the approaches of four Pacific Island governments to “Chinese aid projects” was investigated. The case study countries were Tonga, Vanuatu, Samoa and the Cook Islands. In the course of their investigation Dornan and Brant noted that China’s “go global” strategy allowed Chinese companies to gain experience and eased their access to further opportunities. They then concluded that there are interesting and instructive differences between governments of the countries in the way they have hosted, negotiated and overseen Chinese projects. Dornan and Brant have also emphasised the involvement of Chinese contractors in the selection of Chinese funded projects. They found that Samoa’s approach to Chinese companies, projects and loans was more thorough and regularised than Tonga’s approach, or the approach taken by Vanuatu’s government²⁰.

18. Zhang Y., « One Belt, One Road: A Chinese View », 2015 (26 septembre) [<http://globalasia.irc/artucke-one-belt-one-road-a-chinese-view/>].

19. European Council on Foreign Relations, *op. cit.*

20. Dornan M. & Brant P., « Chinese Assistance in the Pacific: Agency, Effectiveness and the Role of Pacific Island Governments », *Asia and the Pacific Policy Studies*, Australian National University, 2014.

Elsewhere in his body of work Dornan has noted that “Pacific governments are not aware of why certain companies are being awarded contracts” and, like other scholars looking at this situation, he has been struck by the lack of transparency at all stages of bidding, construction and financing processes. Quality control is also a considerable problem. It varies between countries, but contractors are clearly approaching ministers with project proposals and government ministers are not always even consulting other members of their government or administrations²¹.

Chinese construction companies offer ministers (and others) meals, travel and other benefits. It is said to be “common practice”. Dornan and Brant note that the situation reflects the political clientelism that is present in many developing countries. Clientelism is common practice in China too. It establishes and reproduces what the Chinese call *guanxi*. It is so ingrained into every-day and business practices in the Chinese domestic market that it has proved to be almost impossible to stamp out²².

There are the tensions and contradictions noted above and there are also a number of further issues to be considered relating to both the operation of Chinese enterprises and the provision of funding for infrastructure projects.

Dornan and Brant have noted that China’s Exim bank and Chinese companies have executing and implementing roles²³. This is certainly the case. We can also expect the manner in which project implementation takes place will change as the Belt and Road Initiative matures. One change could well be in the way in which Pacific governments currently gain access to and maintain their Chinese financing.

Commercialisation and Routinisation of Overseas Infrastructure Loans

China’s leaders maintain that the structure of the world economy is changing. They argue that from the point of view of developing economies the liberal free-market globalisation promoted by institutions such as the World Trade Organisation and the World Bank has not produced fair results. Chinese commentators are asserting that “in a globalised world, there are two key mechanisms: one is liberalization, while the other is co-operation”. Beijing depicts the Belt and Road Initiative as policy based on cooperation and invokes it’s already much used vision of “a common prosperity” in relation to the Belt and Road Initiative. Common prosperity is to sit alongside the win/win, south-south cooperation claims that Beijing has keenly rehearsed during the “going global” period. The cooperative approach of the Belt and Road Initiative is to

21. Dornan, M., ABC News Interview, 27 août 2014 (27 août).

22. Dornan & Brant, *op. cit.*

23. *Ibid.*

be promoted, extended and operationalised with newly established financial institutions. The Asian Infrastructure Development Bank [the AIIB] is the most important of these financial institutions²⁴.

The AIIB's brief is to focus its considerable financial resources on infrastructure development including "energy and power, transportation and telecommunications, rural infrastructure and agriculture development, water supply and sanitation, environmental protection, urban development and logistics..." The Bank is slated to be a new multilateral lender paralleling the Asian Development Bank, "not as a rival but a complementary bank". Membership of the AIIB has grown rapidly (with 57 founding members by the middle of 2015). China holds approximately a thirty percent share: the largest share-holder with veto power over major decisions, though this veto power is not intended to be permanent. China expects to have "about 26.6 percent of total voting rights²⁵".

Beijing is keen to point out that the AIIB's public procurement contracts will be open to all countries, not just those from member countries. While a number of other financial institutions promoted under the Belt and Road initiative are geographically specific, Beijing is presenting the AIIB "as an open and inclusive multilateral lender..."²⁶

The emergence of the AIIB and other financial institutions such as the Silk Road Infrastructure Bank points to a greater commercialisation and routinisation of Chinese loans to developing countries. It has been noted that "the AIIB reflects China's new eagerness to institutionalise its official lending abroad, which has been generous but contentious²⁷".

While most Chinese development assistance has come in the form of concessional loans that are attractive to Pacific Island governments, and even though Beijing can influence/or provide direction for decisions taken by the Exim Bank (the bank described in Chinese sources as a 'government-backed policy bank), the room for manoeuvre over repayments has been less than some Pacific Island governments have expected. The Tongan government's experience demonstrates this point. The Tongan government asked for debt forgiveness on its large Exim Bank loans and was offered only a deferral on repayment until 2018. With the same length for the loan this meant that loan repayments will increase once they commence²⁸.

An assessment published in 2015 noted that Tonga's public debt stood at nearly 50% of the country's GDP and that \$US112.4 million of the country's

24. Zhang Y., *op. cit.*; « China Unveils Action Plan on Belt and Road Initiative », *Xinhua*, 2015 (28 mars); and « Key Features of the AIIB », *China Daily*, 2015 (30 juin).

25. « Key Features of the AIIB », *op. cit.*

26. *Ibid.*; « AIIB "No Challenge" to Others' Authority », *China Daily*, 2015 (30 juin); and « Inclusiveness of AIIB Lays Ground for Common Growth », *China Daily*, 2015 (30 juin).

27. « The AIIB The Infrastructure of Power », *The Economist*, 2016 (2 juillet).

28. « Tonga's Bid to Write-off Chinese Loan Unsuccessful Country Borrowed \$119 million for Reconstruction of Nuku'alofa », *Matangi Tonga Magazine*, 5 septembre 2014

\$US174.2 million external debt is owed to China's Exim Bank²⁹. (There are stories of Chinese contractors even marketing their project by offering the likelihood that a loan will be forgiven or converted to a grant at some time in the future)³⁰. And now, with the priorities of the Belt and Road Initiative coming into play, the amount of room to manoeuvre (limited as it has been for Tonga) over concessional loans granted for infrastructure projects can be expected to shrink to the point where it disappears altogether.

When agreeing to loans, including concessional loans for infrastructure projects, Pacific Island governments will be operating on an equal basis with numerous other governments. The AIIB's operations are expected "to strictly follow the internationally accepted principles laid out jointly by its equal members". In other words, the establishment of the AIIB and other infrastructural financial institutions as a part of the Belt and Road Initiative, will, we must expect, mark the complete routinisation of loan provision, including concessional Exim Bank loans provided to governments of Pacific Island countries. The Exim Bank is itself heavily involved in directly financing projects that come under the umbrella of the Belt and Road Initiative and has already been publicly commended by Beijing for its routinized approach³¹.

A Final Point: "Embedded Conditionality"

The way Chinese enterprises and Chinese state-owned banks have operated in concert when promoting infrastructure projects in host developing countries has been usefully identified as "embedded conditionality". An issue now being discussed in this context is the "tied" nature of Chinese loans. For example, "to qualify for "Exim bank's concessional loans" Pacific Island governments must allow that "the contractor be a Chinese company and (in principle) at least 50 percent of materials must be procured from China³²".

Beijing has long declared that development assistance provided is "no strings" assistance. This claim has underpinned Chinese exceptionalism when compared to Western providers of development assistance, but the claim is now challenged. Commentators are asking just "how devoid of conditionality Chinese bilateral lending actually is"? They note that concessional loans have become central components of financing Chinese... operations abroad" and then recognise the attendant "indirect forms of conditionality associated with

29. « Tonga's Public Debt Stands at Nearly 50 % of GDP », *Pacific Islands Report*, 2015 (30 novembre). See also « Tonga's External Debt ».

30. Dornan & Brant, *op. cit.* See also Dornan, ABC Interview, *op. cit.*

31. « China Exim Bank Boosts Lending to Belt and Road Projects », *Xinhua*, 2016 (14 janvier).

32. Dornan & Brant, *op. cit.*

Chinese bilateral lending³³. Recipient countries have been required to adhere to a number of project-related demands regarding the use of Chinese contractors and sub-contractors, as well as being required to use China-sourced technology, equipment suppliers, and management. There is also the on-going issue of the use of Chinese contract workers. The “no strings” approach has been pushed aside³⁴.

Beijing does not make demands for outright changes of a country's economic policy (for example loan conditions attached to World Bank and International Monetary Fund [IMF] funding) and there is no demand from Beijing that good governance be practised as a condition of loan provision, but there are conditions attached to Chinese loans for infrastructure projects. This situation is increasingly presented as “embedded conditionality.”

Conclusion

China's Belt and Road is a proactive strategy in a world where developing countries are recognised as increasingly important. China is portrayed by its leaders as a country that “can play a special role... as a major player to provide key inputs ranging from capital to technology³⁵”. China is to be seen as a benevolent development partner promoting a common prosperity, a win-win approach and south/south cooperation. Beijing is promoting the Belt and Road as “an important initiative for co-operation through an innovative approach toward sharing responsibility, resources and benefits³⁶”. On the ground, the Belt and Road Initiative will further promote the export of China's “huge infrastructure-building capacity” predicated on large state-owned companies competing for projects in concert with funding made available through Chinese state-owned banks.

Developing countries, by definition, have what Chinese commentators like to refer to as a significant “infrastructure deficit³⁷”. For developing countries engaged in trade and investment with China there are obvious benefits afforded by the construction of new roads, ports, power plants, hospitals, schools, government buildings, housing, agricultural and environmental projects and research centres. It is a win/win situation, but there is a clear need for host countries to proceed with caution.

33. Masttlin M. et Nojonen M., « Conditionality and Path Dependence in Chinese Lending », *Journal of Contemporary China*, 2015, vol. 24,

34. *Ibid.*

35. Zhang Yunling, *op. cit.*, p. 2-3.

36. « China Unveils Action Plan on Belt and Road Initiative », *op. cit.* and « Commentary: “Belt and Road” Initiative to Benefit Asia, Beyond », *op. cit.*

37. « China Outbound Investment Surge Reinforces Growth Confidence », *China Daily*, 12015 (17 novembre); « Full Text: Vision and Actions and Jointly Building Belt and Road », *Xinhua*, 2015 (28 mars); and Zhang Yunling, *op. cit.*

At the Guangzhou China-Pacific development forum in 2013, eight Pacific Island leaders were told they could access \$1 billion in concessional loans and a further \$1 billion in commercial loans for development projects³⁸. The temptation that comes with such offers is obvious. Politicians and governments will want to accept Chinese financing in order to secure fast-track economic development that, at least in the immediate future, will bolster their political legitimacy. There are also demands being made by Chinese contractors. The contractors are keen to secure infrastructure development projects. In the Pacific, as elsewhere, Chinese contractors have been making direct approaches to government ministers. In this context I have taken particular note of Dornan's and Brant's research. They have concluded that the demands made Chinese contractors are "managed in some countries to a certain degree", but in other Pacific Island countries "it has been more problematic". Dornan and Brant's work is supported by studies undertaken in other developing countries where China's exotic mix of companies seeking infrastructure projects and finance is evident and will increase under the Belt and Road Initiative³⁹.

Western commentators have noted that China's bilateral lending practices have been building the country's financial power in addition to its already considerable trade power⁴⁰. At the same time, there is a further issue that developing countries hosting Chinese companies engaged in significant infrastructure projects will now have to accommodate. This is the more routinized and standardised approach to economic risk and loan repayments that will be practised by the newly established Belt and Road Bank (the AIIB) with its fifty-seven nation membership (and a long line of further countries flagging their membership ambitions, including Fiji "looking at becoming full member of Asian Infrastructure Investment Bank"⁴¹). We must expect the AIIB to have routinized standards and governance in line with current global norms and expectations. This means that host debtor countries such as Tonga cannot expect flexible or special treatment due to straightened economic circumstances. The AIIB's approach will create pressure for a uniform regulatory approach to repayments to be taken by banks including China's Exim Bank⁴².

38. « Conference to Explore Opportunities Along the Silk Road », *China Daily*, 2015 (23 novembre).

39. Dornan, ABC Interview, *op. cit.* and Dollar, *op. cit.*

40. European Council on Foreign Relations, *op. cit.*

41. Simmons M., « Fiji Looks at Becoming Full Member of Asian Infrastructure Investment Bank », *Pacific Island Report*, 2016 (27 juin) [<http://www.pireport.org/artivcles/2016/06/27/fiji-looks-becoming-full-member-asian-infrastructure-investment-bank>].

42. Dollar, *op. cit.*

Résumé : La Chine, l'initiative « Une ceinture, une route » et le Pacifique. Entreprises, contrats et financements

En 2013, le président chinois a annoncé l'initiative de la « ceinture économique de la route de la soie » et un peu plus tard la « route de la soie maritime du *xxi*^e siècle », dénommée ensuite internationalement « One Belt One Road » (OBOR), « Une ceinture, une route ». Il y aura des retombées pour les États du Pacifique. L'initiative prévoit une intégration des marchés et une amélioration de l'efficacité et de la sécurité en matière d'attribution de ressources « en augmentant la connexion entre l'Asie, l'Europe et l'Afrique et les mers adjacentes » et en créant des « corridors économiques » qui favoriseront l'efficacité de la logistique.

Cette vision économique est extrêmement ambitieuse et utilisera une part significative du surplus de la production nationale chinoise. Les entreprises chinoises bénéficieront de cette opportunité élargie pour conduire des programmes d'infrastructures dans les pays qui accueillent cette initiative. Les pays en question, particulièrement ceux en développement, recueilleront également des bénéfices. Leur « déficit d'infrastructures » bénéficiera de projets tels que la construction de nouvelles routes, de voies ferrées, de facilités portuaires, de logements, d'hôpitaux, d'écoles, de bâtiments gouvernementaux, de stades pour les rencontres sportives, de générateurs d'énergie (y compris les énergies renouvelables), de réseaux améliorés pour les adductions d'eau et l'établissement de projets agricoles.

Cet exposé reconnaît les bénéfices attendus par ces pays en développement, mais pose des questions sur le prix à payer par ces mêmes pays, lesquels incluent les États insulaires du Pacifique. Les contrats offerts cherchent à dégager un profit maximal pour les entreprises chinoises ; et les prêts bonifiés qui financent les projets chinois de création d'infrastructures devront être remboursés.

Les pays insulaires du Pacifique ont une longue histoire de récipiendaires d'aide internationale et, dans ce contexte, si un pays du Pacifique pouvait plaider pour des ajustements si le contexte avait changé, mais dans un système de financements de plus en plus standardisés sous la coupe du programme chinois « Une ceinture, une route », on peut s'attendre à ce que les demandes d'aménagement, dans l'avenir, ne soient guère entendues.

Les diplomaties sanitaires de Taïwan et de la Chine dans le Pacifique Sud: quels enjeux identitaires et sécuritaires?

Vincent Rollet

Enseignant-chercheur à l'Institut d'études européennes de l'université Wenzao, Kaohsiung (Taïwan) et chercheur associé au Centre d'Études Français sur la Chine contemporaine (CEFC), Taipei

Sur les vingt-deux alliés diplomatiques de Taïwan, six se situent dans le Pacifique Sud, ce qui fait de cette région une zone géopolitique et stratégique d'importance pour les autorités taïwanaises. De son côté la Chine qui entend bien limiter l'espace diplomatique de Taïwan a depuis plus d'une décennie intensifié ses relations avec de nombreux pays de la région et a ainsi renforcé sa présence dans le Pacifique Sud en vue notamment de convaincre les alliés de Taïwan de se tourner plutôt vers elle.

Dans le cadre de cette concurrence, l'aide publique au développement (APD) représente un instrument central des politiques étrangères chinoises et taïwanaises à l'égard du Pacifique Sud, notamment dans le domaine de la santé. Après être revenu sur la tension qui caractérise les relations entre Taïwan et la Chine et avoir expliqué comment et à travers quels instruments celle-ci s'exprimait dans le Pacifique Sud (1), on s'intéressera d'une part aux diplomaties sanitaires de Pékin et de Taipei pour en évoquer la nature et les spécificités (2) et d'autre part, à ce que Taïwan et la Chine convoitent dans le Pacifique Sud à travers leurs diplomaties sanitaires (3).

Taïwan et la Chine dans le Pacifique Sud: Contextualisation politique et instruments diplomatiques

Contextualisation

Aujourd'hui sur les vingt-deux alliés diplomatiques de Taïwan, six – Kiribati, Nauru, Tuvalu, les Îles Salomon, les Îles Marshall et Palau – se situent dans le Pacifique Sud, ce qui fait de cette région une zone géopolitique et stratégique d'importance pour Taipei. De son côté, la Chine est reconnue diplomatiquement par les dix autres pays membres du Forum des Îles du Pacifique: l'Australie, les Îles Cook, les États fédérés de Micronésie, Fidji, la Nouvelle-Zélande, Niue, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga et Vanuatu.

En réalité, peu de changements sont intervenus dans le nombre de pays alliés du Pacifique depuis une quinzaine d'années puisque depuis 2000, d'une part aucun pays du Pacifique Sud n'a décidé de reconnaître la Chine au détriment de Taïwan et que seul Kiribati a préféré Taïwan à la Chine comme allié diplomatique (2003). Reste que, ceci ne signifie pas pour autant que certains alliés diplomatiques de Taïwan – comme les Îles Salomon – n'ont pas contemplé l'idée de reconnaître la Chine, ni même que Taïwan et la Chine n'aient pas cherché à influencer les pays de la région. Bien au contraire. À cet égard, parmi les instruments utilisés par Pékin et Taipei dans le cadre de cette joute diplomatique, l'APD a souvent été privilégiée.

L'APD comme instrument du jeu diplomatique sino-taïwanais dans le Pacifique Sud

L'APD offerte par Taïwan et la Chine à leurs alliés du Pacifique sous la forme de projets de coopération dans divers domaines, de prêts préférentiels ou de soutien au budget national, qui bien qu'officiellement destinés à améliorer le quotidien des populations locales, représente également un moyen pour ces deux pays de concrétiser leur alliance et par là de maintenir voire de renforcer leurs relations avec les pays du Pacifique. Si cette assistance a pu améliorer le quotidien des populations locales, elle fut également critiquée parce qu'elle ne bénéficiait qu'à un nombre restreint de personnes, ne contribuait pas à l'amélioration de la gestion locale, ou encore parce qu'elle bénéficiait principalement aux entreprises taïwanaises et chinoises qui la mettaient en œuvre¹.

Par ailleurs, dans le contexte de la rivalité diplomatique sino-taïwanaise, cette APD a également été instrumentalisée d'une part par la Chine et Taïwan, mais également par les pays récipiendaires qui ont su faire jouer la concurrence entre ces deux pays afin de bénéficier d'un maximum de soutien en échange

1. Chien S-S, Yang T-P, Wu Y-C, « Taiwan's Foreign Aid and Technical Assistance in the Marshall Islands », *Asian Survey*, vol. 50, n. 6, p. 1184-1204.

de leur reconnaissance. Une APD qui a donc été parfois particulièrement généreuse sans pour autant avoir été planifiée ou être efficace en termes de développement, ni même être une priorité pour le pays récipiendaire. En plus de ce gaspillage financier, on retiendra également l'explosion des montants de l'aide, l'augmentation de la dépendance des pays du Pacifique Sud à l'égard de cette aide, une absence totale de transparence et l'augmentation de la corruption locale.

Or, c'est bien cette situation souvent qualifiée de « diplomatie du dollar » qui a caractérisé l'engagement de la Chine et de Taïwan dans le domaine de l'APD dans le Pacifique depuis les années 1980, et qui fut critiquée dans les pays récipiendaires ainsi que par l'Australie et le Japon qui voient d'un très mauvais œil cette rivalité diplomatique notamment pour ses conséquences désastreuses en termes de gouvernance locale et de développement régional.

Une trêve diplomatique dans le Pacifique Sud?

Cela étant, en 2008, le président taïwanais, Ma Ying-jeou, considéra que Taïwan ne pouvait plus se permettre de continuer à jouer ce jeu qui était devenu économiquement insoutenable. Il proposa alors d'adopter une « diplomatie flexible » dont les objectifs principaux étaient d'améliorer les relations entre Taipei et Pékin et le « statut international » de Taïwan. Une composante principale de cette nouvelle approche consista à déclarer une « trêve diplomatique » entre la Chine et Taïwan qui devait signer l'arrêt de la joute diplomatique à coups d'aide extérieure. Si Pékin n'accepta pas officiellement ni ne commenta cette proposition, sous la présidence de Ma Ying-jeou, les choses semblent s'être stabilisées puisque ni Taïwan ni la Chine n'ont subi de revers diplomatiques. L'unique tentative d'un allié diplomatique de Taïwan – la Gambie – de se tourner vers la Chine en 2013 se solda par une non-reconnaissance de Pékin.

C'est dans ce contexte que nous nous intéresserons aux diplomaties sanitaires chinoises et taïwanaises dans le Pacifique Sud en nous interrogeant sur ce que Taipei et Pékin convoitent à travers cet instrument diplomatique particulier.

Nature des diplomaties sanitaires taïwanaise et chinoise dans le Pacifique Sud

Cadre de la coopération sanitaire avec le Pacifique Sud

La coopération sanitaire taïwanaise et chinoise avec le Pacifique s'inscrit d'une part dans des accords sanitaires bilatéraux et d'autre part, dans un cadre multilatéral et régional.

C'est à partir de 2004, que Taïwan signa la majorité de ses accords sanitaires bilatéraux avec les pays alliés du Pacifique Sud. En général, dans le cadre de ces accords, les signataires proposent de tenir des forums réguliers sur la santé, de former le personnel médical local, de travailler au renforcement des institutions médicales et enfin d'ouvrir à Taipei un Centre de recherche sur la santé austronésienne. En 2005, Taïwan signa un accord de coopération similaire avec Kiribati et, cette année-là, les principales institutions médicales taïwanaises furent encouragées à établir des relations de coopération avec leurs homologues du Pacifique.

Jusqu'ici la Chine n'avait pas pris l'habitude de signer avec ses alliés du Pacifique des accords sanitaires bilatéraux car ce domaine était inclus dans les accords économique et technique. Or depuis 2015, cherchant à mettre en avant cette coopération, Pékin signe de tels accords à l'instar de celui signé avec Fidji en avril 2015 qui cible le renforcement du système sanitaire de l'île². L'année 2006 restera une année importante pour la dimension multilatérale et régionale de la coopération sanitaire entre Taïwan, la Chine et leurs alliés diplomatiques dans le Pacifique Sud.

En effet, cette année-là furent organisés d'une part le 1^{er} Forum sur la coopération et le développement économique entre la Chine et les Îles du Pacifique, à Fidji, d'autre part, en septembre, le 1^{er} Sommet entre Taïwan et ses alliés du Pacifique, à Palau.

Pékin profita du Forum pour confirmer son engagement bilatéral et pour annoncer un programme régional de trois ans de délivrance d'antipaludéens à tous les pays du Pacifique³. Lors du 2nd Forum sur la coopération et le développement économique entre la Chine et les Îles du Pacifique organisé en novembre 2013 à Guangzhou, Pékin confirma sa politique régionale de soutien au développement de programmes médicaux et de santé publique, de construction d'infrastructures médicales, d'envoi d'équipes médicales chinoises et de dons de matériel dans le domaine de la lutte contre le paludisme⁴.

De son côté, Taipei profita du 1^{er} Sommet entre Taïwan et ses alliés du Pacifique pour organiser le 1^{er} Forum sur la santé entre Taïwan et Îles du Pacifique qui fut à l'origine de l'Alliance médicale Taïwan-Pacifique dont la mission principale était de développer un modèle régional de coopération sanitaire promouvant la présence sur le long terme de professionnels de la santé taïwanais, ainsi que l'envoi annuel de missions médicales en fonction des besoins des pays. Lors du 2nd Sommet tenu à Majuro le 12 octobre 2007 grâce au soutien

2. Embassy of PRC in Fiji, « China and Fiji signs MOU on Health Cooperation », 16 avril 2015. Cf. : <http://fj.china-embassy.org/eng/xw/t1255197.htm>

3. « Wen's Speech at Opening of China-Pacific Island Forum », 5 avril 2006. http://www.gov.cn/english/2006-04/05/content_245681.htm

4. « China and Pacific Island Countries – Our Ship of Friendship and Cooperation will Keep Forging Ahead », Address by H.E. Wang Yang, Vice Premier of the State Council of the PRC, 8 novembre 2013. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/t1098933.shtml

financier et logistique de Taïwan, la coopération médicale et sanitaire fit partie des points prioritaires de l'agenda⁵. Si le 3^e Sommet initialement prévu à Kaohsiung (Taïwan) n'eut pas lieu à cause des élections taïwanaises, le 4^e Sommet organisé en novembre 2009 dans les Îles Salomon se concentra sur l'amélioration des systèmes de santé dans le Pacifique Sud⁶. En 2010, 2011 et 2012, les Sommets furent annulés par le président Ma pour des raisons logistiques⁷. Néanmoins, les observateurs y ont plutôt vu une conséquence logique de la trêve diplomatique et la volonté de ne pas irriter Pékin en donnant l'impression de créer un second bloc de pays du Pacifique hostile à la Chine. Ainsi, l'arrivée de Ma au pouvoir signa la fin des rencontres multilatérales entre Taïwan et ses alliés du Pacifique pour un retour aux rencontres bilatérales traditionnelles. C'est dans ce contexte que s'est alors poursuivie la diplomatie sanitaire de Taïwan dans le Pacifique Sud.

Nature de la coopération sanitaire de Taipei et de Pékin avec le Pacifique Sud

Envoi d'équipes médicales taïwanaises et chinoises

Taïwan et la Chine ont déployé dans le Pacifique Sud des équipes médicales afin de prodiguer des soins à la population locale soit sur le long terme soit sur le court terme.

Très tôt, la Chine a fait le choix d'envoyer et d'installer au sein des institutions hospitalières locales des équipes médicales pour une période de deux ans afin de soutenir et de former les professionnels de la santé locaux. À ce titre, depuis 1986, la Chine envoie tous les deux ans une équipe médicale chinoise à Samoa⁸ et à Vanuatu⁹.

Ce n'est que depuis 2007 que Taipei a installé des équipes médicales sur le long terme au sein d'institutions hospitalières locales. Ceci s'est matérialisé dans les Îles Salomon¹⁰ et dans les Îles Marshall¹¹ avec la création de Centres de santé de Taïwan (台灣衛生中心) où sont installées pour deux ans les équipes médicales taïwanaises. Leur rôle est de commencer des projets sanitaires et médicaux à l'instar du programme de lutte contre les parasites dans les Îles

5. « Taiwan-Pacific Allies Summit to highlight Regional Issues », *China Post*, 10 octobre 2007.

6. « Solomon Islands will host the Taiwan-Pacific Allies Summit », *Solomon Times*, 23 avril 2009

7. « Taiwan cancels Pacific Summit » *Australia Plus*, 3 janvier 2012.

8. « China aids Health Service », *Samoa Observer*, 11 mars 2015.

9. Embassy of PRC in Vanuatu, « The 10th Chinese medical team arrived in Port Vila », 1^{er} avril 2015, cf. <http://vu.chineseembassy.org/eng/xwdt/t1251047.htm>

10. « Taiwan Health Team to fight Hookworm », *Solomon Star*, 20 mars 2009, <http://www.Taiwanembassy.org/public/Data/93208304571.jpg>

11. Taiwan Diplomatic Mission, « Taiwan Health Minister's Address for Ceremony of signing MOU », 14 avril 2008. Cf. <http://www.Taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=57791&ctNode=2240>

Salomon, de développer des programmes de formation, soutenir le service de consultation de l'hôpital où elle réside, de coordonner les activités des missions médicales de courte durée et de coopérer avec les organisations internationales travaillant sur place¹².

Reste que, dans le cadre de sa coopération sanitaire avec ses alliés du Pacifique Sud, Taipei semble avoir privilégié l'envoi de missions médicales de courte durée (deux semaines). Ainsi, entre 2006 et 2012, Taïwan aurait envoyé 46 missions médicales de courte durée dans le Pacifique Sud représentant 417 professionnels de la santé et des soins apportés à plus de 32 000 personnes¹³. Ces missions fournissent des soins aux patients au sein d'une institution hospitalière locale et organisent de courtes formations destinées aux personnels de la santé locaux¹⁴. Ce mode de coopération sanitaire a donc été largement privilégié depuis 2008 par Taipei notamment pour son coût bien inférieur à celui que représente l'installation d'une équipe médicale sur le long terme.

De son côté, la Chine n'a pas fait le choix d'envoyer des missions médicales de courte durée chez ses alliés du Pacifique Sud du moins jusque très récemment. En effet, en 2014, pour la première fois, Pékin envoya dans le cadre de sa « Mission Harmonie 2014 » un hôpital flottant dans la région afin de prodiguer des soins sur le court terme. Si depuis plusieurs années, la marine nationale taïwanaise dans le cadre de ses visites annuelles dans le Pacifique Sud amène à bord d'un de ses pavillons une équipe de médecins¹⁵, la récente « diplomatie sanitaire navale » de Pékin est d'une tout autre dimension. En effet, l'hôpital flottant – Peace Ark Naval Hospital Ship – qui se rendit en 2014 sur les Îles Tonga, à Fidji, sur les Îles Vanuatu et en Papouasie-Nouvelle-Guinée¹⁶, avait à son bord plus de 130 professionnels de la santé chinois, était muni de 300 lits, de huit salles d'opération, de plus de 200 appareils médicaux et d'un hélicoptère¹⁷, qui devaient permettre de prodiguer gratuitement une assistance médicale. Au final, ce déplacement aura permis de soigner et de conseiller plus de 4 000 patients dans chaque pays visité. Ainsi si Pékin n'a pas pris l'habitude d'envoyer des missions médicales de courte durée chez ses alliés du Pacifique, la seule fois où elle l'a fait en 2014, elle a soigné en une semaine un nombre de patients équivalant à la moitié des patients traités par les missions médicales taïwanaises de courte durée sur une période de six ans.

12. « Taiwan Docs, Nurse Here to serve », *Solomon Star*, 19 mars 2009 ; Taiwan Healthcare Center Project launched, *Island Sun*, 19 mars 2009, p. 5.

13. Chiu Y-W and al., « A Comparative Study of Taiwan's Short-Term Medical Missions to the South Pacific and Central America », *International Health and Human Rights*, 2012, p. 12-37.

14. « First Neonatal Resuscitation Program executed by Taiwan Professors », *The Island Sun*, 9 août 2012.

15. « Taiwan Navy visits Tamboko », *Solomon Star*, 22 avril 2015.

16. « China's Peace Ark starts Medical Assistance Mission in Fiji », *Xinhuanet*, 22 août 2014 ; « Chinese medical ship treats 4 000 Tongans », *Radio New Zealand International*, 25 août 2014.

17. « We got a Peek Inside China's Hospital Ship », *Medium*, cf. 2014 <https://medium.com/war-is-boring/we-got-a-peek-inside-chinas-hospital-ship-10b8e4d9c059>

Projets infrastructurels sanitaires et médicaux.

Le soutien apporté par Taïwan et la Chine aux pays du Pacifique Sud dans le domaine médical et sanitaire se matérialise également sous la forme de projets infrastructurels. Une fois encore une nette différence existe entre Taïpei et Pékin.

En effet, alors qu'elle a eu l'occasion de le faire au Burkina Faso et au Malawi, Taïwan n'a jamais financé la construction d'hôpitaux dans le Pacifique Sud. Le choix qui a été fait fut plutôt celui de projets de rénovation ou de renforcement des capacités infrastructurelles. Ainsi en 2005 dans les Îles Salomon, Taïwan déboursa 10 millions US \$ pour la rénovation de l'Hôpital de Honiara et la construction d'un laboratoire tout équipé pour lutter contre la fièvre dengue, d'une salle d'accouchement et d'une salle de soins prénataux qui ouvrirent en 2014¹⁸.

Si les projets infrastructurels de Pékin ont débuté sous la forme de projets d'extension d'hôpitaux ou de construction de centres de santé, depuis 2009, Pékin propose aux autorités nationales des prêts pour financer la construction d'hôpitaux qui sont par ailleurs souvent construits par des entreprises chinoises du bâtiment. Ainsi en 2009, la Chine accorda un prêt de 11 millions de dollars aux Îles Fidji afin de construire l'hôpital de Nuava (22 lits) qui ouvrit en 2014¹⁹ et offrit à Samoa en 2010 un prêt de 130 millions de dollars pour la construction par le Shanghai Construction Group de l'hôpital national de Motootua qui a ouvert ses portes en 2015²⁰. Une fois encore le niveau de l'aide chinoise est sans comparaison avec le montant de l'aide taïwanaise.

Dons d'équipements médicaux et de médicaments

Taïwan comme la Chine ont fait des dons de manière plus ou moins récurrente et prenant des formes multiples : dons financiers pour l'achat de matériel médical et pour le recrutement d'un professionnel de la santé ou encore dons d'équipements hospitaliers, de médicaments et de véhicules hospitaliers. Entre 2000 et 2015, Taïwan a eu recours à ce type d'aide de manière plutôt récurrente avec plus de la moitié de ses alliés du Pacifique Sud et notamment en direction des Îles Salomon.

Du côté chinois, entre 2000 et 2008, seuls cinq projets de dons de matériel et de médicaments auront vu le jour dont trois à destination de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, un pour le Timor Oriental et un pour Samoa. Depuis 2008, Pékin n'a fait que quelques dons épisodiques de matériels et de médicaments en direction de ses alliés du Pacifique Sud²¹.

18. « Taiwan Puts 10 million into Honiara Hospital Project », *Solomon Star*, 21 septembre 2006.

19. Embassy of PRC in Fiji, « China Aided Navua Hospital Project initiated », 30 novembre 2011. Cf. <http://fj.china-embassy.org/eng/zfgx/t630011.htm> ; « New multi-million dollars Navua Hospital open its doors », Fiji One TV, 31 juillet 2014.

20. « \$70m Phase of the New Hospital Opens », *Samoa Observer*, 2 juillet 2013.

21. « China aids health service », *Samoa Observer*, 11 mars 2015.

Ce que Taïwan et la Chine convoitent à travers leurs diplomaties sanitaires dans le Pacifique Sud

Diplomatie sanitaire et intérêt national: cadre analytique

S'interroger sur ce que Taïwan et la Chine convoitent dans le Pacifique Sud à travers leur diplomatie sanitaire revient à se poser la question des motivations d'un tel instrument diplomatique. Si l'on s'en tient à la diplomatie sanitaire *bi-latérale*, parmi les principales motivations de la diplomatie, on retiendra tout d'abord l'amélioration de la santé des peuples avec l'idée que celle-ci est aussi une des conditions indispensables au développement humain et économique.

Cela étant, les études relatives au lien entre santé et politique étrangère révèlent aussi combien la diplomatie de la santé est fortement motivée par les intérêts nationaux des acteurs qui la mettent en œuvre²². Par « intérêt national », il faut tout d'abord entendre ce qui lui importe en premier lieu²³, c'est-à-dire assurer sa sécurité. Ainsi Raymond Aron souligne-t-il que « chacun, individu ou unité politique, a pour premier objet la sécurité ». Kenneth Waltz, quant à lui, estime que « dire qu'un pays agit au nom de l'intérêt national, signifie qu'il a examiné toutes les exigences de sa sécurité, et tente de les satisfaire²⁴ ». Avec l'évolution de la notion même de sécurité²⁵, d'une part ces exigences de sécurité s'évoquent également en termes économiques, sociales ou encore environnementales, et d'autre part, les menaces sécuritaires se sont diversifiées pour passer de la menace militaire exogène à un ensemble de défis comme le crime organisé, la dégradation de l'environnement ou encore les épidémies. Dans ce contexte, la diplomatie sanitaire serait ainsi également motivée par les exigences de sécurité des États qui en sont à l'origine.

Simultanément, une seconde interprétation de l'intérêt national repose sur l'idée défendue par le courant constructiviste des Relations internationales qui considère que les États chercheraient par leurs comportements à satisfaire une série d'intérêts – des *intérêts nationaux* – qui découlent en définitive des *identités* de l'État. Ce courant considère ainsi que ces identités représentent « le fondement des intérêts » car « un acteur ne peut savoir ce qu'il veut avant de savoir ce qu'il est²⁶ ». Les tenants de cette approche proposent de prendre en considération la variable identitaire afin d'expliquer le comportement d'un État sur la

22. Feldbaum H. et Michaud J., « Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests », *Plos Medicine Global Health Diplomacy series*, vol. 7, n° 4, avril 2010.

23. Battistella D., « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in Charillon F. (éd.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 143.

24. Waltz K., *Theory of International Politics*, Adisson-Westley, Reading (Mass.), 1979, p. 134.

25. Buzan B., Waever O. et de Wilde J. (eds.), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Westview Press, 1998.

26. Wendt A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 231.

scène internationale. Ainsi, la politique étrangère serait guidée par des intérêts nationaux qui trouveraient racine dans les identités de l'État. À partir de là, cette approche approfondit l'analyse des identités et en propose une typologie. Il considère ainsi que les États sont « des acteurs dont le comportement est motivé par une variété d'intérêts enracinée dans des identités corporatives, de type, de rôle et collective²⁷ ». Par « identité corporative », ce courant entend les traits spécifiques qui font d'une entité sociale, une entité en tant que telle et distincte des autres entités. Dans le cadre des Relations internationales, l'entité considérée comme étant un État possède ainsi pour se différencier d'autres acteurs comme les entreprises, ou les ONG : un territoire, des frontières précisément délimitées, des institutions et le monopole de la violence légitime. L'« identité de type » concerne certaines caractéristiques que les États partagent notamment celles relatives au type de régime politique ou à la forme d'État (État fasciste, démocratique...), aux systèmes économiques, voire aux systèmes sanitaires. Vient ensuite l'« identité de rôle » qui ne dépendrait pas uniquement des croyances des décideurs politiques et de la politique intérieure, mais qui serait également conditionnée par la structure sociale de la politique internationale et par les normes qui la composent. Enfin, l'« identité collective » qui concerne le processus cognitif d'identification d'un État avec un ou plusieurs autres États dans un certain nombre de domaines spécifiques²⁸.

À la lumière de ces deux interprétations complémentaires de l'intérêt national, on déduira que les diplomaties sanitaires de Taïwan et de la Chine dans le Pacifique Sud possèdent à la fois une dynamique sécuritaire mais également identitaire. En d'autres termes, ce qui serait convoité par Taïwan et la Chine à travers leurs diplomaties sanitaires dans le Pacifique Sud concerne d'une part la construction de leurs identités sur la scène internationale et d'autre part leur propre sécurité. C'est ce que nous proposons d'illustrer dans la partie suivante.

Une diplomatie sanitaire dans le Pacifique Sud au service de la construction identitaire de Taïwan et de la Chine sur la scène internationale

Une quête de reconnaissance de l'identité corporative: Taïwan/Chine

Le fait que dans le Pacifique Sud, Pékin et Taipei prodiguent une assistance médicale uniquement à leurs alliés diplomatiques respectifs octroie à cette aide le statut d'instrument politique au service de la quête de reconnaissance de la nature étatique de leur identité corporative. En effet, alors que ceci ne se vérifie pas toujours dans d'autres régions comme l'Afrique ou l'Asie, Taïwan et la Chine ont dans le Pacifique Sud lié leur aide sanitaire à la reconnaissance de leur statut d'État. La décision d'apporter une aide médicale et sanitaire à un

27. *Ibid.*, p. 233.

28. *Ibid.*, p. 233-235.

allié du Pacifique Sud représente donc pour Pékin et Taïwan une manière de remercier cet allié de sa reconnaissance ainsi qu'une façon de le conforter dans le choix diplomatique qu'il a fait.

Cette volonté de faire de cette diplomatie sanitaire un instrument au service de la reconnaissance de la nature étatique de l'identité corporative est notamment perceptible du côté taïwanais dans les discours des acteurs de cette diplomatie. Ainsi selon une étude récente, 71 % des professionnels taïwanais de la santé engagés dans des missions médicales dans le Pacifique Sud considèrent le renforcement des relations diplomatiques de Taïwan comme une des principales attentes de ce type d'assistance internationale²⁹.

Une dynamique également très intéressante et directement liée à cette volonté taïwanaise de défendre la nature étatique de l'identité corporative de Taïwan, concerne la manière avec laquelle Taipei a cherché à mettre en avant l'existence de défis sanitaires communs (diabète, maladies cardio-vasculaires, hypertension) à Taïwan et aux pays d'Australasie, et expliqué cette similitude par les liens ethniques qui existent entre eux mais également par leur statut insulaire. Une manière de présenter Taïwan comme une « nation du Pacifique » et de « déconnecter » Taïwan de la Chine et d'infirmier l'idée que Taïwan serait une « province » de la Chine.

Si un certain nombre d'observateurs affirment que dans le cadre de la « trêve diplomatique » Pékin et Taipei ont arrêté l'instrumentalisation de l'aide au service de la reconnaissance de la nature étatique de leur identité corporative, un certain nombre de tendances dans le domaine de la santé nous invitent à être plus sceptiques quant à cette observation. Il semble en effet que dans le Pacifique Sud, l'engagement de Pékin dans le domaine de la santé soit de plus en plus marqué. Pour preuve la venue historique de l'hôpital flottant chinois dans la région, la multiplication de projets de construction d'infrastructures hospitalières ainsi qu'un ensemble d'initiatives proposées et de promesses faites aux alliés du Pacifique Sud dans le domaine de la santé, comme si Pékin était en train de renforcer un de ses nombreux instruments de persuasion auprès des pays du Pacifique Sud sans pour autant s'en servir actuellement. Notons ici que cette tendance s'est poursuivie après la victoire de la candidate du Parti Démocratique Progressiste à Taïwan, Tsai Ying-wen, à l'élection présidentielle (2016). En résumé, dans le cadre de leurs diplomaties sanitaires, une des principales choses que Pékin et Taipei convoitent dans le Pacifique Sud reste donc bien la reconnaissance de la nature étatique de leur identité corporative.

Confirmer leurs identités de rôle (Taïwan/Chine)

En ce qui concerne son *identité de rôle*, Taïwan considère posséder le rôle de « pourvoyeur émergent d'aide publique au développement » qui repose avant tout sur trois aspirations : la volonté de rendre à la communauté internationale

29. Chiu Y-W, « A Comparative Study of Taiwan's Short-Term Medical Missions to the South Pacific and Central America », *International Health and Human Rights*, 2012, p. 42.

ce dont Taïwan avait bénéficié par le passé, l'intention de partager l'expérience de Taïwan au niveau international dans un certain nombre de domaines et enfin, le désir de voir Taïwan agir en accord avec les attentes de la communauté internationale. Or, partiellement ou dans leur ensemble, ces aspirations ont de manière récurrente motivé la mise en œuvre d'un certain nombre de projets d'assistance médicale dans le Pacifique Sud. En d'autres termes, soutenir l'amélioration de la santé dans le Pacifique Sud représente une formidable opportunité de nourrir, de promouvoir et de défendre cette identité.

La Chine de son côté, qui ne cache pas que son engagement dans cette région du monde est une « stratégie sur le long terme³⁰ », se donne le rôle d'« acteur responsable » sur la scène internationale et celui de « nation généreuse³¹ ». Dans ce contexte, elle semble utiliser la diplomatie sanitaire afin de répondre voire d'atténuer un certain nombre de critiques qui lui sont faites dans le cadre de son soutien à d'autres domaines de développement. Ainsi, sa diplomatie sanitaire lui permettrait de contrebalancer ces critiques et de redorer son image auprès des populations locales et des autres pays donateurs. À ce titre, la décision en 2009 de construire un hôpital à Fidji faisait suite à de fortes critiques de la part des Australiens qui accusaient la Chine d'entretenir le régime militaire fidjien à travers son APD³². C'est également le cas de l'hôpital de Moto'otua présenté localement comme une réponse aux critiques et aux inquiétudes face à l'aide chinoise à Samoa³³ mais aussi à un certain nombre de projets commerciaux.

S'assurer du soutien à son identité collective (Taïwan)

Ceci reste particulier à Taïwan, puisque la Chine ne souffre pas d'anomie internationale. En effet, l'*identité collective* de Taïwan reste fortement limitée à cause du nombre restreint d'organisations internationales auxquelles elle appartient. Dans ce contexte, les alliés du Pacifique Sud représentent des partenaires incontournables pour Taïwan puisqu'ils n'hésitent pas à se prononcer sur le rôle joué par Taïwan lors de grands événements politiques internationaux. Ainsi lors de la 69^e Assemblée générale des Nations unies en septembre 2014, les ministres des Affaires étrangères ou représentants auprès de l'ONU, des alliés diplomatiques de Taïwan dans le Pacifique Sud ont tous mentionné la nécessité d'inviter Taïwan aux Nations unies ainsi que dans

30. « Ambassador Li takes Reins as China Raises the Bar on Aid », *Samoa Observer*, 5 janvier 2014.

31. « China increases its Aid Contribution to Pacific Island Nations », *The Guardian*, 2 mars 2015.

32. « China's Chequebook Diplomacy in Fiji under Fire », *The Sydney Morning Herald*, 21 avril 2009.

33. Tony Browne, « China and the Pacific: The View from Oceania », 25 février 2015. Cf. <http://www.victoria.ac.nz/chinaresearchcentre/programmes-and-projects/china-symposiums/china-and-the-pacific-the-view-from-oceania/3-Tony-Browne-Keynote-Address.pdf>

un certain nombre d'organisations internationales comme l'OMS³⁴. C'est également le cas lors de l'Assemblée mondiale de la Santé (AMS) lors de laquelle l'aide apportée par Taïwan est souvent mise en avant par les alliés du Pacifique et leur sert d'argument pour essayer de convaincre l'OMS d'accepter Taïwan en tant que membre de cette organisation.

Promouvoir son identité de type (Taïwan)

L'identité de type dans le domaine de la santé est celle d'un pays possédant un système de santé efficace et accessible dont les capacités peuvent répondre à la plupart des défis sanitaires auxquels il doit faire face. Les pays du Pacifique Sud sont considérés par les autorités taïwanaises comme des endroits où l'expérience taïwanaise dans le domaine de la santé est d'une grande pertinence et peut donc être copiée afin d'aider les autorités sanitaires nationales et locales à améliorer la santé des citoyens. Ainsi ce qui est convoité dans l'aide médicale apportée au Pacifique Sud est l'opportunité de promouvoir le modèle de santé taïwanais dans des pays où bien d'autres acteurs interviennent.

Une diplomatie sanitaire dans le Pacifique Sud en lien avec la sécurité de Taïwan et de la Chine

La dimension sécuritaire paraît plus à la marge sans pour autant être totalement absente des objectifs de ces diplomaties sanitaires taïwanaise et chinoise. Encore faut-il s'entendre sur la sécurité dont on parle.

Alors que l'APD santé prodiguée par Taïwan en Asie et par la Chine dans certains pays d'Afrique a pu posséder une dimension sécuritaire puisqu'il s'agissait pour ces deux pays de protéger leurs populations face à une potentielle menace sanitaire, cette dimension-là n'est pas évidente en ce qui concerne l'APD santé prodiguée par Pékin et Taipei dans le Pacifique Sud. Il suffit en effet de s'intéresser aux domaines médicaux et sanitaires où est apportée l'aide pour s'en convaincre. S'il fallait rechercher une dimension sécuritaire à ces diplomaties sanitaires peut-être faudrait-il se tourner plutôt vers la dimension économique de cette sécurité. Dans ce contexte, les diplomaties sanitaires taïwanaise et chinoise pourraient avoir servi indirectement à s'assurer l'approvisionnement d'un certain nombre de ressources naturelles provenant du Pacifique Sud, mais ce rôle reste très marginal.

34. United Nations (UN), « 69th General Assembly of the United Nations, General Debate », p. 24-30 septembre 2014.

Conclusion

Ce qui semble donc être convoité dans le Pacifique Sud à travers les diplomaties sanitaires taïwanaise et chinoise reste avant tout d'ordre identitaire bien plus que sécuritaire. Taipei et Pékin cherchent tous deux via un certain nombre d'initiatives sanitaires et médicales à protéger et promouvoir la nature étatique de leurs identités corporatives. Simultanément, ils considèrent le Pacifique Sud comme un terrain de promotion de leurs identités de rôle sur la scène internationale à savoir celui de « nouveau pourvoyeur d'aide » pour Taïwan et d'« acteur responsable » pour la Chine. En ce qui concerne plus spécifiquement, Taïwan, le Pacifique Sud est également convoité à travers sa diplomatie sanitaire pour le soutien qu'un certain nombre de pays peuvent apporter à la visibilité et la promotion de son identité collective, ainsi qu'une manière de promouvoir son modèle de santé. Cependant, à l'inverse de l'aide sanitaire fournie par la Chine et Taipei dans d'autres régions du monde, celle apportée dans le Pacifique Sud ne revêt pas de dimension sécuritaire particulière ou alors à la marge.

Abstract: Taiwanese and Chinese Health Diplomacies in South Pacific: Identity and Security dimensions

On the 22 diplomatic allies of Taiwan, 6 are situated in the South Pacific (Kiribati, Nauru, Tuvalu, Solomon Islands, Marshall Islands and Palau) which makes this region a strategic region for Taiwanese authorities. Among the main motivations of Taiwan's involvement in South Pacific there is certainly the issue of its status of State within the international community as well as access to natural resources.

Simultaneously, despite the "diplomatic truce" proposed by the Taiwanese President, Ma Ying-jeou, it seems that China still continue to limit the diplomatic and international space of Taiwan and to strengthen its presence in the region. In such context, health diplomacy has represented one of the instruments used by Taipei and Beijing to defend their national interests in the region.

Consequently, this chapter aims at studying such health diplomacies, their modalities, their limits as well as their impacts and to focus on their identity and security dimensions to reveal what Beijing and Taipei coveted from Oceania through such diplomatic instrument.

This study argues that what is coveted by China and Taiwan through their health diplomacy towards the South Pacific is mainly the strengthening of their identities – corporative, role, type and collective identities – within the international community while the security dimension is less evident.



Chinese in Samoa: recent threats at the village level

Serge Tcherkézoff

Directeur d'études École des hautes études en sciences sociales, Honorary professeur ANU

Samoa and China established official diplomatic relations in 1976. Since then, Samoa has consistently recognised PCR (vs Taiwan).

When I was visiting in Samoa, from time to time since 1981, China was not mentioned at all as an important foreign donor. It was mainly USA and USSR. The “game” for the government was to alternatively address demands to the former and the latter, and to play on the competition. Another donor mentioned was Japan. But when Samoa was to host the 7th South Pacific Games, in 1983, a stadium needed to be built. It was done with China’s help, with a large grandstand. Everyone was mentioning it, everyone knew it, as the stadium was also the field where all local major sport events were held. It was the first major visible input from China in Samoa.

Not long after, in the early 1990s, China built a massive new government building that replaced the old wooden house that was the seat of the Government since independence (1962). Samoa never had such a high building. It became famous throughout the Pacific with its specific feature: the Prime Minister’s office was built on the roof, following the model of a traditional Samoan house, with its round or oval roof.

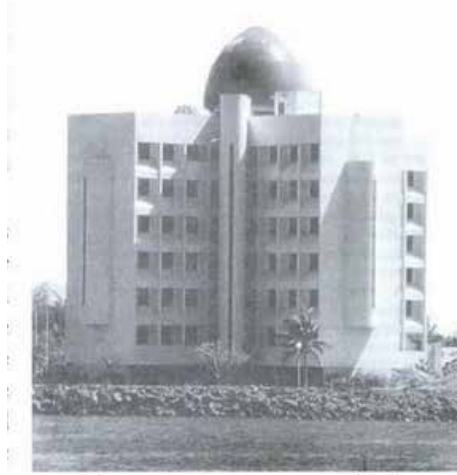
But everyone noticed how Chinese were working: they brought their own workers, had them housed in specially built quarters. These workers were not free to roam around and mix with the population.

China made a speciality of building stadiums for regional sports games: PNG 1992, Fiji 2003, Pohnpei 2002.

Recently, in 2013, China built a large hospital in Samoa:

Regularly, newspapers would mention the various Chinese aid-development projects, even on smaller scale, usually with a picture of a Chinese official

launching the project. In September 2016, a nearly full page of the Samoan Observer (p. 3) showed the Chinese ambassador handing over large water tanks for a village that had water supply problems (see image).



Samoa's national government headquarters towers over the harbour and the capital of Apia. It was built by Chinese workers as part of China's aid to Samoa. (Photo courtesy Pacific Islands Monthly)

I would not have paid much attention if it did not happen that the same issue had, few pages further (p. 16) another nearly full page about Chinese development with a very new tone. It was entirely about villagers' anger at Chinese presence, and the title of the page was of a sensationalist style: "Foreigners taking over Samoa" (see image).



The first hospital was built in 1912 during the German era on the exact spot where the new hospital is now located.

With New Zealand assistance a substitute hospital was built in 1975 further uphill from the location.

Funds to build the new hospital include a \$128m loan from Exim Bank of the People's Republic of China with construction done by the Shanghai Construction Group from China.

Also showcased at today's opening were \$12m worth of new medical equipment funded by our Government and New Zealand.



This time, it was not about national development or direct aid. It was about Chinese investment into village shops. Samoa is a country of over three hundred villages, scattered along the coast of the two main islands, thus all of them quite far from the capital Apia and its supermarkets. For their everyday supply, villagers depend, and have always been depending, on local shops. In each village, one family at least, but usually several, would have a small shop. That was the usual avenue for a village family to enhance their assets. First of all, with funding earned through work in emigration, a car or a small truck was bought, which enabled to transport the supplies from the capital. Then the family would open a shop. Each village had and has a shop. In large villages, one could be sure to find a shop within walking distance in every subpart of the village. But in that narrative issued on that page of the Samoan observer, in the section of the journal entitled “Village voice” and devoted to local news, one villager was bitterly complaining about a large shop set in his village by Chinese (apparently not local members of the community). That shop was selling the same products than the traditional local shops, but managed to have them at a much lower price. Apparently, through schemes of direct import from overseas, in large quantity, instead of going through intermediaries in town, the

management was able to offer those prices. As a result, customers rapidly deserted local shops, which closed down one after the other.



One young villager, aged 25, explained that, now that the idea of opening a shop has to be discarded, the only other option to make a living is to sell the plantation production on a stall:

“... our people have no other option but make money through small stalls because foreigners have taken over the businesses in Samoa. An example would be China, they come and take business opportunities meant for our people and then dominate the market forcing us to run these small stall businesses [...] I don't blame them for wanting to come to live in Samoa. On the other hand, the government should start limiting the number of foreign businesses here because they are coming and taking the land that belongs to our people. Our small businesses owned by Samoans also can't compete against these Chinese people. [...] We don't know what the future will hold; maybe China will own Samoa soon. They own so much here in Samoa. Our businesses, our lands and so on.”

Of course I was also quite struck to read the complaint about Chinese “taking the land that belongs to our people”, but quickly understood when discussing with Samoan friends about the issue. They told me similar stories about their own villages: the large Chinese shop, the closing down of locally owned shops. I asked them:

- “why the village community did not forbid those newcomers to open the shop, why do they not order to close the shop and ask the newcomers to leave?”
- We can’t. We did try, but it appeared that this piece of land was regularly leased to these Chinese by one matai (chief clan).

We are suddenly transported onto another ground. In the 1980-1990s, I was quite used to hear stories where the village community, through the council (the grouping of the village clan chiefs), was the supreme authority on everything within the village, including the right to banish an individual or a whole group if the majority of the council were to consider that they were incompatible with the life of the village community. But now, here are cases when a legal transaction by one individual can contradict the voice of the whole community. Indeed, since 2008, a legal possibility was open to register customary lands under a kind of Torrens system where the recognised clan chief’s name was to become the legal “owner” of the authority on the land.

This opens the wide discussion of the “Land reforms” topic, in Samoa and else where in the Pacific, and the reader can look at the chapter by Iati Iati in this publication for further clarification.

Résumé : La présence chinoise aux Samoa: Menaces récentes au niveau des villages

L’importance prise aujourd’hui à Samoa par l’aide chinoise est relativement récente. L’établissement des relations diplomatiques date de 1976. Au tout début des années quatre-vingt, durant nos séjours à Samoa, nous n’entendions pas parler de la Chine parmi les puissances extérieures à qui des demandes d’aide au développement pouvaient être adressées. C’était surtout les États-Unis et l’URSS qui étaient mentionnés. De fait, le « jeu » en la matière pour le Gouvernement était de s’adresser alternativement aux deux ambassades, pour faire monter les enchères. On parlait aussi de la possibilité de s’adresser à l’aide japonaise. Très peu de temps après, Samoa ayant accepté d’accueillir les Jeux du Pacifique Sud en 1983, mais ne disposant pas d’un stade avec des gradins modernes reçut l’aide de la Chine. Tout Samoa se mit à parler de l’aide chinoise, dans la mesure où ce stade national servait aussi à toutes les rencontres sportives nationales.

Au début des années quatre-vingt-dix, la Chine offrit de construire un nouvel immeuble pour abriter les bureaux du gouvernement et de nombreux ministères, afin de remplacer l’ancienne installation qui était encore une maison de bois de style colonial. Le résultat fut impressionnant : un immeuble aux nombreux étages, plus haut que tout ce qu’on connaissait dans le pays, avec la construction au sommet du bureau du Premier ministre, en béton, mais reproduisant fidèlement une maison cérémonielle de style samoan traditionnel. Les images firent le tour de tout le Pacifique.

Sautons quelques années pour parvenir aux années récentes : en 2013, la Chine construisit un nouvel hôpital, de taille immense, au style encore une fois impressionnant (voir image). La liste pourrait être largement allongée, sans oublier un immeuble supplémentaire pour des services gouvernementaux, là encore d'une taille jusque-là inconnue. Elle inclut aussi les nombreux « *dons* » d'infrastructures plus légères, qui font régulièrement la une des journaux. Par exemple, le don de réservoirs d'eau potable pour un village de grande taille et qui était mal desservi. Dans le journal local qui en fit une pleine page en septembre 2016, une autre page donnait la parole à des villageois samoans, et soudain c'était un tout autre son de cloche.

Ces villageois exprimaient leur colère et leur amertume. Ils parlaient de l'apparition récente, dans plusieurs villages, d'un grand magasin chinois qui vendait l'ensemble des produits de première nécessité, lesquels étaient habituellement vendus par les boutiques traditionnelles qu'on trouvait dans chaque village et qui appartenaient à des familles locales, mais ces produits du magasin chinois étaient vendus à un tarif bien moindre que ceux des boutiques traditionnelles. Le résultat fut rapidement une désaffection des boutiques traditionnelles familiales, et une grande perte pour ces familles. La menace était palpable d'un horizon où les investisseurs chinois mettraient sur la paille le commerce local et même « *posséderaient tout Samoa* ».

À notre question sur l'inaction de la communauté villageoise – pourquoi n'avoir pas interdit l'ouverture de ce nouveau magasin ? pourquoi ne pas retirer l'autorisation (puisque ces nouveaux commerçants n'avaient pas acheté le terrain, ce qui est impossible dans le système de tenure foncière samoane, mais l'avaient simplement loué) – la réponse fut la suivante. Le chef de clan avait enregistré cette terre clanique sous le nouveau système qui, depuis 2008, permet de déclarer une terre coutumière sous le nom d'une seule personne, en général le chef de clan.

Nous sommes alors ramenés au problème général de la transformation subreptice, mais accélérée de la tenure foncière à Samoa (et ailleurs en Océanie) qui fait l'objet de la présentation de notre collègue Iati Iati (voir la partie intitulée « Ne pas oublier les Océaniens ») : le passage d'un système de propriété coutumière « *clanique* » à celui de l'enregistrement d'un titre sous un seul nom (« *Torrens system* »).

Competing for Influence? A Comparative Analysis of Foreign Assistance to the Pacific from China, Japan and India

Denghua Zhang

SSGM, Coral Belle School of Asia Pacific Affairs, College of Asia Pacific, ANU

Introduction

The Pacific region, though geographically distant from the global centres of power, has received growing attention from external powers in recent years. Among them, China, Japan and India have strengthened their links with the Pacific island countries by providing an increasing amount of development assistance. By drawing on the author's fieldwork in the region over 2013-2016 and archival research, this paper aims to conduct a comparative analysis of foreign aid from China, Japan and India to the Pacific region including aid scale, motivations and impact, which is under-researched in existing literature.

The paper argues that aid from China and Japan to the Pacific region has increased substantially over the past decade while India's outreach to the region has just started and is incomparable to the first two donors. Although foreign aid provision serves a mixture of national interests for all these three donors, seeking support for the "One China" policy has been a main motive of China, while competing with China for influence is a significant driving force behind Japan and India's engagement with the Pacific region. The research also shows that while the growing aid from China, Japan and India provides new options for the Pacific island countries, the strategic competition of these donors puts the recipient countries in difficult situations of choice-making.

China: increased engagement since 2006

Aid Scale

The immediate trigger of China's diplomacy in the Pacific region was the issue of "One China" policy. Official engagement of the People's Republic of China (PRC, or Mainland China) with the Pacific region could date back to the 1970s. Diplomatic competition between PRC and Taiwan (or the Republic of China), revolving around which side is the legitimate representative of China, has persisted since 1949. The lobbying campaign for support from other countries spread to the Pacific region. In November 1975, China established diplomatic relations with Fiji and Samoa, which marks the start of China's official presence in the region.

As a commitment and also reward, China began to provide development assistance to the Pacific island countries that established diplomatic relations with China. However, due to China's limited economic capacity and the preoccupation of its diplomacy with other regions especially Africa and Asia, the Pacific region was not listed on China's top diplomatic agenda and Chinese aid to the Pacific was small in scale. Although China delivered aid in grants, interest-free loans and a few concessional loans to the island governments, the volume was dwarfed by Chinese aid to the region since 2006.

The year 2006 was a landmark in China-Pacific relations. Chinese Premier Wen Jiabao became China's first premier to visit the Pacific region in April. He inaugurated the first conference of the China-Pacific Economic Development and Cooperation Forum in Nadi, Fiji and committed a generous aid package to the Pacific island countries. A most prominent pledge was that, China would provide RMB 3 billion (US\$462 million)¹ worth concessional loans² to the Pacific island states³. Since then, this Forum has acted as the highest-level regular mechanism for China and its Pacific island allies to discuss diplomatic and economic cooperation of which Chinese development assistance is a crucial component. Similarly, at the second Forum conference in November 2013, Chinese Vice Premier Wang Yang announced that China would provide US\$2 billion to support the Pacific island countries, which included US\$1 billion in concessional loan and another US\$1 billion Special Fund⁴ for infrastructure construction⁵. Much of these two concessional loans pledged by

1. The exchange rate of 1:6.49 between USD and RMB in December 2015 is used consistently in this paper.

2. Chinese concessional loan has an annual interest rate of 2-3 %, a repayment period of 15-20 years and a grace period of 5-7 years.

3. Wen J., « Jiaqiang huli hezuo, shixian gongtong fazhan [To promote cooperation of mutual benefits and achieve common development] », *State Council Bulletin*, 2006, n° 15, p. 10-11.

4. This Fund is not calculated as foreign aid.

5. Wang Y., « Wang yang zai di er jie zhongguo taipingyang daoguo jingji fazhan hezuo luntan ji 2013 zhongguo guoji lvse chuanguangxin jishu chanpinzhan kaimushi shang de yanjiang

China in 2006 and 2013 has been materialized through the construction of a growing number of infrastructure projects across the Pacific such as the NCDC road project in Port Moresby (US\$150 million), the CBD reconstruction project in Nuku'alofa (US\$67.8 million) and the National Medical Centre project in Apia (US\$63.9 million). As a result of China's insufficient transparency on aid data, however, the exact implementation rate of China's pledged concessional loans is debatable.

Chinese President Xi Jinping's official visit to Fiji in November 2014 was the latest sign of China's growing emphasis on the Pacific region. It was also the first visit by Chinese President to the region in history. Xi met with leaders of China's eight diplomatic allies in the region, and announced to elevate China's relations with these nations to a new height of strategic partnership⁶. He also pledged that China would grant 2,000 scholarships and 5,000 training opportunities to candidates from the Pacific region over the next five years⁷.

China delivers its aid to the Pacific region in three forms: grant aid, interest-free loans and concessional loans. Similar to Chinese aid to other regions, concessional loans and grant aid, in particular concessional loans, have dominated Chinese aid in the Pacific, and the proportion of interest-free loans have dwindled. According to China's two white papers on foreign aid, China provided a cumulative aid of RMB 10.2 billion (US\$1.57 billion) to the Pacific region between 1950 and 2009, accounting for 4% of Chinese total aid within this period⁸. In the following three years (2010-2012), Chinese aid spent in the Pacific reached RMB 3.75 billion (US\$578 million), rising slightly to 4.2% of Chinese total aid in this period⁹.

Motivations

The Taiwan issue is undoubtedly a crucial determinant of Chinese engagement with the Pacific islands countries. It has remained on the top agenda of the Chinese government in making foreign policies, whether at times of fierce diplomatic competition between Mainland China and Taiwan such as before 2008, or during the diplomatic truce in 2008-2015 when Mainland China and the Kuomintang regime in Taiwan refrained from courting with each other's diplomatic allies. One main reason for China's prudent position is that, the

[Speech by Wang Yang at the opening ceremony of the 2nd China-Pacific Islands Countries Economic Development and Cooperation Forum & China International Green Innovation Products and Technology Show] », China Ministry of Foreign Affairs, 2013 (8 novembre) [http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1097478.shtml].

6. Du S. et Huan Y., « Xi Jinping had a group meeting with leaders of Pacific Islands countries and delivered a keynote speech », *People's Daily*, 2014 (23 novembre).

7. *Ibid.*

8. State Council, « Zhongguo de duiwai yuanzhu [China's Foreign Aid] », *People's Daily*, 2011 (22 avril).

9. State Council, « Zhongguo de duiwai yuanzhu (2014) [China's Foreign Aid (2014)] », *People's Daily*, 2014 (11 juillet).

politics in Taiwan and the Cross-Taiwan Straits relations are in a state of in-flux, thus Beijing has to remain watchful. For example, since Tsai Ing-Wen and her Democratic Progress Party, known for their pro-independence of Taiwan, won the Presidential election in Taiwan in January 2016, the relations between Mainland China and Taiwan have deteriorated quickly. A resumption of diplomatic wrestle is seemingly taking place. China established diplomatic relations with Gambia, a former ally of Taiwan, in March 2016, and blocked Taiwan from participating in the meeting of the International Civil Aviation Organization in Montreal in 2016. These movements are in stark contrast to China's restraint in not developing relations with Taiwan's diplomatic allies and its tolerance for Taiwan's activities at international fora during the truce period.

In a broad sense, China's rise in the Pacific region can be viewed as part of Beijing's increasing outreach to the developing world. With its strengthened economic capacity after nearly four-decade rapid growth, the Chinese government has increased its foreign aid budget substantially in the last decade. It has used foreign aid, or labelled by China as South-South cooperation, as an important diplomatic tool to bolster political relations with other developing countries, which in turn is expected to serve China's economic interests. Though the Pacific island countries are incomparable to many developing countries in Africa, Asia and Latin America that have natural resource endowment, there are still economic opportunities for China's companies to explore. For instance, Chinese fishing fleets have been operating in the South Pacific Ocean which is rich in marine resources especially tuna. Different from other Pacific island countries, Papua New Guinea is endowed with rich mineral and natural resources including oil, liquefied natural gas and nickel. Chinese companies especially state-owned enterprises have started to reap the economic opportunities in the mining and infrastructure sectors in PNG. In this process, Chinese foreign aid has played an important role in forging close political and economic links between China and the recipient island countries, and paved the way for Chinese companies to establish business in these markets.

Japan: an established donor in the Pacific

Aid scale

Japan's official development assistance (ODA) started during the post-war reparation in the 1950s. The early focus of Japanese aid was on the Southeast Asian countries, which greatly facilitated Japan's export to these nations and import of needed raw materials from them. Japan did not pay attention to the Pacific island countries until late 1970s when the 200-mile exclusive economic zone became a major international issue and Japan was keen to maintai-

ning its fishing in the Pacific Ocean¹⁰. As a result, Japan had increased ODA to the region from US\$230,000 in 1972 to US\$13.6 million in 1979, and US\$22.63 million in 1982¹¹.

The Japanese government has highlighted the commonness between Japan and the Pacific island countries as “a society of Pacific citizens”. Similar to the China-Pacific Economic Development and Cooperation Forum, Japan’s ODA to the Pacific is mainly announced at the triennial Pacific Islands Leaders Meeting (PALM) in Japan, the highest-level bilateral mechanism between Japan and the Pacific island countries. The first PALM meeting was held in October 1997 in Tokyo. Japan’s ODA to the Pacific island countries has experienced a notable increase in the last 15 years. For instance, Japan provided an estimated aid of US\$100 million to the Pacific region in 2001¹². At the sixth PALM meeting in 2012, Japanese Prime Minister Yoshihiko Noda committed up to ¥50 billion (US\$526.3 million) to the Pacific island countries over the next three years¹³. This figure was increased to ¥55 billion (US\$579 million) at PALM 7 in May 2015¹⁴, a one-tenth increase compared to the aid commitment at the 2012 Summit.

Based on the calculation from the Australian Lowy Institute, Japan provided a total aid of US\$1,225 billion to the Pacific region over 2006-2013, making it the third largest donor in the region¹⁵. In comparison, China provided US\$1.06 billion in aid to the Pacific island countries over the same period, which makes China the fifth largest donor in the region behind Australia, US, Japan and New Zealand¹⁶.

Human resource training and people-to-people exchanges have become an increasingly important component of Japanese aid to the Pacific region over the past 15 years. In 2001, Japan provided technical trainings for 553 candidates from the Pacific and dispatched 457 Japanese experts and volunteers to

10. Edo J., *Japanese Aid to the Pacific Islands Region*, Honolulu, East-West Center, 1986.

11. *Ibid.*

12. Japan MOFA, « Why the Pacific Island Countries are important to Japan? – Relations between Japan and the Pacific Island Countries, and Japan’s cooperation », Japan Ministry of Foreign Affairs (MOFA), 2003 [<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/spf/palm2003/relationship.html>].»

13. Japan MOFA, « Sixth Pacific Islands Leaders Meeting (Overview of Outcomes) », Japan MOFA 2012 (26 mai) [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/palm/palm6/lm_overview.html].

14. Japan MOFA, « “A Beacon for Diplomacy toward PICs: Working to Establish a Society of Pacific Citizens” – Keynote Speech by Prime Minister Shinzō Abe during the Opening Session of the Seventh Pacific Islands Leaders Meeting (PALM7) », Japan MOFA 2015 (23 mai) [http://www.mofa.go.jp/a_o/ocn/page4e_000260.html].

15. Brant P., *Chinese aid in the Pacific*, Sydney, Lowy Institute for International Policy, 2015.

16. *Ibid.*

the island countries¹⁷. At PALM 7 in 2015, Japan promised to reach out to 4,000 people from the Pacific in the next three years¹⁸.

Motivations

To secure the Pacific island nations' support in the United Nations and other international arena has been a significant motive of Japan's diplomacy in the Pacific region. One particular focus of Japan has been on its bidding for the permanent seat at the UN Security Council. At PALM 7 in 2015, Japanese Prime Minister Shinzô Abe has openly lobbied for such support, noting "Japan is now working to boost momentum towards reforming the United Nations. I would like very much to ask for your understanding and cooperation in this area".

As the government of Japan acknowledges, the Pacific region has also been an important source of marine resources such as tuna and bonito, and timber products for Japan¹⁹. Boosting relations with the Pacific island states is conducive for Japan to safeguard its economic interest in the region. For instance, Japan has used foreign aid to obtain support from the Pacific island countries such as Tuvalu, Nauru and Kiribati on its whaling in the Pacific Ocean²⁰, a controversial issue that has angered many environmentalists.

Moreover, the China factor has become a notable driver of Japan's increasing presence in the Pacific region in recent years. Japan has increased its foreign aid to the island countries as a way to curb China's rapidly growing influence in the region. In addition, Japan has strengthened its cooperation with the US in this endeavour. For the first time, Japan invited the US to participate in the Sixth PALM Summit in 2012²¹. Since then, this has become a routine arrangement, and the US was invited to PALM 7 in 2015. As China's territorial disputes with Japan and some ASEAN countries have heated up in the East and South China Seas in recent years, Japan has also worked hard to rally international and regional support for its position on these disputes and called on China to respect international laws including the International Convention on the Law of the Sea. With no exception, Japan has approached the Pacific island countries for support in this regard. At PALM 6 in 2012, Japan proposed to develop defence cooperation with the Pacific island countries, the first time

17. Japan MOFA, « Why the Pacific Island Countries are important to Japan? » (see footnote 12).

18. Japan MOFA, *The 7th Pacific Islands Leaders Meeting (PALM7)*, Tokyo, Japan MOFA, 2015.

19. Japan MOFA, « Why the Pacific Island Countries are important to Japan? » (see footnote 12).

20. McCully J., « Japan welcomes narrow vote against whaling ban », *The Guardian*, 2006 (20 juin).

21. Japan MOFA, « Sixth Pacific Islands Leaders Meeting » (see footnote 13).

for Japan to raise this issue in PALM history²². The meeting declaration also emphasized the importance of respecting international laws on marine order, which implicitly targeted China in the South and East China Seas disputes:

Recognising the role of international law for the maintenance of peace and security in the Pacific Ocean, the Leaders underlined the importance of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and its relevant Implementing Agreements reflecting the principal legal framework with regard to maritime order²³.

India: a new player in the game

Aid scale

Indian aid includes four components: grant, loan based assistance, lines of credit, and international technical and economic cooperation (ITEC) program²⁴. The loan based assistance focuses on large-scale infrastructure projects that are attached with grants and disbursed through Indian Ministry of External Affairs. By contrast, the lines of credit are provided by Indian Export-Import Bank to support the export of Indian goods, services and equipment. ITEC program includes training in India, project assistance, study trips and humanitarian aid²⁵.

India has increased its foreign aid continuously in recent years. The aid budget grew from US\$442 million in the financial year of 2009-2010 to US\$1.6 billion in 2015-2016, and focused on the neighbouring nations²⁶. For instance, 84% of Indian foreign aid in 2016 was directed towards South Asian countries which include Bhutan (63%, US\$981 million), Afghanistan (7%, US\$108 million), Sri Lanka (5%, US\$80 million), Nepal (4%, US\$67 million), Bangladesh (3%, US\$43 million), Myanmar (3%, US\$43 million) and Maldives (2%, US\$28.6 million)²⁷.

India started to increase its aid to the Pacific island countries in the first decade of the 21st century. In 2006, Indian Minister of State for External

22. Japan MOFA, *The Sixth Pacific Islands Leaders Meeting (PALM 6) Okinawa « Kizuna » Declaration*, Tokyo, Japan MOFA, 2015.

23. *Ibid.*

24. Sridharan E., *The emerging foreign assistance policies of India and China: India as a development partner*, University of Pennsylvania, 2014 [<https://casi.sas.upenn.edu/sites/casi.sas.upenn.edu/files/upiasi/E.%20Sridharan%20-%20IDRC%2C%20India%20as%20an%20Emerging%20Donor%2C%20June%202014.pdf>]

25. *Ibid.*, p. 13.

26. Theological Indian, « Know Everything About How Much India Receives And Donates Foreign Aid », 2015 (6 novembre) [<https://theologicalindian.com/story-feed/exclusive/know-everything-about-how-much-india-receives-and-donates-foreign-aid/>].

27. *Ibid.*

Affairs E. Ahmed announced that India would provide an annual US\$100,000 in grant aid to each of the 14 Pacific island countries²⁸. This aid amount was increased to US\$125,000 in 2012, and further lifted to US\$200,000 in 2014²⁹. India's grant aid to the Pacific region accounted for around 2% of India's total grant aid overseas.

Similar to China and Japan, India established the Forum for India-Pacific Islands Cooperation and hosted the first meeting with all the 14 Pacific island states in Suva in November 2014 during Prime Minister Modi's first visit to the region. The second Forum meeting was held in North Indian city of Jaipur in August 2015.

Taking into consideration of the small size of its aid to the Pacific region and its comparative advantages, India has mainly focused on capacity building, information technology, industrial development and climate change in the region. In 2012, India provided US\$172,000 to set up Information Technology training centres in PNG and Fiji. It is also increasing its scholarships for students from the Pacific. In 2005, India provided 85 Indian Technical and Economic Cooperation Scholarships for the Pacific region and the number was increased to around 230 a decade later.

In November 2014, Indian Prime Minister Modi arrived in Fiji for a one-day visit and became the first Indian Prime Minister to visit the region in 33 years. Financial largesse were announced by Modi including US\$5 million in grant aid and a credit line of US\$75 million to support power generation for the Rarerev sugar mill in Fiji³⁰. Back in 2005, the Fiji Sugar Corporation Limited had received US\$50.4 million in credit line from Indian Export-Import Bank³¹.

Motivations

India's initial interest in the Pacific was linked to the large number of Indian diaspora in Fiji which constitutes 37% of Fiji's entire population. As a result, Fiji and the largest Pacific island country PNG have been the main recipients of Indian aid in the Pacific region.

In a broad context, Asia-Pacific region has become central in India's "Look East" policy initiated in the early 1990s and then the "Act East" foreign policy that was proposed by Indian Foreign Minister Sushma Swaraj in 2014. In-

28. Indian MEA, « Visit of Minister of State for External Affairs, Shri E Ahamed to Fiji », Indian Ministry of External Affairs (MEA), 2006 (27 octobre) [<http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/3923/Visit+of+Minister+of+State+for+External+Affairs+Shri+E+Ahamed+to+Fiji>].

29. Shiv H., « India and Australia can work together on Pacific aid », *East Asia Forum*, 2016 (2 juillet) [<http://www.eastasiaforum.org/2016/07/02/india-and-australia-can-work-together-on-pacific-aid/>].

30. Veisamasama M., « India's Modi pledges \$70 million credit for Fiji sugar industry », Reuters, 2014 (19 novembre) [<http://www.reuters.com/article/us-fiji-india-idUSKCN0J30JB20141119>].

31. FSC, *Annual Report 2009*, Lautoka, the Fiji Sugar Corporation Limited (FSC).

dia opened its High Commission in PNG in 1996 and reopened its embassy in Fiji in 1999. It was admitted as a dialogue partner of the Pacific Island Forum in 2002.

Rallying support from the island countries at the United Nations is another important task of India's diplomacy in the region. Similar to Japan, India has campaigned actively in the region including at the summit of India-Pacific Islands Cooperation Forum in 2015 to seek support for India's admission into the UN Security Council as a permanent member. Competing for influence with China is also an important motive of India's engagement with the Pacific region. As the second largest developing economy and a potential superpower, India has stepped up its efforts to compete with China globally and regionally for strategic influence such as in South Asia, Africa and even the Pacific. The visits by Indian Prime Minister Modi and Chinese President Xi Jinping to Fiji in the same week in November 2014 have been widely interpreted by analysts as an example of their competition in the region.

Comparative analysis

A closer look at foreign aid provision of China, Japan and India in the Pacific region reveals features as follows. First, though the Pacific region is not a diplomatic focus of any of the three donors, their aid history and outlay in the region vary significantly. Japan and China have started to provide aid to the Pacific island countries since 1970s. Chinese total aid allocation for the Pacific region amounted to US\$2,268 billion in 1950-2012, representing 4.05% of Chinese total aid³². For Japan, the proportion of their development assistance to the Pacific region was smaller, accounting for around 1% of its annual ODA in recent years, however the absolute aid spend is still impressive. For instance, in 2012, 2013 and 2014, Japan provided US\$152.41 million, US\$141.48 million and US\$128.06 million in aid to the Pacific region, representing 1.1%, 0.7% and 1.0% of Japan's total ODA respectively³³. Indian cumulative aid to the region totalled nearly US\$230 million since 2000, accounting for around 1-2% of its external aid.

Second, in terms of aid motivations, all the three donors share the commonness of using foreign aid to promote their political and economic interests. For instance, they all have used foreign aid to rally support at international fora especially the UN. Ironically, while Japan and Indian tried to persuade the Pacific island countries to support their bidding for the permanent membership at the UN Security Council, China worked relentlessly to block at the efforts of

32. This figure is calculated by author based on data from China's two white papers on foreign aid.

33. Japan MOFA, *Trends in Japan's Bilateral ODA by region*, Tokyo, Japan MOFA, 2016

Japan, if not India³⁴. Moreover, it has been a major motive of China to use aid to counter the influence of Taiwan in the region.

Third, there are also differences in aid modalities of China, Japan and India in the Pacific region. Concessional loans have dominated Chinese aid to the island countries. Grant aid is the main form of Japan's ODA in the region, followed by concessional loans. With regards to India, the major forms of its aid to the Pacific island countries are grant aid and scholarships. India has only started to increase its lines of credit to the Pacific region following Prime Minister Modi's visit to Fiji in 2014. In April 2016, Indian President Pranab Mukherjee paid his first visit to PNG and committed US\$100 million credit line to support infrastructure projects in PNG³⁵. Another notable difference is that, China has embarked on the experimentation of trilateral aid cooperation with traditional donors in the Pacific region since 2014. Currently, it is working with Australia on malaria control in Papua New Guinea³⁶. It is also piloting trilateral cooperation with New Zealand to improve water supply in Rarotonga, the main island of Cook Islands³⁷. As a contrast, trilateral aid cooperation between Japan and emerging donors is yet to take place in the Pacific region. In a similar vein, India is not involved in trilateral aid projects with traditional donors in the Pacific, and it is just starting to explore the potential for trilateral collaboration with regional powers such as Australia.

A fourth feature is that, different from China, Japan – as a traditional donor – has placed emphasis on cooperation and collaboration with like-minded donors in the Pacific region. It has also ratified the *Cains Compact* that was adopted at the 2009 Pacific Island Forum meeting to promote regional aid cooperation. This is in contrast to the practice of China who has insisted its identity as a developing country and stayed outside the *Cains Compact*. Another example is the Fiji case. In recognition of traditional donors especially Australia and New Zealand's sanctions on the military regime in Fiji after the 2006 coup, Fiji interim Prime Minister Frank Bainimarama was not invited to PALM 6 in Japan³⁸. By contrast, China had forged a closer relationship with the Fiji interim government during this period.

Fifth, in terms of aid priority areas, Chinese foreign aid has largely concentrated on infrastructure projects. Japanese ODA, in addition to high-profile infrastructure projects, has included good governance and security as the targeted

34. You Z., « Qian zhongguo zhu yin dashi : zhongguo yizhi fandui riben ruchang, erfei yindu [former Chinese ambassador to India: China has always opposed the bidding of Japan, not India, for permanent membership at UN Security Council.] », *Ifeng News*, 2016 (19 octobre)

35. Naime Q., « Indian president to visit country », *LoopPNG*, 2016 (25 April) [<http://www.looppng.com/content/indian-president-visit-country>].

36. Zhang D., « China-Australia-Papua New Guinea Trilateral Aid Cooperation on Malaria Control », *In Brief* 2015, n° 14.

37. Zhang D., « China-New Zealand-Cook Islands Triangular Aid Project on Water Supply », *In Brief* 2015, n° 57.

38. Japan extended the invitation to Fijian Foreign Minister rather than the Prime Minister to attend PALM 6.

priority areas of cooperation, while China has circumvented these two areas. Climate change has been highlighted by Japan as another main component of its aid in the region. With regards to India, it has identified tourism, cultural exchanges and climate change as core areas for development cooperation with the Pacific island countries. This can assist India in making use of its cultural connections with the diaspora in the region especially in Fiji, and its strengths in areas such as information technology and renewable energy development. It is worth noting that India has also proposed to increase space cooperation with the Pacific island countries and use the Pacific region to monitor the launch of Indian rockets³⁹.

Impact on the Pacific

Before concluding, this section will discuss briefly the impact of aid from China, Japan and India on the Pacific region. The arrival of external donors has complicated the aid landscape in the Pacific region. On the one hand, the increasing engagement of China, Japan and India with the Pacific island countries brings more financial resources for these countries most of which are small in land size and heavily dependent on foreign aid to sustain their economic and social development. The arrival of these donors also gives the island countries more choices, both strategically in their foreign policy making and practically in aid seeking. For example, China's rise in the Pacific region has given Fiji a new opportunity when it faced sanctions from traditional donors such as Australia and New Zealand, and regional organizations such as the Pacific Island Forum and the Commonwealth after the military coup in 2006. The increased engagement with China and substantial financial support from China has strengthened Fiji's capacity to withstand the above sanctions. India's outreach to the Pacific region provides another important source of financial and technical support for the island countries, and could also be welcomed by these countries to balance China's rise in the region. The increased aid pledges from China, Japan and India in climate change sector also present new opportunities for the Pacific island countries to tackle this serious challenge that is directly impacting the region especially those low-lying island countries.

On the other hand, the increased number of donors brings more challenges for the Pacific island countries to manage foreign aid on their soil. Constrained by limited administrative capacity, most of these countries are facing greater pressure to promote aid coordination and increase aid effectiveness. It is even more difficult for the Pacific island countries to promote aid coordination between traditional and emerging donors. Though trilateral aid cooperation between these two types of donors in the Pacific bears potential to narrow the gaps between them and enhance aid coordination, it is still a new aid modality

39. Chaulia S., « For India, Small is big », *The Straits Time*, 2015 (21 août).

in the experimentation stage and the prospect remains unclear. Increased transaction cost between the three countries in trilateral aid cooperation is another challenge to be addressed.

Moreover, the Pacific island countries are increasingly getting involved in the strategic competition between China and Japan/India. In cases such as the bidding for support on the UN Security Council reform, Pacific island countries face a difficult situation and need to act cautiously to avoid taking sides. A more recent example relates to the territorial disputes in the South China Sea. China has actively campaigned for and received the support from Pacific island countries such as Vanuatu and PNG⁴⁰. If the disputes between China and Japan in the East China Sea become more intense in the near future, it is quite possible that the two donor countries will use the aid tool to lobby for diplomatic support from the Pacific island countries, which will put these states in a difficult situation.

Conclusion

This paper has examined the aid from China, Japan and India to the Pacific region. In particular, it has examined the aid scale and motivations of these three donors. The paper argues that China has increased its aid to the region significantly since 2006. Japan has been an established donor in the Pacific. By contrast, India has just started to increase its aid to the region and the volume is minimal compared to that of China and Japan.

The comparative analysis suggests that all the three donors have tried to use foreign aid to safeguard their political and economic interests in the Pacific region. A major difference is that, seeking the island countries' support for the "One China" policy to curb Taiwan's influence has been a main motive of Chinese aid delivery, while competing with China for influence is a significant driving force behind Japan and India's engagement with the Pacific region. The paper also argues that while the growing aid from China, Japan and India provides new options for the Pacific island countries, it also increases the difficulties of aid coordination. In addition, the strategic competition of these donors could easily put the Pacific island countries in difficult situations of choice making. This issue deserves more attention from both the recipient governments and the donors themselves.

40. China also stated it secured the support from Fiji for China's position in the South China Sea disputes, but this claim was soon denied by the Fijian government.

Résumé : Rivalités d'influences? Une analyse comparative des programmes d'assistance fournis par la Chine, le Japon et l'Inde aux pays du Pacifique

Récemment, la Chine, le Japon et l'Inde ont resserré leurs liens avec les pays du Pacifique en augmentant le montant de leur aide au développement de ces pays. Les deux premiers donateurs sont fortement présents depuis une dizaine d'années. L'Inde, quant à elle, est une nouvelle venue. La Chine cherche à engranger des soutiens diplomatiques pour sa politique de la Chine unique, alors que, pour le Japon et l'Inde, une motivation importante est la compétition avec la Chine. Ces approches concurrentes imposent des choix difficiles aux pays du Pacifique.

L'engagement de la Chine (RPC) dans le Pacifique remonte aux années 1970, dans la compétition avec Taïwan pour établir des relations diplomatiques avec le plus grand nombre d'États. La Chine établit des relations en 1975 avec Fidji et Samoa, ce qui marque le début de sa présence officielle dans la région. Ces relations incluaient évidemment des programmes d'aide, mais à ce moment-là le Pacifique n'était pas du tout une priorité et l'aide fut minime, loin derrière les montants en direction de l'Afrique et de l'Asie. L'année du changement fut 2006, avec la première visite officielle du Premier ministre Chinois dans la région, son inauguration de la Ière conférence du Forum Chine-Pacifique et son annonce d'un engagement financier de 3 billions RMB (près de 500 millions de \$ US), largement augmentée lors du second Forum, en 2013.

La visite du président chinois à Fidji en 2014 fut encore une étape importante. La question de Taïwan, après une certaine accalmie entre 2008 et 2015, provoque à nouveau des tensions depuis début 2016, avec la venue au pouvoir à Taïwan du parti indépendantiste. Par ailleurs, les pays du Pacifique, même s'ils ont moins de ressources à offrir que les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, présentent néanmoins des sources appréciables de profit pour la Chine: la pêche en haute mer et, dans le cas particulier de la Papouasie Nouvelle-Guinée, une grande richesse minière, dont le nickel, le pétrole et le gaz.

Le Japon a commencé son implication dans l'aide internationale dès les années 1950, d'abord en Asie du sud-est, y exportant largement ses produits manufacturés et important les matières premières dont il avait grand besoin. L'attention portée aux pays du Pacifique date de la fin des années 1970, avec la question internationale d'une ZEE de 200 miles, alors que le Japon tenait à continuer son activité de pêche dans le Pacifique. De 1972 à 1979, l'aide japonaise dans la région passa de 230 000 \$ US à 13 millions, chiffre presque doublé en 1982. Le Japon a commencé à évoquer la communauté d'une « société de citoyens du Pacifique » et a organisé, pour sa coopération avec la région, un forum des « Pacific Islands Leaders Meeting » (dont l'acronyme est PALM) qui, depuis l'inauguration en 1997, se réunit tous les trois ans au Japon. Sur la période 2006-2013, l'aide japonaise au Pacifique a atteint 1,2 billion de \$ US, dépassant ainsi l'aide chinoise.

Le Japon insiste sur la coopération au niveau individuel, offrant de nombreuses possibilités de stages et formations pour les personnels des pays du Pacifique (plus de

500 en 2001) et mettant à disposition sur place de nombreux experts et volontaires japonais (près de 500 en 2001). En 2015, il a annoncé que 4 000 personnels des pays du Pacifique seront concernés dans les trois prochaines années. Sur le plan diplomatique, le Japon tente de recueillir des voix des États du Pacifique pour deux causes qui lui importent : obtenir un siège au conseil permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU, et pouvoir continuer sa pêche intensive, y compris la question très controversée de la pêche à la baleine. Sur ce plan diplomatique, la rivalité avec la Chine est une donnée importante. Au 6^e meeting trisannuel du PALM (2013), le Japon a invité pour la première fois les États-Unis, invitation renouvelée au PALM suivant de 2015. Le 6^e PALM a aussi établi des accords de défense entre le Japon et les pays du Pacifique.

L'aide internationale de l'Inde, quant à elle, est une nouvelle venue. La grande majorité de l'aide est en direction de l'Asie du sud, mais en 2006 elle inaugura une aide à quatorze pays du Pacifique (100 000 US \$ par pays), qui fut doublée en 2014, mais dont le total ne représente que 2 % de l'aide globale indienne. À l'instar de ce que firent la Chine et le Japon chacun pour leur part, l'Inde a organisé un forum Inde-pays du Pacifique, inauguré à Fidji en 2014, tenu en Inde en 2015. L'Inde se concentre sur l'aide et la formation (technologie, numérique) et des bourses d'étude pour la région (85 en 2005, 230 en 2015). En novembre 2015, le Premier ministre de l'Inde vint à Fidji (première visite officielle de l'Inde depuis plus de 30 ans dans la région) avec l'annonce d'une aide portée à 5 millions US \$. Les motivations de l'Inde pour son engagement dans le Pacifique tiennent évidemment à la présence historique indienne aux Fidji, mais aussi à une politique générale, nommée « Regardons vers l'Est ». En outre, comme le Japon, l'Inde recherche des supports diplomatiques en vue d'une accession au Conseil de Sécurité.

Les pays du Pacifique tirent un certain bénéfice de cette offre démultipliée de l'aide au développement venue de ces pays non-occidentaux et Fidji, par exemple, a su s'appuyer sur ces liens, quand l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fermé un temps leur porte au nouveau pouvoir fidjien. D'un autre côté, les rivalités internes entre ces grands donateurs (conflits territoriaux Japon-Chine, compétition Chine-Japon-Inde pour un siège au Conseil de l'ONU) créent de grandes difficultés pour les pays du Pacifique qui doivent s'employer à montrer un soutien sans toutefois prendre parti.

Vu(e) du Vietnam, une Océanie à réinventer

Hien Do Benoit

Maître de conférences, Conservatoire national des Arts et Métiers – Paris,
Laboratoire interdisciplinaire de recherche en sciences de l'action (LIRSA)

Introduction

L'Océanie telle qu'elle se voit mais aussi telle qu'elle est perçue de l'extérieur suscite un regain d'intérêt bien plus important qu'on ne le croit dans le contexte du déplacement des conflits d'influence vers l'Asie Pacifique.

Zone d'immenses opportunités économiques et de défis de gouvernance politico-stratégique, l'environnement régional élargi est en voie de complexification, mais cette complexité créatrice constitue plus que jamais un moteur d'actions, de changements et de repositionnement stratégique pour la région océanienne à la fois en tant qu'unité – peut-être au travers de la Communauté du Pacifique (CPS) – et constituée de ses États – dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande restent les acteurs principaux. Ces derniers semblent désormais mener une diplomatie s'orientant vers une certaine autonomisation par rapport à leurs alliés anglo-saxons, une implication renforcée en Asie, augmentée d'une diplomatie multilatérale active. Alors que les États-Unis sont appelés à définir leur nouveau rôle en Asie Pacifique qui devient en même temps le cœur d'une politique étrangère « plus proactive » chinoise¹, ces acteurs venant d'Océanie continuent de consolider leur place dans les relations interétatiques en Asie Pacifique, non seulement au travers d'échanges commerciaux et d'investissements au sein de la région, mais aussi

1. Ekman A., « Asie-Pacifique : la priorité de la politique étrangère chinoise », *Politique étrangère*, 2014/3 (Automne), p. 11.

par leur rôle à jouer dans la gestion et le règlement des conflits régionaux. Les autres États de cette vaste région, dont font également partie ceux de l'Asie du Sud-Est, observent cet échiquier politique avec prudence car l'ère des grandes coalitions contre un « ennemi » désigné a évolué; une nouvelle page s'ouvre désormais sur des relations d'« interdépendance complexe² » dans lesquelles les États opéreraient :

[...] pour des coalitions complexes avec des partenaires nouveaux qui les détournent du bel ordonnancement des alliances de jadis, les frontières réunissant plus qu'elles ne séparent, et le monde semble appartenir à ceux qui se déplacent, qui savent vaincre la distance, construire des réseaux et s'y insérer. L'autonomie et l'interdépendance deviennent des valeurs recherchées³.

Plus concrètement :

Quant aux pays n'appartenant pas à la catégorie de grande puissance, leur problème ne consiste pas à nourrir l'ambition de devenir un pôle dans un monde multipolaire, mais à apprendre la façon de vivre à même de leur fournir le plus d'avantages ou le moins d'inconvénients dans un environnement mondial totalement renouvelé. Dès lors, leur intérêt n'est plus de se ranger derrière une grande puissance ou un pôle, ce qui fait qu'ils deviennent inéluctablement l'objet d'attaques du pôle opposé. Leur intérêt est à présent de se créer une position indépendante en mesure de leur donner la possibilité de nouer des relations de coopération avec tous les bords⁴.

Face à l'imprévisibilité chinoise et à l'incertitude américaine, le rapprochement entre voisins proches ou moins proches devrait devenir à terme, sans aucun doute, politiquement et économiquement primordial. Dans un contexte marqué par cette idée de « neutralité active » prônée par Trần Quang Cờ, ancien ministre vietnamien des Affaires étrangères, ce projet se propose de dessiner les contours d'une vision vietnamienne de l'Océanie, vision évolutive depuis sa politique de réinsertion internationale intensifiée au début des années 1990⁵.

Prenant comme point de départ l'idée du « paysan, chapeau conique à la tête, le poids du continent sur les épaules » – image que l'historien Dương Trung Quốc a donnée du Vietnam – qui devrait davantage savoir se retourner vers la mer quoi qu'il arrive⁶, le chercheur qui s'intéresse à la politique océa-

2. Voir Waltz K. N., « The Myth of Interdependence », in Kindleberger C. P. (dir.), *The International Corporation*, Mass., Cambridge, 1970, p. 205-207; Keohane R. O., Nye J. S. (dir.), *Transnational Relations and World Politics*, Mass., Cambridge, 1972.

3. Badie B., *Un monde sans souveraineté: les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999, p. 301.

4. Trần Quang Cờ, « Thế giới hướng về thế kỷ 21 » [Le Monde au seuil du XXI^e siècle], *Ng-hiên cứu quốc tế* [Études internationales], n° 5 mars 1995, p. 4.

5. Nous tenons à remercier Jean-François Sabouret, Jean-Marc Regnault et leur comité d'organisation, d'une part, pour leur intérêt porté au Vietnam, ce pays si particulier faisant partie de « l'Angle de l'Asie », pour reprendre l'expression d'Élisée Reclus (1883) ou de Paul Mus (1977), en parlant d'Asie du Sud-Est et, d'autre part, pour leur curiosité quant à la vision vietnamienne de l'objet qui nous réunit: l'Océanie.

6. *Tuổi trẻ* [Jeunesse], 13 décembre 2006, disponible en ligne sur www.tuoiitre.com.vn/Tia-nyon/Index.aspx?ArticleID=177519&ChannelID=3 (consulté le 13 décembre 2006).

nienne du Vietnam à l'heure où ce pays prend plus que jamais appui, pour son développement et sa sécurité nationale, sur une stratégie de diversification et de multilatéralisation de ses relations extérieures, sera, de prime abord, un peu déconcerté. C'est peu dire que les informations sur les relations nouées par le Vietnam avec cette large région du monde et voisine directe de son espace d'appartenance au seul sud-est asiatique apparaissent limitées sur le portail officiel du ministère vietnamien des Affaires étrangères. Les travaux de recherche en la matière sont également fort restreints, c'est aussi peu dire ! Accueillie dans des centres, départements ou instituts de recherche généralistes ou spécifiques, nous avons été confrontée à une quasi-absence de matériau documentaire ; le terrain semblait fermé ; mais la curiosité ne peut qu'ainsi en être attisée et la démarche qualitative que nous avons envisagée dès l'état embryonnaire de notre projet trouve dans cet état de choses une excellente opportunité.

Certainement lacunaires, les résultats de l'étape liminaire de notre étude empirique nous encouragent à communiquer les premières pistes de réflexion, pour ne pas dire une analyse critique des liens vietnamo-océaniens. Ces liens, qui ont longtemps été dominés par un double héritage – celui de la victoire vietnamienne de 1975 et celui de l'intervention de Hanoï au Cambodge en 1978 – semblent désormais être conçus et animés du point de vue vietnamien autour d'un mécanisme pragmatique de captation de ressources. Ainsi, cette recherche essentiellement qualitative et centrée sur les paroles d'acteurs agissants, mais aussi sur des données brutes telles que les statistiques officielles, essaie de comprendre l'ouverture du Vietnam vers cet espace géopolitique, au-delà d'un certain nombre de contradictions recelées et de réalités observées.

Des intérêts certains...

Dans les relations directes : des résultats sont concrets en termes d'échanges et de coopération, augmentés d'un poids de l'histoire non-négligeable

Constatons d'abord l'établissement des relations diplomatiques :

Sur les seize États indépendants de l'Océanie, le Vietnam a noué des liens diplomatiques avec onze d'entre eux (Tableau 1), soit plus des deux tiers : dans les années 1970 avec l'Australie puis la Nouvelle-Zélande ; dans les années 1980 avec le Vanuatu et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; dans les années 1990, la première décennie de l'ouverture du Vietnam, avec les îles Marshall, la République des Fidji, l'État indépendant des Samoa, la Micronésie et les Salomon ; puis dans les années 2000 avec la République de Nauru et la République des Palaos.

Tableau 1.: L'établissement des relations diplomatiques avec les États océaniques	
Australie	26.02.1973
Nouvelle-Zélande	19.06.1975
Vanuatu	03.03.1982
Papouasie-Nouvelle-Guinée	03.11.1989
Îles Marshall	01.07.1992
Fidji	14.05.1993
Samoa	09.03.1994
Micronésie	22.09.1995
Salomon	30.10.1996
Nauru	21.06.2006
Palaos	18.08.2008

Les cinq États qui n'ont pas encore de liens officiels avec le Vietnam sont la République des Kiribati, le royaume des Tonga, les Tuvalu, les îles Cook et Niue qui sont reconnus comme États non-membres de l'ONU ayant leur propre politique étrangère mais liés à la Nouvelle-Zélande par un accord de libre association ; tout comme les quinze territoires non indépendants, à statut spéciaux ou largement autonomes que sont Guam (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), les Îles Mariannes du Nord (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), l'Île Norfolk (territoire autonome, rattaché à l'Australie), la Nouvelle-Calédonie (collectivité sui generis, rattachée à la France), l'Île de Pâques (territoire, rattaché au Chili), les Îles Pitcairn (territoire d'outre-mer, rattaché au Royaume-Uni), la Polynésie française (collectivité d'outre-mer, rattachée à la France), les Samoa américaines (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), les Tokelau (territoire autonome, rattaché à la Nouvelle-Zélande), les îles Wallis et Futuna (collectivité d'outre-mer, rattachée à la France), Wake (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), Hawaii (État de l'Union, États-Unis d'Amérique), la Papouasie occidentale, la Papouasie (provinces indonésiennes), l'Atoll Johnston (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique) et les Îles Midway (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique).

Concernant la présence vietnamienne en Océanie:

Parmi la communauté des Vietnamiens résidant en dehors du territoire vietnamien – plus de 4 millions⁷ de nos jours, selon l'Académie diplomatique du Vietnam – les Vietkieu en Océanie constituent une population non négligeable: principalement en Australie, 3^e pays d'accueil des Vietkieu dans

7. www.tgvn.com.vn/Item/VN/KieuBao/2012/8/AC00DE8998409F1F/ (consulté le 10 septembre 2015)

le monde (environ 300 000, sans compter les 30 000 étudiants actuellement en études universitaires et postuniversitaires, premier pays destinataire des Vietnamiens étudiant à l'étranger⁸, et 1 000 travailleurs « exportés » dans le secteur tourisme-hôtellerie-restauration depuis 2005), derrière les États-Unis (plus de 2 millions) et la France (plus de 300 000). En outre, la Nouvelle-Zélande compterait pour sa part 5 000 Vietkieu (sans compter 2 000 étudiants et 200 travailleurs « exportés » dans le secteur de la restauration depuis 2009).

Les autres Vietkieu installés en Océanie sont de l'ordre de 2 600 en Nouvelle-Calédonie et de 600 au Vanuatu. Il s'agissait à l'origine de « travailleurs engagés » arrivant à la fin du XIX^e siècle (1891 en Nouvelle-Calédonie) et au début du XX^e siècle (jusque dans les années 1930).

Quant à la présence océanienne au Vietnam :

D'abord, certains de ces Vietkieu se sont réinstallés au Vietnam en plusieurs vagues différentes, notamment à la fin des années 1980 lorsque le pays commençait à s'ouvrir. Le deuxième afflux notable s'est produit au milieu des années 1990. Ils bénéficiaient alors des premiers effets positifs de l'ouverture. La présence des Vietkieu dans l'économie nationale est alors loin d'être négligeable. Outre des projets d'investissement de toute taille, d'un montant avoisinant les deux, voire trois milliards de dollars américains, l'argent que ces Vietnamiens envoient à leurs familles au Vietnam ne fait qu'augmenter chaque année, plaçant le pays parmi les dix premiers pays du monde à recevoir ce type de flux d'argent. La crise asiatique de 1997 a même prouvé qu'il constituait une source vitale de stabilité (plus d'un milliard de dollars en 1998 et 1999, cette source ayant quasiment doublé pour atteindre 2 milliards en 2002), alors que les aides publiques (APD) bilatérales et multilatérales pour le développement stagnaient. En 2014, 12 milliards de dollars ont été transférés dans le pays par les Vietkieu, l'équivalent de 8 % du PIB. L'argent provenant des Vietkieu d'Australie représente 9 % du flux total (seulement derrière les Vietkieu des États-Unis représentant la majeure partie avec 57 %). Enfin, entre 2007 et 2013, l'argent envoyé par les Vietkieu a représenté la deuxième source de capitaux du pays, derrière les investissements directs étrangers (IDE) et devant les APD déjà déboursées.

Plus globalement, en termes d'IDE, jusqu'en décembre 2014 l'Océanie représentait 2,5 % du total du flux d'IDE entrant au Vietnam avec la contribution des Samoa, de l'Australie, des îles Cook, de la Nouvelle-Zélande et des îles Marshall (Tableau 2).

8. Dépassant largement le nombre d'étudiants vietnamiens aux États-Unis (16 000), en France (8 000) ou au Royaume-Uni (8 000).

Tableau 2.: Les IDE entrant au Vietnam en 2014 (millions US dollars)	
Samoa	4 268,73
Australie	1 651,54
Cook	191,00
Nouvelle-Zélande	81,96
Marshall	3,00
Total Océanie	6 196,23
Total IDE entrant au Vietnam	250 667,84

Certes, ce chiffre ne dit pas grand-chose, il est même légèrement moins important que les seuls IDE thaïlandais au Vietnam qui représentent 2,6 % du flux total. Toutefois, on observe une courbe ascendante régulière des IDE venant de ces pays d'Océanie au travers des années⁹.

Les coopérations et échanges bilatéraux sont fructueux:

Nous remarquons les liens intensifiés entre le Vietnam et les deux principaux partenaires océaniques que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Dans le cadre du « partenariat global » et suite à de nombreux accords de coopération tous azimuts conclus depuis 2009, l'Australie est actuellement le 8^e partenaire commercial du Vietnam. Les deux parties ont fait montre que leurs relations sont riches non seulement dans les domaines commercial et économique, mais aussi sur le plan politique et stratégique. Ainsi, le Vietnam et l'Australie déclarent « travailler ensemble lors de forums régionaux à développer une architecture de sécurité crédible et à promouvoir la confiance dans la région par des mesures visant à y réduire le risque de conflit ». L'Australie est le premier pays anglophone dans le monde à former les militaires vietnamiens en langue et en techniques professionnelles. Des rencontres au sommet de personnalités de la Défense et des visites de navires de la Marine australienne au Vietnam (12 fois) sont régulières depuis 1999. Les deux pays ont également coopéré pour la recherche des *Missing in Action* (MIA), un des programmes prioritaires de la coopération bilatérale en matière de défense. Ainsi, les ossements de six MIA (sur dix-huit militaires australiens morts en 1966 lors de la bataille Long Tân, province de Ba Ria) ont été remis au côté australien¹⁰. L'Australie, quant à elle,

9. Statistiques provenant du ministère du Plan et des Investissements, département des Investissements directs étrangers <http://fia.mpi.gov.vn/Home>

10. Selon les sources du ministère vietnamien de la Défense, durant cette guerre au Vietnam et aux côtés des Américains, on comptait plus de 3 000 soldats australiens blessés et 521 soldats morts (Nguyễn Hồng Quân, "Hợp tác quốc tế và đối ngoại quốc phòng: 30 năm nhìn lại" [La coopération internationale et les relations extérieures en matière de défense: regard rétrospectif sur les 30 ans passés], in Ouvrage collectif, *Việt Nam sau 30 năm đổi mới, thành tựu và triển vọng* [Le Vietnam 30 ans après le doi moi: réalisations et perspectives], Hanoi, NXB Hồng Đức [éditions Hong Duc], 2017, p. 252).

participe à la recherche conjointe d'informations concernant 430 soldats vietnamiens disparus entre 1966 et 1971 en province de Ba Ria-Vung Tau, tout en communiquant au ministère vietnamien de la Défense la liste qu'elle détient de 3700 soldats vietnamiens morts durant la guerre.

Il en est de même avec la Nouvelle-Zélande qui est actuellement le 31^e partenaire commercial du Vietnam : le statut de « partenariat global » rend plus denses les dialogues, les échanges et les coopérations dans tous les domaines.

Via l'ASEAN: une diplomatie multilatérale active

Toutes ces relations trouvent naturellement une continuité certaine dans les différents forums, dialogues et partenariats interrégionaux tels que l'APEC et le Sommet de l'Asie de l'Est (EAS, autrement ASEAN+6, depuis 2005). L'ASEAN via laquelle le Vietnam essaie depuis 1995 de se repositionner dans le monde nouveau est devenue, avec sa communauté économique et son forum de sécurité dite globale (ARF), un rendez-vous intéressant au tournant du siècle pour ce qui relie le Vietnam à l'Océanie, ou plus exactement à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

La crise de la fin des années 1980 a montré aux dirigeants vietnamiens que les partenaires, mais aussi les critères d'éligibilité pour accéder à l'espace mondial, avaient changé. Le 20 mai 1988, le bureau politique du VI^e congrès adopta la résolution 13 *Giữ vững hoà bình, phát triển kinh tế* [Maintien de la paix et développement économique], qui portait les signes d'une vision nouvelle des relations internationales et de la manière dont le Vietnam devait s'y inscrire. Cette vision sera officialisée plus tard (1991) avec la politique de « multilatéralisation et de diversification » des relations extérieures. Parlant de l'essence de cette résolution, Nguyễn Cơ Thạch, alors membre du Bureau politique et ministre des Affaires étrangères, précisa que l'interdépendance économique mondiale ayant réduit les risques de guerre, une « économie forte », une « capacité de défense appropriée » et une « coopération internationale élargie » étaient désormais garantes de la sécurité du pays¹¹. Cette vision des relations internationales a, en quelque sorte, brisé la distinction faite jusque-là entre « amis » et « ennemis », entre « indépendance » et « interdépendance ». La modernité de la politique étrangère du Vietnam date de cette période-là.

Par principe, les relations internationales doivent être libérées de tout « déterminisme ». Et si le marxisme-léninisme est toujours invoqué lorsqu'il s'agit de politique intérieure, cette évocation disparaît du vocabulaire diplomatique. La politique étrangère vietnamienne va s'attacher à tenter de réconcilier (autant que faire se peut) les deux options. Lors du forum de Davos de février 1990, Võ Văn Kiệt, alors Premier ministre, avait clairement établi l'indissolubilité au

11. Nguyễn Cơ Thạch, « Những chuyển biến trên thế giới và tư duy mới của chúng ta » [Les changements dans le monde et notre nouvelle pensée], *Quan - quốc tế* [Relations internationales], janvier 1990, p. 6-7.

Vietnam du lien politique étrangère/développement économique/sécurité. À cette période, le pays présentait de plus en plus fréquemment sa politique de priorité au développement économique comme la meilleure preuve de son attachement à la paix et à la stabilité. Cette stratégie est bien comprise par ses partenaires : ses voisins s'accordent volontiers à penser qu'un Vietnam économiquement intégré serait plus en mesure de bénéficier de la sécurité collective et contribuerait mieux à la stabilité de l'espace commun qu'un Vietnam isolé sur la scène internationale. Ces options diplomatiques restent évidemment valides aujourd'hui.

Choisir l'intégration au sein de l'ASEAN constituait pour le Vietnam l'option la plus accessible, sinon la meilleure. Pour un temps, l'ASEAN est devenue, par défaut, l'axe structurant de la diplomatie vietnamienne : en effet, la disparition de l'URSS ne clarifiait nullement l'environnement international et complexifiait les choix diplomatiques du pays. Ainsi, en dépit de sa position peu confortable dans ses relations avec la Chine – imprévisible – et les États-Unis – incertains –, le Vietnam s'est employé à optimiser des retombées de l'évolution des rapports de force entre ces deux pays, en faveur de sa démarche d'intégration régionale.

Aujourd'hui, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont, tous deux, pays de dialogue de l'ASEAN, au sein des fructueuses ASEAN+1. L'accord établissant la zone de libre-échange ASEAN-Australie-Nouvelle Zélande signé en février 2009, la même année que l'instauration du partenariat global entre le Vietnam et chacun de ces deux pays d'Océanie, devrait permettre de fluidifier davantage les échanges économiques concrets entre ses États membres. C'est donc via l'ASEAN que désormais les actions vietnamiennes entreprises avec cet immense espace maritime trouvent une autre dynamique non moins intéressante. Dans ce sens, le Vietnam n'a pas caché sa motivation de s'impliquer davantage dans des discussions relatives à la coopération multilatérale reliant l'Asie du Sud-Est et le Pacifique Sud en matière de pêche en haute mer¹². Les statistiques de 2016 corroborent cet intérêt vietnamien, en montrant la contribution de l'économie maritime à hauteur de 48 % du PIB du pays, laquelle comporte une large participation du pétrole (64 %), mais aussi celle de la pêche (14 %). Plus largement, on pense volontiers que le programme d'encouragement et de développement de la pêche en haute mer, approuvé par le Gouvernement vietnamien dès 1997, devrait être considéré comme faisant partie intégrante d'une « stratégie globale de défense maritime », dans un contexte de tensions en mer de Chine méridionale¹³.

12. Entretien du 29 juillet 2015.

13. Lê Minh Trí, « Đánh bắt xa bờ và thế trận bảo vệ vùng biển » [La pêche en haute mer et le combat pour la défense des zones maritimes], *VietnamNet*, 24 juillet 2016, disponible en ligne sur <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/tieudiem/danh-bat-xa-bo-va-the-tran-bao-ve-vung-bien-317018.html> (consulté le 5 août 2016)

... dont les contours restent pourtant flous

Il est intéressant de constater que plus ces intérêts sont nets et concrets, plus ils nous donnent à voir un certain nombre de contradictions.

Des réalités objectives

Sans reparler de la pénurie ou de la quasi-absence de matériau documentaire sur l'Océanie, d'analyses, de recherches, voire de spécialistes d'Océanie ou d'États d'Océanie, nous imaginons bien les difficultés auxquelles doivent être confrontés les acteurs sur le terrain de la coopération, qu'ils soient au ministère des Affaires étrangères ou dans d'autres structures de l'État-Parti, ou encore dans le secteur privé, lorsqu'ils nous déclarent être souvent tiraillés entre la dynamique de la coopération avec cette région et un certain frein venant du manque de moyens, parfois simplement humains¹⁴. Ainsi, au sein de la direction Asie du Sud-Est, Asie du Sud et Pacifique Sud du ministère des Affaires étrangères, seules deux personnes suivent le Pacifique Sud, dont l'une est chargée du dossier Asie du Sud-Est, Australie et Nouvelle-Zélande ; l'autre est rédactrice chargée du dossier Australie et Pacifique Sud. D'ailleurs, on dénombre seulement deux représentations diplomatiques vietnamiennes pour toute l'Océanie, basées en Australie et en Nouvelle-Zélande. « Tous ces États ou marchés, à part l'Australie, représentent encore trop peu d'intérêts en termes économiques pour le Vietnam », confie l'ancien conseiller du Premier ministre pour les réformes économiques¹⁵.

Un diplomate actuellement en poste dans une grande capitale d'Asie du Sud-Est expose autrement ses analyses sur la vision vietnamienne de l'Océanie :

La politique océanienne du Vietnam reste principalement une politique axée sur l'Australie. Vous imaginez sans doute que cette politique doit être conçue en parfaite harmonie avec les lignes directrices de la politique étrangère australienne¹⁶.

Les relations vietnamo-océaniques dans un jeu d'« interdépendance complexe »

La montée en puissance de la Chine – traduite par son activisme et sa puissance économique ainsi que la modernisation de ses forces armées – et les enjeux économiques comme stratégiques en Asie-Pacifique suscitent naturellement une réaction – en l'occurrence un rapprochement entre les autres acteurs de la région. Nous venons de voir que ce rapprochement ne se fait pas sans freins : des tergiversations venant probablement du Vietnam (désormais en tant

14. Entretiens des 29 et 30 juillet 2015.

15. Entretien du 12 juillet 2015.

16. Entretien du 15 juillet 2015.

que membre de l'ASEAN), mais aussi de l'Océanie et de ses États et territoires constitutifs.

Le Vietnam, parmi les pays en première ligne quant aux contentieux en mer de Chine du Sud, se lance à la recherche d'alternatives susceptibles d'optimiser les gains obtenus au travers du processus multilatéral au sein de l'ASEAN, en multipliant les démarches et les initiatives d'échanges. D'où la perception d'une diplomatie agitée qui fait feu de tout bois. Force nous est d'observer que la diversification des relations entre le Vietnam et l'extérieur s'inscrit dans un contexte de conflits d'influence non seulement entre les puissances situées dans son environnement direct, mais aussi entre celles-ci et d'autres grands acteurs mondiaux. L'ouverture est donc dictée par un double souci de maintenir une relation à égale distance avec ses partenaires et de nouer de nouvelles alliances, permettant d'augmenter sa marge de manœuvre sur la scène internationale. L'Océanie se trouve dans cette ligne de mire, mais apparemment la vision du Vietnam et les relations qu'il noue avec ce vaste continent restent encore limitées.

Cette limitation peut d'abord provenir du vécu vietnamien au sein de l'ASEAN qui ne semble pas, hélas, être la réponse immédiate et complète à tout besoin, même si, sans elle, le Vietnam n'aurait certainement pas obtenu dans les mêmes conditions les crédits politiques dont il avait indiscutablement besoin au tournant des années 1990. Désormais, les questions centrales de la politique vietnamienne d'autonomie nationale dans le contexte d'interdépendance ne semblent plus vraiment être « que faire? », mais « comment faire? » pour atteindre le maximum d'« autonomie » au moindre coût.

Dans sa réinsertion internationale, le parcours de la nation vietnamienne, membre à part entière de l'ASEAN, n'est pas pour autant exempt de difficultés malgré sa position stratégique. En Asie Pacifique, zone motrice de l'économie mondiale, l'intensification des relations interdépendantes offre un rôle de premier plan à l'axe reliant l'océan Indien et l'océan Pacifique en passant par la mer de Chine du Sud. Parmi les pays du Sud-Est asiatique riverains de cette artère maritime, le Vietnam apparaît comme un pays dont la géographie permet d'exercer un large contrôle sur la mer de Chine du Sud, qui a, de surcroît, une frontière commune avec la Chine et, par son histoire, des frottements inégaux avec l'empire du Milieu. Même si la place du Vietnam dans la politique chinoise vers le sud se voit relativisée, dans le contexte actuel, par le renforcement des relations de la Chine avec d'autres pays de l'Asie du Sud-Est comme le Myanmar, considéré désormais comme le meilleur accès chinois à l'océan Indien, et aussi l'Indonésie, pays le plus peuplé de l'ASEAN et contrôlant également le passage de l'océan Indien à l'océan Pacifique, le pays pourrait avoir des cartes à jouer sur la scène régionale où ni les États-Unis, ni le Japon, ni l'Inde, ni l'Australie ne veulent voir s'imposer une Chine trop puissante.

Aujourd'hui confronté à des règles du jeu internes à l'ASEAN, le Vietnam, comme chaque membre du groupe, poursuit ses objectifs, propose des solutions, sinon à long terme, au moins appropriées au contexte et aux exigences

des dossiers à traiter. Les pays de l'ASEAN ont tendance, comme le remarque Acharya Amitav, à adopter une politique de *thinking multilaterally but acting bilaterally*. La gestion des dossiers concrets touchant aux intérêts souverains du pays relève vite un certain embarras, voire une déception, de la part des autorités vietnamiennes.

Sans parler du domaine économique où l'écart de développement et la situation régionale marquée plutôt par une forte concurrence que par une complémentarité positive minent les projets de coopération communs, dans le domaine politico-sécuritaire, le constat est instructif : derrière une perception certainement réaliste de la coopération régionale, se faufilent d'ambitieuses réflexions. Un mois après son adhésion au sein de l'ASEAN, célébrant les réalisations de sa diplomatie, l'élite politique vietnamienne ne manquait pas d'exposer (déjà) sa vision générale vis-à-vis de sa nouvelle famille régionale et de l'impact de son statut sur ses relations extérieures, notamment celles nouées avec son grand voisin chinois, toujours marquées par une méfiance instinctive¹⁷.

Dans ce monde globalisé, les liens d'interdépendance tendent à exacerber davantage la considération de ce facteur chinois dans les grands projets d'intérêt national du Vietnam, qu'il s'agisse de sécurité, d'économie, voire de culture. Le colonel Vũ Xuân Vinh, alors directeur général des Relations extérieures au ministère de la Défense, résumait l'ambiguïté de la position vietnamienne au sein de l'ASEAN : « Dans l'ASEAN, nous efforçant de mettre au profit de la construction nationale les avancées scientifiques, techniques et économiques [régionales] et toute occasion de coopération, nous rencontrons toutefois des difficultés quant à l'inégalité du niveau [de développement] et la différence du système idéologique ; il nous est difficile de nous y intégrer complètement ».

Le colonel continuait ainsi :

Avec les pays de l'ASEAN [...], il est nécessaire de construire un mécanisme de coopération visant l'exploitation et le maintien de la sécurité régionale ainsi que la protection de l'environnement écologique. Il est utile d'étudier des mécanismes de visite mutuelle des forces, des bâtiments de la marine puis graduellement jusqu'aux mécanismes d'entraînement commun [des troupes], d'échange d'information, de dialogue bilatéral et multilatéral, de participation aux forums de sécurité régionaux, y compris d'échange de « livre blanc » quand l'occasion se présente [...]. Après notre entrée dans l'ASEAN et la normalisation de nos relations avec les États-Unis, il nous faut, en paroles et en actions, faire comprendre à la Chine que tout cela ne vise en aucun cas à la contrer. [...] Nous n'avons pas d'illusions [dans notre capacité] de changer sa ligne politique, mais [espérons] à tout le moins profiter de l'opinion publique pour rendre son attitude moins brutale, moins crue et limiter en partie les aspects négatifs¹⁸.

17. Abuza Z., « The lessons of Le Kha Phieu : changing rules in Vietnamese politics », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 24, n° 1, Singapour, avril 2002, p. 121-146.

18. Vũ Xuân Vinh, « Kết hợp đấu tranh ngoại giao với đấu tranh quân sự trong thời kỳ đổi mới » [La combinaison du combat diplomatique et du combat militaire à l'époque du renouveau], in Actes de colloque, *50 năm ngoại giao Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt*

Désormais à l'intérieur de la « frontière diplomatique » aséanienne, le Vietnam partage avec certains États membres une crainte commune de la politique chinoise en mer de Chine méridionale, officialisée par la loi maritime adoptée le 25 février 1992 par le parlement chinois, et surtout nombre de paradoxes qui semblent empêcher l'ASEAN d'être un véritable mur de protection, comme l'espérait l'élite dirigeante du pays. Effectivement, la politique d'une Chine « en transition » depuis la mort de Deng Xiaoping¹⁹ ne manque pas d'inquiéter, non seulement parce qu'elle est accompagnée d'une intense modernisation de ses forces armées depuis le milieu des années 1980, mais aussi parce qu'elle est entreprise par une diplomatie ambiguë – à côté de ses déclarations sur le règlement pacifique des différends et la coopération avec ses voisins pour la stabilité et la sécurité régionale, la Chine montre une attitude intransigeante quant à ses revendications de souveraineté et met plus d'une fois les différentes parties devant le fait accompli; la loi de février 1992 en est un exemple probant qui trouve un écho très actuel.

Concrètement, dans le dossier concernant la souveraineté territoriale, l'ASEAN et son forum de sécurité (ARF), n'ont pas permis de régler directement les contentieux frontaliers bilatéraux entre ses membres, ni les conflits en mer de Chine du Sud, zone maritime particulièrement importante dans la politique de défense et de sécurité globale à long terme du Vietnam. Les résultats de son mécanisme de dialogue restent au niveau des déclarations de bonnes intentions qui ont peu de valeur juridique, et aucune contrainte légale.

La situation régionale est d'autant plus délicate qu'en aucun cas la coopération en matière de sécurité au sein de l'ASEAN ne doit provoquer des inquiétudes et attiser la méfiance de la part de ses voisins, à savoir la Chine en particulier, vis-à-vis d'un éventuel « bloc » contre eux. La coopération est dans ce sens cernée par des contours flous quant à la définition des objets de discussion aux forums de sécurité – dans quelle mesure une affaire est-elle classée « interne » à un État (et donc la règle de « non-ingérence » s'appliquera)? Comment pourrait-on inclure ou exclure un contentieux des discussions régionales? Cette coopération se révèle également limitée dans ses actions face à la Chine et d'autres acteurs. Il semble en tout cas difficile d'envisager une coopération poussée, en matière de défense en particulier.

De son côté, certainement morcelée dans sa géographie et diverse dans ses affinités qu'elle tisse avec l'extérieur, l'Océanie semble avancer à pas timides et peine à trouver une politique d'ensemble au sein de sa Communauté du Pacifique.

Nam [Cinquante ans de la diplomatie vietnamienne sous la direction du Parti communiste du Vietnam], Hanoï, Institut des relations internationales, le 22 août 1995, p. 44-47.

19. Domenach J.-L., « La Chine peut-elle encore s'effondrer? », *Pouvoirs*, n° 81, avril 1997, p. 7-20.

En guise de conclusion

Le Vietnam nourrit sans doute une vision (encore) parcellaire de l'Océanie qui gagnerait à être corrigée, mais cela ne se fera pas sans une évolution de la vision des États et territoires d'Océanie de leur propre espace géopolitique, à commencer par leur repositionnement dans l'échiquier régional²⁰ pour ne pas être « en marge de la mondialisation²¹ ».

Abstract: Seen from Vietnam, an Oceania to reinvent

Oceania, as it sees itself but also as it is perceived, incites renewed interest, much greater than before, in the context of shifting of conflicts for influence towards the Asia Pacific region. The countries of this vast region, including those of South-East Asia, observe this political scene cautiously because the era of the big coalitions against a designated “enemy” has evolved; a new page opens from henceforth on relations of “complex interdependence”. Faced with Chinese unpredictability and American uncertainty, closer ties between close or not so close neighbours become essential.

This project aims to draw the outline of a Vietnamese vision of Oceania, an evolutionary vision since its policy of international reintegration intensified in the early 1990s. These links, dominated for a long time by a double history – that of the Vietnamese victory of 1975 and that of the Vietnamese intervention in Cambodia in 1978 – seem to be conceived and lived up from now on by the Vietnamese perspective around a pragmatic mechanism of resources capture.

Thus, this research aims to understand the opening of Vietnam to this geopolitical space, beyond a certain number of contradictions and realities observed. While Vietnam's interests are clear and tangible, it is undoubtedly fueled by a (still) fragmentary vision of Oceania that needs to be corrected, but this will not happen without a change in the vision of the countries and territories of Oceania of their own geopolitical space, starting with their repositioning in the regional space so as not to be “on the margins of globalization”.

20. Pajon C., *La stratégie australienne en Asie-Pacifique*, document de travail, Centre Asie, IFRI, mai 2008.

21. Huetz de Lempis C., « Les îles du Pacifique, au cœur ou en marge de la mondialisation? », *Réseau Asie*, les Articles du mois, mars 2007, disponible en ligne sur www.gis-reseau-asie.org/les-articles-du-mois/les-iles-du-pacifique-au-c-ur-ou-en-marge-de-la-mondialisation-par-christian-huetz-de-lempis-professe (consulté le 24 août 2015).



L'Indonésie à la recherche d'un partenariat renforcé avec les États et territoires insulaires du Pacifique

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique¹

Bien qu'officiellement la moitié de la population mélanésienne vive, selon Jakarta, dans la République d'Indonésie, soit plus de onze millions de personnes réparties essentiellement dans cinq provinces de l'archipel (Moluques, Moluques du Nord, Petites îles de la Sonde orientales, Papouasie, Papouasie occidentale), c'est seulement depuis une petite dizaine d'années que le Kemlu cherche à bâtir une politique tournée vers les États océaniques et leurs institutions : Forum des Îles du Pacifique (FIP), Forum de développement des Îles du Pacifique (FDIP), Groupe du fer de lance mélanésien (GFLM). Il s'agit pour les diplomates du plus peuplé des États de l'ASEAN de faire partager leur vision du monde et de l'Océanie, en mettant en œuvre des programmes d'action (Visi Misi dan Program Aksi).

Pour convaincre ses partenaires du Pacifique de développer des relations avec l'Indonésie, Jakarta fait valoir son identité particulière de pays « frère » et le poids de son économie « mélanésienne ». Alors que les habitants d'origine mélanésienne ne représentent que 4,3 % de la population de l'archipel et que bon nombre ne fait pas valoir cette identité, le PIB des cinq provinces est comparable (21 milliards de dollars) à celui des richesses cumulées des Fidji, de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), des îles Salomon et de Vanuatu réunis. Sa croissance économique « mélanésienne » annuelle serait elle-même un atout majeur pour atteindre l'objectif de quadrupler dans les prochaines années les échanges commerciaux (260 MUS \$). N'est-elle pas plus élevée (8 %) que la moyenne des quatre autres États souverains du GFLM (5 %) ? Dès lors, une Indonésie plus tournée que jamais vers l'Est serait au côté

1. Les analyses et commentaires n'engagent que leur auteur.

de la PNG une porte ouverte vers l'ASEAN, l'océan Indien, la Communauté de l'Asie de l'Est (AEC), l'APEC², le Partenariat économique régional global (RCEP) en attendant de voir établie un jour peut-être une zone de libre-échange Asie-Pacifique (FTAAP).

L'Indonésie serait donc capable de faire pivoter l'Océanie vers l'ouest et le nord, tout en facilitant l'intégration économique de la Mélanésie par le gigantisme de ses marchés. À ces discours stratégiques et mercantiles, tournés vers un avenir prospère, s'ajoute un message politique on ne peut plus clair! Les pays océaniques, mélanésiens en particulier, ont bien plus à gagner économiquement à coopérer avec l'Indonésie que de bénéficier à escompter d'une solidarité à toute épreuve avec le Mouvement uni de libération pour la Papouasie occidentale (ULMWP) qui espère conquérir pacifiquement la pleine souveraineté.

Le narratif économique indonésien à son contrepied. Les indépendantistes papous ont bien compris l'attractivité macroéconomique indonésienne et aseanienne. C'est pourquoi, ils vantent la richesse de leur territoire et les avantages financiers qu'en tirent les Indonésiens au détriment des populations autochtones (ex. cuivre, GNL, huile de palme, or). Ils affirment que leur arrivée au pouvoir permettrait une redistribution des revenus tirés des ressources extractives au profit des Mélanésiens de Papouasie occidentale, mais également des partenaires du GFLM. Un discours toutefois difficile à articuler concrètement. Les opposants organisent donc des manifestations montrant une solidarité à toute épreuve avec les autres peuples du Pacifique et affirmant qu'ils ont plus à voir avec le Pacifique qu'avec l'Asie, contrairement aux autres Indonésiens et qu'ils sont un peuple du vaste océan, du même espace maritime le Wansolwara en *tok pisin*. Selon cette logique mobilisatrice, Amatus Douw, l'ambassadeur des indépendantistes de Papouasie occidentale pour les îles du Pacifique demande que l'Indonésie n'interfère pas dans les affaires mélanésiennes comme eux n'interfèrent pas dans les affaires asiatiques. Il s'agit de faire valoir *urbi et orbi* que l'Indonésie n'est ni vraiment du Pacifique, ni vraiment un État mélanésien.

Dans ce face-à-face des identités, la politique océanique de Jakarta a pour agenda politique central la marginalisation de l'opposition papoue qui connaît un regain de soutiens. Il est vrai que le conflit de la Papouasie occidentale est le plus ancien et le plus sanglant qu'ait connu le Pacifique insulaire depuis 1945. Les mouvements Papous occidentaux bénéficient du relais des organisations de défense des droits de l'homme, d'associations de solidarité, de réseaux des Églises, d'élus océaniques, voire des diplomates d'États de la région. La combinaison des séparatismes et des conflits intérieurs avec leur exploitation par les États voisins est vécue avec une telle acuité par l'appareil de sécurité qu'elle a été élevée au rang de menace dans le *Livre Blanc de la Défense* indonésien (Buku

2. Lors du sommet de l'APEC en 2013, la présidence indonésienne permit à 4 dirigeants océaniques (Fidji, Kiribati, Marshall, Salomon) de participer pendant une heure à la retraite des leaders. Cet échange fut l'occasion de prises de parole sur le changement climatique, la montée des eaux et la croissance économique.

Putih 2015). Ainsi, pour fluidifier ses échanges avec les pays d'Océanie, Jakarta a décidé en 2016 de nommer un Envoyé spécial pour les relations avec les pays du Pacifique Sud.

Mettre d'abord sur pied un réseau diplomatique régional et s'associer aux institutions océaniques

Bien qu'ayant annoncé dès 1976 vouloir revivifier ses relations avec les pays du Pacifique insulaire, notamment pour faire obstacle à toute entreprise de solidarité avec les indépendantistes du Timor-Oriental, jusqu'en 2002 Jakarta ne disposait que d'une seule ambassade dans la sous-région : Port-Moresby, et un seul Consulat général à Nouméa³.

C'est sous l'impulsion du président Abdurrahman Wahid (1999-2001) et de sa « *Look East Policy* » que les relations diplomatiques se sont progressivement densifiées avec les voisins océaniques, mais aussi apaisées car le chef de l'État se montra plus compréhensif vis-à-vis du drapeau papou de l'Étoile du Matin (Bintang Kejora⁴) et accepta le changement de nom de la province pour celui de Papouasie.

Le quatrième président indonésien se fit de facto le chantre du soft power plutôt que de l'usage de la force. Il s'agissait pour lui, non seulement de gagner de la sympathie sur la scène internationale, mais aussi d'enranger de potentiels bénéfices économiques, voire stratégiques dans le Pacifique. Dans ce contexte, l'objectif premier de la diplomatie de Jakarta fut de resserrer les liens avec les « grands » voisins (ex. Fidji, PNG, Timor-Oriental) et de développer ex nihilo des relations avec les autres. Une ambassade fut ouverte aux Fidji en 2002, 28 ans après la reconnaissance diplomatique mutuelle. Ensuite, Jakarta noua méthodiquement des relations diplomatiques avec les autres riverains insulaires, pour finir au milieu de la décennie en cours par les Kiribati, Nauru et les Tuvalu. Le développement de ce relationnel n'a pas modifié le nombre d'ambassades océaniques à Jakarta. Faute de moyens des petits pays insulaires, les représentations des États du Pacifique en Indonésie se limitent à 5 (Australie, Marshall, Nouvelle-Zélande, PNG, Timor-Oriental). Il est vrai que les priorités régionales de l'Indonésie sont pour l'essentiel demeurées tournées vers l'Asie du sud-est, ASEAN oblige, et l'Australie; ce qui restreint l'utilité d'un hub océanien à Jakarta.

Pour aller au-devant de ses partenaires, l'Indonésie a souvent tiré avantage des crises et des sanctions régionales qu'elles entraînaient. Il en fut ainsi avec Fidji et cela dès les coups d'État du colonel Sitiveni Rabuka en 1987. Suva se tourna alors avec succès vers Jakarta pour recevoir de l'aide humanitaire, mais

3. Établi en 1951 au lendemain de l'indépendance.

4. La cérémonie de levée du drapeau indépendantiste est toujours considérée comme un geste de sédition passible de 15 ans de prison.

aussi pour obtenir un soutien militaire. Une approche mimétique fut adoptée au lendemain de la prise de pouvoir par l'amiral Bainimarama en 2006. Les relations constituées à l'heure de ces moments difficiles ont établi des liens sans pareil dans le Pacifique entre Jakarta et Suva. Des rapports de confiance qui n'existent pas de manière si étroite avec l'État limitrophe de PNG.

Le déficit de relations bilatérales demeurant criant en Océanie, l'Indonésie a pris soin de travailler avec les organisations régionales notamment en finançant les manifestations des présidences en exercice et des organisations régionales souvent impécunieuses. Ainsi, les Palaos ont bénéficié d'un million de dollars pour tenir sur leur sol le FIP de 2014. Avec la PNG qui accueillera en 2017 le sommet du GFLM, puis en 2018 celui de l'APEC, l'Indonésie a proposé des coopérations opérationnelles, notamment en matière de sécurité.

Jakarta a su tirer avantage des organisations Asie-Pacifique pour donner une place plus éminente aux États océaniques. En avril 2006, alors que le président Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) présidait la 62^e session de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations unies (CESAP), il instaura une réunion spéciale pour les leaders du Pacifique (PLUS) qui, depuis, s'est pérennisée annuellement à Bangkok. Les interactions océano-indonésiennes ont, de fait, pris un tour plus « Pacifique ». Elles ne sont plus limitées à quelques partenaires comme c'était le cas déjà depuis longtemps dans des forums plus larges (ex. le plan de Colombo⁵, le G-77).

L'Indonésie n'instrumentalisa pas seulement les institutions internationales existantes pour offrir des tribunes aux Océaniens. Elle accepta de concourir à l'installation de nouveaux forums. Un an après être devenue un « partenaire de dialogue » du FIP, l'Indonésie s'associa en 2001 à l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la PNG, les Philippines et au Timor-Oriental pour instituer un dialogue du Pacifique Sud-Ouest (SwPD⁶), mais ses premiers succès diplomatiques n'ont pas permis à Jakarta de s'insérer facilement dans sa région la plus proche. Ce n'est qu'en 2011 que l'Indonésie est devenue un État observateur du GFLM. Ces années d'efforts l'ont rendue très attentive aux desseins de ses partenaires et en premier lieu les Fidji, en particulier depuis que ceux-ci ont rejoint le Mouvement des Non Alignés (2011).

En cherchant une place dans toutes les enceintes du Pacifique, l'Indonésie déploie son influence, mais elle tient surtout compte de la prolifération des ré-

5. L'Indonésie a rejoint le Plan de Colombo pour le développement coopératif économique et social des pays d'Asie et du Pacifique en 1953. Elle a alors retrouvé deux des fondateurs de 1950 (Australie, Nouvelle-Zélande). Les Fidji (1972) puis la PNG (1973) ont rejoint le regroupement de 27 pays.

6. À l'origine cette rencontre de niveau ministériel se tenait soit dans la capitale de l'un des États membres, soit à New York en marge de l'AG des Nations unies. Depuis 2004, les sessions ont été adossées aux rencontres des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, la conférence postministérielle (AMM/PMC) et l'ASEAN Regional Forum (ARF). Elles ont été l'occasion d'évoquer la situation post-coup d'État à Fidji, l'exploitation du thon et la préservation des ressources halieutiques, le processus de Bali pour lutter contre l'immigration illégale et la contrebande, la sécurité maritime et le contre-terrorisme.

seaux de coopération au niveau régional, sous-régional et interrégional. Pour autant, Jakarta n'a pas épousé les querelles de ses partenaires. Elle veut nourrir des dialogues politiques multi-acteurs avec tous. Au nom du pragmatisme et du non-alignement et en dépit des tensions entre Suva et Canberra, le président SBY a accepté d'être l'invité d'honneur du second sommet du Forum de développement des îles du Pacifique en juin 2014. Le FDIP est pourtant une organisation internationale aux capacités d'action limitées et fortement décriée par l'Australie. Elle ne peut pas être considérée comme un substitut crédible au FIP, mais Jakarta a vu l'avantage qu'elle pouvait en tirer. Outre le soutien ostentatoire apporté aux partenaires fidjiens, l'Indonésie a trouvé là une enceinte fortement investie par deux pays clés de Mélanésie. Elle offre en outre un cénacle pratique pour des entretiens bilatéraux avec les dirigeants océaniques. Non seulement le chef de l'État indonésien a pu y exposer ses vues devant nombre de ses pairs du Pacifique insulaire, mais il rencontra en face-à-face les présidents de Nauru et des Kiribati, et le Premier ministre des Tonga. En dehors de l'Assemblée générale des Nations unies, rares sont les enceintes internationales où le chef de l'exécutif indonésien peut rencontrer autant de dirigeants d'Océanie en un même lieu et dans un court laps de temps.

En accédant aux instances régionales organisant l'aire du Pacifique, l'Indonésie a l'occasion de développer sa rhétorique politique. Si celle-ci continue de s'affirmer dans l'esprit de Bandung, ses ressorts en sont bien différents comme en témoignent les attendus du partenariat Asie-Afrique (KAA) renouvelé de 2015. L'élaboration d'un nouveau narratif politique en Océanie sert à atteindre des objectifs de court terme (rassembler des soutiens pour un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de 2019 à 2020) et de plus long terme (conquête de nouvelles parts de marché, contestation de l'influence des indépendantistes papous).

Un nouveau message politique

Si l'Indonésie continue de se référer à l'esprit de la conférence de Bandung de 1955 pour légitimer son action internationale, le Nouveau partenariat stratégique Asie-Afrique (NAASP) accorde une place plus importante que par le passé au Pacifique. Dès son lancement, 12 États océaniques y ont été associés (Nauru, Palaos, PNG, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu, Timor-Oriental, Vanuatu). Les territoires non souverains du Pacifique sont également invités à se joindre, tous frais payés, à nombre de manifestations du NAASP, comme la Nouvelle-Calédonie, seul territoire français du Pacifique à être traité ainsi. Un signe de l'attention de Jakarta à toutes les parties prenantes au monde mélanésien.

Moins idéologique que son devancier, le NAASP vise à développer la coopération internationale pour lutter contre la pauvreté, le changement

climatique, mais également à assurer une meilleure sécurité alimentaire et énergétique de ses membres. Dans cette perspective, le NAASP s'est décliné au profit des États océaniques au travers de plusieurs programmes sectoriels: le programme dans l'esprit de Bandung (BSP) pour l'agriculture, les pêches et le changement climatique (2007), le BSP pour la démocratisation (2009), le BSP pour les secours aux sinistrés (2011), le BSP pour la promotion de la connectivité (2013), le BSP pour renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (2015). Pour valoriser ces échanges qui peuvent être centrés sur un seul domaine industriel (ex. l'exploitation de la noix de coco), et mettre en avant le rôle central qu'y joue l'Indonésie, des invitations groupées d'entrepreneurs et de journalistes ont été lancées à destination de l'Australie, des Fidji, de la Nouvelle-Zélande, de la PNG et du Vanuatu. Pour mieux se faire comprendre, Jakarta s'adresse non seulement aux Gouvernements d'Océanie, mais plus largement à leurs opinions publiques.

Depuis le tournant des années 2010, Jakarta se montre plus attentif aux États océaniques et développe vers eux de nouveaux éléments de langage. Ceux-ci se traduisent en actes et en programmes de coopération dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de la pêche et de la santé. 130 programmes ont été mis en œuvre. Ils ont bénéficié à plus de 600 ressortissants d'Océanie. De nombreuses bourses du programme Dharmasiswa⁷ pour les pays en développement ont été données, y compris aux plus petits des États insulaires (pas moins de 15 en 9 ans pour Nauru⁸). Au-delà de ces chiffres, l'Indonésie vante un nouveau narratif. Sa « mélanésité » et sa « maritimité » sont mises en exergue pour justifier stratégiquement sa place dans les institutions océaniques. Politiquement, il s'agit de délégitimer les revendications indépendantistes de Papouasie occidentale et neutraliser les solidarités politiques chez les voisins du GFLM. Il ne s'agit plus, comme au début des années 1960, d'unifier sous la seule souveraineté indonésienne toute l'île papoue, de Sorong à Samarai, mais d'interagir avec les voisins, entrer en dialogue avec eux, se faire mieux comprendre.

Afin de marquer sa proximité avec les États du Pacifique auprès desquels elle veut accroître son influence, l'Indonésie souligne sa « Pacificité » (historique, ethnique, culturelle, écosystémique) et une « archipelagité » (Wawasan Nusantara) qui lui fait rencontrer les mêmes défis que ses voisins (ex. adéquation des moyens de transport aux îlots isolés, coûts de gestion des services publics sur des territoires dispersés et peu peuplés, montée des eaux suite au changement climatique, éruptions volcaniques, tsunamis, tremblements de terres, typhons, gestion durable des ressources halieutiques...). Ce nouveau narratif empreinte peu à l'héritage austronésien qui est pourtant en partage avec l'Asie du sud-est et perceptible de la mer d'Andaman à Hainan. Il ne fait pas plus référence aux liens migratoires qui se sont étendus pendant des siècles vers les Pa-

7. Initié en 1974 au profit des partenaires de l'ASEAN, ce programme a été étendu à tous les pays en développement dès 1976.

8. Jakarta Post, 10 février 2017

laos, Yap, puis les Mariannes ou encore à l'appartenance commune à l'aire des langues malayo-polynésiennes. Il n'en a pas moins d'écho même si les voisins du GFLM se montent rétifs à le reprendre à leur compte.

En n'ayant pas pour objet de « réunifier » toute ou partie d'une aire ethnicisée (ex. Malayu) telle que fut envisagée la Confédération Maphilindo (La Confédération Malayan Grand, ou Maphilindo – pour Malaisie, les Philippines et Indonésie), a été un projet, non politique, de confédération des trois pays d'Asie du Sud-Est ; 1963) ou de s'opposer aux projets esquissés par l'ex-gouverneur général d'Australie, Sir John Kerr, visant à créer une Nation ou une Fédération mélanésienne rassemblant la Papouasie occidentale, la PNG, les Salomon, voire le Vanuatu, la diplomatie indonésienne prend aujourd'hui un tour « culturel » pour souligner sa mélanésité (*nesias*).

La place éminente donnée à la diplomatie culturelle s'est traduite par la participation de l'Indonésie aux événements régionaux et par la création d'événements culturels mélanésiens en propre. Dès 2004, un groupe de Papouasie occidentale a participé au Festival des Arts du Pacifique, organisé sous la houlette de la CPS à Palaos⁹ ; ironie de l'histoire puisque jusqu'en 1963 les ressortissants de Papouasie occidentale bénéficiaient des programmes de soutien de l'organisation internationale ayant son siège à Nouméa et parmi ses membres fondateurs jusqu'en 1962, les Pays-Bas. Dix ans plus part, Jakarta organisait à son tour dans la partie occidentale de l'île de Timor son Melanesian Arts and Culture Festival (Kupang, 2015) sur le thème de la diversité culturelle du monde mélanésien.

Si les manifestations culturelles permettent à l'Indonésie d'entrer en résonance avec ses partenaires orientaux du bassin Pacifique, ses initiatives diplomatiques dans le domaine environnemental n'ont pas eu moins d'écho en Océanie. En 2007, le président SBY a lancé l'Initiative pour le Triangle de corail (CTI). Il est vrai que l'enjeu n'est pas des moindres pour le Pacifique : seuls 6 % des récifs de corail indonésiens sont encore en très bon état et 120 millions de personnes dépendent au quotidien des ressources marines du Triangle (Indonésie [Centre, Est], Malaisie [Sarawak, Sabah], PNG, Salomon, Philippines, Timor-Oriental) notamment dans des secteurs comme la pêche au thon et le tourisme. L'enjeu corallien est de même importance pour bien des pays d'Océanie. C'est pourquoi, l'Indonésie a invité Fidji à se joindre comme observateur au volet pêche et sécurité alimentaire du projet (CTI-CFF). En mars 2011, l'Indonésie qui est aussi l'un des pays les plus connectés aux réseaux sociaux et à Internet a proposé à ses partenaires océaniques de créer une plateforme de gestion des catastrophes (PDMIP¹⁰). Au-delà des États, les acteurs de la société civile indonésienne rencontrent dans bien des forums des

9. Un groupe taïwanais fut également invité pour l'événement.

10. Cette initiative rassemble l'Indonésie, les Cook, les Fidji, les Kiribati, les Marshall, Nauru, Niue, les Palaos, la PNG, les Samoa, les Salomon, le Timor-Oriental, les Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu.

partenaires océaniques (ex. International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forest¹¹).

Comprenant que la préservation de leur environnement est un enjeu vital pour les États océaniques, l'Indonésie s'est montrée soucieuse d'adhérer aux organisations régionales de gestion des ressources (ex. Commission de la pêche pour le Pacifique occidental et central [WCPFC, 2013]) et a mis sur pied un outil administratif de coopérations techniques au sein de son ministère des Affaires étrangères [Direktorat Kerjasama Teknik]. Les coopérations sont conduites sans exclusives dans le Pacifique au profit des États mélanésiens, micronésiens et polynésiens. Il en est ainsi avec les Samoa dans les domaines de l'agriculture, l'aviation, l'éducation ou encore la navigation.

Ces engagements s'inscrivent dans un corps de doctrine « tiers-mondiste ». Non seulement Jakarta s'est engagée à octroyer une aide au développement fondée sur un narratif Sud-Sud, mais la République a veillé à conduire de nombreux programmes sous une forme triangulaire [KSST], notamment avec le Centre pour la coopération technique Sud-Sud du Mouvement des Non-alignés [NAM-CSSTC]. Une manière de souligner que l'accession de l'Indonésie au G20 n'a pas changé son statut de puissance « moyenne », soucieuse des autres pays en voie de développement. Une posture dont on relèvera qu'elle a été mise en place au moment où d'autres États voisins se montraient eux aussi proactifs en Océanie.

Le Royaume de Thaïlande est emblématique de cette politique tournée plus ostensiblement vers l'est. Il a établi une agence d'aide au développement [TICA, 2004] qui y concourt. Il a instauré un dialogue politique régulier avec les chefs d'État et de gouvernement océaniques [T-PICF, 2014]. Bien que plus petit, le Timor-Oriental ne se soit pas montré en reste. L'ex-colonie portugaise sous souveraineté indonésienne de 1974 à 1999 se tourne, de plus en plus, vers ses voisins du Pacifique occidental et se veut comme l'Indonésie un « pont » vers l'Asie du sud-est.

Être le lien entre l'Asie et le Pacifique est un narratif que nombre de pays de la façade asiatique du Pacifique affichent. Trois États membres du FIP jouent sur ce registre pour se valoriser à l'heure du siècle du Pacifique. Ils veulent convaincre qu'ils sont « La » porte d'entrée vers l'APEC par exemple. Il en est ainsi de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la PNG. Chacun décline à son agenda politique le même triptyque mobilisateur pour se faire entendre des insulaires en insistant sur l'importance à accorder à la gestion durable des océans, à l'adaptation au changement climatique et à l'amélioration de la connectivité des espaces maritimes. Autant de thèmes « océaniques » qui seront à l'ordre du jour des prochaines présidences sud-Pacifique de l'APEC [PNG 2018, Nouvelle-Zélande 2021].

11. L'IAITPTF compte des partenaires indonésiens, mais également des Fidji, de Nouvelle-Calédonie, de PNG, des Salomon et du Vanuatu.

Le développement des relations de l'Indonésie avec les États océaniques est vu aussi avec intérêt par certains des partenaires de Jakarta extérieurs à l'aire Asie-Pacifique. Ainsi la Palestine a demandé à Jakarta de se faire son porte-parole dans le Pacifique insulaire afin de disposer d'une meilleure compréhension de la situation au Proche-Orient et de bénéficier d'un soutien diplomatique plus affirmé. Jusqu'ici, seuls deux États océaniques ont reconnu la Palestine : le Vanuatu [1988] et la PNG [1995], sans compter que les EFM, les Marshall, Nauru et Palaos sont quatre des neuf États qui votèrent contre son adhésion aux Nations unies en 2012¹².

Ces actions viennent compléter en Océanie ce que fait déjà l'Indonésie en Extrême-Orient dans le cadre de la Conférence pour la coopération entre les pays d'Asie de l'Est pour le développement palestinien [CEAPAD]. Cette dimension moyen-orientale de la politique indonésienne en Océanie rappelle combien les États du Pacifique sont courtisés par des entités politiques loin de chez eux, mais aussi combien pour Jakarta le Pacifique est un enjeu global.

Dans une perspective onusienne et sécuritaire, l'Indonésie se montre très proactive dans la coopération avec les Océaniques engagés dans les contingents de Casques bleus. En parallèle de son objectif national de déploiement de 4 000 personnels dans le cadre onusien à l'horizon 2019 [Vision 4 000 Peacekeepers], Jakarta veut aider à la mise sur pied de l'unité mélanésienne de maintien de la paix suggérée par le Premier ministre fidjien et offre à ses partenaires la possibilité de former leurs hommes au centre de maintien de la paix de Santul [Java-Ouest]. Coopérer en matière d'OMP avec les pays du GFLM offre la possibilité à Jakarta de discuter également des coopérations de police. L'Indonésie a proposé son aide pour l'installation d'une académie régionale de police. À ce titre, en mars 2017, elle a accueilli une réunion des ministres en charge de la police du GFLM. Ces gestes s'articulent avec les accords signés avec Fidji pour combattre les trafics de stupéfiants [2 septembre 2015] et en cours de négociation avec les Salomon en matière de lutte contre les criminalités transnationales, de cybersécurité, voire d'antiterrorisme. Le groupe de travail élaboré sur ce sujet est d'autant plus important qu'il a été évoqué par le passé, depuis la Papouasie occidentale, des réseaux régionaux islamistes impliquant des combattants du Laskar Jihad et de la Jemaah Islamiyah ; un risque à prendre d'autant plus au sérieux dans une région où l'intégrisme chrétien se développe et où les Églises sont de puissants relais des préoccupations de la Papouasie occidentale et s'inquiètent de l'islamisation de la province et des tensions interreligieuses générées¹³.

Si on veut établir un premier bilan, l'Indonésie multiplie les initiatives, sans rencontrer tous les succès escomptés. Par exemple, la PNG demeure le seul pays

12. Les Fidji, Samoa et Tonga s'abstiennent, tandis que les Salomon et les Tuvalu votèrent pour.

13. Catholic Justice and Peace Commission of the Archdiocese of Brisbane: *We will lose everything. A Report on a Human Rights Fact Finding Mission to West Papua*, mai 2016, p. 21.

océanien avec lequel elle entretient un traité de coopération et d'amitié [octobre 1986]. Avec les autres États océaniques, il n'existe au mieux que des accords de coopération, à l'image de celui signé avec Fidji en mai 2011 couvrant de très nombreux secteurs: l'agriculture, le commerce et les investissements, la défense¹⁴, l'éducation, l'industrie forestière, la justice, la police, la pêche et les ressources maritimes ou encore le tourisme.

En dépit d'efforts constants depuis une décennie, la diplomatie indonésienne n'est pas pleinement récompensée dans le Pacifique Sud. Elle doit en effet faire face à la contradiction de ses principes énoncés. Tout en valorisant en son sein l'unité dans la diversité [Bhineka Tunggal Ika], Jakarta combat l'ethno-nationalisme à l'intérieur et le valorise à l'extérieur, tout au moins dans l'espace mélanésien. D'une façon générale, elle se heurte aux réticences océaniques [voir en quatrième partie, notre article: « Indonésie-Océanie, illustration des contradictions de la convoitise, de la séduction et de la résistance »].

Abstract: Indonesia looking for a stronger partnership with Pacific island countries and territories

In order to assert its position with the Pacific states, Indonesia has enacted a new political recitative. The latter boasts the Melanesian aspect of a part of the territory and the maritime concerns of an archipelago. It highlights the regional economic weight of the Republic and its capacity to open doors to the whole region and even other actors on the international scene such as the Non-Aligned Movement (NAM).

While drawing on the spirit of Bandung and the Africa-Asia cooperation programs, Jakarta is intensifying its diplomatic relations with the island states and seeks to associate itself more closely with the subregional organizations (Melanesian Spearhead Group, Forum Development of the Pacific Islands). In order to gain a better understanding, Indonesia has also established new dialogue forums for the South Pacific and the Coral Triangle countries.

At the regional level, it has set up cooperation programs in the fields of agriculture, education, fisheries and health. A whole skein that allows Indonesia to assert itself as a major actor of the Pacific and serves to counter the influence of the defenders of the political cause promoting West Papua's independence.

14. La participation d'autorités politico-militaires fidjiennes aux salons Indonesia Defence Expo démontre l'intérêt de Suva pour les équipements de défense produits par l'Indonésie. Un nouvel accord de coopération est en cours de négociation. Il pourrait couvrir le développement des exercices militaires conjoints et les échanges de renseignement.

France, Union européenne et États-Unis. D'un hémisphère à l'autre, l'attrait des antipodes

« La stratégie de l'Union européenne pour le développement international [consiste à] tirer les pays pauvres de la misère grâce à une aide technique et financière directe ».

L'Union européenne et le monde,
publication de la Commission européenne, 2007

« Nous sommes là pour y rester ».
Barack Obama, lors de sa visite en Australie pour renforcer
le dispositif militaire américain à Darwin

Le Monde, 16 novembre 2011



Formes et méforme de la présence française en Océanie

Jean-Marc Regnault

Maître de conférences honoraire, université de la Polynésie française

Y a-t-il une place pour la France en Océanie ? Ainsi s'interrogeait le général de Gaulle après un voyage qu'il y effectua en 1956¹. Il répondit à sa façon, souvent méprisante à l'égard des pays de la région² et brutalement à l'égard des contestataires de son action dans les TOM. Les Gouvernements qui lui succédèrent hésitèrent sur la forme que devrait prendre la présence française. Par rapport aux liens que la France a entretenus et entretient avec les parties du monde qu'elle a colonisées, son influence en Océanie tente de s'exercer par des moyens particuliers. Les objectifs de la France – souvent à court terme – ont parfois été atteints avec brutalité, mais le plus souvent ont été marqués par des hésitations et des incertitudes. Aujourd'hui, si la France n'est plus « l'ennemi n° 1 » dans la région, sa présence rencontre encore des résistances des pays océaniques et aussi à l'intérieur de ses possessions. C'est la complexité de la présence française dans cette région qu'il faut analyser.

1. Récit dans : Regnault J.-M., *La France à l'opposé d'elle-même*, Api Tahiti éditions, 2015, p. 209-222.

2. Ceux qui s'opposaient aux essais nucléaires français n'étaient que de « vieilles demoiselles ». Peyrefitte A., *C'était de Gaulle*, vol. 2, Éd. de Fallois/Fayard, 1997, p. 124.

Le maintien d'une influence française en Océanie par d'autres moyens qu'en Afrique ou en Asie

Ce que représentent les possessions françaises

Des surfaces maritimes considérables, mais peu d'habitants. La Polynésie française aussi étendue que l'Europe n'a que 3 660 km² de terres émergées avec une population de 280 000 habitants (fortement métissée). Les îles de la Nouvelle-Calédonie dépassent 18 500 km², mais ne comptent que 260 000 habitants (40 % de Kanak). Les îles Wallis-et-Futuna ont 274 km² de terres émergées pour 15 500 habitants (davantage de natifs ont émigré, notamment en Nouvelle-Calédonie). Les ZEE présentent un intérêt économique majeur (étudié par Wilfrid Tran et Jean-Paul Pastorel, troisième partie). Quant à l'enjeu stratégique, il a toujours été mis en avant et surévalué³.

L'importance des terres françaises d'Océanie pour les puissances régionales et pour le monde. De Gaulle estimait que l'hostilité rencontrée par la présence française venait de l'affaire Pritchard de 1842⁴. Les essais nucléaires et la politique à l'égard des Kanak ont alimenté cette hostilité. Il y a souvent confusion entre le Pacifique Nord (là où richesses et conflits risquent de marquer les décennies prochaines) et le Pacifique Sud (beaucoup plus isolé et beaucoup moins peuplé). Bien que l'intérêt présenté par les terres françaises ait pu naguère paraître médiocre, les colloques de Paris (2015) et Punaauia (2016) ont montré qu'il n'en va plus de même (ce qui est valable pour l'ensemble de l'Océanie).

D'autres moyens

La politique française en Océanie, dès 1958, se distingua de celle qui était menée en Afrique ou en Asie.

Une décolonisation partielle de ses territoires. Les Nouvelles-Hébrides sont le seul exemple de décolonisation par la voix de la souveraineté accordée par la France, mais sous la pression du Royaume-Uni. Le protectorat des îles Wallis-et-Futuna devint un TOM en 1961. La France s'engagea à respecter les privilèges de l'Église catholique et des rois coutumiers, ce qui oblige le droit à des contorsions étonnantes.

En Nouvelle-Calédonie, la colonisation s'exerça durement pour les populations d'origine. On passa d'un quasi-apartheid aux accords de Matignon-

3. En 1985, Bernard Pons avait déclaré que « les problèmes ne se posaient plus en termes de colonisation ou de décolonisation, mais en termes stratégiques », la Nouvelle-Calédonie valant pour lui « mille porte-avions ». *La Lettre de la Nation*, 18 février 1985.

4. En 1842, le pasteur Pritchard espérait que Tahiti deviendrait un protectorat britannique. Il fut écarté au profit de la France. Ce serait l'origine d'un malentendu persistant entre les pays protestants de la zone et la France.

Oudinot (1988) et de Nouméa (1998). Elle fait l'objet d'un titre particulier dans la Constitution (titre XIII), ce qui lui permet de déroger à de nombreuses règles de la loi fondamentale. Prochainement, cette collectivité devrait opter pour un statut original⁵ (voir *infra*).

La Polynésie française fut étroitement contrôlée en raison de la présence du Centre d'Expérimentation du Pacifique (le CEP)⁶. L'autonomie accordée par la loi-cadre Defferre lui fut largement retirée dès décembre 1958. En 1977, le président Giscard d'Estaing accorda une nouvelle forme d'autonomie constamment renforcée depuis. En 2003, la Polynésie devint une collectivité d'outre-mer (COM) dotée de larges compétences et des signes de la souveraineté (un président, des ministres, un drapeau, un hymne...).

La France et les institutions régionales. La France a été et reste présente dans des institutions régionales qui regroupent des États et Territoires qu'elle n'avait pas colonisés : la Commission du Pacifique Sud (CPS), devenue en 1997 la Communauté du Pacifique et le Forum du Pacifique Sud (1971), devenu le Forum des Îles du Pacifique en 2000⁷. Il existe bien d'autres organismes régionaux auxquels la France collabore volontiers.

De l'hostilité régionale à la collaboration... et à la concurrence asiatique

Le général de Gaulle constata, le 22 janvier 1964 : « Les Anglo-Saxons tiennent [...] tout dans le Pacifique⁸. » La France était alors « l'ennemi public n° 1 » comme le suggère S. Mohamed-Gaillard en raison des essais nucléaires qui se préparaient.

Pour être considéré comme océanien, il faut appartenir à des peuples qui ont été les premiers occupants. Les populations « blanches » ont été regardées comme exogènes. Celles d'Australie et de Nouvelle-Zélande ont fini par se considérer comme océaniques⁹. La présence française, au contraire, resta mal acceptée, surtout avec l'affaire du *Rainbow Warrior* (1985).

La France tenta cependant de profiter d'une période (jusqu'en 2002) où l'Australie et la Nouvelle-Zélande étaient préoccupées par les problèmes liés à

5. Faberon J.-Y., Fayaud V., Regnault J.-M. (dir.), *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, 2 vols., PUAM, 2011.

6. Voir la communication de J.-P. Bat.

7. Voir les deux thèses : Mgrudovic N., *La France et le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, L'Harmattan, 2008, 440 p. et Mohamed-Gaillard S., *L'archipel de la puissance ? La politique de la France dans le Pacifique Sud de 1946 à 1998*, Éditions P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, Berlin, New York, 2010, 428 p.

8. Peyrefitte A., *op. cit.*, p. 120.

9. En mars 1988, Russel Marshall, ministre néo-zélandais des Affaires étrangères expliqua à B. Pons : « Nous ne sommes plus anglo-saxons, [...] nous nous sentons de plus en plus Océaniens. »

l'Asie du Sud-Est. Elle soutint la royauté à Tonga et les coups d'État militaires de Fidji en 1987, une façon de se distinguer des deux grands États océaniques.

Un premier réchauffement des relations avec les États de la région se fit grâce aux accords de Matignon-Oudinot (1988) et de Nouméa (1998) qui ramenèrent la paix en Nouvelle-Calédonie. En 1996, la France mit fin aux essais nucléaires et signa le traité de Rarotonga sur la dénucléarisation du Pacifique Sud. Au début des années 2000, la menace terroriste (attentat de Bali le 12 octobre 2002) amena l'Australie à empêcher la désintégration des petits pays océaniques qui pourrait constituer une menace pour la sécurité de la région¹⁰. La présence française fut alors appréciée, l'Australie – confrontée à une importante immigration clandestine – n'ayant pas les moyens de contrôler seule ce vaste ensemble. Il y eut donc une opportunité pour la France de montrer qu'elle existait... et de profiter des tensions entre les deux grands pays et les petits États comme Fidji qui établissaient des liens étroits avec la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la Russie.

La Chine souhaite étendre sa zone d'intérêts économiques et/ou à s'assurer de pouvoir accéder à des ressources. Pour cela, « La Chine est également devenue une des plus grandes sources d'aide en Océanie, comme en Afrique¹¹ ». Certains responsables politiques s'en inquiètent, tandis que les gouvernements locaux négocient des accords pour le nickel, l'aquaculture ou le tourisme et espèrent que le marché chinois apportera le sursaut économique attendu. L'engagement chinois et des autres puissances peuvent-ils supplanter actuellement l'aide apportée par la France, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Europe? Ce n'est pas encore le cas¹².

Brutalité, hésitations et incertitudes permanentes sur les objectifs de la France

Pourquoi un schéma aussi différent entre Afrique/Asie (ex-françaises) et l'Océanie française?

De Gaulle et Jacques Foccart ont distillé des explications peu convaincantes. Une gratitude à l'égard de territoires ralliés en 1940? De petits territoires incapables de survivre sans tomber dans la misère et que la France viendrait secourir avec générosité? Des explications qui ne résistent pas à la *realpolitik*...

10. Regnault J-M., « Une zone d'instabilité méconnue, le Pacifique insulaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2005.

11. Argounès F., « L'Asie-Pacifique devient-elle chinoise? L'influence de Pékin en Océanie », 1^{er} février 2012 sur le site www.reseau-asie.com

12. Voir par exemple, cet article: « Les fonds européens pleuvent sur l'Océanie », *Tahiti-infos*, 10 avril 2013.

En vue du référendum de 1958, Michel Debré, le 27 août, s'adressa au Conseil d'État. Il déclara que les territoires du Pacifique devaient garder leur statut de TOM. Les populations seraient consultées, mais n'auraient pas le choix. L'option de l'entrée dans la Communauté était exclue par Paris. Dans les deux TOM, les leaders nationalistes très populaires, les députés Pouvanaa a Oopa et Maurice Lenormand, furent éliminés de la vie politique par des manœuvres que les archives dévoilent progressivement¹³.

Il y avait, en fait, des raisons profondes au désir de conserver ces TOM.

De Gaulle croyait qu'une troisième guerre mondiale surviendrait. Le 6 novembre 1958, il envoya une instruction aux forces armées :

À la suite d'un conflit mondial, la survie de la nation et de l'État ne serait imaginable que par l'ordre et l'organisation... Le caractère maritime et aérien de nos forces, combiné à l'existence de terres françaises situées au plus loin des océans, le fait que notre territoire nous offre des refuges montagnards et insulaires, peu sensibles à n'importe quels coups, nous mettent à même de le faire. Ainsi, grâce à la dispersion, surviendrait alors, l'élément grâce auquel le pays pourrait reprendre une première consistance...¹⁴

« Grâce à la dispersion... », la France partiellement détruite pourrait « reprendre une première consistance ».

L'essentiel, cependant, est que, dès 1957, la France aurait besoin de la Polynésie pour ses essais nucléaires dès que les conditions le permettraient¹⁵. Il ne pouvait donc être question d'émancipation ou d'évolution statutaire vers davantage d'autonomie. Ceci peut être appliqué à la Nouvelle-Calédonie en raison de l'exploitation du nickel.

Hésitations et incertitudes

Ce qui frappe, c'est l'absence d'une politique à long terme et la méconnaissance des institutions et mentalités océaniques de la part des autorités françaises. Les statuts accordés depuis 1958 sont un véritable *bricolage institutionnel*¹⁶. Dans la confusion juridique se pose continuellement la question : l'Outre-Mer français, est-ce la France ?

De de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing, le pouvoir central envisagea la départementalisation¹⁷. À partir de 1976-1977, le président consentit à accorder des statuts dits d'*autonomie de gestion*. François Mitterrand semblait partagé

13. Voir Fonds Foccart, archives nationales (5 AGF/822, 831, 832, 833).

14. Archives nationales, AG (1) 511.

15. Regnault J.-M., *Pouvanaa a Oopa et de Gaulle. La candeur et la grandeur*, Api Tahiti éditions, 2016.

16. Le statut de 2004 de la Polynésie fit l'objet de nombreux recours aux fins d'interprétation et de recours pour interpréter l'interprétation. Al Wardi S., *Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie*, L'Harmattan, 2008, 264 p.

17. Regnault J.-M., « Gouverneurs du Pacifique (1958-1977) », in Audigier F., Lachaise B., Laurent S., *Les gaullistes, hommes et réseaux*, Paris, Nouveau Monde éditions, 2013, p. 261 à 282.

entre maintenir ce qui restait de l'empire colonial et émanciper politiquement les TOM. Une légende voulait qu'il préparât l'indépendance des TOM. Il n'en était rien¹⁸. Certes, le président qui dénonçait « la force injuste de la loi » en Nouvelle-Calédonie, accorda « l'autonomie interne » qui fut plutôt appréciée à Papeete, mais échoua à Nouméa. Michel Rocard chercha des solutions originales en 1988 avec les accords de Matignon-Oudinot et mit fin à « l'exclusive » qui interdisait les échanges commerciaux avec les pays de la région¹⁹. Il créa le Secrétariat permanent pour le Pacifique Sud, doté d'un fonds dénommé *Fonds Pacifique*. Les accords furent complétés en 1998 par l'Accord de Nouméa.

Le président Chirac se déclara ouvert à des évolutions institutionnelles et même à l'idée d'indépendance²⁰, mais, en même temps, il développa des liens de clientèles (essentiellement avec G. Flosse) qui firent accroître la dépendance à l'égard de la métropole²¹. En 1995, la reprise des essais nucléaires – après le moratoire de 1992 – ternit l'image de la France (Voir article de P. Boureille, première partie). Ensuite, cependant, des relations plus cordiales se développèrent (voir I). J. Chirac organisa à Papeete, en 2003, la première rencontre France-Océanie et augmenta l'aide française au Pacifique Sud.

Le président Sarkozy voulait rompre avec les politiques de ses prédécesseurs. Le 12 juillet 2006, il déclara :

« l'élargissement de l'Union européenne à des pays émergents affaiblit la position relative de l'Outre-Mer dans la construction européenne et dans ce contexte [...] le volume des aides directes est destiné à se réduire .»

Diverses mesures réduisirent les transferts financiers, comme la désindexation des retraites des fonctionnaires d'État. Le *Livre blanc* de la Défense de 2008 préconisait de réduire de 50 % les effectifs militaires dans le Pacifique. Le reste devait se concentrer sur la Nouvelle-Calédonie en raison des problèmes dans « l'arc mélanésien des crises²² ».

Le sentiment prévalait que la France se désengageait (l'aspect financier en étant l'aspect le plus visible) même si elle prétendait faire plus avec moins. Le slogan de l'intégration régionale, ressassé par le Gouvernement²³ et l'Union européenne, était censé résoudre de nombreux problèmes. Cette idée n'était que l'aveu d'une impuissance à proposer des voies de développement crédibles, les économies de chaque pays ou territoire présentant d'énormes disparités en ma-

18. Regnault J.-M., (dir.), *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988)*, Les Indes Savantes, Paris, 2003, 584 p.

19. Colloque au Sénat, 17 janvier 2013 : *La France dans le Pacifique. Quelle vision pour le XXI^e siècle?* Délégation à l'Outre-Mer, Sénat,

20. Discours du Caire, 4 avril 2000.

21. Poirine B., *Tahiti : une économie sous serre*, L'Harmattan, 2011, p. 85.

22. Voir l'exposé du vice-amiral J.-L. Vichot, in *La France dans le Pacifique...* p. 41.

23. À Nouméa, le président Sarkozy reprit ce thème : « Il faudra réfléchir au rapprochement des uns et des autres. [...] Ce que nous avons fait en Europe, n'y aurait-il pas moyen de le poursuivre entre vous ? »

tière de salaires et de droit du travail (voir l'article Jérémy Ellero, quatrième partie et celui de Christian Lechery qui suit et défend un point de vue différent).

Cependant, le président considéra qu'il ne fallait pas dépasser une « ligne rouge : l'indépendance » (La Réunion, janvier 2010).

En 2012, les discours de campagne montraient que François Hollande, s'il était élu, ne suivrait pas les engagements de l'ancien premier secrétaire du PS qui avait soutenu le combat des indépendantistes pour la décolonisation²⁴.

Un nouvel intérêt ?

Le président Hollande et son gouvernement semblèrent rapidement porter une attention soutenue à l'Outre-Mer et poursuivre la politique engagée en Nouvelle-Calédonie.

En Polynésie, entre les anciens alliés socialistes et indépendantistes, le fossé se creusa. Il est vrai que les indépendantistes ne ménagèrent pas la France, notamment à l'ONU, même s'ils pouvaient arguer qu'ils n'attaquaient pas la France qui savait être généreuse, mais une conception centralisatrice... Les indépendantistes s'agacèrent de l'absence de révision de la « loi Morin²⁵ » et de ce que les amiraux commandant les forces armées tenaient le même langage que leurs prédécesseurs²⁶. Lors des élections territoriales d'avril-mai 2013, le gouvernement central donna le sentiment que la victoire de G. Flosse, malgré ses condamnations, ne le dérangerait pas outre mesure. Après ces élections, des ministres se réjouirent même de ce que les Polynésiens avaient choisi les partis favorables à la présence française²⁷. Le 17 mai 2013, la réinscription de la Polynésie sur la liste des pays à décoloniser fut ressentie comme une ingérence de l'ONU dans les affaires françaises.

Lors du colloque au Sénat, le 17 janvier 2013 (voir note 19), l'attention fut attirée sur le fait que la France cherchait cette fois à définir le sens de sa présence dans le Pacifique Sud. Elle s'intéressait à nouveau à ses territoires lointains pour leur importance stratégique et pour les ressources probables en cours d'évaluation²⁸. Beaucoup d'arguments reprenaient de vieilles lunes, mais l'impression se développa que le « raidissement » à l'égard des mouvements séparatistes s'expliquait par des enjeux nouveaux. « Si la France veut être une grande puissance maritime, il faut qu'elle soit présente, forte et active dans le Pacifique » déclara

24. Regnault J.-M., *L'ONU, la France et les décolonisations tardives*, PUAM, 2013, p. 202-204.

25. Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

26. Interview du contre-amiral Anne Cullerre, *Les Nouvelles de Tahiti*, 4 juillet 2013.

27. J.-Y. Le Drian, Singapour, 2 juin 2013. Une analyse qui méconnaît les ressorts de la vie politique locale.

28. Voir les interventions de MM. Julien Denègre, Frédéric Chino, Guy Fabre et Philippe Lemerrier sur le « potentiel de richesses » des mers et celle de l'amiral Jean-Louis Vichot sur les enjeux stratégiques.

Michel Aymeric, secrétaire général à la mer²⁹ et « au-delà des eaux internationales, nos zones maritimes d'outre-mer et plus particulièrement dans le Pacifique présentent un potentiel pour différents types de ressources [sulfures hydrothermaux, encroûtements de manganèse, nodules, terres rares...] »³⁰. C'est pourquoi la France lança le programme Extraplac qui permettrait d'agrandir son domaine maritime. La conclusion fut sans ambiguïté : « La France, au travers de l'outre-mer, peut ainsi assurer sa place dans le monde dans un futur où de nouvelles sources de matières premières seront essentielles à son économie³¹. » Le vice-amiral Vichot affirma que le présent Gouvernement, contrairement au précédent, « avait compris l'importance du Pacifique dans l'économie actuelle de la France³² ». D'autres interventions mirent en avant les possibilités des énergies renouvelables et du tourisme. Le ministre Victorin Lurel conclut : « le centre de gravité du monde se déplace vers le Pacifique ; notre diplomatie et notre vision du monde doivent s'y adapter et même anticiper. »

À Singapour, le 2 juin 2013, Jean-Yves Le Drian, dressa le tableau des ambitions de la France en Asie-Pacifique, région où sa sécurité se jouait également. Elle « entendait rester un acteur à part entière » en termes de sécurité et s'engager à lutter contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la menace cybernétique et la piraterie. Elle proposait une coopération pour la défense et « des opérations d'assistance humanitaire³³ ». Manuel Vals confirma que la France se considérait comme « un pays du Pacifique » (1^{er} mai 2016).

En conseil des ministres, le 5 juin 2013, V. Lurel indiqua que la coopération régionale « devait désormais combiner systématiquement ses intérêts [ceux de l'État] avec ceux des collectivités ». Elle ne serait donc plus une façon de se désengager, mais de s'affirmer car elle toucherait aux intérêts de l'État. La France démontrerait ainsi qu'elle est présente dans le Pacifique, mais que ses collectivités y disposent de réelles autonomies. Le ministre répondait aussi à la réinscription de la Polynésie à l'ONU. Il serait faux d'opposer l'article 73 de la Charte des Nations unies qui énonce le principe des intérêts des collectivités sur ceux de l'État et l'article 74 de la Constitution qui en proposerait l'inverse. La France dépasserait ce clivage pour ne plus apparaître comme une « puissance administrante » selon le vocabulaire de l'ONU. Les relations établies avec les États et territoires océaniques – notamment lors de la COP 21 – seraient un moyen d'assurer la présence française d'autant plus que les gouvernements autonomes peuvent établir des relations avec leurs homologues de la région.

Ainsi, la France semble vouloir maintenir sa présence, malgré l'évolution probable de la Nouvelle-Calédonie (voir *infra*) et malgré la réinscription de la

29. Aymeric M., in *La France dans le Pacifique...* p. 37.

30. Lemerrier P., « Un potentiel de richesses qui nourrit l'innovation », in *La France dans le Pacifique...* p. 110.

31. Denège J., *La France dans le Pacifique...* p. 115-116.

32. *La France dans le Pacifique...* p. 41.

33. *Le Monde*, 2 juin 2013 et www.iiss.org

Polynésie à l'ONU. Fini le soutien qu'apportait le Parti socialiste aux indépendantistes et amabilités désormais à ceux qui proclament leur attachement à la France.

Faiblesses de la présence française et poids des résistances

L'image de la France au travers de ses possessions en Océanie

L'amélioration de son image est-elle durable? Quelle image offrent les terres françaises à leurs voisins d'Océanie?

À partir de 2018, la Nouvelle-Calédonie choisira son destin, soit par un référendum d'autodétermination, soit par la voie océanienne du consensus, vraisemblablement encore liée à la France, mais poursuivant un chemin plus océanien qu'européen. Cependant, le monde politique se divise et le malaise social qui, depuis mai 2013, a pris le visage de la lutte contre la vie chère, pourrait compromettre le processus en cours. Si l'évolution prévue n'aboutissait pas au rééquilibrage entre les provinces et entre les ethnies, le regard des Océaniens serait sévère sur la France et les élites calédoniennes qui bloqueraient le processus.

L'image de la Polynésie semble peu compatible avec la culture politique des deux grands États particulièrement attentifs à empêcher la corruption. Deux ex-présidents de l'Assemblée de Polynésie ont été lourdement condamnés. Deux anciens présidents (Alexandre Léontieff et G. Flosse) ont fait de la prison. Par opposition, la Nouvelle-Zélande est en tête du classement de *Transparency International* et l'Australie est huitième.

Dans une collectivité qui doit faire face à trois crises (la reconversion manquée de l'économie après les essais, la crise mondiale et la crise française) les structures de la société et de l'économie furent tellement marquées par l'histoire de la colonisation et par les transferts aveugles de l'État pour garantir la paix sociale, qu'il est peu probable que les gouvernements locaux et les privilégiés du système soient prêts à réformer en profondeur³⁴.

Les inégalités sociales peuvent paraître paradoxales dans des collectivités au PIB remarquable. En Nouvelle-Calédonie, le PIB par habitant est de 3,2 millions de F CFP (2,4 en Nouvelle-Zélande). Les 10 % des plus riches gagnent 7,9 fois plus que les 10 % les plus pauvres alors que le rapport n'est que de 1 à 3 en métropole. La discrimination ethnique serait le facteur explicatif des inégalités³⁵. En Polynésie, une étude menée sur Tahiti et Moorea (2010) conclut que c'est le quart de la population qui vit sous le seuil de pauvreté.

34. Al Wardi S., Regnault J.-M., *Tahiti en crise durable. Un lourd héritage*, Éditions de Tahiti, 2011. Veynaire F., Montet C., *La concurrence à Tahiti, une utopie?* Papeete, Au Vent des îles, 2013, 312 p.

35. Gorohouna S., « Inégalités ethniques au pays du destin commun », *RJPENC*, 2013/1, p. 67.

L'écart de revenus entre les 10 % les plus pauvres et les 10 % les plus riches est de 1 à 6. Le facteur explicatif des inégalités est à rechercher dans les inégalités culturelles³⁶.

La réinscription de la Polynésie à l'ONU en 2013 révèle une image dégradée de la France dans la région qu'elle ne soupçonnait pas. La France pouvait-elle à nouveau être considérée comme une intruse?

Les résistances externes à la présence française

Résistance des États du Pacifique. La prétention de la France à être une puissance de l'Asie-Pacifique (voir supra) s'est heurtée aux réticences chinoises. L'amiral Li Ji aurait expliqué que, pour les Chinois, « la France, c'est en Europe³⁷ ».

Les petits États insulaires (mélanésiens essentiellement) sont d'ardents défenseurs des minorités indépendantistes des terres françaises. Les grands États ont toujours joué un jeu plus complexe. En 1986, par exemple, malgré l'affaire du *Rainbow Warrior*, les Néo-Zélandais souhaitaient que la France restât présente, à condition qu'elle tînt compte des opinions des États de la région³⁸. Australie et Nouvelle-Zélande ne prirent pas de position claire sur le cas polynésien. Quand O. Temaru devint président de la Polynésie, les pays du Forum répétèrent qu'ils soutenaient le principe du droit à l'autodétermination et l'encourageaient à rechercher un accord avec la France. En 2011, le Premier ministre néo-zélandais, John Key, admit qu'il avait de « la sympathie pour les peuples qui aspiraient à élire leurs propres gouvernements et à obtenir l'autodétermination », mais rappela les décisions du Forum invitant au dialogue. L'Australie adopta la même position prudente en vue d'obtenir un siège tournant au Conseil de sécurité de l'ONU en octobre 2012³⁹.

La réinscription de la Polynésie à l'ONU aurait pu refroidir les relations régionales. La Nouvelle-Zélande et l'Australie n'avaient pas rejoint les pays comme l'Allemagne et les États-Unis qui marquèrent leur désapprobation de cette réinscription⁴⁰. Dans le Pacifique Sud, l'attitude française à l'égard de cette dernière suscitait l'étonnement⁴¹. Cependant, si le *Livre blanc de la Défense* australien, en 2013, ne mentionnait même pas la France, il en va différemment en 2016 car, cette fois, se trouvent de nombreuses allusions à la présence

36. Herrera J. et Merceron S., « Les approches de la pauvreté en Polynésie française: résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009 », AFD, n° 103, novembre 2010.

37. Kauffmann S., *Le Monde*, 2 juin 2013.

38. 16 octobre 1986, MAE, carton 2984, cote J 3542.

39. Maclellan N., « Colonies ou Territoires? Les Territoires du Pacifique frappent à la porte du Forum », *Tahiti Pacifique Magazine*, novembre 2011.

40. Entretien avec l'ambassadeur d'Australie à Paris qui confirme la position ambiguë des pays (2 octobre 2013).

41. Fisher D., « In UN, Dark Shades of France's Pacific Past », *The Interpreter. Lowy Institute for International Policy*, 29 mai 2013.

française et à la nécessaire coopération militaire, diplomatique et économique⁴². D'importants contrats avec l'Australie ont été signés depuis 2006, jusqu'au contrat de 34 milliards d'euros pour des sous-marins en avril 2016. Avec la Nouvelle-Zélande également, les relations se réchauffent avec l'accord de défense de mai 2014. La diplomatie française évoque « l'excellence de la relation bilatérale en matière de défense [avec le pays des Kiwis] et qui s'intensifie au bénéfice de l'ensemble de l'Océanie⁴³ ». Le 1^{er} mai 2016, Manuel Vals, en visite à Auckland, resserrait un peu plus les liens avec ce pays.

La crainte des États du Pacifique était (et demeure?) que les collectivités françaises fussent des avant-postes stratégiques de la France et de l'UE et non des collectivités véritablement insérées dans leur région. L'admission de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie comme membres à part entière du Forum, en septembre 2016, montre une sensible évolution de cette perception.

Résistance des Églises. En 2011, O. Temaru reçut le soutien du PCC (Pacific Conference of Churches) dans ses démarches à l'ONU. Un tel appui compte beaucoup en Océanie.

La France et les moyens de son désir de rayonnement. Dans un contexte de restrictions budgétaires, la France peut-elle accroître, voire maintenir les niveaux d'aide à ses propres terres et aux pays du Pacifique Sud alors que les problèmes ne font que s'amplifier dans cette région du monde, isolée et victime des changements climatiques?

Pour des raisons (stratégiques, politiques, voire électorales), la France finance à nouveau des domaines dans lesquels elle s'était retirée sous le président Sarkozy⁴⁴. L'attention portée par Paris aux pays océaniques touchés par la montée des eaux lors de la COP 21 est également une manifestation d'intérêt pour la région.

Les résistances internes à la présence française

La méfiance: « la France n'a jamais su décoloniser » (V. Lurel). Le sentiment prévaut chez de nombreux Océaniens que tel est bien le cas.

En Polynésie, un mouvement indépendantiste (30 % des suffrages) conteste la réalité et l'efficacité de l'autonomie et les autonomistes eux-mêmes considèrent souvent qu'elle ne permet pas un véritable développement de la collectivité. En Nouvelle-Calédonie, la méfiance des indépendantistes est illustrée par cette réflexion de Roch Wamytan: « Ayant définitivement perdu confiance en

42. Franc de Ferrière J., « La région se militarise et courtise la France », *Tahiti Pacifique*, n° 334, 2016.

43. *Flash d'Océanie*, 11 mars 2015.

44. C'est le cas dans les dépenses d'éducation. Voir le discours du président Fritch, 22 octobre 2016.

une France qui reste coloniale, [le peuple kanak] ne pourra plus envisager de bâtir son avenir sur des promesses jamais tenues...⁴⁵ » (2008).

Résistance des langues et des cultures. La France encourage-t-elle réellement la survie des langues et des cultures⁴⁶ ?

En Polynésie, la revendication d'émancipation passa par la culture. « L'utilisation des langues locales devint comme une légitime revanche contre le mépris dont elles furent l'objet de la part d'un État jugé dominateur », dit Annick Lombardini⁴⁷. Les partis politiques autonomistes prirent des noms tahitiens : *Here Ai'a* (1965) [= L'Amour du pays], *E'a Api no Polynesia* (1965 également) [La voie nouvelle de la Polynésie], le *Tahoera'a Huiiraatira* [Rassemblement du peuple] en 1972. Désormais, tous les partis polynésiens ont un nom en langues locales.

En 1980, le gouvernement de Francis Sanford fit de la langue tahitienne une seconde langue officielle. La déception fut quasi générale avec l'amendement à la Constitution du 25 juin 1992 disposant qu'il n'y avait qu'une langue officielle. La tension politique monta lorsque le Conseil d'État annula, le 30 mars 2006, l'article du règlement intérieur de l'Assemblée qui tolérait l'usage des langues polynésiennes. En fait, les débats se poursuivirent en plusieurs langues, suscitant encore des réactions du Conseil d'État⁴⁸.

En Nouvelle-Calédonie, la colonisation a tenté de marginaliser les vingt-huit langues vernaculaires, mais elles résistèrent à l'oubli. En 1984, le Gouvernement de Jean-Marie Tjibaou abolit les dispositions législatives interdisant l'usage des langues kanak. Après les dramatiques événements des années quatre-vingt, le problème des langues est devenu moins conflictuel. L'État encouragea la renaissance des langues kanak dans l'enseignement, non sans que subsistent des freins à leur développement⁴⁹.

Ainsi, les langues locales sont-elles utilisées, soit pour affirmer les particularités de terres qui restent liées à la France, soit pour démontrer qu'elles ne sont françaises que par la force de la colonisation.

Résistance des Églises. Elle est frontale chez les protestants, plus feutrée chez les catholiques, du moins si on considère les hiérarchies de ces Églises, alors que les fidèles auraient tendance à ne pas les suivre, donc à inverser la tendance. Les synodes de l'Église protestante *maohi* se sont prononcés en faveur de la réinscription à l'ONU et pour l'émancipation des Polynésiens. Longtemps sur la ré-

45. *Nouvelle-Calédonie... op. cit.*, p. 48.

46. Rapport remis le 15 juillet 2013 à la ministre de la Culture (www.culturecommunication.gouv.fr).

47. Entretien du 30 octobre 2011 avec A. Lombardini, Polynésienne docteur en histoire.

48. CE, 22 février 2007.

49. Salaün M., *Décoloniser l'école? Hawaï, Nouvelle-Calédonie, Expériences contemporaines*, PURennes, 2013, 304 p.

serve, l'Église catholique (du moins une partie de son clergé et de ses fidèles) s'inquiète maintenant des conséquences sanitaires et environnementales des essais nucléaires. En Nouvelle-Calédonie, les Églises ont favorisé l'éveil politique des Kanak après 1945. Plus tard, elles ont formé les élites indépendantistes. Après la tourmente des années quatre-vingt, elles réagissent aujourd'hui diversement, sans présenter de front uni, quelle que soit la confession⁵⁰.

La recherche de relations de substitution. La Chine, le Japon, Taïwan ou l'Inde, la Russie ou d'autres sont regardés avec le même désir de trouver ailleurs ce que la France ne peut pas ou ne veut pas donner.

Conclusion

Le MAE avait confié en 1989 à deux diplomates, Jean-Christophe Victor et Hervé Dejean de la Bâtie, la mission de réfléchir à ce que devrait être la présence française en Océanie⁵¹. Leur rapport posait les bonnes questions, mais resta ignoré. Comment rayonner dans le Pacifique et quelles seraient les meilleures institutions pour cela? Ils préconisèrent de s'inspirer du statut des Îles Cook ou de celui de la Micronésie. La France ne pourrait plus être taxée de néocolonialisme, mais conserverait éventuellement des bases militaires et poursuivrait sa politique d'aides sous de multiples formes. Le rapport pointait une grande ignorance des réalités océaniques parmi les dirigeants parisiens. Il est vrai qu'à la suite d'un bref passage en Océanie, divers « experts » sont amenés à proposer des politiques aux Gouvernements français en partant souvent de données erronées ou mal interprétées, d'où l'absence d'une ligne claire de la politique française dans cette région⁵². Du coup, la présence française y est soumise à des variations et à des appréciations fluctuantes des États et territoires de la région, ce qui oblige à regarder le réchauffement actuel des relations avec les pays océaniques avec prudence.

Abstract: Strengths and weakness of the French presence in Oceania

“Is there a place for France in Oceania?” asked General de Gaulle in 1956. He replied in his own way, often contemptuous of the countries of the region and brutally in regard to the protestors of his action in the overseas territories (TOM). The Govern-

50. Mohamed-Gaillard S., « Les Églises et le monde kanak indépendantiste », in Baubérot J. et Regnault J.-M., *Églises et autorités Outre-Mer*, Paris, Les Indes Savantes, 2007, p. 83 à 95.

51. *L'avenir de la France dans le Pacifique Sud*, MAE, Carton 2980 cote J 3541.

52. Mallatrait C., Meszaros T., *La France, puissance inattendue au XXI^e siècle dans le Pacifique Sud*, L'Harmattan, Paris, 2009, 165 p. (préface de l'Amiral Bertrand Lepage).

ments which succeeded him hesitated on the form that the French presence should take by only partially decolonizing its territories and participating in regional organizations.

They met for a long time the hostility of the states and territories of Oceania before having restored peace in New Caledonia with the Matignon-Oudinot agreements of 1988 and the Noumea agreement of 1998 and by ending the nuclear tests in French Polynesia in 1996. The French presence in Oceania was then accepted, even desired, while meeting the competition of the countries of East Asia. However, the form that the French presence takes is rather shady while waiting for the institutional choice that will soon make the Caledonians and before the evolutions of the autonomy in French Polynesia. France has not clearly considered what it envisaged as relations, neither between itself and its possessions, nor between it and the Pacific countries. In a world in crisis, the importance of EEZs in strategic, diplomatic and economic terms seems to arouse the interest of France.

Today, if France is no longer the "No. 1 enemy" in the region, its presence still encounters resistances among certain spheres of Pacific countries (such as the Churches in particular) and also within its possessions and the reluctance of Asian countries with an interest in Oceania. It is the complexity of the French presence in this region that this article attempts to analyze.

Les politiques américaines et françaises vis-à-vis de l'intégration régionale de leurs territoires non souverains du Pacifique

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique¹

À bien des égards, les États-Unis et la France sont confrontés à des défis de souveraineté similaires dans le Pacifique. Les territoires à la charge des États-puissance sont les plus éloignés de leurs capitales, que ce soit dans l'espace ou dans le temps. La tyrannie des distances et du nombre des fuseaux horaires fait apparaître Washington et Paris comme des hégémons distants. Il est vrai que l'élongation logistique est sans pareil. Les États-Unis et la France se doivent d'assurer la continuité territoriale et d'agir du nord et au sud du bassin. Or, Saipan et Pago Pago sont distants de 5 843 km et Nouméa est à 9 874 km de l'île de Clipperton. Des réalités géographiques qui s'imposent à tous, tout comme celles des statuts juridiques des territoires.

Tenir compte de l'héritage historico-géographique

L'insertion régionale des territoires américains et français est passée d'abord par la gestion des relations frontalières avec les États et territoires voisins. Un impératif qui a fait de la France le pays océanien ayant le plus grand nombre de partenaires à ses portes : 11 États et territoires sont à ses frontières², sans même parler du Chili et du Mexique au-delà d'espaces maritimes vides. *A contrario*, les

1. Les analyses et commentaires n'engagent que leur auteur.

2. Australie, Cook, Fidji, Kiribati, Royaume Uni, Salomon, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

États-Unis ne comptent que 4 voisins immédiats, soit moins que le territoire des îles Wallis-et-Futuna. Cette arithmétique ne saurait refléter l'état réel des relations avec l'Océanie. Il serait inapproprié d'en tirer la conclusion que la France à 2,75 fois plus de relations avec ses voisins que les États-Unis, mais cela montre les relations en rhizome que la géographie permet, si les barrières religieuses, idéologiques et linguistiques passées s'estompent et que de nouvelles voies de communication s'établissent. Les périmètres frontaliers offrent la possibilité de bâtir des partenariats avec un peu plus de 5 % des membres de l'AGNU, mais prendre en compte l'étranger proche, c'est d'abord entretenir un lien avec son Histoire.

Certains pays du Pacifique autrefois sous la dépendance des États-Unis et de la France sont devenus des États pleinement indépendants. S'ils siègent dorénavant à l'ONU, ils sont également des pays riverains, quasi contigus de territoires demeurés sous la souveraineté américaine (Guam-FSM; Wake-Marshall) ou française (Nouvelle-Calédonie-Vanuatu). Leurs passés communs de tutelles nourrissent des relations bilatérales singulières. Ils facilitent les interactions humaines, éducatives, sanitaires et sportives. Ils imposent de cogérer la continuité maritime, en tenant compte des moyens asymétriques de défense. Pour les États-puissance, ils nécessitent de prendre en considération des tracés frontaliers imprécis voire contestés : les îles Matthew et Hunter sont revendiquées par le Vanuatu et l'île de Wake par les Marshall.

Dans ces contextes de proximité territoriale, ne jamais perdre de vue que les affects et le rapport au colonialisme d'autrefois sont des facteurs constitutifs de rapports interétatiques parfois éruptifs. Ils peuvent s'exprimer de manière tribunitienne dans les espaces politiques nationaux, mais aussi dans des enceintes sous-régionales auxquelles ni les États-Unis, ni la France ne sont directement associés, à la différence de leurs territoires océaniques (cf. les Sommets des chefs des exécutifs de Micronésie, le Groupe du fer de lance mélanésien ou GFLM).

Plus généralement, les territoires non souverains du Pacifique vivent aux côtés d'États océaniques « jeunes³ » et ayant appartenu à d'autres aires coloniales, en premier lieu britannique. Dans le cas des États-Unis, il s'agit des Kiribati (Howland et Baker du côté des îles Phoenix, Jarvis et Palmyra du côté des îles de la Ligne) ; pour la Nouvelle-Calédonie des Salomon et du Vanuatu ; pour Wallis-et-Futuna des Fidji, des Tonga, des Tuvalu et pour la Polynésie française des Cook et des Kiribati. Un héritage colonial qui n'est pas sans conséquence aujourd'hui sur l'insertion internationale des territoires océaniques, mais également pour Londres et Paris puisque 11 États du Pacifique sont membres du Commonwealth, 6 États sont des monarchies dont Elisabeth II est la reine et 2 appartiennent à l'OIF.

3. Les trois États souverains limitrophes des territoires américains du Pacifique sont indépendants en moyenne depuis 34,6 années. Les 7 qui sont limitrophes des territoires français du Pacifique Sud le sont depuis 39,2 années.

Les États-Unis et la France sont enkystés dans le Pacifique pour des décennies

Les administrations américaines et françaises ont la charge de territoires peuplés de quelques milliers d'habitants, mais aussi d'espaces vierges de toute présence humaine. Quelles que soient les évolutions statutaires des territoires, les États-Unis et la France demeureront longtemps encore des États possessionnés, en particulier dans le Pacifique Nord.

Institutionnellement, les territoires non habités ont été détachés dans leur gestion de leur environnement politico-institutionnel immédiat. C'est vrai aux États-Unis depuis la mise en place en janvier 2009 du *Pacific Remote Islands Marine National Monument*. Du côté français, une approche similaire a été préconisée pour Clipperton par le député P. Folliot. Son projet de loi discuté le 24 novembre 2016 proposait de renommer le territoire et *de lui conférer un statut de collectivité*⁴.

En étant distrait de leur région, des dizaines de milliers de km d'espaces maritimes et quelques arpents de terres ont exclu des périmètres d'action des organisations transnationales du Pacifique. La gestion des défis qu'ils rencontrent sera à la seule charge de leurs puissances tutélaires. Les États-puissance devront faire valoir aux États souverains du Pacifique qu'ils sont sérieusement pris en compte et qu'ils ne sont pas susceptibles de porter atteinte à l'environnement de leurs voisins plus ou moins éloignés. Cette question est loin d'être anodine quand on se souvient que des espaces insulaires sous administrations centrales aujourd'hui ont été des lieux de stockage d'armes chimiques et bactériologiques (ex l'atoll Johnston), de transit d'appareils militaires et d'armements (Midway, Wake) voire d'expérimentations nucléaires (Fangataufa, Moruroa).

L'histoire militaire du Pacifique a façonné les relations entre les centres du pouvoir et les périphéries. Plus qu'ailleurs, le facteur nucléaire a donné une importance stratégique à l'espace océanique. Il restera prégnant des décennies dans les débats des institutions océaniques, et en premier lieu au FIP comme en témoigne chaque année la déclaration finale demandant aux États-Unis de prendre en considération les effets de sa politique nucléaire sur les îles Marshall.

Les États-Unis et la France sont des États durablement possessionnés au cœur du Pacifique, mais de manière récurrente ils seront perçus comme étant à la fois des acteurs « océaniques » et des puissances extérieures. Ils seront associés au développement de la région et mis à distance. Cette ambivalence stratégique est et demeurera une source d'incompréhensions politiques et culturelles permanentes entre les petits États insulaires et les deux membres permanents du Conseil de sécurité.

Dans un espace Pacifique où le régionalisme s'exprime selon un diptyque *in out* (cf. la mise sur pied du Forum de développement des îles du Pacifique, ou FDIP, excluant statutairement l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni

4. <http://www.talane.com/2016/09/21/american-samoa-mulls-full-membership-in-pif/>

et la France tout en associant leurs territoires d'Océanie) et selon des mécanismes d'agrégation ethnicisés (cf. Groupe des dirigeants polynésiens ou PLG, GFLM, Sommet des présidents micronésiens), les États-Unis et la France trouve(ro)nt difficilement leur place. Les deux États sont tenus indistinctement à distance des institutions les plus océaniques, contestant *urbi et orbi* leur « Pacificité ».

Le « *rebalancing* » de la présidence Obama et les efforts consentis à l'Océanie pendant la présidence de F. Hollande n'y ont rien changé. Si leur « occidentalité » est peu contestable, cela ne veut pas dire que les États-Unis et la France n'ont pas d'identités océaniques propres. L'un est *de facto* « américano-micronésio-polynésien » et l'autre « euro-mélanésio-polynésien ». Ces axiomes ne sont pas énoncés publiquement, mais ils innervent les sociétés américaines et françaises du Pacifique. Ils prédéfinissent les diplomaties territoriales et les appétences des territoires à rejoindre telle ou telle entité régionale. Les CNMI et Guam regardent vers les rassemblements micronésiens quand la Nouvelle-Calédonie s'interroge sur sa vocation à rejoindre le GFLM. Les Samoa américaines, Wallis-et-Futuna aspirent à s'associer au PLG, dont l'un des membres fondateurs est la Polynésie française. Ces ambitions sous-régionales n'empêchent pas Wallis-et-Futuna ou encore les Samoa américaines, Guam et les CNMI d'escompter voir réviser leurs statuts au FIP.

Même si Washington et Paris regardent durablement le Pacifique depuis l'Océanie et les rives transatlantiques, chacun a une vision périphérique différente du bassin et doit tenir compte des cardinalités propres à ses territoires. Paris doit prendre en compte les relations asymétriques entretenues par ses territoires avec de puissants voisins de leur étranger proche (Australie, Fidji, Nouvelle-Zélande) ou plus lointain (Chine, Hawaii, Japon, Mexique). Des déséquilibres de puissance qui existent peu pour les territoires américains dans leurs relations extérieures, à l'exception des Samoa américaines avec les puissances périphériques des rives sud.

Dans tous les cas de figure, la dissymétrie de puissance est à considérer par la puissance tutélaire et les territoires non souverains dans le cadre des institutions régionales où seuls les seconds sont associés (ex. la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française au FIP) ou dans des domaines de compétences des territoires où l'expertise est encore limitée pour développer des projets économiques structurants (cf. les négociations commerciales, le numérique, les télécommunications spatiales et les infrastructures sous-marines, le transport aérien intercontinental...).

Pour les États-puissance, il existe un devoir d'accompagnement, délicat politiquement. Il convient de ne pas se trouver en substitution des compétences territoriales. Cela serait désastreux sur le plan intérieur car contraire aux principes d'autonomie des territoires et embarrassant sur la scène régionale océanique.

L'adhésion des territoires non souverains aux institutions du Pacifique, à commencer par les plus politiques (ex. FIP) n'a été possible que parce que les territoires ont démontré qu'ils s'étaient distanciés durablement, juridique-

ment et politiquement, de leurs métropoles. Néanmoins, les États indépendants océaniques ont du mal à saisir que l'insertion régionale et institutionnelle d'un territoire non souverain n'est pas antinomique avec une volonté de maintenir une relation politiquement et juridiquement resserrée avec la puissance tutélaire. Même si ces schémas relationnels contrastent avec les voies empruntées par les États du Pacifique devenus indépendants depuis 20, 30 ou 40 ans, ils sont des réalités politiques profondément enracinées dans les territoires américains et français du Pacifique.

Le gouverneur Lolo Matalasi Moliga des Samoa américaines n'a rien dit d'autre au lendemain de l'élévation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française au statut de 17^e et 18^e membres de plein droit du FIP en affirmant qu'une adhésion pleine entière de Pago Pago renforcerait les liens avec les voisins insulaires du Pacifique, mais consoliderait tout autant l'association de son pays aux États-Unis⁵. Une posture exigeante car elle impose aux responsables des Samoa américaines de convaincre Washington du bien-fondé de leurs démarches et toutes les capitales océaniques de leur « indépendance ». Dans le cas de Nouméa et Papeete, ce processus fut si long que des leaders locaux ont envisagé de renoncer à l'adhésion au FIP (ex. G. Flosse en juillet 2014).

L'incompréhension entre les leaders océaniques et leurs homologues des territoires non souverains tient aux méconnaissances des cultures politico-institutionnelles de chacun, aux devoirs de solidarités présumés avec certains mouvements indépendantistes et au caractère tabou des questions relatives aux indépendances réelles des États océaniques.

L'insertion institutionnelle des territoires américains et français participe de processus politiques incertains et pluriels

Les identités multiples des territoires américains et français suscite(ro)nt sympathies et rejets dans tout le Pacifique, incompréhensions et suspensions notamment sur les risques d'instrumentalisation des représentants des territoires par les États-puissance. Curieusement, cette question est moins débattue, tout ou moins publiquement, pour les États océaniques que l'on qualifie parfois d'États fragiles ou ceux qui ont décidé de lier contractuellement leurs politiques étrangères et de sécurité à des États tiers. Les diplomaties du chéquier des Républiques chinoises, voire de Russie⁶ ou d'États d'Afrique du nord et du Moyen-Orient, obèrent aussi la liberté de manœuvre diplomatique océanique tout comme le poids des bailleurs de fonds australasiatiques dominants.

Si le degré d'autonomie en matière de relations extérieures des territoires non souverains est questionné, c'est parce que le statut de ces entités politiques

5. <http://www.talane.com/2016/09/21/american-samoa-mulls-full-membership-in-pif/>

6. Ellen Barry : « Abkhazia is recognized by Nauru », *The New York Times*, 15 décembre 2009.

est propre à chacun, du côté américain, comme du côté français. Cela rend la situation statutaire des territoires non souverains inintelligible pour leurs voisins. À leur décharge, les modes de relation avec les métropoles varient considérablement d'un territoire à l'autre. De plus, ils sont susceptibles d'évolutions importantes dans les années qui viennent (cf. les possibilités de référendum sur un changement de statut à Guam, les vellétés des maires marquisiens de s'affranchir de la Polynésie française), y compris en matière de relations extérieures (cf. la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté prévue en 2018).

Le poids des entités non souveraines sur les États-puissance est encore plus méconnu. Dans le cas français, constitutionnellement, ils peuvent peser sur la politique étrangère de l'État. Qui sait en Océanie que depuis 2009 l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna est consultée systématiquement à la demande du Secrétariat général du Gouvernement sur les projets de loi de ratification des accords internationaux passés par la France comme toutes les autres collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution sauf les TAAF et Clipperton dénués de population? Les avis sont consultatifs, mais le Conseil d'État veille à ce que les territoires aient été interrogés. Ces procédures sont contraignantes pour les assemblées territoriales. En outre, les collectivités d'outre-mer doivent être consultées sur les traités ou accords signés par la France dès lors que deux conditions sont simultanément réunies : l'accord doit être applicable dans la collectivité et toucher à ses compétences ; dans le cas de la Nouvelle-Calédonie s'ajoutent des consultations dès lors que l'accord touche aux compétences de l'État. On est bien loin des pratiques juridiques américaines, un nombre réduit d'accords internationaux faisant l'objet d'un examen parlementaire. Seuls les traités nécessitent la consultation et l'approbation du Sénat avant leur ratification par le président.

Dans le cas français, le contrôle de légalité se fait *ex ante*. Cette exigence juridique ne doit pas cacher la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française d'entretenir une véritable diplomatie « territoriale ». Un mode d'action qui s'étend progressivement aux départements d'outre-mer et de l'hexagone comme en a témoigné l'adoption de la proposition de loi Letchimy, le rapport du député J.-J. Vlody et la nomination de conseillers diplomatiques auprès des préfets de région.

Des compétences très élargies dans le cas français

Si pour le Territoire de Wallis-et-Futuna le préfet-administrateur supérieur est le seul détenteur de pouvoir en matière de relations extérieures (article 7 de la loi du 29 juillet 1961), dans le cas de la Nouvelle-Calédonie les points 3.2.1. et 3,3 de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et la section II, articles 28 à 34 de la loi organique du 19 mars 1999 ont aménagé le régime d'exercice des actions relevant des relations extérieures de la collectivité. Dans le cas de la Poly-

nésie, les articles 15 à 17 et 38 à 42 de la loi organique du 27 février 2004 ont précisé la mise en œuvre. Les relations internationales demeurent néanmoins de la compétence de l'État⁷, mais, comme le précise l'article 74 de la Constitution, les statuts définis par les lois organiques tiennent compte des intérêts propres de chaque COM au sein de la République. Ce corpus juridique a permis aux collectivités de bâtir de véritables instruments « diplomatiques » qui n'existent pas du côté américain.

Les collectivités françaises du Pacifique se sont vues accorder la possibilité d'ouvrir et d'entretenir des bureaux de représentation et de coopération à l'étranger ou auprès d'un organisme international dont la France est membre ou d'un organisme international du Pacifique. Cette facilité ne fait l'objet d'aucune appréciation d'opportunité de la part de l'État. Après avoir installé un premier délégué en Nouvelle-Zélande, la Nouvelle-Calédonie envisage de recruter puis déployer quatre nouveaux représentants en Australie, à Fidji, en PNG et au Vanuatu. En vertu de l'Accord de Nouméa, l'État apportera son concours à la formation de Néocalédoniens pour les préparer à l'exercice de responsabilités dans le domaine des relations internationales. Rien n'a été prévu en ce sens avec les Polynésiens, ceux-ci ont par ailleurs fermé leur représentation à Pékin et renoncé à ouvrir celle envisagée un temps à Shanghai.

Les coûts des représentations à l'étranger sont un frein pour développer de véritables réseaux. Les deux territoires français ont fermé leurs bureaux de représentation auprès de l'UE, pourtant explicitement prévus par les lois organiques. Ils ont décidé d'opérer vers Bruxelles depuis Paris. Ces choix ont été faits par les présidents des gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Les compétences internationales leur sont personnellement dévolues. Le président du *Fenua* nomme ses représentants à l'étranger (article 15), son homologue calédonien fait de même. Il a présenté à l'automne 2016 au Congrès une loi de pays précisant les modalités de recrutement et d'emploi des délégués affectés à l'étranger. Un choix législatif qui démontre la volonté du président de la collectivité d'inscrire son action dans le temps.

Le soutien de l'État au développement des relations extérieures de ses collectivités a d'abord été conçu pour faciliter leur insertion régionale. C'est pourquoi, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, avec l'accord de l'État, peuvent être membres ou membres associés d'organisations internationales du Pacifique ou obtenir les statuts d'observateurs auprès de celles-ci. Les décisions prises en 1964 puis en 1983 par les États membres de la CPS, parmi lesquels figure la France, ont permis à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna de devenir membres à part entière de l'organisation de coopération. De la même manière, les deux premiers territoires ont pu se joindre à l'UNESCAP.

7. Le point 3.3 de l'Accord de Nouméa stipule que les affaires étrangères resteront de la compétence de l'État jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation référendaire.

Si le développement des relations extérieures des collectivités françaises a été vu au travers du régionalisme océanien, c'est particulièrement vrai dans le cadre calédonien. Si la loi organique a prévu en son article 31 que le territoire puisse s'associer aux organisations internationales en général, l'article 32 précise, lui, que la Nouvelle-Calédonie peut disposer de représentation auprès des États et territoires du Pacifique. Dans le cas polynésien, Papeete peut disposer de représentation auprès de tout État ou l'une de ses entités territoriales reconnues par la France. Il est vrai qu'historiquement la Polynésie s'est bâti un tissu relationnel qui s'étend jusqu'à la Chine, au Japon et aux États-Unis.

Si la Nouvelle-Calédonie dispose d'un périmètre géographique plus restreint pour installer ses délégués à l'étranger, cela ne l'empêche pas d'étendre sa présence au sein des organisations internationales extérieures au bassin Pacifique. Le 26 novembre 2016, Nouméa est devenu un membre associé de l'OIF. Un mois plus tôt, elle avait rejoint sans voix délibérative le Comité régional du Pacifique occidental de l'OMS. La possibilité d'adhérer aux organisations régionales du système des Nations unies est d'ailleurs prévue dans les deux lois organiques qui régissent les institutions de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française (articles 28 et 38). Ces adhésions s'inscrivent dans le droit fil des perspectives fixées par l'Accord de Nouméa.

Dès 1998, celui-ci ouvrait la possibilité à la Nouvelle-Calédonie d'accéder aux organisations internationales, à commencer par l'OIT et l'Unesco. Les réflexions pour rejoindre l'institution de la place de Fontenoy semblent plus avancées que pour Genève. Les questions culturelles, éducatives et patrimoniales sont au cœur du chemin d'émancipation.

L'Accord de Nouméa prévoit que le chemin d'émancipation soit porté à la connaissance des Nations unies. Dès lors, le territoire entretient des liens particuliers avec l'ONU. Des experts onusiens ont été consultés en 2016 et 2017 dans le cadre de l'établissement des listes des citoyens qui seront appelés à se prononcer lors du référendum de 2018. À la différence de Washington qui se refuse de collaborer avec le Comité spécial des 24 sur le sort de Guam et des Samoa américaines, la France travaille avec l'ONU comme puissance administrante de la Nouvelle-Calédonie. Il n'en est toutefois pas de même avec la Polynésie française, bien qu'en 2016 le président É. Fritch soit venu s'exprimer devant la IV^e Commission. Des gestes différents qui traduisent deux trajectoires statutaires disjointes, mais qui peuvent s'expliquer par des soutiens internationaux à la cause indépendantiste kanak. Cette dernière a été l'objet de soutiens explicites au FIP à partir de 1986. En outre, le FLNKS dispose d'un véritable statut international comme en témoignent son association au GFLM et son rang d'observateur auprès du Mouvement des Non-Alignés. Une aura aujourd'hui contrebalancée par l'influence croissante de la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Les deux territoires sont devenus des membres de plein droit du FIP, ont été appelés à être des membres fondateurs du FDIP et sont des partenaires des institutions sous-régionales.

Depuis 2002-2003, la Nouvelle-Calédonie travaille avec le GFLM, en particulier sur les sujets économiques et commerciaux. En 2011, la Polynésie est devenue l'un des membres fondateurs du Groupe des dirigeants polynésiens, au même titre d'ailleurs que les Samoa américaines et à la différence de Hawaii. Toutefois, le 50^e État des États-Unis d'Amérique a vocation à rejoindre ce rassemblement tout comme probablement la Nouvelle-Zélande et l'île de Pâques, rattachées au Triangle polynésien.

Les capacités de décision dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française dans le domaine des relations extérieures sont une extension de celles qui leur sont reconnues en droit interne. C'est au regard des compétences statutaires qui lui sont confiées dans le domaine du tourisme que la Polynésie est membre de l'Organisation du tourisme du Pacifique Sud; ce sont ces compétences en matière de pêches qui permettent aujourd'hui à la Nouvelle-Calédonie d'envisager son adhésion à l'Agence des pêches du Forum. Toutefois, ce n'est que dans leurs limites de compétences que peut se concevoir la pleine autonomie d'action des territoires d'outre-mer au sein des enceintes internationales. Toute question relevant strictement du domaine de la politique étrangère de la France doit conduire les autorités territoriales à se rapprocher des autorités de la République et à en recevoir des instructions pour se prononcer.

Les statuts d'autonomie en vigueur ont permis de mettre en place les instruments juridiques qui permettent aux collectivités d'Océanie d'engager l'État au plan international. Les procédures de négociation et de signature sont encadrées de manière plus ou moins strictes, selon que le champ matériel de conclusion de l'engagement international relève des compétences de l'État ou de celles des territoires. Si l'entrée en vigueur des accords reste subordonnée au respect des principes constitutionnels de ratification ou d'approbation des articles 52 et 53 de la Constitution, les accords n'en sont pas moins soumis au contrôle des assemblées législatives des territoires.

Enfin, la compétence statutaire reconnue à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française leur permet de conclure des conventions de coopération décentralisée (article 33 – article 17). Elles peuvent contracter avec toute collectivité territoriale étrangère, quel que soit son niveau dans l'organisation de l'État étranger, sauf disposition particulière dans le droit interne de l'État dont relève la collectivité étrangère qui l'en empêcherait. Des conventions de coopération décentralisée ou de jumelages ont été établies avec des collectivités américaines, australiennes, indonésiennes, japonaises, néo-zélandaises, vanuataises, vietnamiennes⁸ ou sont en cours de négociation, par exemple, avec la Russie. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont elles-mêmes décidé de se lier de la sorte en 2008, quand ce ne sont pas leurs communes qui en font de même. Il existe également des jumelages entre les communautés de l'hexagone et celles du Pacifique.

8. C. Lechery: « France-Vietnam une nouvelle dynamique de coopération », Sénat-Association d'amitié franco-vietnamienne, 18 novembre 2016.

Dernière singularité de la coopération internationale des collectivités françaises du Pacifique, le choix d'établir des coopérations tripartites, comme c'est le cas depuis juin 2006 entre la Nouvelle-Calédonie, le Vanuatu et l'État français. Ces engagements ne sont possibles à l'échelon local que parce que le Gouvernement néocalédonien s'est doté en 2001 d'un Service de coopération régionale et des relations extérieures et la Polynésie d'une Délégation aux affaires internationales et européennes et du Pacifique. Ces administrations entretiennent les relations personnelles du président de l'exécutif notamment au travers d'une discrète diplomatie épistolaire, assure au territoire sa diplomatie institutionnelle et économique, même si dans le cas de la DAIE celle-ci n'a pas, contrairement à son homologue calédonienne, de compétences en matière de commerce extérieur. Au titre des priorités de ces instruments à vocation internationale des territoires français du Pacifique, les relations avec l'UE notamment au travers du bureau dédié aux pays et territoires outre-mer de l'Union dont le siège océanien est à Nouméa.

Si la mise en œuvre des projets européens mobilise beaucoup d'énergies pour des engagements financiers conséquents, la diplomatie économique des territoires prend une place grandissante. Les acteurs néocalédoniens et polynésiens se montrent plus présents dans les enceintes régionales. À l'instar de la Chambre de commerce et d'industrie des Samoa américaines, la Représentation patronale du Pacifique Sud s'est affiliée en 2016 à l'Organisation du secteur privé des îles du Pacifique. Les entreprises du secteur de l'énergie se retrouvent au sein de la *Pacific Power Association* avec leurs homologues des Mariannes du Nord et des Samoa américaines, celles des télécoms au sein de la PITA. Cependant, il existe très peu d'organisations régionales du Pacifique où tous les territoires sous souveraineté américaine et française sont réunis, ce qui ne facilite guère les synergies.

Pour résumer, on peut classer les modes d'association des États-Unis, de la France et de leurs territoires océaniques aux organisations régionales du Pacifique en six grandes catégories :

- 1) les deux États et leurs six territoires sont des membres de plein exercice (ex. CPS, PROE, WCPFC⁹) ;
- 2) les deux États et leurs territoires océaniques sont des membres aux statuts différents :
 - a) les États sont des membres de plein droit, leurs territoires sont des observateurs (ex. UNESCAP¹⁰) ;
 - b) tous les territoires sont des membres de plein droit ou des observateurs, les États ont des statuts moindres que ceux accordés à leurs territoires (FIP) ;
 - c) tous les territoires non souverains sont membres d'organisations dont les États-puissance sont exclus (FDIP) ;

9. La France est représentée au travers de l'UE à la Commission des pêches du Pacifique occidental et central.

10. Sauf Wallis-et-Futuna

- 3) les États-puissance représentent leurs territoires d'outre-mer (Comité régional du Pacifique occidental de l'OMS);
- 4) un ou quelques territoires seulement sont membres:
 - a) un territoire américain ou français est membre: Guam à l'ONOC; la France et la Polynésie à l'Association mondiale des agences de promotion des investissements;
 - b) quelques territoires américains et français sont membres: PARBICA (CNMI, Hawaii, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), PMTA (Samoa américaines, Nouvelle-Calédonie, Polynésie). À l'Organisation océanienne des douanes et à la Conférence des leaders des îles du Pacifique PICL¹¹, tous les territoires sont membres sauf Wallis-et-Futuna;
- 5) les États et les territoires sont représentés par des entités plus larges, comme l'UE dans le cas de l'Organisation régionale de gestion de la pêche du Pacifique Sud;
- 6) Aucun des États et des territoires n'est représenté (ex. FFA).

Autant de modalités appelées à évoluer, mais cela dépend de la volonté des territoires eux-mêmes et de leurs États-puissance.

L'insertion régionale des territoires non souverains nécessite une volonté commune des centres et de la périphérie

L'insertion régionale d'un territoire non souverain dans les institutions (sous) régionales, notamment les plus politiques, est d'abord l'expression démocratique d'un exécutif aux compétences élargies. L'adhésion ne signifie pas que ceux-ci soient engagés sur le chemin d'une pleine indépendance, que les États-puissance aient décidé de se désengager du Pacifique ou qu'ils aient voulu confier aux exécutifs « périphériques » la charge de se substituer à eux, même si dans les cas des lois organiques françaises il est prévu, sous certaines conditions, que les présidents des territoires peuvent représenter l'État ou signer en son nom.

L'insertion politique d'un territoire non souverain est l'expression d'une double volonté politique: celle du bénéficiaire et celle de l'État-puissance. L'un ne peut agir sans l'autre, voire contre la volonté de l'autre. L'insertion institutionnelle nécessite une relation sereine entre le centre et la périphérie. Elle peut toutefois relever en premier lieu de l'intérêt de l'État qui souhaite valoriser ses territoires du Pacifique pour trouver une place au sein des institutions Asie-Pacifique qui se refusent à la France au motif de son « extériorité » à la région. En ayant obtenu son association au PECC sous la dénomination « France-Territoires du Pacifique », la France a contourné le refus qui lui était opposé d'adhérer en son nom ou celui de l'UE à l'APEC. En ayant obtenu l'adhésion de

11. Hawaii est également associée à la conférence des leaders du Pacifique.

la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie au FIP, les leaders calédoniens et polynésiens ont été reconnus comme des leaders à part entière du Pacifique et la France a pu mettre un terme à l'ostracisme dont elle était l'objet depuis près de quatre décennies dans la principale organisation politique océanienne. Le succès de l'un n'est pas possible sans le soutien de l'autre. Il nécessite une grande proximité des acteurs à la manœuvre, une grande confiance immédiate et future.

Tous les acteurs se doivent d'être convaincants. L'État-puissance n'a pas d'autres choix que d'affirmer à la fois sa « Pacificité » et son « extériorité », et démontrer qu'il écoute, qu'il entend et qu'il prend en compte les préoccupations de ses partenaires régionaux. Il doit démontrer que ses collectivités disposent d'autonomies élargies. Cette manœuvre n'est possible que si l'État-puissance entretient des relations apaisées avec tous les États et territoires océaniques car, au nom du *Pacific Way*, les décisions océaniques sont prises par consensus. Cela suppose un dialogue politique renforcé avec chaque entité à l'heure où celles-ci se savent courtisées par un nombre croissant d'États riverains du bassin Pacifique, mais aussi bien au-delà. En ce sens, F. Hollande a démontré depuis 2014 une attention plus grande aux Océaniens que le président B. Obama, en particulier durant le second mandat du président américain. Même s'il est de bon ton de souligner que le 44^e président des États-Unis est un « Hawaïien » (*Kamaaina*), l'investissement politique de F. Hollande a été plus visible et plus constant auprès des dirigeants du Pacifique insulaire. Son déplacement à Nouméa en novembre 2014 a été l'occasion, non seulement de la première visite d'un chef d'État français à la CPS, mais d'une rencontre avec les dirigeants océaniques sur les défis du changement climatique. Ses autres voyages dans la région ont eu d'autant plus d'échos qu'ils sont apparus comme historiques. Sa visite d'État en Australie, peu après le G-20 de Brisbane, fut la première d'un président de la République française tout comme celle effectuée aux Philippines en février 2015. Son déplacement à Wallis en février 2016 était une première depuis 37 ans; à Futuna une première dans toute l'histoire de la République. Son étape en Polynésie faisait, elle, suite à celle de J. Chirac 13 ans plus tôt. Quant à la visite de Manuel Valls en Nouvelle-Zélande, elle est intervenue un quart de siècle après celle de M. Rocard.

Cette attention présidentielle à l'Océanie, à ses États et territoires s'est manifestée par la nomination de deux de ses collaborateurs aux fonctions de Secrétaire permanent pour le Pacifique et de Haut-Commissaire en Nouvelle-Calédonie. Enfin, elle a été tout particulièrement perceptible avant le sommet de la COP 21 à Paris. Reprenant la pratique instituée par J. Chirac en 2006, F. Hollande a invité ses homologues à l'Élysée pour un IV^e sommet des chefs d'État et de gouvernement France-Océanie. Une des innovations fut de tenir en ouverture des temps de dialogue spécifiques à la Mélanésie, à la Polynésie et à la Micronésie. Contrairement aux rencontres américaines PICL, et à la dernière en date autour du président B. Obama (Honolulu, 1^{er} septembre 2016), le président de la République a cherché à rassembler les leaders du Pacifique sur une

base régulière – tous les trois ans – et il a pris soin d'associer les plus hauts responsables de ses territoires d'outre-mer à ses propres entretiens.

Si l'insertion régionale et internationale des territoires français du Pacifique est voulue de manière ostentatoire par les plus hautes autorités de l'État, c'est aussi parce que cette politique s'inscrit dans le cadre d'une diplomatie Asie-Pacifique plus large¹². Elle est aussi aiguillonnée par la volonté des élus d'outre-mer. Les députés et les sénateurs du Pacifique incitent l'État à se montrer proactif, à participer à niveau ministériel aux sommets de la région et à organiser sur une base régulière les sommets France-Océanie. On peut parler d'une émulation politique franco-française, entre l'État-puissance et ses territoires d'outre-mer. Celle-ci est d'autant plus forte que les deux chefs des exécutifs français du Pacifique ne cessent de se déplacer dans leurs régions pour participer aux sommets des organisations régionales, mais également dans le cadre de projets de coopérations économiques très concrets (Chine pour aquaculture et tourisme, Nouvelle-Zélande pour énergie et transport aérien, Samoa pour télécoms et tourisme, Vanuatu pour transport).

La diplomatie économique territoriale se segmente de manière sous-régionale. Auprès des États du GFLM, la Nouvelle-Calédonie met en valeur ses savoir-faire en matière industrielle et de services. La Polynésie valorise son attractivité touristique. Phénomène nouveau qui ne semble pas exister du côté américain, les territoires français cherchent à mieux cerner leurs environnements économiques et commerciaux. Pour se faire, ils multiplient les forums d'affaires en marge de certaines réunions internationales (cf. l'Alliance des croisiéristes lors de la ministérielle du SPTO de 2015) et les rencontres « *B to B* ». Ces forums d'entreprises visent à mettre face à face les entrepreneurs français et étrangers, à identifier les potentiels respectifs, à faciliter la création de joint-ventures et à esquisser des transferts de technologies ou des investissements. Des clubs d'affaires bilatéraux se montent (ex. Nouvelle-Calédonie/Nouvelle-Zélande) ainsi que des *Business Forum* régionaux pour les petites et moyennes entreprises. La mise sur pied de structures dédiées au soutien à l'exportation des entreprises par les territoires (ex. NCT & I) permet d'envisager des stratégies plus lisibles et plus durables, ce qui ne peut qu'améliorer l'attractivité des îles françaises.

La France se montre un acteur pluriel dans le Pacifique, bien plus que les États-Unis. Dans le cas américain, la mise à distance juridique de la métropole a induit des préoccupations premières de transferts financiers. Dans le cas des communautés françaises, la souveraineté partagée a conduit à assumer les responsabilités constitutionnelles et organiques sur la scène internationale. L'État dit « jacobin » se voit doté de plus de polarités rayonnantes depuis l'Océanie

12. C. Lechervy : « La France : une politique extérieure en phase avec une *Pacificité* polymorphe », *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n° 25 et « L'intégration régionale de la France dans le Pacifique océanien, une diplomatie multimodale », *JSO*, n° 140, 2015-1.

que l'État fédéral. En matière internationale, les territoires français du Pacifique se révèlent matures. Ses leaders régionaux se montrent soucieux de consolider leurs capacités à agir auprès de leurs voisins et au sein des enceintes qui les rassemblent. Ils sont soucieux d'être reconnus comme des alter ego des autres leaders océaniques. Les compétences octroyées ne pourront être reprises, d'où les débats feutrés sur la formalisation de leur encadrement par l'État-puissance. Un sujet aussi délicat en politique intérieure qu'extérieure, à Paris comme à Washington, car il y va de la cohérence de leurs diplomaties.

Abstract: US and French policies on the regional integration of their non-sovereign territories in the Pacific

The United States and France are permanently Power-States “from” and “in” the Pacific. They both own territories north and south of the equator, have used these territories for nuclear experiments and have been kept away from the construction of new regional political cooperation architectures. Their non-sovereign territories nevertheless aspire to develop their relations with “their” Micronesian, Melanesian or Polynesian region. Faced with this expectation, the so-called Jacobin France has granted New Caledonia and French Polynesia broader powers, including in international matters. The US federal state has shown itself more resistant to this prospect and its leaders less willing to give a definite support, unlike the policy conducted by France under the quinquennium of F. Holland. These dichotomous policies could not lead to common Franco-American approaches.

But thanks to their serene relations with Paris, a common desire for regional integration and a shared concern to maintain the coherence of France's diplomatic language, the French territories of the Pacific have gradually been able to integrate with regional organizations, their philosophy and their projects.

L'adaptation au changement climatique, un instrument pour la diplomatie de l'Union européenne et de ses membres dans le Pacifique?

Émilie Chevalier

Doctorante en géographie. GEOLAB (université de Limoges), School of Geosciences (The University of Sydney), MIGRINTER (université de Poitiers)¹

L'existence d'une diplomatie climatique européenne dans l'espace sud Pacifique est apparue de manière évidente à l'occasion de la conférence onusienne sur les Petits États insulaires en Développement (PEID) qui s'est tenue en septembre 2014 à Samoa. Ainsi, l'UE, par la voix d'Andrew Jacobs, son ambassadeur pour le Pacifique, s'est présentée comme un partenaire stratégique de la région et des PEID lors de l'événement « *Climate-resilient islands partnership* ». Cette conférence a été organisée conjointement par le Centre régional de la Communauté caribéenne sur le Changement Climatique, la Commission de l'océan Indien, le Secrétariat du Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE) et le Secrétariat du Commonwealth. La diplomatie allemande a, pour sa part, mis en valeur les activités du pays en la matière à travers l'organisation par le cabinet de conseil et de recherche *Adelphi* d'une conférence portant sur les enjeux de politique étrangère dans la région du Pacifique dans le contexte du changement climatique. Cet événement, centré sur le concept de diplomatie climatique, a rassemblé Enele Sopoaga, Premier ministre de Tuvalu, Anote Tong, président de Kiribati ainsi que la directrice du département général des Nations Unies et des Affaires Globales du ministère allemand des Affaires étrangères. La fin des échanges a porté de manière explicite sur une logique de dons et contre-dons diplomatiques

1. Ce texte présente, de manière synthétique, les axes de recherche d'une thèse de doctorat en cours.

en matière d'engagements climatiques de la part des pays industrialisés et de soutien politique à l'ONU de la part de ces pays océaniques.

Ces initiatives peuvent être analysées sous l'angle de front(s) pionnier(s) diplomatique-climatique(s) européen(s) en Océanie. En effet, les relations – à la fois multi et bilatérales, et parfois semble-t-il concurrentielles – entre l'UE, ses membres, les territoires ultramarins et les Petits États insulaires indépendants du Pacifique en matière de changement climatique posent la question du rôle de ce dernier – et plus largement de l'environnement – comme vecteur des reconfigurations actuelles des dynamiques politiques et d'influence dans la région. Ainsi à l'occasion d'une conférence sur le thème de la Gouvernance organisée à Tahiti par le laboratoire GDI de l'université de la Polynésie française et la *Pacific Islands Political Studies Association* (juin 2014), Karis Muller (Australian National University) se demandait – dans son intervention intitulée « *The Pacific: EU's environmental testing ground?* » – si l'Union européenne ne mobilisait pas les enjeux environnementaux comme des outils de « puissance douce » dans le Pacifique. Cependant, les initiatives d'autres d'acteurs à Apia interrogent les limites de ce processus. À titre d'exemple, lors de la conférence de lancement de la *Coalition of Low Lying Atoll Nations on Climate Change*, John P. Holdren – chef du bureau de la Maison-Blanche pour la Science et la technologie, et seul représentant de nations non-insulaires à avoir effectué une présentation –, a insisté sur l'engagement constant et les multiples activités des États-Unis auprès des territoires voisins du Pacifique en matière de changement climatique. Par ailleurs, lors de l'ultime assemblée plénière, le Premier ministre de Samoa a insisté sur l'importance – face aux défis contemporains, tel le changement climatique – de l'identité propre, de l'émancipation et de l'unité des pays océaniques, dynamiques symbolisées par le recours à la métaphore de la pirogue, dont plusieurs représentations ornaient la salle dédiée aux conférences plénières.

Cette réflexion est initialement née de la volonté de décrypter l'inscription dans le contexte régional et les enjeux géopolitiques océaniques de la question des migrations et des mobilités liées aux impacts du changement climatique dans les territoires insulaires du Pacifique Sud, et ce dans l'optique de la réalisation d'une thèse de doctorat en géographie³. Ce travail s'inscrit également depuis 2015 dans le projet *Océanie convoitée* et dans l'axe *Coopérations* du projet de recherche STRAFPACC (Stratégies françaises dans le Pacifique Sud face aux changements climatiques)⁴, financé par le Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégique. Dans cette perspective, l'étude de la conférence de Samoa – dont les premières analyses, décrites ci-dessus, ont été présentées

2. Programme de la conférence consultable à l'adresse suivante <http://www.tntv.pf/attachment/495577/> (Fichier consulté le 16 avril 2017).

3. Sujet de thèse consultable à l'adresse suivante : <http://geolab.univ-bpclermont.fr/spip.php?article181>

4. <http://blogs.upmf-grenoble.fr/strafpacc/216-2/objectifs-scientifiques-avancees-attendues-et-verrous-possibles/>

lors du premier colloque du projet *Océanie convoitée* en septembre 2015 – est associée à deux autres enquêtes. La première a été menée en Polynésie française entre mars et juillet 2015. L'un des objectifs des entretiens réalisés était l'analyse des relations entre la Polynésie française, l'État français et l'UE dans le cadre des politiques d'adaptation au changement climatique. La seconde, réalisée à l'occasion de la 21^e Conférence des Parties de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques qui s'est tenue en 2015 à Paris (COP 21), visait notamment à étudier les relations entre les acteurs européens et océaniques. L'ensemble de ces résultats sera présenté de manière plus approfondie dans le manuscrit de thèse et les conclusions du projet STRAFPACC.

Références bibliographiques

- Barnett J. et Campbell J., *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific*, Londres et Washington DC, Earthscan Ltd., 2010.
- Chevalier É., « La gouvernance des migrations climatiques : une clé de lecture géopolitique de l'évolution des territorialités dans le Pacifique insulaire au XXI^e siècle? », *Colloque GDI-PIPSA: Les défis de la gouvernance politique, économique et juridique dans un Pacifique en mutation*, Tahiti, 3-5 juin 2014.
- Gemenne F., *Géopolitique du changement climatique*, Paris, A. Colin, 2009.
- Mallatrait C., *Origine et construction de la coopération régionale. L'exemple de l'Océanie insulaire face aux changements climatiques*, thèse de doctorat, université Lyon-III, 2014.
- Muller K., « The Pacific: EU's environmental testing ground? », *Colloque GDI-PIPSA: Les défis de la gouvernance politique, économique et juridique dans un Pacifique en mutation*, Tahiti, 3-5 juin 2014.
- Van Schaik L. et Schunz, S., « Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm-or Interest-Driven Actor? », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 2012, p. 169-186.

Abstract: Adaptation to climate change. An instrument for the diplomacy of the European Union and its members in the Pacific?

During the 2014 SIDS conference in Samoa, the European Union and its member states actively engaged in climate diplomacy, both as a group and as individual nations. Such practices suggest that climate change has become an explicit and powerful instrument for the EU and its members to increase or maintain their influence in the rapidly changing geopolitical landscape of the Pacific region. The topic of this presentation is part of the STRAFPACC research project, which seeks to understand and inform France's strategic positioning in the region with regard to climate change issues.



L'Union européenne et l'insertion régionale des territoires français du Pacifique

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique

Si l'Union européenne (UE) est présente dans le Pacifique par l'entremise de la France (Clipperton, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et du Royaume-Uni (Pitcairn), ces territoires ne sont pas dans l'Union. Ils jouissent néanmoins d'un statut spécial au regard du droit européen et bénéficient d'instruments de coopération spécifiques. Les dispositifs relationnels élaborés par l'UE avec les États et territoires d'Océanie ont été le fruit de l'Histoire et des processus de décolonisation. Cet héritage s'estompe peu à peu. Les États membres veulent adapter leurs partenariats à la mondialisation, à leurs appétits économiques et aux défis de demain. Un nouveau cadre de coopération avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP) s'esquisse pour la période post-2020. Il redessinera pour tout ou partie le cadre ACP de février 1975. Celui-ci a pourtant permis aux États du Pacifique de se réunir, de se faire entendre comme une entité originale sur la scène internationale et d'amorcer des rapprochements constructifs avec les territoires non souverains des États européens dans le Pacifique. Des synergies qui connaissent de nouvelles perspectives prometteuses depuis que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont devenues des membres de plein droit du Forum des îles du Pacifique (FIP) en septembre 2016. Un horizon encouragé explicitement par la France, mais également par l'UE ! La coopération régionale est prévue dans la dernière décision d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'UE. L'article 7 de la décision du 25 novembre 2013¹ stipule même « qu'il convient, dans l'intérêt de toutes les parties, qu'ils coopèrent avec leurs voisins ». Autrement dit, la coopération régionale des PTOM a été élevée *de jure* au rang

1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0755>

de pilier des partenariats extérieurs de l'UE, à côté de la coopération bilatérale avec ces territoires. La politique européenne concourt dorénavant à l'insertion régionale et internationale des territoires français du Pacifique. Les PTOM sont vus comme « des vecteurs des valeurs et des normes de l'Union » et susceptibles de « jouer le rôle de pivots ou de centres d'excellence dans leurs régions ». Une ambition politique, pour ne pas dire géostratégique pour les PTOM de l'UE! Celle-ci tranche avec les raisons originelles qui conduisirent à l'arrimage des PTOM à l'Europe.

La politique « Pacifique » de l'Europe est le fruit de la colonisation du Pacifique et de la décolonisation des ACP dans leur ensemble

L'histoire de la coopération UE-Pacifique trouve ses origines dans la signature de la convention de Lomé en 1975² avec les États ACP et non pas dans la dynamique du développement des relations des PTOM avec leur(s) région(s). Depuis le traité de Rome de 1957, l'association des territoires d'outre-mer des États membres à la Communauté européenne a visé à promouvoir leur développement économique et social et à approfondir des relations entre ces territoires comme sous-ensemble et l'Europe. De même, les PTOM furent associés à l'Union douanière (article 355 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) pour accroître leurs échanges avec l'Europe. Il ne s'agissait pas d'inscrire ou de réinscrire les PTOM dans leur espace identitaire, leur environnement géopolitique ou géoéconomique. Même si la volonté avait existé, cela n'aurait pas été possible. Le rôle de la France dans le Pacifique était contesté du fait des essais nucléaires, des statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, et des tensions politiques calédoniennes.

Le processus de décolonisation de l'Afrique au Pacifique s'est manifesté jusque dans la manière d'aborder et de parler de la région du Pacifique Sud. Chacun sait combien il est difficile de dénommer cette partie du monde. La référence au *Moana* n'est employée que par les historiens. Les politistes préfèrent employer les termes d'Océanie, de Pacifique Sud, de pays insulaires du Pacifique (PIC), de *Pacific Rim* et plus récemment de Pacifique, voire d'une région Indo-Pacifique. La littérature administrative européenne a, elle, adopté un autre langage encore. Elle a promu l'idée du bi-régionalisme, toutefois sans parler d'« Europacificisme ».

L'UE a défini le Pacifique de manière singulière depuis les années 1970. Plus que dans les États membres de l'Union, à Bruxelles on a fait référence au concept de P-ACP: les pays « Pacifique » du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique. Cette conceptualisation n'est pas éthérée. Le 22 novembre 2012, les lea-

2. Seuls Fidji, Tonga et les Samoa la signèrent.

ders réunis à Port Moresby ont décidé d'y établir un secrétariat « P-ACP ». Les Océaniens ont donc organisé leur partenariat avec l'UE comme une subdivision d'un bi-régionalisme élargi.

L'« ACPisation » ou la « P-ACPisation » de la politique « Pacifique » de l'UE pèse aujourd'hui très lourd sur le mode de fonctionnement des relations UE-Pacifique, sur l'insertion régionale des PTOM, voire sur l'influence internationale des P-ACP. Même si depuis une petite dizaine d'années, Bruxelles définit un cadre d'action Pacifique et veut implémenter une politique Asie-Pacifique, le champ ACP demeure très prégnant. Ainsi en janvier 2002, Bruxelles a octroyé 1,45 million d'euros au bureau Pacifique de l'organisation ACP à Genève afin de développer l'influence océanienne comme cela a été fait pour les pays caribéens. Une politique inscrite explicitement comme un soutien aux petits États insulaires en développement, une taxinomie où une fois encore l'Océanie est associée à un ensemble plus large, comme si un rassemblement des États du Pacifique ne pouvait à lui seul faire sens.

Néanmoins, tous les pays insulaires du Pacifique ont compris le caractère démultiplicateur d'influence du regroupement ACP et P-ACP. Ils ont donc cherché les uns après les autres à rejoindre cette enceinte politique. Ainsi, la signature des accords de Cotonou, le 23 juin 2000, fut l'occasion d'élargir le nombre de pays du Pacifique au sein du groupe ACP. L'assemblément des États PACP est passé de 8 à 14. Les nouveaux venus étaient issus du Pacifique central et de l'aire micronésienne (États fédérés de Micronésie, Îles Marshall, Nauru, Palaos), mais également du monde polynésien (Cook, Niue). Le 13 mai 2003, ce fut au tour du Timor-Oriental de devenir membre.

Les PTOM ne furent pour rien dans la décision de cet élargissement. Ils n'étaient pas des avocats tonitruants de cette cause. D'ailleurs, leurs liens bilatéraux (économiques, humains, politiques) avec les territoires « entrants » ne les y incitaient guère. Les représentations extérieures des PTOM ne se trouvent que rarement dans les mêmes lieux que les représentations diplomatiques des États insulaires. À Bruxelles, comme à New York, Suva ou encore Canberra, où les États souverains ont des ambassadeurs, les PTOM sont absents. Chacun est installé dans son hub. Deux exceptions toutefois : à Nouméa où sont implantés des consulats australiens, néo-zélandais et au Vanuatu et Wellington où réside un représentant du gouvernement calédonien au sein de l'ambassade de France. Cette absence d'interactions dans les hubs diplomatiques est un frein à la coopération entre les PTOM et les PIC. C'est également un obstacle à la coopération des PTOM avec l'UE. Là où l'UE a des délégations, les 4 PTOM ne sont pas présents. De même le bureau « PTOM » de la Commission européenne est là où la quasi-totalité des États insulaires n'ont pas de représentations diplomatiques (Nouméa). Cette absence de contacts physiques permanents rend les relations UE-PTOM et P-ACP-PTOM « épisodiques ». Dans un tel contexte, il est difficile de bâtir ensemble des stratégies très sophistiquées, d'établir des synergies d'action et de se mettre d'accord sur un nouveau récit politique au

nom duquel on échafaude un partenariat « isocèle » entre l'UE, les P-ACP et les PTOM.

Il n'est donc guère étonnant que l'élargissement des partenariats de Lomé ait donné naissance à des récits explicatifs divergents et à des constructions très artificielles. Cela est vrai autant du côté européen, qu'océanien. La dynamique intégratrice a été présentée par les États parties de manière radicalement différente. Les deux régions se sont évertuées à faire référence à l'Histoire, mais sur la base de référentiels très différents.

Les institutions européennes ont fait valoir les liens anciens avec les ex-puissances tutélaires : Allemagne, Espagne, France, Portugal et Royaume-Uni³. Outre que ces liens se sont distendus, ces références sont toutes tournées vers le passé colonial. Un tel narratif ne peut être que dommageable à la France et à l'insertion régionale de ses trois PTOM. Il singularise les souverainetés limitées de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie, de Wallis-et-Futuna, tout en sous-évaluant leurs compétences élargies et constitutionnelles. Il montre également combien les projets politiques au sein de l'Union peuvent être différents. Pour les uns, il s'agit de (re) nouer avec le Pacifique, pour les autres de continuer à s'inscrire dans la région au travers de relations renforcées avec les voisins. Dès lors, on peut difficilement savoir quelle est l'importance stratégique des PTOM pour l'UE. Sont-ils des « confins » de l'Europe ou des « postes avancés » de l'UE ?

Les PTOM sont, en réalité, vus comme des catalogues de normes : dans le domaine de l'environnement, de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, y compris le droit des minorités ou des principes de l'économie de marché et du développement durable. Leur image « démocratique » apparaît plus importante que la valorisation de leurs savoir-faire et leurs potentiels de coopération. Ils ne sont donc pas réellement instrumentalisés comme autant de centres d'expériences et d'expertise. Ils ne sont pas vus comme des relais physiques de l'influence européenne dans le Pacifique. Cette divergence d'approche souligne combien le projet d'une relation stratégique de l'Europe avec le Pacifique est encore ténu. Du côté océanien, les choses ne se présentent guère mieux.

Lors des élargissements « Pacifique » du groupe ACP, les insulaires sont aussi revenus sur l'Histoire, en insistant sur les responsabilités européennes dans la division de la région. En l'an 2000, l'élargissement était mis en avant comme concourant à des retrouvailles régionales. Toutefois, le processus d'intégration est bien plus le fruit d'une volonté énoncée par chaque pays que celui d'une stratégie océanienne concertée ou ordonnancée. Cette réalité rappelle qu'il n'y a pas de mécanismes intégrateurs propres à la région. Le secrétariat du FIP ne joue d'ailleurs aucun rôle en la matière, même si chaque année il permet aux pays P-ACP de se retrouver quelques heures en marge de la réunion des leaders du Pacifique. L'intégration régionale est plus une philosophie qu'une

3. *The European Union and the Pacific*, European Commission, DE 137, juillet 2007, p. 40.

somme de mécanismes institutionnels plus ou moins contraignants. La région s'est « contentée » d'énoncer des principes généraux de régionalisation, sans se doter d'instruments de mise en œuvre.

Les stratégies d'intégration régionale dans le Pacifique s'apparentent plus à une « vision », qu'à une politique ou une stratégie. C'est d'ailleurs le terme qui a été employé en 1995 quand les dirigeants du FIP ont adopté le texte « *25-year-Forum Vision Statement for Enhancing Regional Co-operation* ». La déclaration de Biketawa (octobre 2000), le *Plan Pacifique* (octobre 2005) et le *Framework for Pacific Regionalism* (juillet 2014) n'ont fondamentalement rien changé à cette approche. À bien des égards, le processus de régionalisation se limite à assurer au secrétariat du FIP (SFIP) le rôle de pivot des institutions régionales. Le FIP s'est montré – ces vingt dernières années – plus soucieux de formaliser ses relations avec les Nations unies, l'APEC⁴, l'ASEAN ou l'UE qu'avec les PTOM, alors que les défis auxquels les insulaires font et feront face ne sont en rien liés au degré de souveraineté des territoires qui composent l'espace Pacifique.

En cherchant à devenir un interlocuteur hégémonique, voire unique, de la communauté internationale, le FIP met à mal l'intégration des PTOM européens du Pacifique dans les mécanismes du bi-régionalisme liant le Pacifique à l'UE. On peut comprendre que l'UE cherche à travailler avec une organisation internationale qui lui « ressemble ». Le FIP est l'institution du Pacifique aux compétences les plus élargies. Sa capacité à mettre en œuvre concrètement les coopérations n'en est pas moins sujette à caution. Il est aujourd'hui confronté à des organisations plus performantes telle la Communauté du Pacifique (CPS) ou le Programme régional océanien de l'environnement (PROE), plus nombreuses ou plus « ouvertes » (ex. Forum de développement des îles du Pacifique, FDIP). Le FIP prend conscience de la nécessité de se réformer en urgence car rien n'oblige les bailleurs de fonds à la région de choisir un seul ordonnateur de leurs budgets.

De facto, nous assistons à une concurrence croissante entre les organisations régionales. À ce jeu, la CPS joue un rôle d'autant plus important que l'on a assisté ces dernières années à une dépolitisation du FIP. Or, l'UE veut établir un dialogue politique avec les États océaniques et elle est devenue le principal partenaire financier de l'organisation basée à Nouméa. Dans ce contexte concurrentiel, plus que jamais, il y a un besoin de mettre en place une plateforme d'échanges entre les ordonnateurs régionaux et nationaux. Or, du côté européen, il existe aujourd'hui une grande imperméabilité entre les enveloppes du Fonds européen de développement (FED) réservées aux PTOM et celles destinées à la région (Programme indicatif régional ou PIR). Cette étanchéité empêche la conduite de projets communs et apparaît de plus en plus comme un frein à une bonne intégration des PTOM à leur environnement.

4. Depuis 1990, le Secrétariat général représente les membres du FIP aux réunions de l'APEC où lui a été conféré un statut d'observateur.

Dans ce contexte, le FIP ne peut être l'ordonnateur unique des coopérations de l'UE dans le Pacifique. En conséquence, celle-ci doit consolider ses relations avec les autres institutions transnationales du Pacifique: la CPS, le PROE, mais dans toutes ces organisations encore faut-il que l'UE trouve formellement sa place. Elle est devenue un donateur essentiel. Pour autant, elle ne siège statutairement dans aucune organisation, à la différence de la France, voire du Royaume-Uni, si l'on veut bien prendre en compte le siège de Pitcairn à la CPS. Toutefois, l'isolement du territoire et la très faible démographie de Pitcairn la rendent peu capable de participer au processus de régionalisation.

Dans ce contexte européen précis, on peut se demander si les relations de l'UE avec le FIP ne peuvent être mises au profit de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie afin d'assurer une meilleure intégration régionale de 2 des 4 PTOM du Pacifique. De la même manière, en marquant son attachement au siège de la CPS en Nouvelle-Calédonie, l'UE peut concourir à la consolidation du rayonnement international de l'un de ses PTOM. La CPS est la seule organisation intergouvernementale ayant son siège dans l'un des PTOM.

Bruxelles à la recherche de sa stratégie « Pacifique » et d'une méthode permettant d'associer avec efficacité les PTOM

Pour bâtir une véritable stratégie « Pacifique », l'UE doit « dé-ACPiser » son approche. Certes, les stratégies « ACP » ont précédé les velléités d'insertion (sous) – régionales des PTOM, mais également la définition d'une stratégie « Pacifique » de l'UE, voire une politique d'insertion régionale des PTOM appuyée par la France. En effet, c'est seulement en mai 2006 que la Commission européenne a adopté pour la première fois une stratégie visant à définir les bases d'une relation UE-Pacifique, non seulement avec les 15 pays P-ACP, mais également les 4 PTOM. Certes, depuis 30 ans, l'UE s'est montrée un partenaire généreux (2 milliards d'euros), mais cela ne fait pas en soi une politique « Pacifique ».

De la même manière, bien que l'État français ait instauré un Secrétariat permanent pour le Pacifique, dès le début des années 1980, on peut dire qu'une politique « volontariste » d'insertion régionale de ses 3 PTOM, combinée à une politique Asie-Pacifique plus affirmée de Paris, n'a débuté qu'avec le premier sommet France-Océanie à Papeete en 2003. En outre, il est difficile de bâtir un triangle isocèle UE-PTOM-P-ACP, tant les territoires sont hétérogènes. Les relations interrégionales s'en ressentent.

Les relations des pays du Pacifique avec l'UE sont fondées selon un rapport de puissance Nord-Sud alors que les relations entre l'Union et les PTOM sont régies, sous l'œil des puissances tutélaires, selon un rapport Nord-Nord. Quant aux coopérations naissantes entre les P-ACP et la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie, elles sont tout autant marquées par des relations donneurs-ré-

cupiendaires. Ces cardinalités sont d'autant plus prégnantes que les États insulaires sont courtisés par les puissances émergentes, à commencer par les BRICS, qui se prévalent d'établir des rapports Sud-Sud entre pays en voie de développement alors que les PTOM sont attachés à des relations partenariales équilibrées avec l'UE, ses États membres ou encore l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Paradoxe de la géographie, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie considèrent que leurs relations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont des rapports « matures » entre « pays du Nord ». Une différence d'approche culturelle et politique alors que la région océanienne expérimente chaque jour un peu plus son insertion dans un monde globalisé, et c'est une première ! Autrement dit quand les États océaniques parlent de bâtir d'une politique tournée vers le Nord (*Look North Policy*), ils ne parlent pas de la même chose que les PTOM.

L'UE doit prendre en considération les « multivectorialités » des relations des États du Pacifique. Pour prendre en compte la multipolarisation de la région, l'UE a publié en 2012 un communiqué intitulé : « *Towards a Renewed EU-Pacific Development Partnership* ». Cette communication institutionnelle a révélé une inflation langagière. Le texte adopté souligne que le Pacifique devient une « priorité émergente de la politique étrangère » de l'Union du fait de son importance géostratégique croissante, mais également du fait de la vulnérabilité des États au changement climatique.

Cependant, la manière d'associer les PTOM à cette ambition est très imprécise. Parmi les cinq objectifs de ce nouveau partenariat figure bien l'intention de l'UE de « stimuler une intégration régionale réussie des PTOM du Pacifique et renforcer leurs capacités à promouvoir les valeurs de l'UE et à être des catalyseurs de politiques de développement humain durables et inclusives pour la région », mais ce document ne rentre pas dans les détails. Il se limite à sérier les thématiques du changement climatique et du commerce. Il n'est pas précisé la manière de soutenir les PTOM dans leurs efforts d'insertion régionale, *a fortiori* les modalités spécifiques que nécessitent les particularismes de chacun des territoires qui ne regardent pas la région et les sous-ensembles régionaux de la même manière.

En dépit de l'imprécision des objectifs et des procédures, les PTOM ont été activement impliqués dans la programmation PRIP (*Pacific Regional Indicative Programme*). Au titre du 11^e FED 2014-2020 et des soutiens aux objectifs de régionalisation du FIP, le Forum a consulté les 4 PTOM. Une première ! Le Comité directeur du 11^e FED Régional a même accueilli les PTOM du Pacifique comme observateurs, afin d'échanger les points de vue sur le processus de régionalisation, le développement de l'Océanie et d'évaluer les assistances techniques mises en œuvre par les organisations régionales. Ces efforts sont à mettre au crédit de la Commission européenne. Ils témoignent aussi d'un intérêt grandissant des P-ACP aux PTOM. En réponse à ce geste « inclusif », les PTOM ont invité les pays P-ACP, le FIP et les autres organisations régionales, en premier lieu la CPS.

Ces gestes de réflexivité institutionnelle sont nouveaux, mais, aussi importants soient-ils, ils ne peuvent pas masquer les nombreux obstacles qui demeurent pour le développement des synergies de coopération P-ACP-PTOM. Certains sont d'ordre bureaucratique et pourraient être réduits. Il en va ainsi du timing des programmations. Les P-ACP étant en avance de phase calendaire, c'est aux PTOM d'adapter *a posteriori* leurs programmations comme s'il s'agissait qu'ils financent sur fonds propres les dynamiques de convergence. Un travail de préprogrammation en amont éviterait de tels désagréments. Ce dysfonctionnement ne permet pas aux PTOM de se glisser dans les programmes européens d'aide à leurs voisins et de valoriser tous les instruments de coopération présents sur leur sol. Il convient de régler ces désagréments, irritants et sources d'incompréhensions entre PTOM et UE car l'ambition européenne dans le Pacifique est d'ordre « politique » et « stratégique ».

L'intérêt de l'UE pour le Pacifique est aussi la conséquence de la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, il a non seulement transformé l'architecture institutionnelle de l'Union, mais il a affirmé ses ambitions comme acteur global de la scène internationale. Selon cette logique « stratégique », l'UE a mis sur pied des dialogues politiques avec chaque pays océanien. Conséquence logique de ce maillage est apparue l'idée d'organiser un sommet avec les États insulaires comme il en existe déjà entre les PIC et le Japon ou encore la France. Lors du sommet du FIP en août 2014, à Koror (Palaos), Mme C. Ashton s'est engagée sur cette voie. Elle n'a toutefois pas précisé si une telle rencontre serait organisée selon un schéma UE-FIP ou UE-États et territoires insulaires, autrement dit sans l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; un dialogue à trois existant spécifiquement avec Canberra et Wellington. Elle n'a pas non plus indiqué si les 4 PTOM seraient invités pour l'occasion et qui seraient présents du côté européen : les chefs d'État et de gouvernement, le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et/ou la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la sécurité ?

Faute d'avoir vu aboutir ce projet, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie l'a repris à son compte en proposant d'accueillir à Nouméa, en juillet 2017, un dialogue de haut niveau UE-Océanie en marge des manifestations célébrant le 70^e anniversaire de la CPS. Cette initiative manifeste combien la Nouvelle-Calédonie souhaite être au cœur de la politique européenne dans la région. En mars 2017, le président P. Germain a exprimé le vœu que la Nouvelle-Calédonie soit associée aux prochaines négociations des accords de libre-échange que l'UE projette de conclure avec ses deux grands voisins australien et néo-zélandais⁵. Un point de vue partagé par le Gouvernement de la Polynésie ! Cette détermination à être aux côtés de l'UE et de la France dans le Pacifique - comme c'est déjà le cas lors des sommets France-Océanie - peut laisser penser qu'un jour ou l'autre les chefs des exécutifs

5. Discours devant les ambassadeurs de France de la zone Pacifique, Nouméa, 16 mars 2017, p. 4.

calédonien et polynésien seront également invités « naturellement » à participer aux délégations françaises participantes aux sommets entre les dirigeants européens et leurs homologues asiatiques (ex. ASEM).

En attendant, le dialogue renforcé entre la France et les États et territoires océaniques est pour part le fruit de la politique d'influence des élus calédoniens et polynésiens sur l'État. Cette connivence et le poids politique propre de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie, l'UE doit mieux les prendre en compte. Parmi les 4 PTOM, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie du fait de leurs poids économiques et de leur connectivité avec leurs voisins ont de bonnes raisons pour être intégrés à la stratégie régionale élaborée par l'UE. Les deux plus vastes territoires français disposent de marchés domestiques dimensionnant à l'échelle régionale et sous-régionale. Ils peuvent s'appuyer sur une bonne connectivité avec leur périphérie, si on la compare avec d'autres partenaires océaniques, mais surtout ils ont un capital de recherches scientifiques d'exception, sans parler de la diversité de leur biodiversité. Dans le cas calédonien, on ajoutera l'atout d'avoir sur son sol le siège de la CPS et ses services indispensables à l'aide aux politiques régionales de coopération. La Polynésie accueille quant à elle régulièrement les rencontres des dirigeants polynésiens PLG 5 (juillet 2015) et PLG 6 (juillet 2016), ce qui peut être une source de rayonnement européen au sein du Triangle polynésien.

Une association plus étroite de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie aux stratégies régionales de l'UE se justifie d'autant plus que les relations euro-océaniques ont évolué d'un mécanisme donateur-récepteurs vers des mécanismes caractérisant un partenariat politique bi-régional. Celui-ci va aujourd'hui bien au-delà des seules questions d'aide au développement, notamment pour peser ensemble dans certains forums internationaux, comme ceux qui ont trait au changement climatique. Toutefois, l'UE doit rationaliser sa démarche car elle est le premier contributeur au monde en termes d'aides au développement. À ce titre, les pays du Pacifique Sud en sont les premiers bénéficiaires par habitant. En effet, les quinze pays P-ACP⁶ peuvent bénéficier des financements du FED (accord de Cotonou). Cette aide ne cesse de croître notamment à son chapitre d'aide à l'intégration et à la coopération régionale.

L'aide de l'UE au titre du 10^e FED (2008-2013) aux pays P-ACP s'est élevée au total à 95 M€ pour l'enveloppe régionale et à 355 M€ pour les enveloppes nationales. Une contribution en hausse de 25 % par rapport à la période précédente. S'agissant du 11^e FED qui couvre les années 2014-2020, il a été prévu d'allouer 634 M€ aux pays ACP de la région Pacifique, dont 166 M€ pour l'enveloppe régionale et 355 M€ pour les enveloppes nationales, soit une augmentation de 20 % en moyenne annuelle par rapport au 10^e FED. Les enveloppes financières ont augmenté de manière substantielle, mais elles restent en deçà des besoins des Océaniques même si, aux programmes du FED, il faut

6. Îles Cook, Fidji, Kiribati, Îles Marshall, États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palau, PNG, Samoa, Salomon, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

ajouter les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour avoir une idée plus exhaustive des concours européens aux États et territoires insulaires du Pacifique. Depuis 2003, plus de cent millions d'euros sous forme de prêts et de prises de participation ont été investis par la BEI en Océanie.

Le plus grand nombre de ces projets ont visé à garantir les approvisionnements énergétiques, la protection de l'environnement, le développement des transports et du tourisme, et la promotion des petites et moyennes entreprises. Pour mener à bien ces projets et tous ceux ayant une vocation régionale, la BEI a ouvert à Sydney en 2007 un bureau pour renforcer les coopérations avec les États insulaires. Cette implantation a suscité bien des incompréhensions dans les territoires français. On n'a pas bien saisi pourquoi la Banque ne choisissait pas de s'installer symboliquement sur le sol du seul État membre de l'UE à même de l'accueillir en Océanie, d'autant que la BEI intervient dans les PTOM pour soutenir une croissance économique durable à long terme entraînée par le secteur privé. De plus, depuis Nouméa, il est aisé de se rendre à Suva où sont basés de nombreux interlocuteurs de la BEI, tels le FDIP pour les programmes « énergies vertes, économie bleue » et les Nations unies (cf. le programme PFIP⁷). En outre, de nombreux engagements dans le Pacifique insulaire de la BEI sont très récents. S'installer en Nouvelle-Calédonie aurait permis de valoriser la francophonie des affaires, le droit économique romano-germanique et d'offrir une expertise « océano-européenne » aux États insulaires qui peinent à monter leurs projets (procédures particulièrement complexes des programmes européens et multilatéraux qui vont bien au-delà des capacités administratives des États et des territoires, notamment des plus petits).

Quel avenir pour le triangle UE/P-ACP/PTOM ?

Les PTOM permettent à l'Europe un rayonnement dans leur région. En contrepartie, les PTOM offrent une tête de pont vers l'UE et la France⁸, mais comment faire de ces idées énoncées autre chose que des formules rhétoriques ? *De facto*, la réflexion est peu aboutie sur le rôle des PTOM dans le rayonnement international de l'Europe. La valeur ajoutée des PTOM doit être démontrée dans le narratif politique proclamé *urbi et orbi* de l'UE. Pour parvenir à plus d'efficacité, une meilleure organisation et coordination des PTOM du Pacifique sont peut-être nécessaires. Une manière d'y parvenir serait d'avoir une enveloppe commune pour les PTOM du Pacifique. Fusionner celle-ci avec celle octroyée aux P-ACP soulèvera des objections. Les PTOM ne veulent en rien être assimilés à des pays en voie de développement.

Au-delà de la nomenclature budgétaire, l'UE dispose-t-elle du bon instrument d'influence diplomatique ? On peut le penser. Le réseau diplomatique

7. En 2015, la BEI a octroyé 30 millions d'euros au *Pacific Financial Inclusion Programme*.

8. *The European Union and the Pacific*, European Commission, DE 137, juillet 2007, p. 4.

européen dans le Pacifique est limité, mais pas beaucoup plus que celui de ses grands partenaires, comme les États-Unis ou le Japon. L'UE dispose dans le Pacifique de 4 postes ayant rang de délégation : en Australie, à Fidji, aux Îles Salomon et au Timor-Oriental⁹.

Des améliorations sont toutefois toujours possibles. Une meilleure association des États membres ayant des représentations diplomatiques permanentes en Océanie est incontestablement nécessaire. Si la plupart des États européens disposent d'une ambassade en Australie (19 sur 28¹⁰), ils sont moins nombreux en Nouvelle-Zélande (7¹¹). En Papouasie et à Fidji, seuls des diplomates britanniques et français résident. Au Vanuatu, la France est le seul pays de l'UE à entretenir une ambassade de plein exercice, situation qui est également celle du Portugal au Timor-Oriental et du Royaume-Uni aux Salomon. À l'heure du Brexit, la singularité des réseaux diplomatiques français et portugais doit être prise en compte par l'UE notamment à l'occasion des projets d'intervention ou de communiqués. L'interaction à Suva avec la Délégation de l'UE doit donner *ipso facto* une place particulière à la France et au Royaume Uni.

Liste des implantations administratives de l'Union européenne dans le Pacifique en 2017

Pays	Statuts
Australie	Délégation de l'UE
Fidji	Délégation régionale de l'UE
Nouvelle-Calédonie	Bureau de la commission européenne pour les PTOM sous l'autorité administrative de la délégation à Fidji
Nouvelle-Zélande	Délégation régionalisée, sous l'autorité de la délégation en Australie
Papouasie Nouvelle-Guinée	Délégation de l'UE (SEAE)
Samoa	Bureau technique de la Commission européenne
Îles Salomon	Délégation régionalisée de l'UE sous l'autorité de la délégation à Fidji, couvrant le Vanuatu
Timor Oriental	Délégation de l'UE

Sources : ©Lechervy

9. Au sein de l'organisation interne du SEAE, le Timor-Oriental est intégré au département « région Pacifique, Pays ACP ».

10. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume Uni, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie.

11. Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Pologne.

Si les interactions entre les instances européennes et les États membres présents et possessionnés dans le Pacifique peuvent être améliorées, il reste à savoir comment mieux prendre en compte les relationnels politiques régionaux des PTOM. Il ne faut jamais oublier que de tous les dirigeants européens et français, ce sont les leaders calédoniens et polynésiens et leurs services de coopération qui sont dorénavant le plus souvent en lien avec les plus hauts responsables politiques et administratifs d'Océanie. Ces voies de communication propres au PTOM ne doivent être sous-estimées ni par l'UE, ni par ses États membres.

Non seulement, les Européens disposent d'un bon maillage diplomatique et politique dans le Pacifique, même si celui-ci sera affecté par le Brexit, mais les Océaniens sont plus présents en Europe qu'on ne le croit souvent. L'importance de l'UE pour les États insulaires se manifeste par la présence à Bruxelles d'ambassadeurs en résidence venus des Fidji, de PNG, des Samoa, du Timor Oriental, des Tuvalu et du Vanuatu. Paradoxalement, la Nouvelle-Calédonie comme la Polynésie ont, elles, fermé leurs bureaux de représentation à Bruxelles. Leur politique d'influence s'exerce depuis leurs délégations parisiennes et leurs bureaux de coopération sis dans les territoires. Les ouvertures annoncées d'une ambassade de PNG à Paris, voire du Vanuatu, offriront le moment venu de nouvelles synergies pour la France, la Nouvelle-Calédonie, voire la Polynésie. En attendant, c'est le coordonnateur P-ACP à Bruxelles qui joue ce rôle. Dans ce contexte, on peut légitimement dire que « le Pacifique est important pour l'UE et l'UE est importante pour le Pacifique » pour paraphraser M. Neven Mimica¹², le Commissaire européen pour la coopération internationale et le développement.

Au-delà du développement des relationnels, l'urgence du moment est de rendre plus visible ce qui est fait par l'Europe dans le Pacifique et par l'entremise des PTOM notamment compte tenu du « rayonnement de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, et la présence de plus en plus marquée de la Chine » comme l'a souligné P. Germain¹³. Une manière d'y pourvoir serait de mieux introduire l'euro dans l'espace économique régional. Si les milieux d'affaires des PTOM y sont globalement favorables, l'avantage politique avancé par ses partisans est de consolider le lien avec l'Europe, mais ce choix est susceptible de générer bien des inconvénients. Les autorités insulaires perdraient la possibilité d'ajuster la parité de la monnaie. Elles devraient faire face, au moins sur le court terme, à une tendance inflationniste au moment du changement de monnaie. Plus embarrassant, l'introduction de la nouvelle unité de compte serait le fruit de longues et très exigeantes négociations avec les instances européennes. Elles imposeraient probablement de nombreux ajustements en matière de droit de la concurrence, de fiscalité, de politiques douanières. Rien qu'à les énoncer, cha-

12. *Flash d'Océanie*, 17 juin 2015.

13. Discours de P. Germain devant les ambassadeurs de France de la zone Pacifique, Nouméa, 16 mars 2017, p. 5. https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2017.03.16_discours_p_germain_reunion_ambassadeurs_de_france.pdf

cun comprend leur potentiel de perturbations politiques. Il est vraisemblable que les principaux ajustements monétaires à attendre des PTOM portent sur la gouvernance de l'Institut d'émission et un renforcement du nombre de personnalités représentant les trois collectivités dans le conseil de surveillance (3 sur 9 aujourd'hui). En attendant, l'euro peut devenir l'unité de compte des organisations régionales. Depuis le 1^{er} janvier 2017, il en est ainsi pour la CPS.

Le passage à l'euro n'est pas le seul scénario à envisager pour concourir à l'intégration régionale des marchés. Cependant, au sein des PTOM, il demeure bien peu d'intérêt à se joindre aux accords de libre-échange entre les États du Pacifique Sud. Ni l'accord PICTA, ni l'accord PACER-Plus négocié entre les membres du FIP, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne soulèvent l'enthousiasme¹⁴. La création d'une zone de libre-échange commune aux États d'Océanie se heurte à l'hétérogénéité des niveaux de développement économique. Dans ce contexte, les territoires français doivent privilégier une ouverture économique avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁵. Politiquement, dans le cas calédonien, il s'agit de regarder vers les voisins mélanésiens au travers d'accords *ad hoc*. La possibilité de s'associer à l'accord MSG-Plus du Groupe du fer de lance mélanésien (GFLM) supposera toutefois de lever les obstacles politiques à l'adhésion pleine et entière de la Nouvelle-Calédonie au GFLM. Le gouvernement calédonien ne peut accepter d'être partie à un accord sans participer pleinement à sa gouvernance avec les autres leaders mélanésiens. Dès lors, l'intégration des PTOM français pourrait bien passer par un rapprochement avec les trois institutions de service phares de la région : la *Pacific Forum Line*, l'Agence des pêches du Forum et l'université du Pacifique Sud. La diplomatie scientifique territoriale fait d'autant plus sens dans les cas calédonien et polynésien que les deux territoires disposent d'organisations de recherches solides, de renommées internationales et de près de 500 chercheurs et enseignants.

Les PTOM peuvent déployer une véritable diplomatie de la connaissance en Océanie, même si la barrière de la langue française constitue encore un frein. Elle pourra bénéficier de soutiens européens en particulier dans les domaines du développement durable, la gestion des ressources naturelles, la biodiversité et l'étude du changement climatique. Autant de thèmes mobilisateurs pour les pays P-ACP. Cependant, il existe encore trop peu d'interactions P-ACP-PTOM en la matière sur des financements européens. Quelques programmes ont ouvert la voie. Il faut tirer les leçons du programme de gestion des déchets du PROE, de DevFish pour la surveillance des pêches, de TEP-VERTES pour les énergies renouvelables, de PACE-NET pour la coopération scientifique et en sciences sociales, de NET-BIOME pour la gestion de biodiversité tropicale, du programme régional de réponse et de préparation aux catastrophes naturelles pour l'océan Pacifique (PIROPS) ou encore d'INTEGRE pour une gestion

14. Voir l'article de J. Ellero (4^e partie).

15. Lagadec G. (éd.), *Quelle insertion économique régionale pour les territoires français du Pacifique?*, PU de Nouvelle-Calédonie, 2016, 125 p.

intégrée des zones côtières. Ces actions montrent que peu à peu, chapitre par chapitre de coopération, l'Europe assigne aux PTOM un rôle de pivots, voire de centres d'excellence dans leur région. Leur association au cadre général PRIP (*Pacific Regional Indicative Programme 2014-2020*¹⁶) permet d'aller plus loin encore. En enkystant les PTOM dans les programmes régionaux de l'UE celle-ci ne distend pas ses liens historiques avec les territoires français. Bien au contraire! L'inclusion concomitante des PTOM aux programmes horizontaux de coopération européens (ERASMUS+, Horizon 2020, LIFE+) le souligne.

Reste à faire en sorte que les outils financiers alloués aux PTOM et aux P-ACP soient plus complémentaires pour éviter les duplications inutiles car les modes régionaux de programmation régionale du FED ne permettent pas le montage de vrais projets de partenariat. Sur le plan macroéconomique et commercial, les accords de partenariat économique (APE) UE-Pacifique, s'ils vont au-delà de leurs formes intérimaires avec la PNG et Fidji, ils devront eux aussi trouver leur concordance avec les PTOM. Enfin, si les Outre-mer constituent les frontières actives de l'UE dans une zone à fort potentiel de développement¹⁷, encore faut-il le faire valoir par un narratif européen plus politique, élaboré avec les représentants légitimes des PTOM et le valoriser auprès des riverains du Pacifique et leurs organisations régionales (Alliance du Pacifique, APEC, ASEAN, EAS), afin que l'Océanie et les quatre PTOM ne soient pas isolés dans un espace politique et économique mondialisé.

Abstract: The European Union and the regional integration of the French territories of the Pacific

At the time of Brexit and the redefinition of the instruments of cooperation with the African, Caribbean and Pacific countries (ACP), the European Union and the four British and French Overseas Countries and Territories (OCTs) are seeking new synergies in Oceania. Seen as the EU's advanced posts, they are democratic and political areas with multiple cooperation resources that can be valued in the fields of environment, economy, education, health, science and technologies. In Brussels, an attempt is made to outline a political strategy of influence in the Pacific and a method closely associating the OCTs with European actions and interests in the region.

Actions and means that provide an opportunity for Pacific island countries and territories to be better heard on the international scene regarding their vital concerns and to have access to important resources for their development policy.

16. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pacific_regional_indicative_programme.pdf

17. Budoc R. L., « Quelle association UE/PTOM à l'horizon 2014-2020? Le cas du Pacifique Sud », *JSO*, 2015-1, p. 37.

Les États-Unis: un destin Pacifique?

Jean-Marc Regnault

Maître de conférences honoraire, université de la Polynésie française

Les territoires « américains » d'Océanie¹

Les États-Unis sont concernés à plus d'un titre par l'Océanie, ne serait-ce que par leur position géographique. Même si on met à part Hawaii (avec une partie de sa population d'origine polynésienne) qu'on a pris le parti de tenir en dehors du champ de nos colloques, les États-Unis sont liés à plusieurs territoires océaniques (voir le tableau ci-dessous), tout en rencontrant des réticences et des résistances, ne serait-ce qu'en raison des essais nucléaires passés (voir « la mémoire nucléaire dans l'article de J-M. Regnault « Convoiter le sang des Océaniens », première partie). Deux de leurs territoires (Guam et les Samoa américaines) sont inscrits sur la liste des territoires non autonomes de l'ONU. Les Chamorros de Guam, notamment, font entendre leur voix dans les instances onusiennes et craignent d'être submergés par des populations non natives².

En plus d'une « association » étroite avec les États fédérés de Micronésie et avec Palau, les États-Unis possèdent 11 Territoires en Océanie. Huit d'entre eux ne sont que des îlots qui ne sont pas habités en permanence et sont des « conservatoires » de biodiversité: certains furent où sont encore des bases militaires et météorologiques. C'est le cas par exemple de l'atoll de Wake que les Marshall revendiquent, des îles Midway (lieu d'une célèbre bataille) et de l'atoll

1. Smits F., « Les États-Unis et le Pacifique: des liens de plus en plus forts », in Cosaert P. (dir.), *Les enjeux du Pacifique*, Ellipses, 2009, p. 130-144. On s'étonnera une fois de plus qu'un ouvrage collectif de qualité sur le Pacifique ne comporte aucun universitaire de l'UPF ou de l'UNC. Sans doute les auteurs ignorent-ils leur existence...

2. Un livre qui mériterait d'être réactualisé décrit bien les problèmes démographiques de Guam: Toullélan P-Y., Gille B., *De la conquête à l'exode. Histoire des migrations dans le Pacifique*, Papeete, Au Vent des Îles, 1999, vol. 2, p. 138-145.

Johnston où les Américains procédèrent à des essais nucléaires et stockèrent des armes chimiques (l'atoll a été « nettoyé »). Leur importance tient aussi au fait qu'ils confèrent aux États-Unis une énorme ZEE.

On compte à Hawaï et sur le continent américain plusieurs centaines de milliers d'Océaniens qui s'y sont installés, constituant ici ou là d'importantes minorités. S'ils sont noyés dans la masse américaine, ils entretiennent d'étroites relations avec leurs îles d'origine (voir le système MIRAB, communication de Klaus-Gerd Giesen)³.

Dans un article sur les États-Unis et leurs territoires insulaires du Pacifique, l'historien américain David Chappell développa le concept de « destinée manifeste⁴ » conçu au XIX^e siècle par des journalistes qui imaginaient que leur pays devait étendre sa domination sur l'Atlantique et le Pacifique. Pour D. Chappell, l'expansion des États-Unis dans le Pacifique contredisait leur propre idéal. Certes, ils prirent des mesures de décolonisation dans les années 1970 et 1980, mais « à l'instar de la France, ils ont eu quelques réticences à accorder l'indépendance à ces territoires ». Selon cet auteur :

Les États-Unis ont voulu conserver leurs possessions du Pacifique au travers d'interventions économiques qui ont masqué généralement des intérêts d'ordre stratégique. En dépit d'un discours axé sur la défense des libertés, ils ont presque tout tenté (sauf à octroyer l'indépendance) pour décoloniser leurs territoires ultramarins.

D. Chappell concluait son article en estimant que les États-Unis, en consacrant une part non négligeable de leur revenu national (comme la France du reste) à leurs « minuscules dépendances », pouvaient continuer à exercer une « certaine forme de domination ». (Nous verrons plus loin que les États-Unis étaient aussi présents au travers de l'ANZUS et installés militairement en Australie).

Toutefois, les États-Unis voulurent réduire leurs dépenses dans les années quatre-vingt-dix. Ils fermèrent leurs ambassades dans le Pacifique Sud ou dégraissèrent leur personnel et réduisirent « considérablement leur aide⁵ » en instaurant une politique du « trade instead of aid⁶ ». Un partage implicite s'établit avec l'Australie, chargée en quelque sorte de contrôler la région⁷. Cependant, l'Australie et la Nouvelle-Zélande estimèrent ne pas avoir les moyens d'assurer l'ordre sur ces vastes étendues. Néanmoins, l'Australie avait du mal à admettre

3. *Ibid.*, p. 221-244.

4. Chappell D., « Une destinée manifeste? Les États-Unis et leurs territoires insulaires du Pacifique », in Regnault J.-M., *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988)*, Les Indes Savantes, Paris, 2003, p. 535-544.

5. *Le Monde*, 6 septembre 1996.

6. *Tahiti Pacifique Magazine*, avril 1997, p. 11, interview de l'ambassadeur américain à Fidji, Don Gewitz.

7. Pons X., *Le géant du Pacifique*, Paris, Economica, 1988. L'auteur revient souvent sur le fait que l'Australie passait – à plus ou moins juste titre – pour être un « vassal » des États-Unis jusqu'au milieu des années soixante-dix, ce qui commença à changer dans les années quatre-vingt (p. 125-133).

que le Pacifique insulaire ne fût pas « sa » région, que les micro-États pussent chercher à s'émanciper, à se tourner vers les pays de l'ASEAN pour commercer et que ses puissants intérêts en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux Salomon fussent compromis.

Territoires océaniques liés aux États-Unis

États fédérés de Micronésie*	Indépendants en libre association avec États-Unis Membres de l'ONU
Guam**	Territoire non incorporé et organisé*
Mariannes du Nord	Territoire non incorporé et organisé Autonomie plus large que celle de Guam
République des îles Marshall	Indépendant en libre association avec États-Unis Membre de l'ONU
Palau	1982 : traité de libre association avec États-Unis 1994 : indépendance et admission à l'ONU
Samoa Américaines	Territoire non incorporé et non organisé**

* Dans un Territoire non incorporé, la Constitution américaine ne s'applique qu'en partie. Si une loi américaine, sous forme d'un Acte du Congrès, organise le pouvoir dans ce Territoire, il est dit organisé, avec un certain degré d'autonomie. Un tel Territoire possède un Gouvernement et un parlement totalement indépendant du Congrès américain. Tous les Territoires habités sont organisés à l'exception des Samoa américaines. Les habitants sont nationaux et citoyens américains.

** Dans un Territoire non organisé, échappant donc à la Constitution et à l'autorité du Congrès, le chef d'État est appelé gouverneur (comme dans les États des États-Unis). Les habitants ont la nationalité américaine, mais pas la citoyenneté. Ils peuvent circuler librement sur le territoire des États-Unis, mais n'ont pas de droit de vote en dehors de leur Territoire et certains emplois de fonctionnaires sur le continent réservés aux citoyens leur sont fermés⁸.

De leur côté, les États-Unis ne pouvaient pas non plus se désintéresser des îles situées au nord de l'équateur, en particulier de leurs bases militaires à Guam et sur l'atoll de Kwajalein aux Marshall. Dans le monde de l'après 11 septembre 2001, l'Océanie, cette zone d'instabilité, se rappela à l'attention des grandes puissances et de l'ONU⁹. La contrôler redevint un enjeu capital. L'hostilité aux retombées des expérimentations nucléaires et l'hostilité à la présence française

8. Les Samoa américaines sont un cas très particulier. Un jugement de la Cour suprême de juin 2015 a confirmé que les habitants qui ont la nationalité américaine n'ont pas automatiquement la citoyenneté américaine. Ainsi, les Samoa américaines qui restent libre de toute obligation à suivre la Constitution peuvent donc interdire l'achat de terres à toute personne n'étant pas d'origine locale.

9. Regnault J.-M., « Une zone d'instabilité méconnue, le Pacifique insulaire », *Monde diplomatique*, juin 2005.

s'estompèrent en partie. L'Océanie entra dans une nouvelle phase de son histoire.

Les États-Unis voulurent reprendre en mains les micro-États avec lesquels ils entretenaient des relations. Avec les îles Marshall et les États fédérés de Micronésie, ils renouvelèrent pour vingt ans le *Compact of Free Association*. Les Marshall, par exemple, recevront une aide de 3,3 milliards de dollars pendant ces vingt années et, contre le paiement de 2,3 milliards de dollars, autoriseront les États-Unis à utiliser la base de Kwajalein jusqu'en 2066 dans le cadre du programme de défense stratégique (IDS communément appelée la « Guerre des étoiles¹⁰ »). Une base militaire *The Ronald Reagan Ballistic Missile Defense Site* accueille le système antimissile THAAD, capable d'intercepter un missile à haute altitude¹¹. L'opposition politique, au sein de cet État, dénonça ce qui n'était plus « un accord international entre deux nations souveraines, mais une feuille de route qui donnait le contrôle des îles Marshall aux États-Unis à perpétuité » (*Les Nouvelles de Tahiti*, 7 janvier 2004).

Une importante base navale américaine est installée à Guam, surtout dans la perspective du transfert d'une des bases d'Okinawa¹². En raison des menaces de la Corée du Nord, le Pentagone y avait déployé le système antimissile THAAD capable d'intercepter un missile ennemi à haute altitude¹³. Les Chamorrois partisans de l'indépendance expriment leur inquiétude devant la politique agressive de Donald Trump à l'égard de la Chine et de la Corée du Nord (elle-même très agressive) : quelles pourraient être les répercussions pour la population de l'île¹⁴ ?

D'une façon générale, depuis les primaires dans les deux camps et en particulier depuis l'élection du nouveau président, une attention toute particulière est portée aux territoires américains du Pacifique, à la fois de la part de la nouvelle administration et de la part des États océaniques¹⁵. Ces territoires pèsent lourd dans la perspective de cette politique étrangère américaine, non encore clairement établie, mais tout laisse penser qu'elle les utilisera à des fins de domination de l'ensemble du Pacifique.

10. Certes, cette « guerre des étoiles » n'était pas réalisable et elle fut abandonnée ou du moins ramenée à des programmes plus concrets. *L'Express* du 27 mai 1993 expliquait que les États-Unis avaient renoncé à ce projet de défense. Le président Clinton réduisit l'ambition du projet. Le président Bush Jr. mit sur pied le *National Missile Defense*.

11. *Libération*, 3 avril 2013 et *Ouest-France*, 16 février 2016.

12. *Le Monde*, 17 novembre 2016.

13. *Libération*, 3 avril 2013.

14. Blog de Michael Lujan Bevacqua du 1^{er} février 2017 : www.minagahet.blogspot.com/2017/02/trump-check-in.html

15. Interview de Christian Lechery, ambassadeur de France dans le Pacifique, *La Dépêche de Tahiti*, 1^{er} février 2017.

Les relations des États-Unis avec l'ensemble de l'Océanie

Les États-Unis semblèrent s'intéresser assez peu à la présence française en Océanie dans les années 1980 malgré les essais nucléaires et les problèmes de la Nouvelle-Calédonie¹⁶. Selon le professeur de science politique de San Diego, Randy Willoughby, « l'ambiguïté et la schizophrénie américaine vis-à-vis de la France », n'empêchèrent pas des relations secrètes pour le partage d'informations sur les armes nucléaires et sur l'espionnage soviétique. En ce sens, le paradoxal couple Mitterrand/Reagan aboutit à ce que « *les forces nucléaires françaises fussent explicitement reconnues par les États-Unis comme contribuant à la sécurité de l'Alliance* ». Comme on pouvait s'y attendre, la CIA était bien renseignée sur ce qui se passait en Polynésie française : les contestations des essais et les mouvements indépendantistes. Cependant, un rapport de la CIA de 1985 prévoyait que « les essais français allaient continuer avec d'excellents résultats et un effet négligeable sur l'environnement du Pacifique Sud¹⁷ ». En même temps, la CIA admettait que le Pacifique Sud était source de problèmes pour les États-Unis, notamment à cause des revendications indépendantistes ou de la politique du Vanuatu.

Toujours avec ce côté paradoxal, si « l'opinion populaire américaine était particulièrement critique envers la France, les attitudes officielles étaient particulièrement compréhensives ». Selon R. Willoughby, la position de la France fut « considérablement améliorée par la Convention de Montego Bay de 1982 » en raison de l'énorme domaine maritime qu'elle accordait à la France. De plus, les Américains s'intéressaient à la piste de Hao qui pouvait servir à la navette spatiale en cas de problème. « L'appui américain aux activités françaises dans le Pacifique Sud a été aussi bien implicite qu'explicite » notamment lors de l'affaire du *Rainbow Warrior*. Il faut comprendre que si, dans l'ensemble des problèmes rencontrés par la France dans le Pacifique, les Américains appuyèrent plutôt les positions de celle-ci, c'était bien dans le cadre de la Guerre froide¹⁸.

Les États-Unis voulurent aider les îles et s'intéressèrent aux organisations régionales qui se créaient. Ils participèrent à la création de la Commission du Pacifique Sud en 1947 et cherchèrent à lui donner une orientation permettant d'endiguer le communisme dans la région.

[Ils] préconisaient une plus grande écoute des aspirations autochtones, ainsi que des efforts en matière de développement économique et social afin de renforcer l'influence occidentale dans les îles du Pacifique Sud [...] La CPS pouvait offrir aux États-Unis le moyen de développer leur aide dans un cadre multilatéral adapté

16. Willoughby R., « Paradoxe dans le Pacifique », in Regnault J.-M., *François Mitterrand... op. cit.*, p. 545-553.

17. La CIA a récemment mis en ligne des dossiers qui étaient secrets. Voir « Les années 1980 dans la Pacifique vues par la CIA », *La Dépêche de Tahiti*, 30 janvier 2017.

18. Par exemple, les États-Unis s'inquiétèrent beaucoup de l'accord de pêche entre l'URSS et le Kiribati.

à l'importance secondaire dont ils investissaient la région, tant pour leur sécurité que pour celle du monde¹⁹.

Les Américains étaient donc présents sur de multiples fronts en Océanie, mais c'est surtout à travers le pacte militaire signé à San Francisco le 1^{er} septembre 1951, entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (appelé ANZUS) que s'apprécie l'influence que les Américains exerçaient dans le Pacifique.

Le traité était destiné à éviter une éventuelle renaissance du militarisme japonais. Dans le contexte de la Guerre froide, l'alliance servit à faire face au développement du communisme en Asie et en Océanie. Les États-Unis remplacèrent de fait le Royaume-Uni dans son rôle de puissance protectrice dans le Pacifique. Un organisme permanent de consultation fut établi au ministère australien des Affaires étrangères, à Canberra. De plus, l'Australie dut concéder trois bases stratégiques aux Américains à partir desquels ces derniers contrôlaient les activités de l'URSS et de la Chine. Ces bases « constituaient de véritables enclaves étrangères en terre australienne²⁰ ».

Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande participèrent ensemble à la guerre de Corée et à la guerre du Vietnam. Cependant, le « parapluie nucléaire » n'était pas apprécié par tous les Océaniens. Les travaillistes de Nouvelle-Zélande étaient foncièrement hostiles au nucléaire²¹. Le Premier ministre David Lange durcit la position de la Nouvelle-Zélande et interdit, par une loi de 1987, l'entrée de ses ports aux bâtiments contenant des explosifs nucléaires ou même à propulsion nucléaire. Ces mesures agacèrent les Américains qui exclurent de fait ce pays de l'ANZUS. Le Gouvernement américain affirma alors que la Nouvelle-Zélande était désormais « un pays ami, mais pas un allié ». Il décréta un embargo sur les navires de guerre néo-zélandais qui ne purent plus faire escale dans les ports américains²². Le traité trilatéral perdit de son sens et céda néanmoins la place à des rapports bilatéraux entre Washington et Canberra d'une part, et Wellington et Canberra de l'autre.

Après avoir longuement hésité, notamment à cause de la politique néo-zélandaise, les États-Unis – comme la France – signèrent le traité de Rarotonga sur la dénucléarisation du Pacifique Sud le 25 mars 1996²³.

En 2001, malgré la suspension du traité de l'ANZUS entre Wellington et Washington, la Nouvelle-Zélande participa à l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan, aux côtés des États-Unis et de l'Australie. Toutefois, la Nouvelle-

19. Mohamed-Gaillard S., *L'archipel de la puissance? La politique de la France dans le Pacifique Sud de 1946 à 1998*, P.I.E. Peter Lang, 2010, p. 277-302.

20. Pons X., *op. cit.*, p. 108.

21. Regnault J.-M., « The nuclear Issue in the South Pacific: Labor Parties, Trade Union Movements, and Pacific Island Churches in International Relations », *The Contemporary Pacific, a Journal of Islands Affairs*, University of Hawaii Press, 2005, p. 339-357.

22. Sur la crise de l'ANZUS: Mrgudovic N., *La France dans le Pacifique Sud*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 190-195.

23. Regnault J.-M., « The nuclear Issue... », *op. cit.* et Mohamed-Gaillard S., *op. cit.*

Zélande ne participa pas à la guerre en Irak en 2003, alors que l'Australie y participait.

Les États-Unis ont donc toujours eu des relations suivies avec l'Océanie, mais, bien que riverains du Pacifique, ils ne furent pas réellement considérés comme une puissance « océanienne » et c'est toujours vrai quels que soient leurs liens statutaires, diplomatiques ou militaires avec les États et territoires océaniens.

Sous la présidence d'Obama, l'intérêt des États-Unis pour l'Océanie fut indéniable, davantage lors de son premier mandat que lors du second. Des déplacements d'Hillary Clinton, lorsqu'elle était secrétaire d'État, confirmèrent que les Américains étaient attentifs aux problèmes de l'Océanie (incluse dans le grand Pacifique). En novembre 2010, H. Clinton scella avec son homologue néo-zélandais, Murray McCully, un pacte qualifié de « hautement symbolique » qui marqua le retour officiel de relations de « partenariat » entre les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Outre les aspects de coopération militaire, l'accord, intitulé « Déclaration de Wellington », couvrait aussi des domaines de coopération renforcée, en matière de lutte contre les effets des changements climatiques, mais aussi en matière d'aide au développement dans la zone du Pacifique insulaire. H. Clinton avait annoncé la réactivation (avec la dotation d'un budget initial de 21 millions de dollars US) d'un bureau régional de son agence d'aide au développement international, UsAid, basé à Suva (Fidji). L'accord fut signé en juin 2012 et en septembre 2012, l'embargo américain fut levé.

Le président Obama effectua plusieurs voyages en Australie (2011 et 2014). En 2011, il annonça un renforcement de la présence militaire dans ce pays en réponse à la montée en puissance de la Chine et contrer ses nouveaux missiles. « Nous sommes là pour y rester », dit le président²⁴. Des troupes commencèrent à arriver en mai 2012 dans la région de Darwin où les Américains installent un puissant radar et un télescope géant. Les soldats devraient être au nombre de 2 500 en 2017²⁵. Cela illustre l'embarras de l'Australie qui veut en même temps rester fidèle à son allié historique et préserver ses intérêts commerciaux avec la Chine et l'Asie plus généralement²⁶.

Aux Cook, fin août 2012, H. Clinton avait estimé devant le sommet du Forum des îles du Pacifique (FIP) où les États-Unis intervenaient pour la première fois, que l'océan Pacifique « est assez grand pour nous tous », en citant la Chine, le Japon et l'Union européenne. « Nous avons tous un rôle et contribuons grandement aux succès de la région en matière de sécurité et de prospérité » avait-elle ajouté. Il s'agissait en quelque sorte de ménager la Chine après les décisions du président Obama. Il se trouve aussi que les rivalités entre les États-Unis et la Chine pourraient favoriser de nouvelles exigences de la part des

24. *Le Monde*, 16 novembre 2011.

25. *World Socialist Web Site* (wsws.org), 16 décembre 2013.

26. *Le Monde*, art. cité.

petits États insulaires, conscients de la valeur accrue de leur soutien à l'une ou l'autre de ces puissances.

Déjà, en 2013, des manœuvres navales américaines (avec participation des forces australiennes, Nouvelle-Zélande, françaises, canadiennes, japonaises et malaisiennes...) marquèrent la reconstruction de l'ANZUS. Au cours de ces manœuvres, intervinrent des équipes médicales et vétérinaires dans des îles mal équipées en ces domaines. Il s'agissait aussi d'atteindre un autre but : protéger les voies maritimes trans-Pacifique.

En juin 2014, Obama félicita la Nouvelle-Zélande pour son rôle dans les opérations de maintien de la paix et pour sa coopération avec les États-Unis en matière de renseignement. « Les relations entre les États-Unis et la Nouvelle-Zélande n'ont jamais été aussi fortes », souligna le président. En 2016, avec la venue à Auckland d'un navire de guerre américain (le premier depuis 1986), « la page était tournée²⁷ ».

Cette renaissance de l'ANZUS se doublait de préoccupations économiques. Les deux dirigeants de Nouvelle-Zélande et des États-Unis, furent à l'origine du Partenariat trans-Pacifique (TPP), mené par les États-Unis et qui excluait la Chine. Ils exprimèrent l'espoir que ces négociations qui duraient depuis trois ans aboutissent rapidement. Il s'agissait de créer une zone de libre-échange sans droits de douane, mais avec un ensemble de normes communes en matière de réglementations environnementales, de droits et de brevets. Il devait couvrir pratiquement tous les échanges de biens, les règlements de litiges, l'application des mesures phytosanitaires, les échanges de services, la propriété intellectuelle, les contrats gouvernementaux et les politiques liées à la compétition.

Le TPP était le traité économique le plus important jamais négocié²⁸ et englobe des pays (Brunei, Chili, Nouvelle-Zélande, Singapour, Australie, Malaisie, Pérou, États-Unis, Vietnam, Canada, Japon, Mexique) qui représentent plus de 40 % du PIB mondial. La Corée du Sud n'excluait pas de s'y joindre à terme. Le Japon de Shinzô Abe temporisa puis signa le traité en 2015.

Certes, le TPP ne concernait pas les micro-États et territoires océaniques, mais il n'aurait pas manqué d'avoir pour eux des répercussions de tous ordres. Donald Trump s'est rapidement déclaré opposé à ce traité dont il a retiré son pays le 23 janvier 2017²⁹.

27. *Tabiti-Infos*, 21 juillet 2016.

28. *Arte*, 6 octobre 2015.

29. Lauer S., « Donald Trump tire un trait sur le TPP », *Le Monde*, 23 janvier 2017. Réunis à Hanoï le 20 mai 2017, onze ministres du Commerce des pays de l'Asie-Pacifique ont souhaité maintenir le traité, même sans les États-Unis (*Tabiti-Infos*, 22 mai 2017).

Conclusion

Les États-Unis sont donc pleinement concernés par cette vaste étendue qu'est l'Océanie et ils la convoitent parce qu'elle assure une partie de leur défense militaire et de leur rayonnement dans le monde. Comme la France, ils comptent beaucoup pour les Océaniens qui apprécient, mais aussi redoutent et parfois contestent la façon dont ils sont présents.

Abstract: The United States: A Pacific destiny

The United States is present in the Pacific as a riparian nation and linked to some states and territories through various agreements. These "American" territories are mainly used for their defence and especially against China and North Korea. Guam is thus a powerful military base, as is the Kwajalein atoll in the Marshall Islands. President Trump's unresolved policy raises many fears and questions in these territories, but also among Americans' allies.

After the Second World War, the United States was present in the regional organizations of Oceania and cooperated with France in spite of the mistrust of the American public opinion. At the head of the ANZUS, the United States sought to contain a possible communist push, but met the hostility of the New Zealand Labour governments.

After the signing of the Rarotonga Treaty on the denuclearization of the South Pacific and the crisis of September 11 2001, the maps were rebuffed and the United States sought to strengthen its presence, not only on its own Pacific bases, but Agreements with Australia and New Zealand.



Troisième partie

Des convoitises inattendues

« Tout ce qui brille, même inconnu, déclenche la convoitise. »

Lettre de Sénèque à Lucilius, 64 apr. J.-C.



Les convoitises de l'Asie, de l'Europe et de l'Amérique paraissent comme évidentes. Or, n'est-il pas surprenant de penser que le monde arabo-musulman ait lui aussi des visées sur l'Océanie? Qu'est-ce qui les motive? La communication du Secrétaire permanent pour le Pacifique Christian Lechervy apporte des réponses étonnantes.

Des États, quelle que soit leur taille peuvent aussi convoiter la nature océanique et pas seulement pour les richesses qu'elle pourrait contenir. Les communications de Marlène Dègremont associée à Estienne Rodary et d'Hervé Lallemand en témoignent.

La terre ancestrale des Maoris est elle aussi convoitée par les investisseurs et la Nouvelle-Zélande cherche à favoriser des transferts comme le montre Iati Iati.

L'ONU elle-même est au cœur des convoitises, qu'elle cherche à en protéger les Océaniens ou qu'elle cherche auprès d'eux des appuis pour ses objectifs internationaux comme le révèle Jean-Marc Regnault.

Parfois les convoitises s'exercent sur un domaine bien particulier. Qui penserait que le modeste atoll de Clipperton pourrait être un enjeu entre puissances comme Christian Jost qui attire notre attention? Wilfrid Tran s'interroge sur l'intérêt stratégique de la ZEE de la Polynésie française qui est aussi l'objet de convoitises insistantes. Comment la France entend-elle protéger cette ZEE? Jean-Paul Pastorel étend le problème à l'ensemble des ZEE d'Océanie.

Le tourisme lui-même qui devrait être l'occasion pour les Océaniens de développer leurs territoires, peut-il leur échapper? Caroline Blondy s'appuie sur le cas du tourisme à Bora-Bora pour poser quelques bonnes questions.

Il arrive également que la convoitise soit fantasmée. En Nouvelle-Calédonie, par exemple, le « péril jaune » servirait d'argument politique pour s'opposer aux indépendantistes... La démonstration de Hamid Mokaddem apporte à la compréhension de la Nouvelle-Calédonie, à la veille d'échéances politiques capitales, une lumière inattendue.

Les partis politiques (français en particulier) cherchent à gagner des voix en Océanie, au point que d'aucuns ont imaginé l'hypothèse farfelue (mais en politique tout n'est-il pas possible?) que dans un scrutin serré en métropole, une majorité à l'Assemblée nationale pourrait être apportée par les six députés de la région... et permettre le vote de lois qui s'imposeraient aux électeurs

métropolitains alors qu'elles ne s'appliqueraient pratiquement pas en Océanie, spécialité législative obligeant ! François Audigier, spécialiste de l'histoire du gaullisme, nous révèle des partis français peu au fait des problèmes de la Polynésie ou de la Calédonie, mais désireux de se constituer des réserves de voix. Pour la présidentielle de 2017, n'a-t-on pas appris avec stupéfaction que Marine Le Pen avait négocié avec Gaston Flosse un soutien pour le moins étrange ?

Plus étonnant encore est ce désir « occidental » d'imposer une conception des droits de l'homme dans des territoires où la coutume joue un rôle fondamental qu'analyse Laurent Sermet.

Enfin, on savait déjà (Deborah Pope l'a rappelé dans la première partie) que les Églises avaient convoité les âmes des natifs au temps des découvertes... et après. De nos jours, les Océaniens adaptent même la théologie comme ils savent si bien adapter à peu près tout ce qui vient d'ailleurs, tout en restant eux-mêmes. Dans un article qui porte sur la période 1960-2000, Gilles Vidal en apporte la preuve.

Par leurs analyses, L. Sermet et G. Vidal annoncent déjà la quatrième partie, celle qui montre les réticences et les résistances des Océaniens face aux convoitises exogènes.

Jean-Marc Regnault

Du Maroc aux Émirats Arabes Unis : les ambitions diplomatiques du monde arabo-musulman vis-à-vis de l'Océanie

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique¹

Après la première guerre du Golfe, l'objectif du Koweït fut d'établir des relations diplomatiques avec tous les pays du monde sans exception. Le syndrome « irakien » – l'invasion par une puissance voisine – partagé par d'autres États (ex. Brunei) est encore suffisamment vivace pour que Koweït City continue de présenter cet objectif comme un moteur de ses relations avec les États océaniques. De manière non dite, certains États océaniques ayant le sentiment d'être menacés dans leurs intérêts vitaux par les effets du changement climatique partagent eux aussi ce syndrome et établissent des relations avec un nombre croissant de partenaires. Au-delà de l'établissement des liens diplomatiques, les États insulaires du Pacifique ont bâti des partenariats avec les États d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Établies sur des bases intergouvernementales à intérêts mutuels, ces relations se sont institutionnalisées dans un dialogue bi-régional et des projets économiques et environnementaux aussi nombreux que diversifiés.

Des relations diplomatiques tous azimuts

Si l'établissement de relations diplomatiques est un préalable, ce n'est pas une condition *sine qua non* pour interagir et coopérer. Ainsi, les États fédérés de Micronésie (EFM) et les Émirats Arabes Unis (EAU) ont établi à New York des relations diplomatiques le 19 septembre 2016, mais ils avaient déjà coopéré. En mai 2016, par exemple, une station photovoltaïque de 600 kW fut inaugurée à

1. Les analyses et commentaires n'engagent que leur auteur.

Pohnpei, financée par le Fonds pour le partenariat EAU-Pacifique. Une leçon à retenir pour les EFM, car les EAU ne sont que le deuxième pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) à avoir établi des relations diplomatiques avec Palikir. Quelles occasions seront choisies pour formaliser les liens avec les autres membres du CCG ? Le « *momentum* » n'est jamais le fruit du hasard, même si la formalisation peut se faire à « bas bruit » en particulier au siège des Nations unies. Il n'est pas rare que cette formalisation soit accompagnée rapidement du paraphe d'un premier accord de coopération aux desseins les plus larges. Ainsi, le Vanuatu et le Maroc établirent leurs relations diplomatiques en 1997 et, dès 2002, signèrent un accord de coopération économique, scientifique, technologique et culturel.

Ceteris paribus, la plupart des États membres de l'ONU ont reconnu leurs homologues océaniques. Ils veillent même à accréditer auprès d'eux des ambassadeurs. Au fil du temps, la résidence de ceux-ci s'est rapprochée des attributaires. Dorénavant, toutes les puissances émergentes ont un chef de mission diplomatique en Australie, chargé peu ou prou de couvrir l'Océanie, y compris la Palestine. Dans certains cas, la fonction de rayonnement a pu être confiée ou partagée avec un autre poste diplomatique de la région (ex. Corée du Sud, Nouvelle-Zélande, Philippines, Japon), surtout pour faciliter le relationnel avec les États micronésiens.

La mobilisation des corps diplomatiques professionnels n'en a pas moins certaines limites. Il n'est pas possible de conduire à distance des relations étroites. On a vu l'apparition des *missi dominici* privés dans les relations arabo-océaniques. Le Royaume chérifien a eu recours à un homme d'affaires australien, M. Terry Mullane, comme Envoyé spécial lors du sommet des leaders du Groupe du fer de lance², une responsabilité politique qui va bien au-delà des fonctions dévolues à un Consul honoraire, l'intéressé assumant cette tâche à Sydney.

La « privatisation » de la diplomatie peut s'avérer très efficace pour orchestrer des manifestations régionales. Rabat a fait appel aux savoir-faire des organisateurs du Forum de Crans-Montana pour manager le second forum Maroc-îles du Pacifique (décembre 2015), une réunion conçue pour préparer les travaux de la COP 22 et qui a rassemblé des représentants des 14 États et territoires du Pacifique. Ces derniers adoptent ces pratiques de partenariats « public-privé » y compris dans les enceintes onusiennes. À Paris, deux des sept ambassadeurs océaniques accrédités auprès de l'Unesco sont des hommes d'affaires. Les motivations des ressortissants des pays tiers pour assurer de telles fonctions sont souvent sujettes à spéculations et à polémiques (cf. au Tonga les passeports diplomatiques). Certains choix soulèvent des questions³. On comprend que des outils diplomatiques aux formats limités et aux interactions sporadiques avec l'Océa-

2. *Fijilive*, 29 mars 2012.

3. La France fit comprendre à l'un de ses partenaires océaniques combien il serait inapproprié d'accréditer comme ambassadeur un homme d'affaires d'origine libanaise aux relations étroites avec le président Bachar el-Assad.

nie puissent recourir à des instruments non-étatiques. Cette forme singulière des relations n'est pas la seule. Les États océaniques peuvent se prêter des experts pour peser dans certains forums aux discussions très techniques. Cette forme de coopération exprime des solidarités Sud-Sud, mais elle peut aussi être exprimée par des puissances (ré)émergentes. Les EAU ont proposé de prendre à leur charge un bureau des États océaniques à Abu Dhabi, en couvrant à la fois les frais d'infrastructure, de fonctionnement du bureau et d'un éventuel personnel expatrié. Un choix coûteux, mais l'instrument est vu comme un moyen de mettre en œuvre de manière efficiente l'assistance aux politiques de développement, au développement des échanges académiques, aux programmes de recherches et de formation. Il affirme la détermination du donateur, sa volonté de s'engager sur le long terme et la prise en compte des difficultés propres aux « petits » États.

Même si le *modus operandi* des coopérations peut lui aussi être confié à un opérateur privé (ex. le groupe *Masdar* dans le cas des EAU), les relations bilatérales demeurent très étatisées. Les ministères des Affaires étrangères des États océaniques jouent un rôle central et sont souvent les premiers à en tirer avantage, en bénéficiant directement de subsides pour leurs infrastructures, pour leurs actions ou leurs personnels. En apportant une aide directe à ces ministères, les bailleurs de fonds gagnent du prestige et de l'influence auprès des élaborateurs des politiques étrangères du Pacifique, une dimension politique essentielle quand il s'agira de faire obstacle, par exemple dans le cas marocain, aux manœuvres sahraouis dans les enceintes multilatérales.

Du point de vue océanique, les propositions des puissances émergentes permettent d'accéder à de « nouveaux » savoirs, mais aussi de bâtir des relations élargies qui pourront s'avérer fort utiles. Les puissances du passé n'ont pas nécessairement à s'inquiéter de ces politiques qui peuvent servir leurs intérêts. Le Maroc offre des formations aux diplomates ni-vanuatou dans la langue de Molière. Quand il offre des bourses à des étudiants des Fidji, des Kiribati, des Palaos, de PNG ou du Tuvalu, il promeut la francophonie au-delà des efforts déjà consentis par la France et ses collectivités océaniques.

Des diplomaties « existentielles »

Si l'établissement d'une relation diplomatique est une condition préalable au développement des relations, elle ne saurait suffire. Une relation politique s'entretient par des interactions aussi régulières que possibles. Celles-ci se vivifient à New York avec le groupe régional et au sein de rassemblements plus larges (ex. G-77, Mouvement des Non Alignés). Toutefois, les États souverains du Pacifique ont rarement tous ensemble rejoint les coalitions les plus « politiques ». Le groupe ACP fait exception, encore celui-ci mobilise-t-il plus ses membres sur des questions relatives aux politiques d'aide au développement que sur les droits de l'homme ou la bonne gouvernance.

La manœuvre onusienne a densifié les relations arabo-océaniques. À New York ou Genève, les recherches de solidarité sont permanentes. Les élections dans les instances représentatives et les soutiens aux résolutions énoncées à l'Assemblée générale rythment les contacts. Ils créent des « obligations ». Chaque voix compte dans le système multilatéral onusien. Par leur poids (6,7 % des voix), les Océaniens peuvent être des « *Game-Changer* ».

La quête des soutiens est donc permanente, mais les États océaniques (ré) agissent rarement comme un tout. Ils participent à des coalitions aux intérêts contradictoires. Ils ne forment pas un bloc, sauf peut-être les pays micronésiens qui, sur les sujets israélo-palestiniens par exemple, soutiennent les États-Unis et Tel Aviv. Cette incertitude des postures diplomatiques océaniques est un avantage pour qui cherche des voix auprès des Polynésiens et plus encore des Mélanésiens. Les États peuvent être « convaincus ». Disposant de peu de ressources humaines dans leurs ambassades, ils ne peuvent être partout, même s'ils veillent collectivement désormais à ce qu'un « Océanien soit désigné dans les instances délibératives. Une situation qui confère un poids grandissant à Fidji et à la PNG, même s'ils ne sauraient être les représentants permanents de tous les Océaniens.

Tableau n° 1 : Liste des États et territoires océaniques membres des Nations unies, du groupe ACP, des petits États insulaires en développement, du G-77 et du Mouvement des non alignés.

Source : © C. Lechervy, nov. 2016.

	ONU	P-ACP	P-SIDS	G 77	NAM1
Cook	1992	x	x		
EFM	1991	x	x	x	
Fidji	1970	x	x	x	2011
Kiribati	1999	x	x	x	
Marshall	1991	x	x	x	
Nauru	1999	x	x	x	
Niue	1994	x	x		
Palaos	1994	x	x		
PNG	1975	x	x	x	1993
Salomon	1978	x	x		
Samoa	1976	x	x	x	
Timor Oriental	2002	x	x	x	2003
Tonga	1999	x	x		
Tuvalu	2000	x	x		
Vanuatu	1981	x	x	x	1983
Océaniens en % du total	6,7 %	18,9 %	38,4 %	6,7 %	3,3 %
En % des États océaniques souverains membres du FIP	100 %	100 %	100 %	66,6 %	25 %

Les Océaniens veulent résolument que leurs particularismes soient reconnus. Tout geste en ce sens est perçu comme une marque de reconnaissance et équivaut à une deuxième considération diplomatique. Ces postures nourrissent l'estime de soi, laissent entrevoir que l'on est considéré comme des partenaires.

Les Océaniens ne veulent pas seulement être écoutés, mais entendus. Ils valorisent leur région et souhaitent qu'elle soit traitée comme une région à part entière. Ils ne veulent pas être le « petit P » du groupe ACP ou de l'Asie-Pacifique ou être seulement considérés comme une sous-partie du paradigme de l'Asie-Pacifique, quelle que soit l'importance à accorder à l'Extrême-Orient et à l'Asie du Sud-Est. Dans ce contexte, le pluri-bi-régionalisme est un objectif politique en soi. Il démontre que la région n'est pas condamnée à la dépendance stratégique sino-américaine et leurs soubresauts ou à l'exploitation des ressources par les grandes économies périphériques. Les États et les organisations régionales du Pacifique souhaitent accorder la priorité à « leurs » plans et stratégies de développement. Plus le nombre de donateurs est grand, plus la marge de manœuvre des Océaniens s'élargit.

L'affirmation régionale passe par des mécanismes « Océanie + 1 », bi-régionaux (Ligue arabe-États insulaires du Pacifique (PIC)) et de blocs « Pacifique » au sein d'alliances élargies (P-ACP, P-Petits États insulaires en développement (SIDS)). Les Océaniens savent que les vastes regroupements interétatiques, quelle que soit leur hétérogénéité, constituent de solides réseaux de soutien potentiel. C'est une ressource à exploiter. La première réunion entre la Ligue arabe et les États insulaires a été l'occasion d'échanger sur des préoccupations communes en matière de prolifération nucléaire et d'environnement, mais aussi de décider l'ouverture d'un bureau de la Ligue arabe dans l'une des capitales océanienne (décision qui ne semble pas s'être concrétisée) et la rédaction d'un plan de coopération à cinq ans sous douze mois. La valeur de ce type de forum tient aux nombreuses attaches anciennes et aux relations bien ancrées entre les membres, mais la valeur de l'association dépend surtout de l'engouement porté par le pays hôte de la rencontre et ses préoccupations diplomatiques du moment. En juin 2010, les EAU en accueillant la première réunion Ligue arabe-PIC ont fait de celle-ci une tribune pour promouvoir leur vision de la cause palestinienne, pour établir une zone exempte d'armes nucléaires pour le Moyen-Orient et une occasion de dénoncer l'occupation de trois îlots « émiriens » par l'Iran. L'emprise de la diplomatie émirienne sur la rencontre a souligné la logique de « puissance » qui sous-tend nombre de sommets et réunions ministérielles en format « Océanie + 1 ».

Les relations arabo-océaniques: une logique de « puissance »: le cas des EAU

Jusqu'en 2010, il n'y eut pas à proprement parler de dialogue bi-régional arabo-océanien. Ce mécanisme est né d'une double volonté. Les EAU cherchaient à affirmer leur « centralité ». À Fidji, le Premier ministre Bainimarama voulait affirmer *urbi et orbi* que son pays n'était pas aussi isolé que voulaient le faire croire ceux qui l'avaient sanctionné après le coup d'État de 2006.

La quête de puissance a été la raison d'être du premier sommet Ligue arabe-PIC. Sa perspective a été l'occasion de formaliser les relations diplomatiques entre les « deux grands », et d'aller au-delà de la simple reconnaissance inter-tatique. Dans cette logique, avant de tenir le premier sommet des États arabes avec les États insulaires, les deux principaux promoteurs de l'événement ont établi leurs relations diplomatiques (17 mars 2010), donnant ainsi plus de valeur à la rencontre de leurs régions.

Le bi-régionalisme arabo-océanien s'est bâti sur un noyau dur « 1+1 ». Il a donné l'occasion à un nombre élargi d'États de mieux se connaître et d'énoncer les attentes de chacun. Le bi-régionalisme a permis à chacun d'amener l'autre sur son terrain. Ses résultats ne bouleversent pas immédiatement l'ordonnement du monde, mais ils forgent des rapprochements et érodent des positions établies. Du côté océanien, la plateforme met à distance l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les deux pays n'étant pas invités au même niveau protocolaire que les États océaniques, mais en ne les excluant pas totalement du mécanisme, les pays arabes ont évité de les antagoniser quand l'anxiété vis-à-vis de l'islam s'affirme de plus en plus à Canberra et à Wellington.

Depuis 2010, les monarchies du Golfe arabo-persique ont suivi les principes directeurs fidjiens de la régionalisation puisque les EAU et le Qatar ont financé respectivement à hauteur de 100 000 et 389 000 US\$ le premier sommet du Forum de développement des îles du Pacifique (PIDF, 2013⁴) et sont devenus statutairement avec le Koweït et la Turquie quatre des six « partenaires de développement fondateurs⁵ ». En nouant des relations diplomatiques et en participant à des plateformes communes, les monarchies du Golfe ont dû mettre la main à la poche. Dans le cas du Koweït, cela a pris la forme de prêts à faibles taux d'intérêt et dans le cas des EAU des prêts et des dons. Ces pratiques sont très récentes. Jusqu'en 2009, selon le rapport des aides apportées par les EAU en matière d'assistance humanitaire, d'aide d'urgence ou de développement, il n'y avait aucun État océanien parmi les 90 bénéficiaires, mais en se matérialisant ces aides ont donné de la visibilité aux pays arabes dans tout le Pacifique. La constitution d'enceintes bi-régionales a eu un effet réputationnel pour chacune des parties, et pas seulement au plus haut niveau des États. L'effet d'image

4. <http://pacificidf.org/kuwait-and-united-arab-emirates-pledge-funding-support-2/>

5. Les deux autres sont la Fédération de Russie et la République populaire de Chine (RPC). Le Maroc était représenté à Suva au IV^e sommet des leaders du FIP.

est bien évidemment plus fort du côté océanien que du côté arabe car on attend de ces relations nouvelles un peu plus du côté du Pacifique, notamment en matière d'aide au développement pour les secteurs clé.

Jusqu'au cœur des opinions publiques, les sommets du bi-régionalisme mettent le nom de l'Autre sur l'écran radar de chacun. Au-delà, ils montrent que le Pacifique est un compartiment d'une diplomatie globalisée. Les efforts financiers des EAU sont intimement liés au succès de la campagne diplomatique qui fit d'Abu Dhabi le siège de l'Agence internationale de l'énergie renouvelable (IRENA) en 2009. Le programme *IRENA/ADFD Project Facility* a d'ailleurs bénéficié dès sa première vague à un État du Pacifique: les Samoa. Pour preuve de cette concordance d'intérêts, en février 2015, lorsque les premières installations financées par les EAU ont été inaugurées à Fidji par le cheik Sultan bin Hamdan bin Zayed Al Nahyan, à côté de lui se trouvait le représentant émirien auprès de l'IRENA le Dr Thani Al Zeyoudi⁶.

Dans le cas océanien, la plupart des projets n'a pas été conduit au travers des organisations sous-régionales. Aucune d'elles n'a su ouvrir ses enceintes aux nouveaux bailleurs de fonds, du monde arabo-musulman comme d'ailleurs (ex. Canada, Chine, Corée, Cuba, Japon, Turquie, Union européenne (UE)...). Cette carence n'est en rien compensée par l'élargissement du nombre d'États participants au dialogue dit post-Forum. La Turquie, la Malaisie et l'Indonésie ont trouvé une place dans cette enceinte, mais aucun des nouveaux partenaires d'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient. Cette donne est un frein à la coordination des projets à l'échelle régionale et à un dialogue politique régionalisé. Elle contraste avec l'accueil institutionnel qui a été accordé par les États riverains de la façade orientale du Pacifique. Le Maroc a pris pleinement conscience de la dimension latino-américaine du Pacifique et des opportunités qu'elle offrait et a rejoint, en février 2014, l'Alliance du Pacifique (Chili, Colombie, Mexique et Pérou), en tant que membre observateur. Il fut le premier pays africain et arabe associé à cette organisation.

La diplomatie économique émiro-océanienne

L'action diplomatique des partenaires de l'Océanie est rarement liée à des enjeux économiques et commerciaux. Toutefois, si la relation est primo-politique, cela ne veut pas dire qu'il n'existe aucun calcul économique des bailleurs de fonds arabes.

En février 2010 lors de sa première visite en Océanie, le ministre émirien des Affaires étrangères Cheikh Abdullah bin Zayed Al Nayan, annonçait le lancement d'un programme de partenariat avec le Pacifique. Basé sur un Fonds pour le Partenariat EAU-Pacifique (UAE-PPF) d'une valeur de 50 millions de dollars versés par l'*Abu Dhabi Fund for Development* (ADFD), il devait

6. <http://www.mubadala.com/en/news/uae-inaugurates-three-micro-grid-solar-plants-fiji>

financer des projets dans les domaines critiques de l'éducation, des services de santé, des infrastructures et des affaires sociales⁷. En fait, les projets mis en œuvre se sont concentrés sur le secteur de l'énergie et plus spécifiquement celui des énergies renouvelables. La gestion du Fonds fut confiée (2013) à une entreprise spécialisée dans le domaine des énergies renouvelables : *Masdar*, filiale de l'entreprise publique *Mubadala Development Company* liée aux plus hautes instances de l'Émirat d'Abu-Dhabi. Le budget qui lui a été octroyé est comparable aux engagements du Gouvernement néo-zélandais (54 millions de dollars) pour des projets identiques.

Tableau n° 2 : Objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables en 2016.

Source : © C. Lechervy, nov. 2016.

États et territoires	Ayant accès à l'électricité (en %)	Part des énergies renouvelables (en %)	Objectifs recherchés
États Fédérés de Micronésie	65	5	30 % d'énergies renouvelables en 2020
Fidji	87	65	90 % d'énergies renouvelables en 2030
Kiribati	65	10	Réduction de 45 % de la part des énergies fossiles d'ici 2025
Marshall	87	1	20 % d'énergies renouvelables en 2020
Nauru	100	3,2	Réduction de 50 % des émissions, sans horizon de calendrier
Palaos	98	2,3	45 % d'énergies renouvelables en 2025
PNG	12	50	70 % des habitats raccordés à l'électricité en 2030
Salomon	23	5	20 % d'énergies renouvelables en 2020
Samoa	100	50	100 % d'énergies renouvelables en 2017
Tonga	89	13	100 % d'énergies renouvelables en 2020
Tuvalu	98	43	100 % d'énergies renouvelables en 2020
Vanuatu	33	29	100 % d'énergies renouvelables en 2030

7. *The United Arab Emirates Partnership in the Pacific Program*, p. 1 http://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1002/UAE_Partnership_in_the_Pacific_Background_document_768877.pdf

En ciblant leurs coopérations sur le secteur des énergies renouvelables, les EAU améliorent leur image auprès d'États dont le développement est pour partie obéré par le coût des énergies fossiles et leur transport. Ils se positionnent comme un pays résolument engagé dans la transition énergétique et ayant des savoir-faire encore peu connus. Au travers des Océaniens, leurs actions et leur communication sont susceptibles d'atteindre un plus grand nombre, à commencer par les États insulaires en développement. Cette politique d'influence a d'autant plus d'échos qu'elle est conduite auprès d'États et territoires résolument engagés à trouver de nouveaux modèles de développement à forte intensité en installations de production d'énergies renouvelables. Dans ce contexte, les propositions émiriennes de coopération sont immédiatement « audibles » par des leaders océaniques soucieux de voir porter à leur crédit politique la réalisation de projets ayant un impact tangible sur la vie de leurs concitoyens.

L'« entrepreneurialisation » de l'aide au développement a pour conséquence que l'UAE-PPF a dorénavant pour objectif de financer des projets réduisant la dépendance aux énergies fossiles, les émissions de CO², l'accès à l'électricité et d'aider les gouvernements océaniques à définir le *design* des projets assurant la production d'énergies renouvelables mais également leur réalisation et leur management. Elle valorise sur la scène internationale une entreprise émirienne à la pointe de la construction des éco-villes. Parmi les projets, il est envisagé de développer à Kiribati une île artificielle sur la base de l'expérience et des technologies développées à Dubaï pour l'archipel Palm Jumeirah. Il est valorisant pour l'entreprise qui a réalisé la plus grande île artificielle du monde d'exporter jusque dans le Pacifique et pour le bénéficiaire d'un site qui pourra être comparé à celui que certains qualifient de huitième merveille du monde.

La société *Masdar* apporte du prestige, répond à un besoin et se montre capable de développer des capacités prometteuses, par exemple dans le domaine de la génération d'énergies solaires ou encore de dessalement. Sa crédibilité est d'autant plus grande qu'elle a réalisé en moins de trois ans onze projets dans le Pacifique.

À Kiribati, il s'est agi de produire de l'électricité solaire pour 17 % des habitants de Tarawa. À Fidji, sur les îles de Kadavu, Lakeba et Rotuma, l'objectif était – grâce à une station solaire – de permettre aux résidents d'avoir de l'électricité 24 heures sur 24. Au Samoa, le projet sur l'île d'Upolu visait à valoriser l'énergie éolienne afin de réduire les émissions de CO² d'un millier de tonnes par an. Au Tonga, sur l'île de Vava'u, *Masdar* a installé en 2013 une centrale solaire de 512 kW. Au Tuvalu, grâce à des panneaux solaires posés sur les toits de Funafuti, il était espéré d'assurer 25 % de la demande énergétique. À Port-Vila, une autre installation solaire de 501 kW a été installée en 2015. Tous ces projets mettent en avant les savoir-faire d'une entreprise émirienne, mais avant tout ils concourent à donner du crédit à l'accueil sur le sol émirien de l'IRENA et des sommets mondiaux des énergies d'avenir (WFES). Pour bénéficier de cette nouvelle manne financière, les États bénéficiaires doivent être des États-parties à l'IRENA, une condition explicite au versement des

subsidés. Les projets présentés par les États océaniques ont été signés en 2013 lors de l'Assemblée générale de l'IRENA et l'*Abu Dhabi Sustainability Week*. Non seulement les programmes d'aide s'appuient sur les dispositifs mis en œuvre par la nouvelle organisation internationale (ex. les *Renewables Readiness Assessments*), mais ils permettent de définir de nouvelles coopérations triangulaires. Le projet au Kiribati a été réalisé en coordination avec la Banque mondiale et le *Pacific Environment Community Fund* généreusement abondé par le Japon, celui au Tuvalu avec la Nouvelle-Zélande et la Banque mondiale. Les capacités photovoltaïques aux Salomon sont le fruit d'un accord émiro-néo-zélandais. Sur 1 MW, 60 % de la capacité sont financées par les EAU et ont nécessité un accord de coopération entre les deux Gouvernements d'Abu Dhabi et de Wellington⁸. Cette triangulation des programmes d'aide au développement n'est plus la marque des grandes puissances.

Dans le cas des EAU, les projets élaborés permettent des coopérations complexes multi-acteurs puisqu'outre la Nouvelle-Zélande, ils ont impliqué la Communauté du Pacifique (CPS) et l'Agence de coopération allemande (GIZ) dans le cadre du programme CCCPIR (*Coping with climate change in the Pacific Island Region*). Les coopérations multi-acteurs offrent l'avantage de mieux coordonner les actions d'aide au développement, mais aussi implicitement de réduire les « concurrences coopératives » ; or, dans le domaine du solaire et des installations photovoltaïques, elles sont particulièrement vives. Les États multiplient les initiatives pour soutenir leurs champions nationaux. En Océanie, les Émiriens, mais aussi les Indiens, les Chinois ou des Israéliens opèrent ainsi. Pour coordonner les efforts, la France et l'Inde ont lancé l'Alliance solaire internationale (ISA) lors de la COP 21 afin d'« augmenter de manière significative la production d'électricité solaire » dans les 121 pays situés entre les tropiques. L'ISA a vocation à travailler étroitement avec les États insulaires du Pacifique puisque la quasi-totalité d'entre eux se trouvent dans cette zone intertropicale.

Toutefois, si les mécanismes englobants sont indispensables au changement des paradigmes mondiaux, ils ont le défaut pour les « petits » États de ne porter leur fruit que lentement, d'être longtemps invisibles dans leurs effets sur la vie du plus grand nombre et d'être réalisés au-delà des horizons électoraux prochains. La valeur politique des projets émiriens est d'autant plus élevée qu'ils ont été mis rapidement en œuvre. Les deux premiers projets financés par le Fonds UAE-PPF ont été agréés en novembre (Tonga) puis décembre 2013 (Samoa). Ils se sont matérialisés en moins de deux ans. Au total, six projets ont été conduits avec autant de partenaires nationaux de 2013 à novembre 2015. Les cinq autres réalisations arrêtées pour un deuxième cycle de projets peuvent laisser espérer qu'ils seront mis en œuvre avec la même diligence.

Politiquement ces projets font rayonner les EAU dans tout le bassin Pacifique car ils s'étendent à un nombre grandissant de partenaires (États fédérés de Micronésie, Îles Salomon, Marshall, Nauru, Palaos), comme si Abu Dha-

8. *UAE-Pacific Partnership Funds*, Abu Dhabi, 2016, 6 p.

bi se montrait soucieux de plaire à tous. Les dernières infrastructures installées sont sises généralement dans les capitales (600 kW à Honiara et Pohnpei, 600 kW pour un réservoir d'eau à Majuro, 500 kW à Yaren), ce qui n'avait pas été le cas dans la phase 1 à l'exception des Kiribati et de Tuvalu. Une dispersion des moyens qui vise à n'oublier personne et offrir les mêmes avantages à tous les États océaniques. Au nom de cette approche « équilibrée », les projets financés oscillent dans les mêmes fourchettes de budget. Ils ont toutefois permis des gains financiers plus variables, de 183 à 452 milliers de dollars. Leurs objectifs finaux étaient cependant comparables puisqu'il s'est agi de réduire les coûts dus aux importations des énergies fossiles et se prémunir de la volatilité des prix du pétrole (25 % du PIB océanique sont consacrés aux importations pétrolières pour assurer les services essentiels).

Les projets émiriens ne soulèvent pas de difficultés particulières d'installation et de mise en œuvre. Ils s'inscrivent facilement dans les plans de développement des pays récipiendaires et sont immédiatement quantifiables pour les citoyens et leurs soutiens (agences des Nations unies, ONG, associations de plaidoyers...). Abu Dhabi s'emploie à rendre intelligible pour tous l'efficacité des projets réalisés en quantifiant la production électrique installée (6,5 MW), en mesurant la réduction de la facture énergétique en dollars (3,7 millions de dollars), en dimensionnant de manière compréhensible les effets pour les populations (il est avancé la couverture de 50 % des besoins) et la réduction des quantités de CO₂ émises (8 447 tonnes, soit l'équivalent de la séquestration de carbone réalisée par 196 000 arbres sur dix ans).

La visibilité des projets pour le grand public a été accentuée par la mise en scène des cérémonies d'inauguration. Au-delà de leur dimension protocolaire *in situ*, les projets ont été l'occasion d'afficher la proximité des leaders. Ainsi, le chef de la diplomatie émirienne s'est rendu à Palaos, le 13 mai 2016. Le 15 mai, aux Îles Salomon, c'était au tour de M. Reem Ibrahim Al Hashimy, ministre d'État en charge de la Coopération internationale d'être présent. Ce ne sont pas toujours les plus hautes autorités émiriennes qui président les cérémonies, ce qui démultiplie les acteurs émiriens qui se familiarisent avec les préoccupations des États océaniques. Ces réseaux densifient un peu plus les relations arabo-océaniques. Ils offrent aux plus hauts dirigeants océaniques l'opportunité de disposer de réseaux politico-administratifs diversifiés pour se faire mieux entendre car il n'est pas rare que ce soit le Premier ministre, avec le membre du Gouvernement chargé des questions énergétiques et de l'environnement, qui président les cérémonies de réception des chantiers financés par l'UEA-PPF⁹.

Seule ombre au tableau, les projets créent peu d'emplois. Plus positivement, ils démontrent que les Océaniques ne sont pas des victimes passives des changements climatiques et qu'ils sont capables de mobiliser la communauté internationale dans toute sa diversité, ce qui confirme *urbi et orbi* leur attractivité politique, y compris comme architectes de politiques publiques crédibles auprès des

9. Vanuatu Daily Digest, 12 mai 2016

bailleurs de fonds et de leurs concitoyens. Cela renforce la légitimité des dirigeants qui consacrent beaucoup de temps à la scène internationale, ce qui peut leur être reproché et se révéler coûteux en termes électoraux. Cela donne également de la crédibilité à leurs projets ambitieux de voir leurs énergies produites prochainement à 100 % par des énergies renouvelables. En finançant les énergies renouvelables, les EAU aident *de facto* les Gouvernements à mobiliser leurs rares ressources vers d'autres projets d'infrastructures indispensables à l'adaptation de leurs économies.

La diplomatie de « conférences »

Si les dirigeants océaniens tirent avantage sur leur scène intérieure et auprès de la communauté internationale des aides apportées, les Émiriens sont tout aussi gagnants notamment dans leur stratégie visant à faire de leur pays un hub pour les grandes conférences internationales. En faisant venir sur leur sol les dirigeants océaniens, ils densifient les conférences internationales par le haut. Sur la scène très compétitive des sommets internationaux, les États océaniens peuvent faire nombre. C'est pourquoi, les projets de l'UAE-PPF sont généralement examinés en marge des WFES ou de l'Assemblée générale des Nations unies. La récurrence annuelle des WFES permet d'ordonnancer facilement les agendas. Il n'est pas de même quand il s'agit d'organiser un événement « particulier » d'un processus de négociation. Il faut le préparer en amont et veiller à ce que le jour « J » tous les États « nécessaires » soient présents. L'enjeu se révèle de première importance quand il s'agit d'une conférence à laquelle on veut donner un lustre particulier. À ce titre, l'accueil de la COP 22 à Marrakech (novembre 2016) a nécessité de la part du Maroc de mettre sur pied une diplomatie « océanienne ». En amont du sommet, Rabat a établi des « rendez-vous » océaniens étalés sur plus d'une année. La ministre déléguée à la Coopération, Mme Mbarka Bouaida, en a été la clef de voûte. Elle s'appuya sur des relations forgées depuis vingt ans et le premier sommet Maroc-îles du Pacifique qui remonte déjà au 14 décembre 2012.

Pour affirmer une diplomatie « solidaire et agissante » avec les pays du Sud les plus menacés, le Roi a fait savoir lors de la signature de l'accord de Paris que tous les frais de déplacements et de participation des délégations océaniques à la COP 22 seraient pris en charge par son pays. Ce geste a été considéré dans le Pacifique comme l'expression d'une prise en compte sérieuse des enjeux climatiques. Le Maroc annonçait aussi que l'une de ses priorités serait de permettre aux pays les plus vulnérables, de bénéficier, avant 2020, de l'aide financière nécessaire pour faire face aux défis que posent les changements climatiques.

Le succès d'une diplomatie « événementielle » s'articule sur une bonne préparation en amont, des rétributions financières et symboliques de la présence de ceux venus de loin et l'expression de solidarités politiques à l'État-hôte rendues

publiques. Cet axiome a trouvé son point d'équilibre dans les relations maroco-céaniennes. Le Royaume chérifien a élaboré un forum dédié Maroc-Océanie dont la deuxième session s'est tenue à Rabat du 13 au 16 décembre 2015. Non seulement il a offert une tribune aux chefs des délégations gouvernementales en un format « Océanie +1 », mais la rencontre s'est poursuivie par des entretiens bilatéraux « 1 + 1 » personnalisés entre les hauts responsables des États des îles du Pacifique d'une part, et les membres du Gouvernement marocain et les responsables des administrations concernées d'autre part. Une méthode qui offre l'avantage de prendre en considération les préoccupations de chaque Océanien et de balayer un très large éventail de projets de coopération. Rabat veut partager son savoir-faire et son expérience avérée, notamment en Afrique, dans différents secteurs aussi variés que l'environnement, les infrastructures, les énergies renouvelables, la gestion hydraulique, la santé, l'agriculture, la pêche maritime, le tourisme, les phosphates et les mines, ainsi que le sécuritaire. Le ministre de l'Environnement et des changements climatiques des Îles Salomon, Samuel Manetoali, à l'issue d'une réunion avec le ministre du Tourisme, Lahcen Haddad, a précisé qu'il avait été décidé une visite d'hommes d'affaires marocains aux Salomon pour explorer les possibilités d'investissement¹⁰, ce qui donne une suite concrète aux réunions au sommet. Pour assurer le suivi des sommets Maroc-îles du Pacifique, Rabat a cherché à instrumentaliser d'autres rencontres internationales dont il était à l'initiative pour inviter des délégations océaniques, y compris venant des territoires français (ex. Nouvelle-Calédonie). Ce fut le cas à l'occasion des Forums de Crans Montana consacré à l'Afrique en mars 2015, 2016 et 2017. Le choix de tenir ces rencontres à Dakhla dans le Sahara marocain fut évidemment des plus politiques.

Si les États océaniques invités retirent de leurs déplacements en Afrique du Nord des subsides nouveaux, des bourses, ils doivent exprimer leur compréhension, voire leur soutien à la diplomatie marocaine. Le communiqué conjoint après le premier sommet Maroc-îles du Pacifique est emblématique de cette approche. Le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération Saad-Eddine El Othmani avait obtenu que soit reconnu que « le plan d'autonomie pour la région du Sahara est sérieux et crédible, et constitue une bonne option, pour résoudre cette question qui n'a que trop duré ». En outre les pays du Pacifique rappelaient que « sur la base de cette position ils avaient opté pour la rupture de tout lien avec la soi-disant RASD¹¹ ». La question sahraouie est si essentielle pour Rabat que le Maroc a bien veillé à proposer à ses partenaires océaniques des consultations, au niveau ministériel¹², notamment des réunions de haut niveau en marge de l'AGNU, même si ce thème n'a pas été mentionné comme le seul justifiant. D'ailleurs, le Maroc, comme la plupart des États « courtisans »,

10. <http://solomon-unesco.typepad.com/solomon-unesco/2015/12/tourisme-le-maroc-va-sinvestir-dans-les-iles-salomon.html>

11. *Nation*, 15-16 décembre 2012.

12. *Albayane*, 16 décembre 2012.

recherche le soutien des Océaniens lors du renouvellement des instances onusiennes. Ainsi en décembre 2012, le ministre des Affaires étrangères et de la coopération, Saad-Eddine El Otmani, saluait le soutien apporté par les pays du Pacifique à la candidature du Maroc au poste de membre non permanent du Conseil de sécurité et formait le même vœu pour obtenir un siège au Conseil des droits de l'homme¹³.

Un narratif propre aux relations arabo-océaniques se met en place

Au-delà de manœuvres diplomatiques circonstanciées, les relations de l'Océanie avec le monde arabe démontrent combien les EAU et le Maroc ont acquis une bonne compréhension du régionalisme Pacifique. Ils ont su ne pas s'enfermer dans des relations exclusives avec quelques États clés, ni se mettre entre les mains d'une seule organisation régionale puisqu'ils ont prêté attention aux institutions émergentes (ex. Forum de développement des îles du Pacifique, Groupe du fer de lance mélanésien). Soucieux de construire au plus vite leur influence, ils ont bâti des actions concrètes, selon une logique de projets et selon une méthodologie « *demand-oriented* », une approche où chaque pays est invité à énoncer les domaines de coopération prioritaires, ce qui facilite l'élaboration de plans d'action pour le moyen terme et évite de se montrer très intrusif en matière de gouvernance. Cette approche n'est pas neutre politiquement. Elle peut même s'avérer la source d'inflexions diplomatiques océaniques et d'interrogations sur des pratiques usuelles. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères des Îles Marshall s'est plaint que le soutien apporté par Majuro aux États-Unis sur les positions israéliennes se traduise par une perte substantielle d'aides au développement de la part des EAU.

Le rapprochement arabo-océanique a besoin d'un narratif d'ensemble pour être intelligible en Océanie, chez les nouveaux donateurs et par le reste du monde. Les relations arabo-océaniques sont éminemment politiques et ne sauraient se limiter à des stratégies d'évergésie. Elles n'échappent pas même au champ religieux comme en témoignent les communiqués conjoints où l'on souligne les efforts conjugués pour combattre le fléau du terrorisme et de l'extrémisme, mais également la xénophobie et la stigmatisation de toute croyance. Toutefois, le bi-régionalisme peu à peu esquissé n'en est pas arrivé à un stade de coopération et de maturité où il y aurait des incompréhensions interculturelles majeures. Dans ce contexte, le narratif arabo-océanique élaboré s'articule autour de la prise en considération de l'émergence d'un espace planétaire globalisé, de coopérations à intérêts mutuels et de logiques de solidarités post-coloniales. Un narratif très bien résumé par le ministre des Affaires étrangères marocain, Salaheddine Mezouar, au lendemain de la COP 21 :

13. *L'Opinion*, 15 décembre 2012.

Le lien est d'abord construit sur le fait que nous sommes dans un monde, où la distance n'a plus rien à dire. Deuxièmement, il y a une vision et une conviction du Maroc: le partenariat Sud- Sud est fondamental dans les équilibres du monde. Troisièmement, cette région du monde est constituée de peuples qui ont une histoire, qui ont une culture, qui ont souffert et qui ont besoin d'une véritable et sincère solidarité¹⁴.

Un narratif qui fait sens et que les autres partenaires des États et territoires océaniques se doivent de prendre en compte.

Abstract: From Morocco to the United Arab Emirates: diplomatic ambitions of the Arab-Muslim world vis-à-vis Oceania

After formalizing diplomatic relations with Pacific states, Morocco and the United Arab Emirates (UAE) provide direct assistance to their new partners. These mobilize private entrepreneurs as diplomatic relays or as operators of development projects. For the Pacific States such assistance has the advantage of bringing new know-how, being implemented on the ground very quickly and expanding networks of influence on the international scene. On the Arab side, new support is being sought for the United Nations on primary concerns (eg Western Sahara, Iranian occupation of Abu Moussa islands, Small and Big Tomb), support for exceptional events (Eg COP 22) or the consolidation of emerging international institutions (eg IRENA).

These cooperations of mutual interest pay close attention to the emerging regional institutions (FDIP, GFLM), giving consistency to a nascent forum of dialogue between Oceania and the Arab League and cover the economic field as evidenced by the projects implemented in the field of new energies and phosphates.

14. <http://www.radioaustralia.net.au/french/2015-12-30/climat-les-pays-du-pacifique-font-alliance-avec-le-maroc/1531030>



La nature convoitée: la conservation comme résistance ou accompagnement à l'extraction minière océanique?

Marlène Dègremon

Doctorante en anthropologie, École des hautes études en sciences sociales (Centre Norbert Elias)

Estienne Rodary

Chargé de recherches HDR à l'Institut de recherche pour le développement (UMR GRED)

La conservation de la nature est généralement considérée comme une activité destinée à limiter ou réduire les atteintes portées à la biodiversité. Comme cela avait été le cas lors de l'expansion coloniale, le nouveau rush pour les ressources océaniques a ainsi été accompagné d'un nouvel effort de protection de la nature, notamment matérialisé par la création de grandes aires marines protégées. De la même manière que l'extraction minière et pétrolière est désormais majoritairement effectuée en mer, les politiques de conservation sont aujourd'hui principalement tournées vers les espaces marins, un mouvement dual enclenché il y a moins de dix ans. Le Pacifique est la région la plus touchée par le très récent engouement pour les très grandes aires marines protégées. Il est également central dans le redéploiement des industries extractives en milieu marin.

Cet article entend interroger la stratégie de création d'aires marines protégées dans le cadre d'une « maritimisation » de la société¹ et d'un processus général d'appropriation des espaces et des ressources océaniques². L'analyse se place à deux niveaux. D'une part, dans une comparaison historique avec la diffusion

1. Lorgeoux J. et Trillard A. (Eds.), *Rapport d'information sur la maritimisation*, Paris, Sénat, Commission des affaires étrangères au nom du groupe de travail, 17 juillet, n° 674, 2012.

2. Bennett N. J., Govan H. et Satterfield T., « Ocean grabbing », *Marine Policy*, vol. 57, 2015, p. 61-68.

des aires protégées en milieux terrestres. Cette histoire, désormais bien connue, a montré les limites de politiques de conservation de la nature centrées sur les aires protégées. Celles-ci ont été incapables de répondre aux enjeux de transformation des écosystèmes à l'échelle globale, comme le prouve l'érosion de la biodiversité qui persiste aujourd'hui malgré plus d'un siècle de politiques de conservation. D'autre part, les espaces marins imposent de nouvelles contraintes en termes de gestion des aires protégées, articulées autour des enjeux liés à la très forte connectivité (écologique et humaine) et aux difficultés de contrôle de ces espaces de très grande taille.

La question de l'articulation des aires protégées avec leur environnement immédiat, régional voire global se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que le monde conservacionniste est en train de se tourner vers le monde marin. La « maritimisation » de la conservation constitue un moment particulièrement propice de réflexion sur les politiques de protection de la nature parce qu'elle est récente et qu'elle peut bénéficier à ce titre d'une comparaison avec la conservation des milieux terrestres pour laquelle nous disposons aujourd'hui d'un véritable recul historique. En ce sens, elle informe sur les orientations et les normes qui sont véhiculées par la conservation. Notre hypothèse est que la conservation de la nature, même si elle s'oppose formellement aux logiques étatiques ou capitalistiques de destruction de la nature, partage avec ces dernières une dimension territoriale, au sens restreint d'un enclavement contrôlé, qui peut s'avérer extrêmement difficile à mettre en œuvre dans les milieux océaniques, du moins dans l'optique restreinte d'une efficacité concernant les objectifs affichés de la conservation.

L'Océanie occupe dans ces dynamiques récentes une place centrale, parce qu'elle est devenue en quelques années le « *hotspot* » des politiques de conservation alors qu'elle était marginale quelques années auparavant. Elle est aussi particulièrement intéressante parce que face à ces logiques et ces normes étatiques, capitalistiques et conservacionnistes, elle représente un espace social et géographique réticulaire par lequel peuvent s'envisager d'autres formes de prise en compte des impératifs environnementaux.

Retour sur l'histoire de la conservation de la biodiversité

Sans revenir ici dans le détail sur l'histoire des politiques de conservation de la nature³, il est utile d'insister sur différents éléments pertinents pour notre propos sur l'extension océanique de ces politiques. Le premier élément concerne la place centrale qu'ont occupée les aires protégées comme outils principaux de protection de la nature depuis plus d'un siècle. Formalisées à la fin du XIX^e siècle aux États-Unis et dans l'Empire britannique, ces aires protégées ont connu une

3. Adams W. M., *Against extinction: The story of conservation*, Earthscan, Londres, 2004.

croissance extrêmement importante sur tout le xx^e siècle⁴. Cette extension s'est opérée dans le cadre d'un mouvement plus vaste de renforcement du contrôle étatique sur les espaces et les ressources, observé depuis le xix^e siècle aussi bien dans les pays occidentaux que dans les Suds. La « puissance publique » dans les différentes formes qu'elle a pu prendre dans l'histoire contemporaine a majoritairement cherché à consolider son emprise sur la gestion des ressources au détriment de la diversité des pratiques et des acteurs. Ce lien historique entre politiques de conservation et étatisation montre que ces politiques sont à la fois des mesures destinées à limiter les effets de la destruction des milieux naturels opérée ailleurs par les puissances publiques et des mesures qui reproduisent dans leur fonctionnement même les méthodes et logiques d'action qui gouvernent l'action publique. Dans une acception idéale typique, l'aire protégée est donc tout autant un produit de la modernité qu'une opposition à celle-ci.

Cette extension des aires protégées s'est prolongée jusqu'à aujourd'hui, malgré la prise en compte de plus en plus prononcée d'autres outils destinés à gérer durablement la nature, parmi lesquels les instruments de marché. Ceux-ci reposent encore largement sur les aires protégées, qui restent les principaux lieux d'application des paiements pour services environnementaux ou de mise en application des mesures compensatoires. Ceci a une autre conséquence : les aires protégées ne sont pas uniquement des outils duaux de l'action publique – au sens où elles peuvent cohabiter avec des actions sectorielles entièrement tournées vers la destruction de la nature – elles sont aussi des instruments qui peuvent intrinsèquement s'inscrire dans des logiques capitalistes de valorisation des ressources naturelles. Il existe donc une double ambivalence des aires protégées. D'une part, elles sont le produit de la puissance publico-privative telle qu'elle s'est construite et a évolué depuis plus d'un siècle. D'autre part, la logique de délimitation d'espaces spécifiques (les aires protégées) est une conséquence de la marginalisation du souci protectionniste face aux dynamiques de mise en valeur et d'exploitation des milieux à la fin du xix^e siècle, qui s'est pérennisée jusqu'à aujourd'hui, malgré la rhétorique du développement durable et en dépit des perturbations globales (en particulier climatiques) subies par la biodiversité. Cette marginalité se traduit par une limitation de l'impact des aires protégées sur les dynamiques globales de modification des milieux naturels. Après plus de 140 ans de politiques de conservation de la nature et une expansion formidable des superficies protégées sur cette période, la biodiversité est encore soumise à de très fortes pressions⁵ qui ne permettent plus de se contenter d'un appel à davantage d'aires protégées, mais imposent d'engager une réflexion critique sur ces objets⁶.

4. Rodary E. et Milian J., « Extension et diversification des aires protégées : rupture ou continuité? », in Aubertin C. et Rodary E. (Eds.), *Les aires protégées, espaces durables?*, Marseille, IRD, 2008, p. 33-53.

5. Butchart S. H. M. *et al.*, « Global Biodiversity: Indicators of Recent Declines », *Science*, vol. 328, n° 5982, 2010, p. 1164-1168.

6. Leenhardt P. *et al.*, « The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? », *Ocean & Coastal Management*, vol. 85, part. A, 2013, p. 112-118; Pala C., « Giant

Quand la conservation devient marine

Dès le milieu du xx^e siècle, des mesures sont mises en place principalement autour de la réduction de la pollution marine et de la régulation des efforts de pêche. Des rencontres sont organisées dès les années 1950 autour des enjeux juridiques spécifiques aux océans, mais ce n'est qu'en 1982 que la convention sur le droit de la mer (UNCLOS) est finalisée. Cette institution est envisagée comme la structure maîtresse de la gouvernance des océans. À ce titre, quelques articles de la convention font mention du devoir des États membres de protéger leurs écosystèmes marins et de limiter les risques de pollution. C'est au sein de l'UNCLOS qu'est signé en 1995 l'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants, tandis que, la même année, la FAO publie son code de conduite pour une pêche responsable. Les approches centrées sur la conservation des espèces sont encore balbutiantes, alors que les AMP restent extrêmement marginales.

La convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992 et le sommet mondial du développement durable en 2002 évoquent l'importance des AMP dans les mesures de conservation marine, mais sans donner d'objectifs chiffrés. C'est en 2006 que la CDB définit un objectif de 10 % des mers à protéger avant 2012. Malgré cela, la protection spatiale des océans peine à se développer. La superficie des océans mise en protection n'était, en 2008, que de 0,65 %⁷. Il est donc décidé, en 2010, de repousser le but de 10 % à 2020.

Figure 1 – Les dix plus grandes aires protégées du monde

Région	Nom, pays	Type	Date de création	Superficie (km ²)
Antarctique	Ross Sea Protected Area, International	Marine	2016	1 570 000
Pacifique	Panahānaumokuūkeā Marine National Monument, USA	Marine	2016	1 507 373
Pacifique	Parc naturel de la mer de Corail, Nouvelle Calédonie	Marine	2014	1 292 967
Pacifique	Pacific Remote Islands Marine National Monument, USA	Marine	2014	1 269 094
Atlantique	South Georgia and South Sandwich Islands, UK	Marine	2012	1 070 000
Pacifique	Marae Moana - Cook Islands Marine Park, Îles Cook	Marine	2015	1 065 000
Pacifique	Coral Sea Commonwealth Marine Reserve, Australie	Marine	2012	989 842
Amérique du Nord	North-East Greenland, Groenland	Terrestre	1977	972 000
Pacifique	Pitcairn Islands Marine Reserve, UK	Marine	2015	834 334
Océan Indien	Réserve naturelle des Terres australes françaises	Marine	2016	672 000

Marine Reserves Pose Vast Challenges », *Science*, vol. 339, n° 6120, 2013, p. 640-641.

7. Laffoley D. *et al.*, « Building MPA networks by 2020: IMPAC3 achievements, future challenges and next steps », *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 24, suppl. 2, 2014, p. 238-245.

Les choses changent drastiquement au début des années 2010, avec la multiplication des très grosses AMP. En 2016, 5,1 % des océans étaient protégés. À elles seules, les dix premières aires protégées représentaient à cette date 32 % de la superficie mise en conservation à l'échelle mondiale (et 75 % de la surface des AMP). Et parmi elles, une seule aire protégée est terrestre quand toutes les autres sont marines et créées (ou agrandies) après 2012 (voir figure 1). Comme le montre la figure, le phénomène des très grandes AMP touche principalement les États occidentaux, via leurs possessions ultramarines, et les États du Pacifique. Et si l'on en juge par les déclarations de la Grande-Bretagne (à propos de Tristan da Cunha et de l'Île d'Ascension) et de la Polynésie française (qui envisage la mise en place d'une « aire marine gérée » sur l'ensemble de sa ZEE, soit plus de cinq millions de km²), les créations de grandes AMP ne sont pas encore terminées.

Le nouveau *rush* pour les océans

Cet engouement pour les AMP est allé de pair avec l'investissement de l'industrie extractive pour les milieux marins. On a vu que l'UNCLOS avait évoqué pour la première fois la nécessité d'une protection des écosystèmes marins. Elle avait également défini le cadre juridique d'extension de la prospection minière en milieu marin, et notamment sur la haute mer. L'Autorité internationale des fonds marins (ISA) inscrite dans le cadre de la convention, régule la prospection des ressources minières au-delà de la ZEE, en prévoyant notamment une redistribution des bénéfices effectués par une éventuelle exploitation via un fonds patrimonial mondial. Dans les faits néanmoins, plusieurs concessions de prospection ont été attribuées par l'ISA à différents États ou entreprises, mais aucune exploitation n'a encore été engagée. On assiste donc pour l'heure à une prise de position de la part des principaux acteurs du secteur, parmi lesquels on retrouve plusieurs États du Pacifique. En 2016, sur les vingt-six concessions accordées par l'ISA, seize sont situées dans le Pacifique.

Parallèlement, les prospections au sein des ZEE se multiplient, elles aussi. L'entreprise canadienne *Nautilus* tente depuis plusieurs années de commencer une exploitation des amas sulfurés au large de la Papouasie-Nouvelle-Guinée⁸ et les Îles Cook ont été le premier État à mettre en place, en 2009, une législation spécifique sur les minerais marins. La France, quant à elle, multiplie les missions de prospection et d'évaluation des potentialités minérales, en Polynésie comme à Wallis-et-Futuna⁹. La prospection minière se conjugue avec une reprise de l'exploitation pétrolière ou gazière. Celle-ci a connu un regain d'intérêt avec

8. Filer C. et Gabriel J., « How could Nautilus Minerals get a social licence to operate the world's first deep sea mine? », *Marine Policy*, sous presse.

9. Le Meur P.-Y. (éd.), *Les ressources minérales profondes en Polynésie française*, Marseille, IRD, 2016.

la découverte, en 2006, de gisements pétroliers à très forte profondeur au large du Brésil par la compagnie *Petrobras*, qui a motivé la plus importante recapitalisation boursière de l'histoire. Dans le Pacifique, les découvertes ne sont pas si conséquentes, mais le secteur se remobilise, comme l'illustre une conférence organisée en 2012 par la Nouvelle-Calédonie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande appelant les opérateurs à revenir prospecter dans la mer de Corail alors que les activités avaient été arrêtées dans les années 1970¹⁰.

Ces reconfigurations industrielles s'accompagnent de dynamiques, elles aussi très importantes, d'extension des domaines maritimes contrôlés par les États. On sait que l'UNCLOS avait défini conventionnellement la zone économique exclusive (200 milles nautiques), procédant de la sorte à une extension de facto des espaces marins sous contrôle étatique. Cependant, la même convention allait, en 1999, entamer une procédure permettant aux États côtiers de faire une demande d'extension de leur ZEE en cas de présence d'un plateau continental se prolongeant au-delà des 200 milles nautiques. L'organisme en charge de ces questions, la Commission *on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS), a commencé à évaluer les demandes et à attribuer les extensions en 2009, suscitant une profonde réorganisation de la carte mondiale de l'occupation des mers, et en particulier du Pacifique où se regroupe la majorité des ressources minières maritimes connues¹¹.

Depuis moins de dix ans donc, les prises de position de l'industrie en milieux marins hauturiers, l'expansion étatique sur les plateaux continentaux et la multiplication des très grandes aires marines protégées définissent une ruée vers l'océan aux dimensions historiques. Il faut remonter à la fin du XIX^e siècle et la pénétration des puissances coloniales européennes en Afrique pour retrouver une expansion géopolitique – une « prise de terre » aurait dit Carl Schmitt¹² – comparable à l'échelle globale. Dans ce contexte, la liberté des mers, qui a été historiquement un corrélat de la puissance maritime mondiale de la Grande-Bretagne puis des États-Unis, est en train de se transformer face aux logiques d'appropriation des océans¹³. La montée en force de la marine chinoise est un événement géopolitique lui aussi majeur, qui pour la première fois remet en cause la capacité d'intervention directe des bâtiments américains dans la mer de Chine méridionale et plus largement dans le Pacifique nord¹⁴, une situation inédite pour les Américains depuis la Seconde guerre mondiale.

Dans ce contexte, les collaborations militaires entre les États-Unis, la France et l'Australie dans le Pacifique ; comme la forte implication d'organisations américaines dans la mise en place des AMP dans le Pacifique francophone (no-

10. Entretien avec un géologue de l'IFREMER (Nouvelle-Calédonie).

11. Inniss L. et A. Simcock (Eds.), *First Global Integrated Marine Assessment – World Ocean Assessment I*, New York, ONU, 2016.

12. Schmitt C., *Le nomos de la Terre. Dans le droit des gens du Jus Publicum Europaeum*, Paris, PUF, 2001 [1950].

13. Bennett *et al.*, 2015, *op. cit.*

14. « China's military rise: The dragon's new teeth », *The Economist*, 7 avril 2012, p.. 25-28.

tamment *The Pew Charitable Trusts*, très actif en Nouvelle-Calédonie autour du parc naturel de la mer de Corail et en Polynésie avec un projet de grande AMP aux Australes et l'appui aux systèmes de gestion lagonaire tels que le *rahui*¹⁵); ou encore la recherche fébrile de terres rares dans le Pacifique après que la Chine a boycotté son approvisionnement vers le Japon¹⁶, montrent que les différents secteurs de contrôle et d'accaparement des mers ressources sont étroitement corrélés.

Les prises de mer qui se déroulent actuellement sont donc avant tout un positionnement d'acteurs soucieux de sécuriser leur situation ou leur avantage dans un contexte d'ouverture de nouveaux espaces, sans que les retombées soient encore effectives. La société *Nautilus* active en PNG n'en finit pas de repousser le début de ses activités d'extraction, les offres d'attribution de concession minière dans la ZEE des Cook n'ont pas trouvé preneur¹⁷, et l'expertise en Polynésie a montré que les terres rares ne « semblent pas présentes en quantité suffisante pour présenter un intérêt économique¹⁸ ». De la même manière, les créations d'AMP dans le Pacifique constituent des effets d'annonce qui ne s'accompagnent pas nécessairement d'un changement du cadre réglementaire ou pratique. La création par l'Australie de 2,3 millions de km² de nouvelles AMP en 2012 n'a été assortie d'aucune modification des formes de gestion de ces espaces¹⁹. En Nouvelle-Calédonie, le parc de la mer de Corail, créé en 2014, ne possédait début 2017 aucune structure effective de gestion, dans l'attente de la finalisation d'un plan de gestion.

Un océan territorialisé?

L'extension des AMP s'inscrit dans des logiques qui ne répondent pas directement aux enjeux de conservation qui les justifient. Au sein même de la communauté des conservationnistes, les débats sont parfois virulents pour savoir si l'outil AMP est le plus adéquat pour protéger la biodiversité. Ces débats portent principalement sur deux niveaux. D'une part, la superficie couverte par ces AMP et, de l'autre, la nature de la gouvernance mise en place dans ces espaces. Sur le premier point, les AMP ne couvrent, par définition, qu'une partie des espaces océaniques. Quand la plupart des spécialistes en appellent à

15. Le *rahui* est une pratique dite « traditionnelle » de gestion d'une ressource ou d'un espace marin. Bambridge T. (Ed.), *The Rahui: Legal pluralism in Polynesian traditional management of resources and territories*, Canberra, ANU Press, 2016.

16. Foucart S. et Mesmer P., « Sous le Pacifique, des gisements de terres rares de grande ampleur », *Le Monde*, 7 juillet 2011, p. 11.

17. Entretien avec un responsable de la *Cook Islands Seabed Minerals Authority*.

18. Le Meur P.-Y., « Ressources minérales profondes polynésiennes : on sait ce qu'il faut chercher et où chercher », *ActuEnvironnement*, 31 mai 2016.

19. Spalding M. D. et al., « Protecting Marine Spaces. Global Targets and Changing Approaches », *Ocean Yearbook*, vol. 27, 2013, p. 213-248.

une augmentation des surfaces protégées, d'autres notent que la croissance régulière sur plus d'un siècle des aires protégées en milieu terrestre n'a pas permis de stopper l'érosion de la biodiversité. Ceci tient notamment à la pérennité des modes de production et de consommation qui ont des effets structurels sur les dynamiques écologiques, aux échelles locales, régionales ou globales. À cela s'ajoutent pour les milieux marins des contraintes spécifiques liées à la forte connectivité (écologique, via la dispersion larvaire et les migrations; et humaine, via notamment la liberté des mers) et aux problèmes de contrôles qui lui sont associés²⁰. La fuite, en janvier 2017, de bateaux de pêche vietnamiens alors qu'ils avaient été arraisonnés par l'armée française et ramenés au port de Nouméa, montre que la surveillance des océans n'est pas une mince affaire même pour une des premières puissances maritimes mondiales²¹.

Sur le second point de la gouvernance des AMP, les spécialistes s'accordent à dire que la mise en place d'un espace protégé n'est pas synonyme de protection. Il ne faut en particulier pas négliger la dimension déclarative et les effets d'annonce dans la course aux AMP, en particulier dans un contexte où les objectifs du secteur sont affichés en pourcentages d'espaces protégés, ce qui conduit parfois à la création de « parcs de papier²² ». Plus largement, la définition même d'une AMP est un sujet problématique en soi, au sens où elle peut être soit restrictive et ne concerner que des espaces réduits, soit être extensive, mais inclure alors des espaces dont la protection est faible ou nulle. La question n'est pas théorique car elle détermine par exemple l'intégration ou non des espaces gérés par les organisations régionales de la pêche, qui couvrent des superficies extrêmement importantes²³.

Dans tous les cas, et malgré l'existence des débats évoqués à l'instant, l'orientation actuelle de la protection des espaces marins passe principalement par l'outil AMP²⁴. Ceci tient en large partie à des considérations institutionnelles, au sens où cette nouvelle orientation des politiques de conservation a correspondu à l'investissement des principaux acteurs du secteur globalisé de la conservation, parmi lesquels les grosses ONG de conservation. Des structures comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou Conservation International (CI), encore quasi absentes des mers il y a vingt ans, sont désormais largement investies sur les océans. L'IUCN, également, a procédé à une maritimisation de ses activités, notamment depuis son premier congrès internatio-

20. Boersma P. D. et Parrish J. K., « Limiting abuse: marine protected areas, a limited solution », *Ecological Economics*, vol. 31, n° 2, 1999, p. 287-304.

21. Voir J.-F. Gallo, « Pêcheurs toujours en fuite et aucun bateau militaire en état de marche », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 28 janvier 2017, p. 5.

22. Rife A. N. *et al.*, « When good intentions are not enough... Insights on networks of "paper park" marine protected areas », *Conservation Letters*, vol. 6, n° 3, 2013, p. 200-212.

23. Spalding *et al.*, 2013, *op. cit.*

24. Gray N. J., Gruby R. L. et Campbell L. M., « Boundary Objects and Global Consensus: Scalar Narratives of Marine Conservation in the Convention on Biological Diversity », *Global Environmental Politics*, vol. 14, n° 3, 2014, p. 64-83; Laffoley *et al.*, 2014, *op. cit.*

nal des AMP en 2005, qui reprend le format de ses congrès mondiaux des aires protégées, organisés, eux, depuis 1962. Pour ces différentes ONG, le décalage vers les océans ne s'est pas accompagné d'une modification instrumentale. Au contraire, il a consisté à transposer aux milieux marins les outils jusqu'alors utilisés en milieux terrestres. Parmi ceux-ci, l'instrument « aire protégée » défini et normé depuis une cinquantaine d'années par les experts de l'UICN, représente pour l'organisation un véritable produit de communication.

D'un point de vue plus directement politique, l'utilisation des AMP s'inscrit dans une démarche non confrontationnelle vis-à-vis des principaux processus d'exploitation et d'appropriation des océans. L'histoire de la conservation a été marquée par une proximité forte entre ces politiques et les milieux décisionnels politiques et économiques, comme le montre notamment la trajectoire du WWF²⁵. La montée en puissance des très grosses ONG de conservation s'est effectuée par un renforcement des financements de ces structures par l'industrie (en particulier extractive), ainsi que par une politique dans laquelle la division territoriale induite par les aires protégées est présentée comme l'unique solution face aux enjeux qui se posent à la biodiversité²⁶. Cette approche « post-politique²⁷ » des liens entre capitalisme et conservation pérennise de la sorte un mode de fonctionnement où la répartition spatiale entre zones d'exploitation et zones de protection est érigée en modèle quand elle est, on l'a vu, une conséquence de la marginalisation de la conservation face aux dynamiques historiques d'expansion des milieux. Aussi la logique d'expansion des espaces de protection ne doit-elle pas être vue comme une entreprise conflictuelle destinée à subvertir territorialement les logiques, elles-mêmes expansionnistes, du capitalisme, mais davantage comme une entreprise d'accompagnement.

Où une conservation réticulée?

La question reste donc de savoir si la stratégie conservacionniste qui s'impose sur le domaine marin en parallèle au *rush* sur les ressources océaniques, pourra modifier structurellement ce positionnement de la conservation. Pour tenter de répondre à cette interrogation, un premier élément peut consister à insister sur les caractéristiques écologiques du monde marin. Dans cette perspective, la connectivité écologique propre aux océans imposerait des modes de gestion nécessitant de s'extraire du cadre des AMP. De même, les difficultés liées au

25. Spierenburg M. et Wels H., « Conservative philanthropists, royalty and business elites in nature conservation in Southern Africa », *Antipode*, vol. 42, n° 3, 2010, p. 647-670.

26. Igoe J., Neves K. et Brockington D., « A Spectacular Eco-Tour around the Historic Bloc: Theorising the Convergence of Biodiversity Conservation and Capitalist Expansion », *Antipode*, vol. 42, n° 3, 2010, p. 486-512.

27. Fletcher R., « Orchestrating Consent: Post-politics and Intensification of Nature™ Inc. at the 2012 World Conservation Congress », *Conservation and Society*, vol. 12, n° 3, 2014, p. 329-342.

contrôle des espaces maritimes militeraient pour la mise en place d'organismes et de modalités de gouvernance capable de renforcer les collaborations transectorielles et transnationales. La définition d'une gouvernance intégrée des océans est, depuis les premiers pas de l'UNCLOS, un objectif récurrent des politiques affichées par les organismes nationaux ou internationaux²⁸ ; un objectif récemment remis sur le devant de la scène avec les négociations en cours à l'ONU sur la protection de la biodiversité en haute mer²⁹.

Si on ne peut nier l'intérêt qu'une gouvernance plus intégrée pourrait avoir sur l'usage durable des ressources océaniques, force est de constater que cette dimension structurelle, de même que la dimension strictement matérielle du monde océanique, ne pourra pas à elles seules justifier un règlement politique de la gouvernance des mers. Dit autrement, si le milieu marin et son statut légal peuvent à terme favoriser une transformation des politiques de conservation de la biodiversité marine, ce sera avant tout grâce à une modification dans les mobilisations des acteurs de la mer eux-mêmes. De fait, le monde marin présente des normes et des modes d'usage spécifiques qui diffèrent singulièrement des approches territoriales telles qu'elles tendent à s'imposer actuellement. Le premier exemple est bien sûr celui de la pêche, où le mode de production est encore basé sur des prélèvements fluctuants en fonction de ressources mobiles. Ainsi, au-delà d'une très grande disparité entre les activités industrielles et les organisations artisanales, les pêcheries ont une structuration spatiale organisée en réseaux mouvants et éphémères, liés aux mouvements et dynamiques des écosystèmes marins. Le secteur, comporte des caractéristiques réticulaires d'utilisation de l'espace, que ce soit au niveau local ou transocéanique³⁰. Toutefois, cette réticularité n'a pas été en mesure de freiner l'explosion de la pression de pêche, qui, depuis les années 1950, n'a pas cessé d'étendre ses domaines d'intervention à l'échelle du globe³¹. Et, on l'a vu, les tentatives les plus récentes de prise en compte de la soutenabilité des ressources halieutiques se sont de plus en plus orientées vers les AMP, avec des résultats mitigés³². Dans le Pacifique,

28. Constanza R. *et al.*, « Principles for sustainable governance of the oceans », *Science*, vol. 281, n° 5374, 1998, p. 198-199; Ekstrom J. A. *et al.*, « A tool to navigate overlaps in fragmented ocean governance », *Marine Policy*, vol. 33, n° 3, 2009, p. 532-535.

29. Druel E. *et al.*, *A long and winding road. International discussions on the governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, Paris, IDDRI, 2012; Narula K., « Ocean governance: strengthening the legal framework for conservation of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction », *Maritime Affairs*, vol. 12, n° 1, 2016, p. 65-78.

30. Cormier-Salem M.-C., « Paysans-pêcheurs du terroir et marins-pêcheurs du parcours. Les géographes et l'espace aquatique », *L'Espace géographique*, vol. 24, n° 1, 1995, p. 46-59; Bambridge T. et D'Arcy P., « Large-scale marine protected areas in the Pacific: cultural and social perspectives », in Féral F. et Salvat B. (Eds.), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 113-132; Barnes M. L. *et al.*, « Social networks and environmental outcomes », *PNAS*, vol. 113, n° 23, 2016, p. 6466-6471.

31. Pauly D. et Zeller D., « Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining », *Nature Communications*, vol. 7, 2016, p. 10244.

32. Pitcher T. J. et Lam M. E., « Fishful Thinking: Rhetoric, Reality, and the Sea Before Us », *Ecology and Society*, vol. 15, n° 2, 2010, [Online] URL : <http://www.ecologyandsociety>.

les thonidés qui constituent une ressource importante pour l'économie des pays de la région, ont fait l'objet d'un certain nombre de mesures (discutées notamment au sein de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central) qui n'ont eu qu'un effet limité sur la pression de pêche. Face à l'insuffisante efficacité des quotas, la tendance actuelle est donc à la prise en compte des approches écosystémiques favorisant des AMP de plus en plus grandes³³.

Le second exemple de mobilisation concerne plus spécifiquement l'Océanie. Malgré les contraintes liées à la reproduction des approches développées sur le terrestre, les organisations et initiatives régionales apparaissent comme des opportunités permettant de dépasser la tension qui existe dans la répartition territoriale entre conservation et exploitation des ressources déployées au sein des ZEE du Pacifique. Les réflexions en cours au sujet des zones en dehors des juridictions nationales et le dynamisme des structures de coopération régionale (Communauté du Pacifique, Forum des îles du Pacifique) ouvrent de nouvelles perspectives quant à la prise en compte des interconnexions qui caractérisent l'océan Pacifique. Constituée d'espaces de réseaux et de connectivités sociales, culturelles, politiques et économiques, la région du Pacifique bénéficie d'une organisation réticulaire qui transcende de nombreux aspects de la gouvernance des océans. En outre, les mobilisations transocéaniques et les modes d'appropriation anciens et actuels des espaces marins tendent à replacer l'océan dans une perspective holistique appuyée par la réaffirmation d'un savoir et d'une histoire océanienne étroitement liée à l'environnement marin³⁴. Perçu et conçu comme un espace de connectivité (écologique, géologique, océanographique) et de continuités (historiques, sociales, culturelles), l'océan Pacifique présente un caractère fluide où dominant des liens et des réseaux qui s'étendent à l'échelle océanique. Ces espaces réticulés, notamment décrits par Joël Bonnemaison³⁵, se retrouvent dans plusieurs ensembles insulaires du Pacifique³⁶.

À l'ère de la globalisation, les dynamiques de mobilité, d'échanges, appuyés par des phénomènes de réappropriation du lien à la mer et de revendications d'une vision partagée de l'océan permettent ainsi de repenser les modèles de gestion des ressources océaniques et la gouvernance des espaces marins du Pacifique. Alors que les dynamiques de globalisation abordent désormais les rivages océaniques et plus largement les espaces maritimes hauturiers, les enjeux et les

org/vol15/iss2/art12/.

33. McCook L. J. *et al.*, « Adaptive management of the Great Barrier Reef: A globally significant demonstration of the benefits of networks of marine reserves », *PNAS*, vol. 107, n° 43, 2010, p. 18278-18285; Solandt J. L. *et al.*, « Governance challenges in scaling up from individual MPAs to MPA networks », *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 24, suppl. 2, 2014, p. 145-152.

34. Hau'ofa E., « The Ocean in Us », *The Contemporary Pacific*, vol. 10, n° 2, 1998, p. 392-410.

35. Bonnemaison J., Cambrézy L. et Quinty-Bourgeois L. (Eds.), *Le territoire, lien ou frontière?*, Paris, ORSTOM Éditions, 1997.

36. D'Arcy P., *The People of the Sea: Environment, Identity, and History in Oceania*, University Of Hawaii Press, Honolulu, 2006.

choix politiques qui sont en train de se dessiner en Océanie entre une organisation en enclaves territoriales et des espaces réticulaires plus fluides ne définiront pas uniquement ni l'avenir de l'Océanie ni celle de la biodiversité – ils détermineront plus probablement le futur d'une vie commune à l'échelle de la planète.

Abstract: The coveted nature: conservation as resistance or supplement to ocean mining?

Nature conservation is generally viewed as an activity designed to limit or counter-balance the exploitation of natural resources. The new rush for ocean resources has in this context been accompanied by a new effort to protect marine environments that mainly took the form of large protected areas. As mining and oil extraction are now largely offshore, so do conservation policies focus on marine spaces – a dual movement that started less than ten years ago. The Pacific region has been profoundly affected by this new trend for marine protected areas and has become a “hotspot” of conservation policies. But the Pacific is also central to the redeployment of marine extractive industries. These two dynamics radically transform the maritime geopolitics of the region and, more broadly, the processes of “maritimization” of societies.

This chapter investigates the expansion of marine protected areas in the broader context of the new rush for seabed mining resources. The analysis takes place at two levels. On the one hand, it presents a comparative analysis between recent marine conservation policies and the history of conservation policies on lands. This history, now well known, has shown the limits of conservation policies centred on protected areas. This history, now well known, has shown the limits of conservation policies centred on protected areas that have not been able to come to grips with environmental changes at global level, as witnessed by the on-going erosion of biodiversity.

On the other hand, marine spaces pose new challenges to the management of protected areas, in connection to the very high ecological and human connectivity of those spaces and to the issues of control of such large marine spaces.

A territorial approach to conservation by protected areas that would copy the territorial strategies of offshore mining (and the processes of appropriation linked to it), seems not able to meet the environmental requirements entailed by the rush for the ocean. The Pacific region is at the same time the object of these extractive and conservationist covetousness, and a reticular social and geographical space through which other forms of environmental commitments can be considered.

Changements climatiques et souveraineté menacée en Océanie

Hervé Raimana Lallemant-Moe

Docteur en droit public, chargé d'enseignement à l'université de la Polynésie française

L'environnement des petites îles du Pacifique est fortement menacé par les changements globaux¹. Toutefois, si les effets environnementaux paraissent évidents, ces changements vont aussi avoir des conséquences sur la souveraineté même des petits États et collectivités insulaires océaniques et peuvent ainsi susciter une convoitise accrue de puissances exogènes dans le Pacifique.

La vulnérabilité de l'écosystème insulaire s'est accrue depuis quelques décennies sous l'effet des pressions liées aux changements climatiques. En effet, de nombreux phénomènes de stress de ces écosystèmes se succèdent aujourd'hui avec une augmentation en fréquence et en intensité. L'exemple des blanchissements coralliens en est la parfaite illustration. Extrêmement rares avant les années 1980, ils se succèdent aujourd'hui. En Polynésie française ce sont 8 événements de masse qui se sont développés sous l'effet de températures anormalement hautes durant les saisons chaudes entre 1984 et 2016². À cela vient s'ajouter d'autres facteurs perturbateurs de l'écosystème telles que l'émergence de pathogènes ou d'algues toxiques, la pollution des eaux³, l'acidification de la mer et l'élévation du niveau des eaux. Ces pressions sur l'écosystème peuvent à leur tour conduire à des déséquilibres écologiques fragilisant des ressources

1. Segovia-Kueny S., *Enjeux du changement climatique*, éd. Afnor, 2009, 299 p.

2. Combes C. *et al.*, « Variation spatiale du blanchissement corallien autour de l'île de Moorea (Polynésie française) : influence de la localisation et de la profondeur », in *Comptes Rendus Biologies*, vol. 330, n° 2, 2007, p. 171-181.

3. Arzal G. & Quiniou F., *Plancton marin et pesticides. Quels liens?*, éd. Quæ, 2014, p. 95 sqq.

vivrières et économiques qui reposent sur l'état santé de l'écosystème et donc, par effet domino, influencer sur la vulnérabilité des sociétés locales⁴.

Ces pressions climatiques ne se limitent pas à accroître les vulnérabilités susmentionnées, mais mettent en péril le pouvoir souverain des États et collectivités du Pacifique. C'est dans « La République » de BODIN⁵ qu'apparaît en 1576 le concept de souveraineté appliqué au fonctionnement interne de l'État. Jusqu'alors la souveraineté illustre le pouvoir d'un monarque mais progressivement elle va devenir indissociable de l'État. Ainsi, dans un ordre juridique interne, il existe un pouvoir politique souverain dans le sens où il ne peut y en avoir qu'un seul⁶. Dans l'ordre juridique international, la Charte des Nations unies du 26 juin 1945 proclame dans son article 2, § 1^{er} que :

« L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres. » Il faut donc en déduire de cette égalité, que la souveraineté a donc pour limite une souveraineté identique chez tout autre État membre⁷. Pour ce qui nous intéresse, il est essentiel de rappeler que la souveraineté s'exerce nécessairement dans le cadre géographique délimité d'un territoire terrestre, maritime et aérien. La souveraineté reconnaît à l'État une compétence normative qui lui permet de réglementer tout ce qui se trouve sur son territoire, personnes, biens et situations. Toute ingérence extérieure est en principe exclue⁸.

Ce support de l'exercice de la souveraineté est menacé par les changements climatiques et plus particulièrement par la hausse du niveau de la mer et l'on parle très souvent de disparition d'État et de migration de masse pour évoquer ces catastrophes en devenir⁹. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, l'élévation du niveau des eaux couplés aux autres effets des changements climatiques et des autres problématiques internes (telles que l'érosion ou la pollution) risque d'entraîner – bien avant la totale disparition d'un État ou d'une collectivité en Océanie – des conséquences juridiques insidieuses, relatives à la superficie des espaces maritimes océaniques. Il est d'impérieuse nécessité d'examiner cette menace (I) avant de proposer des solutions nécessitant très certainement une modification du cadre posé par le droit international général (II).

4. Laubier L., « Changement et vulnérabilité des peuplements marins côtiers », *Comptes Rendus Geoscience*, vol. 335, n° 6-7, 2003, p. 561-568.

5. Bodin J., *Les six livres de la République*, réédition, éd. Fayard, 1986.

6. Crawford J., *The Creation of States in International Law*, 2^e éd., Oxford University Press, 2006.

7. Pellet A., *Le droit international entre souveraineté et communauté*, 2014, Pedone.

8. Verdross A., « Le principe de la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État et l'article 2, § 7, de la Charte des Nations unies », in *Mélanges Rousseau*, 1974, Pedone, p. 267.

9. Lechery C., « L'intégration régionale de la France dans le Pacifique océanique, une diplomatie multimodale », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 140, 2015, p. 105-121.

I. Une menace pesant sur les gigantesques espaces maritimes océaniques

Si à l'instar des autres pays, les immenses zones sous juridiction des États et des collectivités de l'océan Pacifique se fondent sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) signée à Montego Bay en Jamaïque le 10 décembre 1982¹⁰ (A), des menaces spécifiques aux territoires insulaires pèsent sur les lignes de base supportant les espaces maritimes précités (B).

A. Le droit de la mer et les zones sous juridiction étatique

Si l'on prend en compte l'ensemble de la Mélanésie, de la Micronésie et de la Polynésie, l'espace maritime des pays océaniques est absolument gigantesque¹¹ avec plus de 40 millions de km²¹² d'espaces sous juridiction sur les 181 000 000 km² de l'océan Pacifique¹³. La CNUDM constitue le socle du cadre juridique relatif aux différents espaces maritimes et à l'exception des États-Unis d'Amérique (pour Hawaï), l'ensemble des États présents en Océanie l'ont ratifiée¹⁴. Il existe aujourd'hui un découpage de l'océan, matérialisé par la multiplication des zones, chacune d'elles possédant son statut propre. Ces différents espaces peuvent se regrouper en deux catégories. Dans la première (eaux intérieures et mer territoriale) peut être exercée une gamme complète de compétences exclusives, alors que ce ne seront que des compétences particulières pour la seconde (zone contiguë et zone économique exclusive)¹⁵.

Les eaux intérieures comprennent les eaux maritimes adjacentes au territoire terrestre de l'État riverain qui y exerce sa souveraineté et au-delà desquelles on mesure l'étendue de la mer territoriale (art. 8 CNUDM). Il s'agit en premier lieu des eaux comprises entre la laisse de basse mer et la ligne de base servant au calcul de la largeur de la mer territoriale, ensuite des eaux des ports et de leurs voies d'accès, des eaux des baies, havres et rades. Sont également compris dans les eaux intérieures, le sol et le sous-sol de celles-ci ainsi que l'air sus-jacent. Pour les îles dotées d'un lagon, les eaux intérieures sont comprises entre

10. Convention des Nations unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes), signée à Montego Bay (D. n° 96-774, 30 août 1996).

11. Blais H., « Apprendre à dire l'espace – L'invention du triangle polynésien dans les récits de circumnavigation (1817-1845) », *Genèses*, n° 45, 2001, p. 91-113.

12. En prenant en compte l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Gillet R., « Small island developing states of the Southwest Pacific », *Review of the state of world marine capture fisheries management: Pacific Ocean*, Rapport FAO, n° 488/1, 2007, p. 121 *sqq.*

13. Francheteau J., « Océan Pacifique », in *Encyclopædia Universalis*, Source Internet : <http://www.universalis.fr/>.

14. Francheteau J., « Océan Pacifique », in *Encyclopædia Universalis*, Source Internet : <http://www.universalis.fr/>.

15. À propos des différents espaces maritimes : Beurrier J.-P. (dir.), *Droits maritimes*, 2^e éd., éd. Dalloz, 2006.

la laisse de basse mer et le récif côté large (art. 6 CNUDM). Le principe général qui domine le régime des eaux intérieures est celui de la souveraineté de l'État côtier, comme l'énonce l'article 2 de la CNUDM. La mer territoriale est régie par les articles 2 à 32 de la CNUDM. Il s'agit de la zone maritime dans laquelle s'exerce la souveraineté de l'État. Elle est constituée par la zone maritime adjacente au territoire et aux eaux intérieures de l'État. L'État côtier dispose de la possibilité de délimiter une mer territoriale de 12 milles depuis ses lignes de base. Il dispose d'une pleine souveraineté sur la mer territoriale, sur le sol, le sous-sol et l'espace aérien. Cette compétence exclusive va s'exprimer dans de nombreux domaines sous réserve du droit de passage inoffensif reconnu aux navires étrangers dans cet espace¹⁶.

Contrairement aux eaux intérieures et à la mer territoriale qui sont des espaces de souveraineté, les zones sous juridiction sont celles dans lesquelles l'État côtier ne dispose que de certains droits sur le fondement du droit international. La zone contiguë ne peut s'étendre au-delà de 24 milles des lignes de base. Dans cet espace, l'État côtier peut prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration, sur son territoire ou dans sa mer territoriale, et réprimer les infractions à ces mêmes lois. La zone économique exclusive (ZEE) est une zone fonctionnelle dans laquelle l'État côtier ne dispose que de compétences limitées, de caractère économique¹⁷. L'État côtier possède dans cette zone de 200 milles marins :

Des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux sus-jacentes aux fonds marins [...] ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents » (Art. 56 de la CNUDM).

Les droits de l'État côtier dans la ZEE s'appliquent tant aux ressources économiques de la zone qu'aux activités, également économiques, qui s'y rattachent¹⁸. Au-delà de la ZEE, se trouve la haute mer. Celle-ci englobe « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel » (Art. 86 de la CNUDM). Le principe dans cette zone est la liberté, l'article 88 de la CNUDM précisant que : « Aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté. »

16. Smith B., « Innocent Passage as a Rule of Decision : Navigation vs Environmental Protection », in *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 21, n° 1, 1982, p. 49 et sqq.

17. Lucchini L., « Zone économique exclusive », *Répertoire de Droit International*, éd. Dalloz, décembre 1998.

18. Kwiatkowska B., *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the Law of the Sea*, éd. Nijhoff, 1989.

La délimitation des différents espaces maritimes précités en Océanie est ancienne¹⁹ et loin d'être sans importance²⁰. En effet, l'océan Pacifique est riche en ressources qu'elles soient biologiques ou minières et il constitue ainsi un support important pour le développement des petits États et collectivités insulaires de la région²¹. Les évolutions liées aux changements climatiques font toutefois peser des risques sur ces espaces contrôlés par les Océaniens et il convient de les examiner.

B. Les risques pesant sur les lignes de base

Le fondement de l'ensemble des zones maritimes de souveraineté et sous juridiction susmentionnées trouve son origine dans la souveraineté que l'État exerce sur son territoire terrestre. Comme l'a déclaré la Cour internationale de justice, « la terre est la source juridique des pouvoirs qu'un État peut exercer dans les prolongements maritimes²² ». Ces espaces maritimes sont déterminés à partir de ce que l'on appelle les « lignes de base ». Leur tracé se révèle être le fondement de l'ensemble de l'espace maritime de l'État côtier en permettant d'établir la mesure vers le large de l'étendue de la mer territoriale ainsi que des autres zones sous juridiction de l'État. Organisée par l'article 5 de la CNUDM, la méthode normale est celle de la laisse de basse mer longeant la côte, c'est-à-dire la ligne à laquelle se retirent les eaux lors des marées les plus basses. L'article 6 précise que pour les îles dotées de récifs ou les atolls (îles basses), la ligne de base est la laisse de basse mer sur le récif, côté large. Il existe aussi la méthode des lignes de base droites, une méthode théoriquement exceptionnelle, réservée à des configurations géographiques particulières²³, soit si la côte est profondément échancrée et découpée, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, sur le fondement de l'article 7 de la CNUDM.

Pour certains États insulaires est reconnue la possibilité d'obtenir des lignes de base archipélagique. Au 31 août 1996, dix-sept États avaient revendiqué le statut d'État archipel : Antigua et Barbades, les Bahamas, le Cap Vert, les Comores, Fidji, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kiribati, l'île Maurice, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines, Saint Vincent et Grenadines, São Tome et Príncipe, les îles Salomon, Trinité et Tobago, le Tuvalu et le Vanuatu²⁴. La Partie IV (articles 46 à 54) de la CMB définit les lignes de base archipélagique

19. Focsaneanu L., « Le droit international maritime de l'océan Pacifique et de ses mers adjacentes », *Annuaire français de droit international*, vol. 7, n° 1, 1961, p. 173-213.

20. Schofield C-H., « The Delimitation of Maritime Boundaries of the Pacific Island States », Séminaire international sur les îles et les Océans, Tokyo, 20 janvier 2010.

21. Artack E. & Kruger J., *Status of maritime boundaries in Pacific Island countries*, Working Paper 11, Rapport de la 9^e Conférence des Directeurs des pêches de la CPS, 2015.

22. Aff. du plateau continental de la mer du Nord, CIJ, 20 févr. 1969, Rec. CIJ, p. 51, § 96

23. CIJ, 18 déc. 1951, Royaume-Uni c/ Norvège, Rec. CIJ, p. 143.

24. Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur le droit de la mer, A/51/645, 1^{er} novembre 1996, p. 12, § 27.

comme « reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découvrant de l'archipel ». Ce type de lignes de base permet ainsi d'accroître considérablement le domaine maritime de l'État archipélagique, en repoussant les limites de la mer territoriale et de la ZEE, mais aussi en permettant la création d'une nouvelle zone : les eaux archipélagiques. Ce sont les eaux ceinturées par les lignes de base archipélagiques qui forment les eaux archipélagiques. Elles sont placées sous la souveraineté de l'État archipel (art. 49 CNUDM), sous réserve d'un droit de passage archipélagique qui se distingue du simple droit de passage inoffensif. En effet, il peut être suspendu pour des exigences de sécurité (art. 52 CNUDM) et l'État archipel peut désigner des voies de circulation spécifique dans ses eaux archipélagiques (et sa mer territoriale ainsi que pour son espace aérien sus-jacent) sur le fondement de l'article 53 de la CNUDM.

En tout état de cause, les lignes de base – quelle que soit leur forme – sont intrinsèquement liées au territoire terrestre, qu'il soit continental ou insulaire. Or, l'élévation du niveau de la mer est présentée par certains auteurs comme pouvant entraîner une disparition pure et simple de certains territoires insulaires²⁵. Les dangers pesant sur les lignes de base et *a fortiori* sur l'espace maritime des pays océaniques sont donc réels. En effet, une île se définit par l'article 121 de la CNUDM : « comme une étendue naturelle entourée d'eau qui reste découverte à marée haute²⁶. » À défaut, elle est considérée comme un « rocher ». Le risque de marées de tempête liées aux changements climatiques est avéré et certains atolls dans le Pacifique ont déjà eu des phases de submersion lors d'événements climatiques sérieux²⁷. Par conséquent, s'il est concrètement peu probable qu'une île ne disparaisse totalement, à l'instar du mythe de l'Atlantide, elle pourrait toutefois juridiquement être considérée comme un « rocher ». À ce propos, le troisième alinéa de l'article 121 susmentionné précise que : « Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. » Les lignes de base étant considérées par une majorité de la doctrine comme étant « mobile²⁸ », la disparition de certains atolls pourrait ainsi entraîner une modification de ces dernières pour les États et collectivités en Océanie, ce qui aurait pour conséquence une importante diminution de leurs zones maritimes²⁹.

25. Lavoral S., « Les enjeux juridiques de la disparition du territoire des petits États insulaires », in Bacot P. & Geslin A. (dir.), *Insularité et sécurité. L'île entre sécurité et conflictualité*, éd. Bruylant, 2014, p. 19-45.

26. Dipla H., *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Publications de l'Institut universitaire des hautes études internationales, 1^{re} éd., éd. PUF, 1984.

27. Longepée E., « Les atolls, des territoires menacés par le changement climatique global ? L'exemple de Kiribati (Pacifique Sud) », *Géococonfluences*, 2015, source Internet : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>.

28. Blanchette-Seguin V., « Élévation du niveau de la mer et frontières maritimes », *Revue québécoise de droit international*, n° 26.2, 2013, p. 1-21.

29. Gerrard V.M. & Wannier G. E. (éd.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing*, éd. Cambridge University Press, 2013.

Si les lignes de base et *a fortiori* les différents espaces maritimes des États et des collectivités océaniques risquent de souffrir des changements globaux et plus particulièrement de l'élévation du niveau des eaux, force est de constater que le droit international général n'apporte actuellement que peu de solutions pour ces nouveaux défis.

II. Un apparent manque de solutions pour protéger les espaces maritimes océaniques

Les dispositions de la CNUDM ne laissent entrevoir que peu de solutions pour les risques de modification des frontières maritimes (A), ce qui pousse à proposer une modification du régime en vigueur (B).

A. L'absence de prise en compte des changements climatiques dans le droit de la mer

Si les modifications physiques des territoires provoquées par des changements environnementaux sont d'ores et déjà une réalité, les frontières et les lignes de base ne s'en trouvent pas automatiquement modifiées pour autant. En effet, les délimitations des espaces maritimes ressortissent à la compétence des États côtiers. À ce propos, il est possible de citer l'exemple de Rockall au large de l'Écosse³⁰, une île qui est passé au statut de rocher et a entraîné une importante perte d'espace maritime pour le Royaume-Uni (environ 60 milles carrés nautiques). Cet abandon de revendication d'espace maritime a toutefois été commencé par le Royaume-Uni et non par un quelconque mécanisme international³¹. Les lignes de base et les espaces maritimes des États et collectivités insulaires océaniques ne sont pourtant pas hors d'atteinte, car s'il est peu concevable que ces pays renoncent à une partie de leurs zones de souveraineté et sous juridiction, l'attrait d'une diminution des espaces susmentionnés pour des États tiers (concernant l'exploitation libre des ressources biologiques ou minières) pourrait favoriser des contentieux internationaux.

Les différends territoriaux sont effectivement loin d'être rares « comme l'atteste le rôle de la Cour internationale de Justice. En cinquante ans, la juridiction permanente a prononcé pas moins de 23 arrêts relatifs à des litiges territoriaux, et, début 2012, quatre des treize affaires pendantes étaient consacrées à ces questions³² ». Bien que plus récent, le rôle du Tribunal international de la

30. Hu A. & McDorman T., *Maritime Issues in the South China Sea: Troubled Waters or A Sea of Opportunity*, éd. Routledge, 2013, p. 20.

31. Hong S-Y. & Van Dyke J., *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the law of the sea*, Publications on ocean development, éd. Nijhoff, 2009, p. 21.

32. Giraudeau G., *Les différends territoriaux devant le juge international: Entre droit et transaction*, études de droit international, éd. Nijhoff, 2013, p. 2.

mer s'est aussi intensifié en la matière³³. Depuis la création et consolidation de la mer territoriale, de la zone contiguë et de la ZEE au sein de la CNUDM, les motifs de contestation se sont multipliés³⁴ et eu égard à l'intérêt stratégique de l'océan Pacifique, il est fort probable que les États non océaniques vont tenter de faire prévaloir leurs intérêts économiques dans la région. Si les effets des changements climatiques ne sont pas vraiment pris en compte dans la CNUDM, il n'en reste pas moins que pour une grande partie de la doctrine en droit international général³⁵, les lignes de base sont appelées à se déplacer suite à l'immersion d'un territoire terrestre³⁶. Cette théorie des lignes de base mouvante se fonde notamment sur l'arrêt de la Cour Internationale de Justice (CIJ) du 8 octobre 2007 relatif à l'Affaire du différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes (Nicaragua c. Honduras)³⁷. Pour résoudre le différend de délimitation des zones maritimes, la Cour a d'ailleurs bien analysé la nature juridique des îles dans la zone en litige en notant que « Bobel Cay, Savanna Cay, Port Royal Cay et South Cay restent découvertes à marée haute et qu'elles relèvent donc de la définition des îles figurant à l'article 121 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982³⁸ ».

Si les changements globaux risquent d'entraîner une modification des lignes de base océaniques, force est de constater que le droit international général n'offre actuellement que peu de solutions pour éviter cette situation. Ainsi, et contrairement à ce que les médias avancent de façon récurrente³⁹, la perte de territoire terrestre ne peut être juridiquement compensée par la création de structures bâties par l'homme à l'instar des îles artificielles. L'article 56 (b./i.) de la CNUDM dispose à ce propos que l'État côtier est compétent pour : « La mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages » dans sa ZEE. L'article 60 de la CNUDM définit de manière extensive le statut de ces îles artificielles. Ainsi, « L'État côtier a juridiction exclusive sur ces îles artificielles, installations et ouvrages, y compris en matière de lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires, de sécurité et d'immigration » (Alinéa 2). Toutefois et malgré cette juridiction exclusive, il est important de noter que :

33. Sorel J.-M., « La frontière comme enjeu de droit international », in *CERISCOPE*, Frontières, 2011, source Internet : <http://ceriscope.sciences-po.fr>.

34. Dujardin B., « Le contentieux de délimitation des droits territoriaux en mer », *Revue Maritime*, Institut Français de la Mer, 2009, p. 42.

35. Alexander L., « Baseline Delimitations and Maritime Boundaries », *Virginia Journal of International Law*, n° 23-4, 1983.

36. Blanchette-Seguin V., « Élévation du niveau de la mer et frontières maritimes », *op. cit. supra*, p. 3.

37. Houghton K. & al., « Maritime Boundaries in a Rising Sea », *Nature Geoscience*, n° 3, 2010, p. 813.

38. § 137 de l'Arrêt (CIJ), 8 octobre 2007, *Affaire du différend territorial et maritime entre le Nicaragua et le Honduras dans la mer des Caraïbes*.

39. Ives M., « As Climate Change Accelerates, Floating Cities Look Like Less of a Pipe Dream », *The New York Times*, 27 janvier 2017.

« Les îles artificielles, installations et ouvrages n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'a pas d'incidence sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone économique exclusive ou du plateau continental » (Alinéa 8). Remplacer une île devenue rocher par une île artificielle ne permettrait donc pas d'éviter la diminution de l'espace maritime qui lui était rattaché. Bien que non reconnue par la Chine, l'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, relatif à la mer de Chine méridionale du 12 juillet 2016 (La République des Philippines c. La République Populaire de Chine) précise d'ailleurs « qu'aucune des îles Spratly n'est capable de générer une zone maritime étendue » étant entendu qu'il ne s'agit juridiquement que de rochers, rendus habitables par la mise en place d'importantes structures artificielles.

B. La possibilité de « geler » les lignes de base

Les lignes de base étant considérées comme mobiles, une réponse – en apparence – simple à mettre en œuvre pour éviter la diminution des espaces maritimes océaniques serait de les fixer de façon stable. Cette éventualité a été reconnue par certains pays de l'océan Pacifique et notamment le Polynesian Leaders Group (PLG). Créé le 19 novembre 2011 par mémorandum d'entente à Apia aux îles Samoa, le PLG est un groupe de coopération intergouvernementale de la région polynésienne regroupant huit États et pays autonomes (les Samoa américaines, les îles Cook, la Polynésie française, Niue, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu) ainsi que trois membres observateurs (Hawaii, la Nouvelle-Zélande, l'île de Pâques). D'une activité initialement discrète, le PLG s'est fait mondialement connaître avec l'adoption de la déclaration de Taputapuātea le 16 juillet 2015 et la déclaration sur l'océan « Te Moana O Hiva⁴⁰ » du 28 juin 2016. Ce groupe polynésien propose dans la déclaration de Taputapuātea d'amender la CNUDM pour « geler » les lignes de base⁴¹ et les « fixer de manière permanente (...) sans tenir compte de la hausse du niveau de l'océan⁴² ». Ce texte, finalisé sur l'île de Raiatea en Polynésie française, est aussi connu sous la dénomination de PACT (Polynesia Against Climate Threats – Polynésie contre les menaces climatiques).

Cette solution proposée par une partie de la doctrine depuis plusieurs années⁴³ est d'autant plus importante que l'océan Pacifique est une source de convoitise pour l'exploitation des ressources halieutiques ou minières⁴⁴ et que par conséquent, l'éventuelle diminution des espaces maritimes polynésiens

40. Pouvant être littéralement traduit comme « peuple de l'océan ».

41. Rayfuse R., « Sea Level Rise and Maritime Zones: Preserving the Maritime Entitlements of Disappearing States », in Gerrard V.M. & Wannier G. E. (éd.), *Threatened Island Nations... op. cit.*, p. 167.

42. Point 4 de la déclaration de Taputapuātea.

43. Yamamoto L. & Esteban (M.), *Atoll Island States and International Law: Climate Change Displacement and Sovereignty*, éd. Springer Berlin Heidelberg, 2014, p. 121-174.

44. Descleves E., « L'économie bleue au cœur de la mondialisation », *Esprit*, n° 6, 2013, p. 164.

pourrait servir les intérêts d'États tiers⁴⁵. La pêche hauturière en Océanie est dominée par de grands navires de pêche industrielle. Environ 1 500 de ces navires opèrent dans les ZEE des pays insulaires du Pacifique dont environ 1 200 navires étrangers. Il est important de noter que les droits de licence versés aux pays insulaires du Pacifique par les États sont substantiels et que, dans certains pays, ils constituent la principale source de recettes publiques⁴⁶.

Les ressources minières sous-marines dans les ZEE des États et collectivités océaniques représentent par ailleurs un potentiel de développement très intéressant pour ces petits pays insulaires⁴⁷. Dès lors, si les espaces maritimes de ces pays diminuent, les conséquences économiques risquent d'être particulièrement importantes.

La possibilité de fixer ou « geler » les lignes de base en droit international général peut être envisagée au travers de plusieurs mécanismes. Pour certains auteurs, il s'agit juste d'une question d'interprétation de la CNUDM que les lignes de base devraient déjà être regardées comme permanentes, peu importent les modifications territoriales liées à l'élévation du niveau des eaux ou à l'érosion⁴⁸. Toutefois il convient de rappeler que la doctrine est majoritairement opposée à la théorie susmentionnée, le postulat des lignes de base mouvantes ayant été confirmé par la Cour Internationale de Justice. Une autre possibilité serait de négocier un nouveau traité relatif aux lignes de base ou d'intégrer ce type de dispositions dans une convention internationale tierce relative aux changements climatiques⁴⁹. Toutefois force est de constater que cette problématique des lignes de base n'est que trop rarement évoquée dans les négociations internationales portant sur les évolutions du climat.

La solution la plus logique consisterait à modifier la CNUDM⁵⁰. L'article 312 de la Convention dispose à ce propos que :

À l'expiration d'une période de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, tout État partie peut proposer, par voie de communication écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des amendements à la Convention sur des points précis, pour autant qu'ils ne portent pas sur

45. Aloupi N., « Les influences réciproques entre les statuts des espaces maritimes et les statuts des ressources marines », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n° 70, 2013, p. 65-69.

46. Gillet R., *Fisheries of the Pacific Islands: Regional and national information*, Rapport de la FAO n° 2011/03, 2011.

47. *Precautionary Management of Deep Sea Mining Potential in Pacific Island Countries*, The World Bank, avril 2016.

48. Luis Jesus J., « *Rocks, New-Born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space* », in *Verhandeln Für Den Frieden, Negotiating For Peace*, éd. Springer, 2003.

49. Schofield C. & Freestone D., « *Option to Protect Coastline and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise* », in Gerrard V. M. & Wannier R. G. E (éd.), *op. cit.*, p. 162.

50. Hayashi M., « *Sea Level Rise and the Law of the Sea: Legal and Policy Options* », in *Proceedings of the International Symposium on Islands and Oceans*, Ocean Policy Research Foundation, 2009.

les activités menées dans la Zone, et demander la convocation d'une conférence chargée d'examiner les amendements ainsi proposés. (...).

Cette procédure n'a pourtant jamais été utilisée et il est peu probable qu'elle soit mise en œuvre à l'avenir⁵¹. La possibilité de compléter la CNUDM par le biais d'un protocole additionnel ou par une conférence internationale tierce voire une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies est nettement plus prometteuse. Ce mécanisme a déjà été utilisé pour la modification de la partie XI de la CNUDM sur la zone⁵² et nous avons l'exemple du BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*), soit les négociations aux Nations unies relatives à la création d'un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique en haute mer à intégrer à la CNUDM⁵³. L'éventuelle modification de la CNUDM – bien que difficile – semble possible pour protéger les espaces maritimes des États et collectivités d'Océanie. Elle nécessitera toutefois un large consensus qui ne pourra être obtenu que par un lobbying intensif des Océaniens en la matière.

Avec le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et les très nombreuses recherches en la matière, les conséquences des changements globaux sont à présent bien connues⁵⁴. Dans le Pacifique, même si on met généralement l'accent sur les risques d'élévation du niveau des eaux, en réalité c'est la combinaison de l'ensemble des conséquences des changements climatiques qui peut au final se révéler dangereuse. L'un des risques est incontestablement de voir les espaces maritimes des pays océaniques se réduire de façon considérable eu égard à l'élévation du niveau de la mer et à la modification subséquente des lignes de base. Cette situation serait à l'origine d'une atteinte à la souveraineté des pays insulaires du Pacifique. Une atteinte plutôt originale car principalement causée par la nature, mais qui aurait des conséquences importantes sur les économies océaniques. Au même titre que les autres problématiques soulevées par la communauté internationale (déplacés environnementaux, adaptation, financements, etc.), il est donc nécessaire de mettre en exergue ce risque pour protéger l'intégrité territoriale et spatiale des îles du Pacifique. Toutefois, si l'intégration d'un nouvel accord au sein de la CNUDM semble être le véhicule normatif le plus adapté, la modification des règles du droit de la mer fait souvent l'objet de crispations au sein de la

51. Freestone D. & Elferink Oude A., « Flexibility and Innovation in the Law of the Sea – Will the LOS Convention Amendment Procedures Ever be Used? », in *Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention*, éd. Nijhoff, 2005.

52. Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, conclu à New York le 28 juillet 1994.

53. UN General Assembly Resolution 69/292 *Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, 19 juin 2015.

54. *Résumé à l'intention des décideurs de la synthèse du 5^e rapport d'évaluation du GIEC*, Document adopté le 1^{er} novembre 2014 à Copenhague.

communauté internationale⁵⁵. Il est par conséquent peu probable que la convention susmentionnée fasse l'objet d'une telle modification à court terme. N'oublions pourtant pas que le risque final n'est pas que les espaces maritimes des petits territoires insulaires océaniques ne se réduisent, mais plutôt que ces petits territoires insulaires ne disparaissent tout court. Ainsi, ce qui menace l'Océanie est finalement moins la convoitise des grandes puissances que les effets des changements climatiques.

Abstract: Climate change and threatened sovereignty in Oceanic

The environment of small islands in the Pacific is heavily threatened by climate change. But if the environmental effects seem obvious, these changes will also have consequences for the sovereignty of these small islands, especially for their vast maritime spaces. These maritime spaces are determined from "baselines".

However, global changes (especially rising water levels) may lead to fluctuations in the Pacific States baselines and, a fortiori, to a reduction of the sovereign maritime zones. Right now, international law offers no clear answer to avoid this situation. However, it is possible to consider the establishment of permanent baselines, in particular by amending the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and thus preserving the territorial and spatial sovereignty of the small islands States and countries of the Pacific Ocean.

55. Morgera E., « Competence or Confidence? The Appropriate Forum to Address Multi-Purpose High Seas Protected Areas », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n° 1, vol. 16, 2007, p. 1-11.

Is New Zealand Foreign Policy in the Pacific Playing into the Hands of China? Customary land issues

Iati Iati (Ph.D.)

Senior Lecturer, Department of Politics, University of Otago, New Zealand

New Zealand's foreign policy is playing into the hands of the Chinese, and China's broader interests through the use of New Zealand's aid program to encourage the commercialization of customary lands in the Pacific. This can be seen in the case of Samoa, where New Zealand is encouraging land reform that provides foreign investors greater access to customary lands. These foreign investors include Chinese investors, who are increasingly seeking greater commercial opportunities in the Pacific.

New Zealand Foreign Policy in the Pacific

The New Zealand government's main foreign policy priority is the Pacific, if their aid distribution is anything to go by. Over the past several years, New Zealand has allocated approximately 60% of its overseas development assistance to this region. By comparison, it has only provided 18% of its aid to Asia over the same period, and 1% each to Africa, the Americas, and the Middle East. Over the next three years, it has allocated approximately \$1B to the Pacific; the majority of this is through direct allocation to this region, and the rest through other priority areas such as: Partnerships and Funds, Climate change, and scholarships. The Pacific has and most likely will be New Zealand's main foreign policy focus for years to come. In fact, New Zealand's foreign policy approach is best summed up in its catch phrase, Pacific focus; Global Reach.

This level of funding comes with consequences, namely that New Zealand has considerable influence in the region. This is particularly evident in

regionalism where it is no secret that New Zealand, and Australia, exercise a disproportionate level of influence in the Pacific islands Forum and the Pacific Islands Forum Secretariat. To be sure, New Zealand aid is more often than not directed at projects that recipient countries have identified for funding. Indeed, New Zealand prides itself in being a partner to Pacific island countries, as opposed determining what these countries should do.

Documents released by the New Zealand Ministry of Foreign affairs consistently highlight how recipient countries lead the aid process, and New Zealand plays a supporting role. Nevertheless, it would be naïve to think that it does not exercise influence in this region and that Pacific island countries are not vulnerable to New Zealand, and Australia's, influence. The two often work in tandem, both in security and trade.

In regional initiatives such as PACER-plus, Pacific island countries vulnerabilities to the big powers, namely New Zealand and Australia, are evident. There is a good case to make that Pacific island countries are adopting a free trade agreement that has questionable benefits for the region. According to Jane Kelsey, a feasibility study strongly suggests that Pacific island countries would be worse off under PACER-plus. These suggested that some countries might receive some benefits, but eight: Marshall Islands, Kiribati, Niue, Samoa, Solomon Islands, Tuvalu, Tonga and Vanuatu, "would suffer significant revenue losses". Kelsey concluded,

Logic would suggest that an agreement which is predicted to leave 8 out of 14 countries worse off is a bad idea. Instead, the (feasibility) report claimed that even those countries could benefit because: "Economic theory tells us that open, outward looking economies can deliver higher living standards than protected, inward looking economies¹.

Despite these findings, PACER-plus is set to be finalized at the end of this year. The Pacific countries' vulnerabilities to the influence of New Zealand, and Australia, might aptly be summed up by Roman Grynberg, the former Trade Negotiator for the Pacific Islands Forum:

In trade negotiations, it is said you are either at the table or on the menu. Unfortunately, in the case of the Pacific islands we always seem to be on the menu even when we are at the table²!

Their attitude of resignation to the influence of New Zealand and Australia might also be aptly summed up by Grynberg:

Two hundred years of dealing with the palagi (Pakeha, dim dim, masta, etc.), who are often willing to use their vastly superior force, has taught Pacific Islanders that head-on confrontation usually ends with tragic consequences. (*Ibid.*)

1. Kelsey J., « A People's Guide to PACER », 2004, p. 21. www.bilaterals.org/IMG/pdf/A_Peoples_Guide_to_PACER.pdf (27 février 2017).

2. Grynberg R., « Negotiating with "friends": A free trade deal with Australia and NZ? », p. 3.

New Zealand Foreign Policy in Relation to Customary Lands

New Zealand policy in the Pacific has, as one of its key purposes, to commercialize customary lands. This priority is evident in the agenda provided for the New Zealand Institute for Pacific Research (NZIPR), which was launched in March 2016, comprised of academics from Auckland University, Auckland University of Technology, and the University of Otago. One of NZIPR's objectives is to provide an analysis of what is required for the successful commercialization of customary lands. Unlocking the commercial potential of customary lands is considered pivotal to creating an engine for economic development in the Pacific. The move is understandable; in most Pacific island countries, over 80% of lands are under customary land tenure.

Customary land tenure is different in many ways from Western land tenure systems, but the key feature that makes it problematic for "development" is its inalienability. Customary land cannot be alienated, except under special circumstances, such as taking lands for public purposes. These are often enshrined in constitutional provisions. In Samoa for example, which has one of the strongest constitutional protections for customary lands, Section 102 of the Constitution states,

It shall not be lawful or competent for any person to make any alienation or disposition of customary land or of any interest in customary land, whether by way of sale, mortgage or otherwise howsoever, nor shall customary land or any interest therein be capable of being taken in execution or be assets for the payment of the debts of any person on his decease or insolvency.

Section 109 entrenches this provision, by requiring a two-thirds majority in a national referendum, in addition to the two-thirds majority in the legislative assembly, in order to change Section 102. No other provisions in the Constitution, even those dealing with fundamental human rights, is entrenched in this way. Provisions of this type present an obstacle for New Zealand policies in the Pacific, and in particular its development plans, because customary lands cannot be utilized by anyone other than customary land owners. Indeed, they present obstacles to most if not all aid donor sponsored development plans that require the development of an engine for economic growth. Most of these utilize their lands for subsistence living, or do not use them at all.

One avenue around this problem is to lease customary lands. In the case of Samoa, for example, Section 102 of the Constitution allows for this. However, leasing can also be problematic for development, depending on the type of registration system used to determine who holds the title to the land in question. Leasing requires that the question of ownership is first resolved, and this is determined by a system of registration or a system that registers who the owner is.

In the Pacific two systems, in general, have been used: the Deeds conveyance system and the Torrens system. Sometimes, a hybrid of the two is utilized. The Deeds conveyance system determines ownership by the registration

of instruments, such as a transfer of title from another person or a will that bequeaths to the holder the land in question. The person that registers the better instruments is the one with the better title, and hence determined to be the owner or the person who can legally transfer the property right in question, including ownership, lease, licence or mortgage. Notably, it is incumbent on the purchaser of any of these rights (ownership, lease, license, or mortgage) to check that they are dealing with the true owner of the property rights in question. In other words, they must check the history of title transfers to ensure that the person they are dealing with does not have infirmities in their title. This affords the true owner a measure of protection; the courts can reverse a transaction where an erroneous owner has transferred a title or a property right.

The Torrens system determines ownership by registration of title. A register of certificates of title is maintained by a registrar, and the true owner is the person whose name is on the title to the land in question. Instruments may be used as proof for why one should have his or her name on the title, but once on there, that person is, to all the world, considered the true owner. The government guarantees this. There are exceptions to this rule, for example a person who obtains a title by fraud, if discovered before that person sells it to a bona fide purchaser for value without notice (of the fraud) can be removed from the title in favour of the true owner. However, once the title is transferred to a bona fide purchaser for value without notice (of the fraud), the third party recognized as the true owner, regardless of any infirmities. This is referred to as the principle of indefeasibility. Notably, the responsibility of checking whether there are infirmities in the title-holder's claim is no longer borne by the purchaser. Protection for the true owner's rights are therefore significantly diminished. Should the courts later recognize the true owner as being someone else, that person is not entitled to receive their lands back. Instead they are entitled to compensation from a fund established by the government, the guarantor of the title.

In many if not all Pacific island countries, this is extremely problematic. The problems for the true owner are compounded by factors quite peculiar to the Pacific. First, in most Pacific island countries, if not all, many property titles have yet to be established, hence why there are so many court cases of this nature. In Samoa, for example, it is estimated that there are years of backlog of cases to determine who owns what land. Second, even where property titles are established, these may still be subject to change. In Samoa, for example, titles are held by matai (chiefs) on behalf of their aiga (family). In many ways it is like a trust; the matai is comparable to the legal owner, and the aiga is comparable to the beneficial owners. Unlike a normal trust, there is no certainty of trustee or beneficiary, because these groups can and often do change. A matai title may be held by one or more persons, and these persons may have their titles taken away or lose them on the point of death, whereby another person is given the title. Similarly, the membership of the aiga may fluctuate as new people come into the aiga, or leave, or are banished. Fluctuations in the composition of these groups complicates ownership. Third, it is highly questionable whether Paci-

fic governments are able to establish a scheme that adequately compensates the true owner when they are deprived of their land. Moreover, the fairness of the system for ascertaining the monetary value of customary lands is highly questionable. In Samoa for example, the value of customary land is determined by the value of surrounding properties, which in most cases are other customary lands or low value freehold and public lands.

Notably, the registration system does not undermine the constitutional protection against alienation. However, it does not protect against the erroneous transfer of lease rights, which I argue can lead to another form of alienation. This is the subject of another paper that I will be publishing shortly in the *Journal of South Pacific Law*, in a special issue dedicated to the late Guy Powles, who I had the privilege of liaising with and discussing land reform and other political and legal issues in the Pacific. I call it "alienation by leasing". The phrase may seem counterintuitive to many because leasing supposes that the true owner will at some future stage have his or her lands restored to them. In the Pacific, this is highly unlikely to happen. In Samoa, for example, it is often if not always the case that at the expiration of the lease, the lessor must pay for the developments on the land before they can reclaim them. If they are unable to do so, it is likely that they will have to renew the lease. In many cases, leases are taken by foreign investors who use these for multimillion dollar ventures, hotels mostly. It is highly unlikely that customary land owners could afford to pay for these developments. It is more likely that they will have to renew the leases at the end of the lease period. The situation becomes one of a perpetual lease.

New Zealand policies encouraging the commercialization of customary lands runs the risk of exacerbating the problem associated with the change in the registration system for Pacific island countries. To be sure, there is no evidence that New Zealand was directly behind the adoption of the Torrens system in Pacific island countries. However, neither was it an innocent party. The adoption was and is part and parcel of the adoption of the neo-liberal reforms, which New Zealand has played a key part in promoting, and not only in the Pacific (it is often the poster boy for neo-liberal programs around the world, after it adopted these in the Rogernomics programmes launched in the 1980s). Furthermore, its adoption is also part and parcel of New Zealand's commercialization of customary lands priority. Moreover, it is probably an integral part of the PACER-plus free trade agreement, which New Zealand and Australia have championed. In all these ways, New Zealand has and is involved in the adoption of the Torrens system in the Pacific.

New Zealand foreign policy, customary lands, and the Chinese connection in Samoa

Arguably, New Zealand's policy on commercializing customary lands is and will play into the hands of the increasing numbers of Chinese in the Pacific, and strengthen China's presence in the region. This can be illustrated in the case of Samoa.

Chinese migration to Samoa began over 150 years ago, and since then there have been a number of migration waves. Over the past ten years, in what the former Attorney General of Samoa, Aumua Ming Leung Wai, refers to as the fourth wave, there has been a notable increase of Chinese in Samoa. The exact figures are difficult to obtain. However, in a recently published paper, Leung Wai provides some statistics that give a good indication of this rise. Between 2011 and 2015, 1573 Chinese citizens were granted permits to enter Samoa. 723 of these persons were granted permits to work on projects funded by Chinese government, 442 were given employment permits, 75 were given visitors permits, 50 were granted permits as business investors, and 283 were given permits to visit families, or were given permits as dependents of those given other permits³. Notably, the majority were given permits for commercial purposes. It is no secret that the new wave is seeking commercial opportunities, and the Chinese government is encouraging this with financial support. Many of the Chinese commercial entrepreneurs in the Pacific are coming with access to capital. Interestingly, many have come to Samoa already having learnt the basic language.

Notably, unlike earlier waves, there is little to no real integration between the fourth wave of Chinese migrants and Samoans. To be sure, there are marriages between mainly Chinese males and Samoan females. However, research suggests that many of these are "marriages of convenience", used to obtain easier access to residency and citizenship rights, which in turn are used to gain access to land and business rights. (Interviews conducted in Samoa, 2015-2016).

Not surprisingly, the influx of Chinese, particularly those migrating for commercial enterprises, is not welcomed by some sectors of the Samoan population. Local and foreign owned companies are constantly being undercut by Chinese companies. Some estimate that Chinese companies will offer at less than half the price of others. Some of the notable recent constructions include the refurbishment of Aggie Grey's Hotel, the new Airport building, the new hospital, and prominent church buildings. In the near future, it is expected that the Shanghai Construction Company will build the new wharf at Vaiusu, which, upon completion, is touted to be the largest that will be built

3. Leung Wai T.A.M., « Reflections on the Experiences of the Chinese Community », in M. Powles (éd.), *China and the Pacific: The View from Oceania*, Wellington, Victoria University Press, 2015.

in Australasia. Many of the big supermarkets are now owned or at least run by Chinese, and many small to medium stores within the urban area are Chinese owned or run on a lease. Many Samoans interviewed during a research project in 2015 noted a feeling of being driven out of certain business sectors and feeling threatened by the influx of Chinese.

A key question that Samoa must address, and New Zealand will encounter in its foreign policy in relation to customary lands is how far do Chinese commercial intentions extend, and in particular, do they or will they extend to customary lands? A number of points are worth considering. First, China's interests as a country or government do not always coincide with their citizens and commercial entrepreneurs that are migrating to Samoa, and the Pacific in general. The Chinese Ambassador to Samoa in 2014, told the author that the (Chinese government) often did not know what their migrant citizens were doing, and sometimes could not control their behaviour. This was in response to the author's presentation that detailed underhanded strategies used by Chinese migrants to Samoa. Her statements are supported by the number of violent incidents involving Chinese, and in particular Chinese business owners. In one recent case, one Chinese business owner hired other Chinese to assault a rival Chinese business owner. There was no intervention or even a comment from the Chinese embassy. The Chinese government has indicated a sensitivity to Samoan issues, but whatever the government stance is, it is questionable whether its citizens will follow this.

Second, many Chinese reportedly have access to capital that Samoans do not. They are commercial entrepreneurs with the resources to take advantage of lax land protections, such as that presented by the adoption of the Torrens system to customary lands. It is reported that profits are mostly remitted back to China, and not reinvested in the Samoan economy.

Third, research indicated that Chinese saw Samoa as being there for the taking. Informants stated how Chinese often discussed how Samoa was a paradise, not only in terms of the environment and climate, but they can have as many children as they like. They also perceive that Samoans are not hard-working and could be easily exploited. A recent request from a Chinese company to start a commercial enterprise in Samoa is perhaps indicative of the attitude that some companies have towards Samoa. Beijing Investment Zhao Yi Li Management Company expressed an intention to build hotels and casinos in Apia, Samoa. However, their conditions included having a land lease for 160 years and tax exemptions, permission to bring into the country 30,000 of its own workers, who would be allowed to stay for at least three years tax-free. These demands were rejected by the Samoan Prime Minister. However, it is notable how land factors into commercial intentions of prospective foreign investors, and the brazen attitude of the Chinese involved. Obviously, not all Chinese have taken the same high handed approach, or have had their proposals rejected. In 2013, a Chinese group was granted 202 hectares of land (status

uncertain) near Apia to build a hotel and golf course. However, these plans were delayed due to internal issues within the Chinese firm⁴.

Fourth, Samoa is likely to become more attractive to tourists from China. In October 2016, the Samoan Minister of Works, Transport and Infrastructure, Papali'itele Niko Lee Hang and the Ambassador of China to Samoa, Wang Xuefeng signed an Air Service Agreement (A.S.A) between the two nations, which provides for direct flights between Beijing and Faleolo. Notably, Lee Hang stated, that the endorsement of the A.S.A would have a domino effect on Samoa, "Not only in aviation but also tourism... This will increase the number of tourists and also in terms of trades not only between China but also with other countries"⁵. If Fiji's and Palau's experience with charter flights resulting in a rapidly increasing tourist industry from China is anything to go by, Samoa should also see a rapid increase. Interestingly, the signing of the agreement comes months before the completion of the new international airport, also built by China.

Finally, all of this is happening within the context of China being one of the largest aid donors to Pacific island countries, including Samoa. This raises questions about China's influence on these countries, and what price they would have to pay; there is no thing as a free lunch. Among countries whose riches lie in their lands, and where customary lands usually make up more than 80% of their lands, one wonders if they will have to pay with these.

The Chinese are coming to Samoa, and they are not of the kind that migrated during the earlier waves. These are more commercially minded than their predecessors, who one might describe as accidental entrepreneurs. They had come as indentured laborers, but found commercial opportunities which they subsequently took advantage of. The new wave is migrating with the purpose of establishing commercial enterprises, with apparently little intention of keeping their profits in the Samoan economy. It is reasonable to suggest that obtaining customary lands, particularly for those eyeing tourism as a commercial venture, is more than on the cards, especially since Samoa and China have signed the Air Service Agreement.

New Zealand is emphasizing the commercialization of customary lands, ostensibly as a means to help Pacific island countries development, but primarily to serve its interests in the Pacific. This may backfire. They are providing opportunities for foreign investors with sufficient capital and interest to acquire customary land leases for commercial enterprises. This may well be taken up by those from China.

4. Farrell C., « Samoa: Will the island be "exploited" by Chinese firms? », *The Foreign Report*, 2013 (13 juin).

5. Sanerivi S., « Door opens for direct flights between China and Samoa », *Samoa Observer*, 2016 (25 octobre).

Résumé : La politique étrangère de la Nouvelle-Zélande favorise-t-elle la Chine ? La question de la terre coutumière

Le jeu de la politique étrangère néo-zélandaise permet une entrée des intérêts internationaux chinois, au travers de programmes d'aide (*The New Zealand Aid Program*) qui encouragent la commercialisation des terres coutumières dans les pays du Pacifique. On peut le voir dans le cas de Samoa où la Nouvelle-Zélande favorise une réforme foncière qui permet un meilleur accès aux terres coutumières pour les investisseurs étrangers, parmi lesquels les Chinois qui recherchent de plus en plus des opportunités commerciales dans le Pacifique.

L'aide étrangère néo-zélandaise est tournée majoritairement vers le Pacifique (60 % du montant global), et ce pays vante sa politique qui se veut à l'écoute des besoins exprimés par les pays du Pacifique. Ces derniers sont poussés à adopter des traités de libre-échange, qui en fait ne sont pas à leur avantage, en particulier dans les cas de Marshall, Kiribati, Niue, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu. La Nouvelle-Zélande porte une attention soutenue à la question des moyens pour rendre la terre coutumière commercialisable, en vue de favoriser le développement. Cet objectif est une priorité du nouveau centre universitaire national (Nouvelle-Zélande) de recherche sur le Pacifique, largement subventionné par le Gouvernement.

La terre coutumière qui couvre souvent 80 % de la surface nationale, est vue par les experts en développement comme un obstacle du fait qu'elle est inaliénable, avec un statut souvent garanti par la Constitution nationale. La seule voie ouverte aux partisans du changement est de travailler sur la notion de bail (lease) pour une terre coutumière, ce que la réglementation constitutionnelle permet souvent (comme à Samoa), mais la signature d'un bail réclame l'identification d'un « propriétaire », alors que les terres coutumières sont celles des clans ou familles étendues, sans propriétaire individuel reconnu.

Deux systèmes ont été utilisés dans le Pacifique : le système de « transfert d'un acte juridique » (*Deeds conveyance system*) où un nom a dû être identifié lors d'un transfert de propriété ou d'héritage couvert par la loi contemporaine ; ou bien le « système Torrens » qui impose qu'un nom soit enregistré avec tout titre de propriété foncière, même si la propriété est collective, sur un registre national ouvert et garanti par le gouvernement. L'exposé cite quelques-uns des innombrables problèmes liés à ces systèmes en cas de bail. L'un d'entre eux est significatif : le propriétaire coutumier identifié, en admettant un accord du groupe sur un nom, doit payer au locataire tous les investissements pérennes érigés sur cette terre s'il veut récupérer la terre à l'issue du bail. L'impossibilité de le faire, pour les cas fréquents d'infrastructures ajoutées, parfois à coups de millions de dollars pour les grands hôtels, impose la reconduction du bail, et le bail devient *de facto* permanent. Si la Nouvelle-Zélande n'a pas imposé le système *Torrens* dans les pays du Pacifique, elle l'a favorisé, ne serait-ce que de fait, en promouvant les valeurs du marché libre moderne.

C'est là une porte ouverte aux investissements chinois dans le cas de Samoa. L'immigration chinoise à Samoa remonte à un siècle et demi, mais les dix dernières années

arriva une quatrième vague aux dimensions nouvelles. Entre 2011 et 2015, 1 573 citoyens chinois ont obtenu une autorisation d'entrée à Samoa ; 723 d'entre eux ont obtenu un permis de travailler sur les chantiers subventionnés par la Chine, 442 des permis de travail pour tout emploi, 50 en tant qu'investisseurs, les autres ayant eu des permis de visite. La majorité des permis était ouvertement à but commercial. Cette quatrième vague est non seulement peu intégrée dans la population locale, mais parfois ouvertement critiquée et rejetée pour leur politique commerciale qui parvient à casser les prix du marché local et qui a accès à des financements que les entreprises samoanes ne peuvent espérer obtenir. L'exposé présente divers exemples, et évoque pour terminer les développements du tourisme chinois, et l'influence chinoise dans la région à travers ses programmes d'aide.

ONU: entre protection et convoitise des Océaniens et de l'Océanie

Jean-Marc Regnault

Maître de conférences honoraire, université de la Polynésie française

Aux yeux des Océaniens, l'ONU ne serait-elle qu'un « Machin » pour reprendre l'expression du général de Gaulle, une organisation lointaine géographiquement et politiquement, passant son temps en d'interminables discussions sur des problèmes étrangers à la région? Or, l'ONU ne proposerait-elle pas, pour le monde, une sorte de *Pacific Way* qui la rendrait proche des pratiques océaniques de recherche du consensus? Ne serait-elle pas une sorte de « mère protectrice » d'une région longtemps en marge du monde, fragile et démunie face aux périls divers? L'ONU, avec sa Charte, peut jouer un rôle fondamental pour défendre des causes difficiles – même si elle n'est pas contraignante – en particulier pour régler les problèmes nés de la colonisation et/ou de la convoitise des puissances exogènes. Dans un contexte de mondialisation croissante, l'action de l'ONU dans la région ressort à la fois de la protection, de l'ingérence et/ou de la convoitise qu'elle exerce elle-même à l'égard de l'Océanie.

L'ONU veut protéger les Océaniens

Lors du Forum des Îles du Pacifique (FIP), en 2012, le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki Moon, énuméra les diverses contributions que son organisation apportait à l'Océanie. On en retiendra les principales.

La santé des Océaniens, habitants des îles au faible niveau de vie, est une préoccupation importante¹. L'ONU veut contrer l'extension du sida dans la

1. Il y a des groupes particulièrement vulnérables, notamment parce que la culture propre à certains territoires les marginalise: les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, et celles qui se considèrent comme lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, en questionnement ou intersexuées.

région au travers de l'ONUSIDA qui a son siège à Genève. Il y a, en effet, un développement inquiétant du sida à Fidji et en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG). Cette dernière a la plus forte prévalence au VIH en Océanie (0,5 % des adultes en 2012) et connaît une épidémie concentrée dans des groupes clés de la population et dans certaines zones géographiques². Le gouvernement semble hésiter à prendre les mesures adéquates. Plus de 30 000 personnes seraient infectées, avec une situation dramatique en PNG occidentale. En PNG, le nombre de cas de femmes torturées et/ou brûlées vives pour « sorcellerie » dans des affaires de maladies souvent liées au sida n'a cessé de grimper ces dernières années³.

Des États océaniques refusent d'admettre que le mal sévit chez eux et/ou négligent le dépistage et la prévention⁴ – au sens où les pays développés l'entendent – qui ne semblent pas faire partie de la culture régionale, comme du reste dans d'autres endroits du monde⁵.

La CPS et l'ONU – avec l'aide des ONG – se sont mobilisées contre le sida (mai et juin 2014) avec un programme de santé global. Par exemple, en juin 2014, une mission s'est rendue en PNG pour évaluer le problème. Le scénario pessimiste du développement d'une épidémie, comme dans le cas africain, semble s'éloigner. Les États du Pacifique ont relayé les efforts de l'ONU et ont élaboré un Programme commun pour la santé et le bien-être sexuel (juillet 2014). Ce document couvre la période 2015-2019. Sa mise en œuvre est financée par le Fonds pour la lutte contre le VIH et les MST en Océanie et au titre du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il a été approuvé par les ministres de la Santé des 22 États et territoires insulaires océaniques⁶.

La tuberculose continue à faire des ravages (notamment au Kiribati). L'OMS dispose d'un bureau régional aux Philippines qui concerne l'Océanie. Elle a lancé en 2006 un programme: « Halte à la tuberculose ». Son directeur, Mario Raviglione, avait constaté en 2010 que le programme portait déjà des fruits⁷. La lutte concerne aussi le paludisme qui touche encore les Îles Salomon, la PNG et le Vanuatu⁸.

Aux problèmes de santé, s'ajoutent les catastrophes naturelles (séismes, tsunamis, cyclones, inondations, changement climatique...). Le 1^{er} juillet 2015, un sommet régional s'est tenu à Auckland sous l'égide de l'ONU pour faire le point sur les aides humanitaires aux populations touchées et pour trouver les

2. *Chronique ONU*, n° 1-2011, mai 2011.

3. Reportage *Tahiti-Infos*, 22 avril 2015.

4. Le cas du Vanuatu fait l'objet d'une thèse soutenue à Aix-Marseille (13 février 2017) par Alice Serwy: « *AIDS IS HERE!* » *Prévenir les infections sexuellement transmissibles à Port-Vila*.

5. Article de l'hebdomadaire *Le Point* sur la conférence mondiale de Sydney, 25 juillet 2014. En Afrique du Sud, le président Thabo Mbeki avait nié le lien entre VIH et sida.

6. Voir le document de 72 pages sur <http://bit.ly/1Bg0sxn>

7. PopulationData.net, 17 novembre 2010.

8. D'après le Conseil Supérieur d'Hygiène publique de France, mise à jour 14 juin 2016.

moyens de mieux coordonner ces aides. Le cyclone Pam qui avait dévasté le Vanuatu le 13 mars précédent était dans tous les esprits⁹.

L'attachement de Ban Ki Moon à la COP 21 a fait l'objet de nombreux articles. Par exemple, montrant à quel point il tenait à un accord ambitieux, il assurait que l'ONU était prête à aider les pays :

Un accord substantiel sera le garant d'un présent et d'un avenir meilleurs. Il nous aidera à éliminer la pauvreté. À assainir l'atmosphère et à protéger les océans. À améliorer la santé publique. À créer des emplois et à promouvoir l'innovation dans le respect de l'environnement. Et il nous aidera à nous rapprocher plus vite de tous les objectifs de développement durable. C'est pourquoi l'action climatique me tient tant à cœur¹⁰.

L'entente a été parfaite entre le Secrétaire général et le président Hollande qui s'était fait le porte-parole des micro-États d'Océanie, premiers concernés par le réchauffement¹¹.

L'ONU veut également protéger les individus et les peuples. Conformément à sa Charte, elle entend lutter contre les violations des droits de l'homme, notamment aux Salomon en liaison avec des ONG. Ainsi, dans une séance du Conseil des droits de l'homme¹² (Genève, 25 janvier 2016), la Suisse s'est inquiétée de leur violation par certaines entreprises forestières et par l'implication d'enfants dans les conflits armés¹³. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme cohabite avec le Conseil des droits qui a mis en place des « procédures spéciales ». Entendons par ces dernières des procédures étudiant les violations des droits soit dans des domaines spécifiques (la liberté d'opinion et d'expression ou les formes modernes d'esclavage), soit en visitant tel ou tel pays. Nauru a refusé ces visites¹⁴. C'est ainsi que le Haut-Commissariat aux réfugiés s'inquiète régulièrement du sort des réfugiés dans les camps de Nauru (environ 400 personnes) et Manus (environ 800), installés à la demande de l'Australie pour y garder les migrants dont le pays ne veut pas, en attendant une hypothétique solution aux problèmes individuels. L'Australie a toujours rejeté les accusations d'*Amnesty International* au sujet de traitements s'apparentant à de la torture¹⁵. Le Gouvernement de PNG a décidé de fermer le camp qu'il juge « illégal » et l'Australie s'est rangée à cette décision¹⁶. Il semblerait qu'un accord avait été conclu avec le président Obama afin que les États-Unis accueillent les réfugiés, ce que le président Trump a jugé comme contraire aux intérêts de son

9. *Flash d'Océanie*, 1^{er} juillet 2015.

10. *Afriki Presse*, 20 novembre 2015.

11. Voir les déclarations du président Fritch, *Tabiti-Infos*, 25 novembre 2016.

12. Le Conseil des droits de l'homme a été créé le 15 mars 2006 et c'est un organe subsidiaire de l'AG de l'ONU.

13. Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations unies, www.dfae.ad-min.ch/geneve

14. *Revue internationale des Droits de l'Homme*, n° 2, février 2011.

15. *Tabiti-Infos*, 18 octobre 2016.

16. *La Croix*, 18 août 2016.

pays (entretien avec Malcolm Turnbull du 28 janvier 2017)¹⁷. Cependant, la fermeture du camp est toujours prévue en octobre 2017 et le gouvernement australien versera plus de 62 millions d'euros de compensation à près de 2 000 réfugiés¹⁸.

L'ONU se préoccupe du sort des femmes souvent soumises à des violences domestiques ou autres et à des viols et tentatives de viol. Ces dernières violences causeraient chez les femmes entre 14 et 55 ans des dégâts plus importants que cancers, paludisme, accidents de la route et guerres réunis. C'est pourquoi l'ONU a adopté une Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination faites aux femmes, fin 1979, et entrée en application en 1981. Le royaume des Tonga ne l'a pas signée, notamment en raison de l'opposition des Églises¹⁹. De nombreux États n'ont pas adopté de dispositions juridiques spécifiques sur les violences faites aux femmes. L'Unicef a un bureau à Fidji et défend les droits des enfants, parfois engagés dans des guerres civiles (Salomon), réduits très tôt à l'état de serviteurs ou à la prostitution et qui constituent d'importantes proportions parmi les réfugiés. L'Unicef s'est particulièrement préoccupée du manque d'eau potable dans de nombreux États ou territoires océaniques, ce qui met en cause la santé des enfants²⁰. Elle tente de protéger les enfants du sida et d'autres maladies par la vaccination, encore insuffisante dans la région, et veut promouvoir toutes sortes de préventions par l'éducation, des filles notamment.

L'ONU veut également défendre les peuples minoritaires (voir plus loin le Comité de décolonisation). Le 13 septembre 2007, elle adopta la Déclaration des droits des peuples autochtones affirmant les droits à réparation et à autodétermination pour les 370 millions d'autochtones dans le monde. Les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'y opposèrent alors qu'ils sont concernés en Océanie. Le texte n'ajoutait pas grand-chose aux dispositions générales sur les droits de l'Homme ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais il précisait quelques points afin d'attirer l'attention de certaines grandes puissances, voire d'États ne jouant pas un grand rôle international, sur le sort de certaines minorités, en l'espèce les peuples autochtones. Le Secrétaire général de l'ONU affirma le 12 mai 2014 que « les populations autochtones continuent de subir des discriminations qui ont des conséquences terribles pour leurs langues, leurs terres et leur participation à la vie économique ». En réponse à ces constatations, des personnalités néo-zélandaises ont insisté pour que les populations non autochtones reconnaissent les cultures maories²¹.

Pour protéger les cultures et l'environnement des peuples, l'Unesco a inscrit au patrimoine matériel mondial de l'humanité la Grande barrière de corail,

17. RTL infos, 2 février 2017.

18. *Le Monde*, 14 juin 2017.

19. *Radio New Zealand*, 16 juin 2015.

20. Communiqué de presse Unicef, 20 mars 2014.

21. *Tabiti-Infos*, 16 mai 2014.

le parc Kakadu, le mont Uluru et l'Opéra de Sydney en Australie, East Rennell qui est le plus grand atoll du monde (aux Salomon), les îles Phoenix au Kiribati, le lagon de Nouvelle-Calédonie et le Tongariro Park en Nouvelle-Zélande. La Polynésie française espère faire inscrire les Marquises et le *marae* de Taputa-puatea. Les dessins sur le sable au Vanuatu sont inscrits au patrimoine immatériel. L'Unesco dispose d'un bureau à Apia à partir duquel a été élaboré le *Pacific Education Development Framework* pour 2009-2015²². En Océanie comme ailleurs, l'idée est de promouvoir un enseignement destiné à tous et performant en aidant les Gouvernements à élaborer des plans. Partant de l'idée d'éducation, l'Unesco empiète ou collabore avec les autres institutions comme l'OMS ou l'Unicef par exemple.

Les peuples autochtones d'Océanie ayant un besoin vital de l'océan, l'ONU entend protéger ce dernier dans la continuité du Réseau des océans et des zones côtières créé en 2003²³.

Les populations océaniques ne sont pas à l'abri de famines et surtout de malnutrition (les problèmes d'obésité sont dramatiques dans certains pays). Connu sous le sigle FAO, *The Food and Agriculture Organisation* cherche à faire adopter des pratiques durables dans les domaines de l'agriculture, de l'exploitation forestière et des pêches. Même si elle ne distribue pas d'aide alimentaire, sa devise est « *Fiat panis* ».

Pour montrer à quel point l'ONU entend s'engager en Océanie, une déclaration commune de son Secrétaire général et des dirigeants du FIP renforce ce qui précède. Voici quelques extraits :

Le Secrétaire général et les dirigeants du Forum ont évoqué les défis auxquels sont confrontés les archipels du Pacifique, soulignant le rôle que le système des Nations unies pouvait jouer pour les relever [...]

Les parties ont reconnu les vulnérabilités particulières et uniques et les besoins en matière de développement de ces États [...] Elles ont rappelé que les changements climatiques, l'acidification des océans et la montée du niveau des mers constituaient les plus grandes menaces au bien-être, à la sécurité et au niveau de vie des populations du Pacifique.

Elles ont réitéré l'importance d'une coopération renforcée [dans] la prévention des conflits et le maintien de la paix, en s'inspirant des expériences positives des Salomon, de Bougainville et de PNG [...] Elles ont réaffirmé l'importance d'assurer une présence renforcée de l'ONU, particulièrement au niveau de chaque pays de la région²⁴.

Les mesures de protection des Océaniens s'accompagnent de fonds qui devraient apporter un soulagement à certaines populations défavorisées. Ainsi, le programme pour le développement (PNUD) présidé depuis 2009 par

22. Voir www.unesco.org/apia

23. Conseil économique et social de l'ONU, session du 9 au 20 mai 2016.

24. Communiqué en marge de la 67^e session de l'AG de l'ONU, octobre 2012.

l'ancienne Premier ministre néo-zélandaise, Hélène Clark, tente de promouvoir la démocratie, la gestion durable des ressources et le développement humain. Par exemple, à Tokelau (moins de 1 200 habitants), le PNUD a financé la mise en place d'une administration autonome, a participé au développement des communications et à la gestion de l'environnement.

Cependant, le PNUD s'inquiète du classement des pays océaniques dans l'Indice de Développement humain (IDH). En 2015, sur 177 pays le classement n'est guère brillant : Fidji (90^e), Tonga (100^e), Samoa (105^e), Vanuatu (134^e), Salomon (156^e). Depuis dix ans, le recul est quasi général.

Le PNUD dispose d'agences comme le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires qui est intervenu après le tsunami ayant frappé les Samoa américaines en 2009. Cette politique d'aide au développement est également réalisée par le biais de programmes ou d'actions spécifiquement consacrés au Pacifique, dont est chargée la Commission Économique et Sociale de l'ONU pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) qui a un centre directement consacré au Pacifique²⁵.

Les diverses organisations de l'ONU agissent généralement de concert et disposent de personnels et de fonds dont l'efficacité peut faire l'objet de critiques comme l'ensemble de l'organisation²⁶.

Le rôle fondamental de l'ONU

Sans revenir sur les circonstances qui ont justifié la création de l'ONU, il reste une évidence : elle s'attache à défendre les causes difficiles. En ce domaine, l'Océanie est souvent concernée.

La Charte (26 juin 1945) reconnaît le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (art. 1 alinéa 2). Elle exige le respect des droits de l'homme sans distinction de race, de sexe ou de religion (alinéa 3). Particulièrement intéressant pour les micro-États de la région est l'art. 2 alinéa 1 qui proclame l'égalité souveraine de tous les États. Quant à l'art. 55-1 qui prétend favoriser l'essor du niveau de vie et l'emploi, il est particulièrement bienvenu là où la réalité contredit le mythe du paradis terrestre. L'art. 73 concerne les territoires non autonomes. Les « puissances administrantes » doivent mettre en avant le principe de « la primauté des intérêts des habitants de ces territoires ». Ces puissances ont une « mission sacrée » : assurer la prospérité des populations dont elles ont la charge grâce à l'instruction qui respecterait les cultures, grâce à une volonté de préparer ces populations à avoir leurs propres institutions et grâce à des « mesures constructives de développement ». Toutefois, c'est l'une des caractéristiques de l'ONU que de laisser la porte ouverte à des objectifs ambitieux et de la refermer en permettant aux États de ne pas les appliquer en tout ou partie. Il en va

25. Entretien avec Nathalie Mrgudovic.

26. Voir l'intervention au colloque de K-G. Giesen sur les effets négatifs de l'aide au développement en général.

ainsi de l'art. 2-7 qui énonce que: « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État... ».

Cependant, « la force des choses », comme disait de Gaulle, fit que l'ONU prétendit peu à peu étendre son contrôle sur les situations qui constituaient une menace pour la paix en donnant de cette dernière une acception toujours plus large, notamment en matière de décolonisation. Si une présence coloniale menaçait la paix d'une région, alors l'ONU adoptait des résolutions recommandant aux puissances administrantes de parachever le processus de décolonisation. C'est notamment ce qui explique la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes en 1986²⁷.

On en arrive donc à l'une des problématiques qui a fait couler beaucoup d'encre depuis que Bernard Kouchner a rendu populaire la notion de droit d'ingérence humanitaire²⁸. Cette dernière expression a été rebaptisée « refus du droit à l'indifférence » ou à l'occasion de l'intervention en Libye (résolution 1973 de 2011) « devoir de protéger ». Nous ne chercherons pas à trancher entre les juristes internationaux, nous contentant de renvoyer à trois articles significatifs²⁹. Il est pourtant notable que l'ONU intervient dans différentes situations lorsque les États sont défaillants. Dans la déclaration commune du SG et du FIP citée plus haut, il est clair que les allusions aux Salomon, à Bougainville et à la PNG font état d'interventions bien connues³⁰. Ainsi, à propos des Salomon, lors du débat général de l'AG de l'ONU, le 27 septembre 2010, on lit que des observateurs ont supervisé les élections nationales sous la coordination du Bureau des Affaires politiques de l'ONU et du PNUD.

La politique onusienne en Océanie montre sa complexité. Si elle est fidèle à la Charte, elle a des devoirs envers les populations de la région, mais dans le respect théorique de l'art. 2-7. Cependant, les « devoirs » risquent de contenir une quasi-nécessité d'intervenir dans la politique intérieure des États indépendants ou dans les territoires dépendants des puissances administrantes. L'ONU a aussi besoin de réaliser ses ambitions, surtout lorsqu'il s'agit de faire appel à des hommes qui intégreraient les forces d'intervention ou d'interposition. Elle trouve en Océanie les hommes dont elle a besoin.

27. Regnault J.-M., *L'ONU, la France et les décolonisations tardives*, Éditions des Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2013.

28. En réalité, en 1987, il n'avait pas utilisé cette expression, mais avait demandé que fussent reconnus « le droit des victimes à l'assistance humanitaire et l'obligation des États d'y apporter leur contribution ».

29. Sandoz Y., « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 31 août 1992. Jeangène Vilmer J.-B., « Intervention en Libye: ni droit d'ingérence, ni désintéressement », *Le Monde*, 28 mars 2011.

30. Regnault J.-M., « Un espace d'instabilité méconnu, le Pacifique insulaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2005, p. 26-27.

L'ONU, entre protection, ingérence et/ou convoitise des Océaniens

Sur plusieurs points la position de l'ONU se situe sur un terrain mal délimité entre les termes ci-dessus. Deux exemples sont significatifs : le nucléaire et la décolonisation.

La résolution 913 (X) du 3 décembre 1955 créa le Comité scientifique sur les effets ionisants résultant des essais nucléaires. En 1957, devint opérante l'Agence internationale pour l'énergie nucléaire (AIEA) sous égide de l'ONU. Elle prônait l'utilisation de l'atome à des fins pacifiques. À partir de 1968, avec le traité de non-prolifération des armes nucléaires, elle supervisa l'application du TNP³¹.

Dans le domaine nucléaire aussi, l'ONU alla au-delà de la lettre de sa mission. Le 2 novembre 1972, l'AG approuva un texte néo-zélandais et australien sur l'arrêt des essais nucléaires et – le 8 décembre suivant – la Quatrième Commission demanda l'arrêt des essais dans le Pacifique Sud. La France était évidemment visée. Cependant, après l'arrêt définitif des essais français et la signature du traité de Rarotonga en 1996, la France redevint fréquentable³² tant auprès des Océaniens qu'auprès de l'AIEA. À la demande de la France, cette dernière envoya une mission d'expertise à Moruroa (1998). Or, avec le recul, ses conclusions (présentées en avant-première à l'université de la Polynésie française, le 2 juin 1998) peuvent paraître surprenantes. L'Agence avançait en effet que les retombées des essais relevaient d'une quasi-innocuité. Il n'était pas nécessaire de prolonger la surveillance des atolls, ce qui scandalisa les antinucléaires de l'époque³³... Ainsi, voulant s'assurer que les Océaniens étaient protégés, l'AIEA ne fit que retarder la prise de conscience de la France et des Polynésiens. Un livre récent met d'ailleurs en cause le rôle de l'ONU dans l'occultation des dangers des radiations³⁴. Aujourd'hui, la quasi-totalité des responsables politiques polynésiens demandent réparation pour les dégâts causés par les essais. Le président de la République a admis que ces derniers avaient eu un impact environnemental et provoqué des conséquences sanitaires, sans compter les bouleversements sociaux notamment lors de leur arrêt en 1996 (discours de Papeete, 22 février 2016).

Autre problème mal délimité : celui de la décolonisation. La Charte avait été claire sur les principes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la pri-

31. Le Guelte G., *Histoire de la menace nucléaire*, Paris, Hachette, 1997, en particulier les p. 35 et 61-64.

32. Regnault J.-M., « La question nucléaire dans le Pacifique Sud. Travailisme, syndicalisme et Églises océaniques dans les relations internationales » (en collaboration avec Paul de Deckker), in *Revue d'Histoire Diplomatique*, 2003, n° 1, p. 63 à 81.

33. Voir sur le site de l'Assemblée de la Polynésie française, la partie consacrée à www.moruroa.org

34. Lenoir Y., *La comédie atomique. L'histoire occultée des dangers des radiations*, Paris, La Découverte, 2016, 320 p.

mauté des intérêts des habitants des territoires non autonomes, (voir plus haut). Elle avait dévolu une « mission sacrée » aux puissances administrantes: favoriser la prospérité des populations des territoires qui ne s'administrent pas complètement elles-mêmes.

La Charte ne prévoyait pas l'indépendance des territoires non autonomes, mais seulement une évolution vers l'auto-administration. De plus, les puissances administrantes étaient à l'abri de tout contrôle (pas de missions de visite, pas de réception de pétitions...) et de toute sanction, conformément à l'art. 2-7 qui n'autorisait pas l'ONU à intervenir dans les affaires intérieures d'un État, lequel État était quasiment le seul à juger si tel ou tel problème relevait de ses affaires intérieures, ce dont la France profita, notamment à l'égard de ses possessions d'Océanie. Cependant, l'évolution fut rapide et, dès la 5^e session, « l'ONU était devenue un forum où s'exerçait sur les puissances administrantes qui tardaient à décoloniser, une pression constante, mais mal organisée³⁵ ». L'argument avancé était celui de la paix menacée.

Avec la Guerre froide, deux mouvements contradictoires se développèrent. D'une part, la peur de l'expansion du communisme par le biais des populations des territoires non autonomes amena les puissances administrantes à se raidir et à combattre toute contestation. D'autre part, l'ONU voulut définir des critères déterminant si un territoire était ou non autonome³⁶. Au moment où de nombreux territoires devinrent indépendants, au début des années soixante, l'ONU condamna sans nuance le colonialisme par les résolutions 1514-XV et 1541-XV en décembre 1960. Dans la foulée fut créé le Comité de décolonisation (1961). Actuellement, sur dix-sept pays inscrits sur la liste des territoires non autonomes, six appartiennent à la région océanienne: à titre anecdotique il y a Pitcairn et Tokelau dont la population s'est prononcée contre l'indépendance mais en approchant la barre des 66,66 % requis, puis les Samoa américaines, Guam, la Nouvelle-Calédonie (depuis 1986) et la Polynésie française (2013).

Cependant, le but du Comité n'est pas uniquement de permettre à des Territoires de devenir souverains, l'objectif est de « décoloniser ». Certes, ce mot peut être interprété de multiples façons, mais le Comité cherche des critères « objectifs³⁷ » à la dépendance coloniale et propose de les corriger. De plus, des institutions spécialisées de l'ONU viennent en aide aux Territoires qui sont encore considérés comme relevant d'un processus de décolonisation. Le problème est celui du respect de la souveraineté d'un État qui prétend avoir fait preuve de décolonisation, comme la France, et du respect du suffrage universel des populations des territoires concernés. Le cas de la Polynésie française qui, le 17 mai 2013, fut réinscrite sur la liste des territoires non autonomes est éclairant. La

35. Barbier M., *Le Comité de décolonisation de l'ONU*, Paris, LGDJ, 1974, (p. 11, préface de Pierre Gerbet).

36. Par exemple la résolution 334 (IV) du 2 décembre 1949.

37. Ces critères sont battus en brèche par les puissances administrantes (comme la France et les États-Unis).

France vit là « une ingérence flagrante, une absence complète de respect pour les choix démocratiques des Polynésiens » alors que les élections territoriales avaient accordé quelques jours plus tôt une large majorité aux partis autonomistes, ce qui, en Polynésie, signifie des partis qui souhaitent garder des liens forts avec l'Hexagone. Cette argumentation a été constamment reprise par la diplomatie française et par les hauts-commissaires en poste à Papeete³⁸. Avancer le fait que les indépendantistes sont minoritaires, donc n'auraient pas un mandat populaire pour faire réinscrire leur pays, c'est ignorer des points fondamentaux défendus par l'ONU qui considère qu'en situation coloniale, la population n'est pas consciente de son degré de sujétion (ou ne peut pas l'exprimer). L'ONU tente de faire pression sur l'État de tutelle afin qu'il corrige cette domination (sans forcément aboutir à l'indépendance) et propose d'entreprendre une campagne d'explications afin que les populations prennent conscience de cette domination.

Quand la France et beaucoup d'autonomistes polynésiens raisonnent à partir de résultats électoraux, l'ONU et les indépendantistes considèrent avant tout le poids de l'histoire : l'apport démographique de la colonisation qui a fait de l'autochtone un minoritaire et un exclu, qui a permis l'encadrement de la société par des alliés des colonisateurs, une éducation orientée, une acculturation des peuples, l'exploitation économique et parfois une présence militaire redoutable... Autrement dit, l'ONU entend protéger certains peuples d'Océanie de la sujétion, de la confiscation de leurs richesses potentielles, même si ces peuples rejettent l'intervention de l'ONU. On pourrait alors retrouver le terme d'ingérence déjà évoqué.

Le Comité ne manque pas de moyens pour évaluer le degré d'autonomie d'un territoire. Il peut exiger que les puissances administrantes fournissent des renseignements et acceptent des missions de visites et enquêtes, mais sans pouvoir de contrainte. Pendant les séminaires ou réunions, il auditionne des pétitionnaires et des observateurs et organise des débats contradictoires.

L'ONU et son Comité de décolonisation n'ont pas les œillères qu'on leur prête parfois. Avant de statuer, ils laissent la porte ouverte à la discussion en invitant la puissance administrante à s'expliquer. Dans un projet de résolution, fin juin 2016, le Comité de décolonisation reconnaît que « les spécificités et les aspirations du peuple de Polynésie française exigent une approche souple, pragmatique et novatrice des formules d'autodétermination ». Il invite aussi des « représentants des territoires » à présenter les « vœux et les aspirations des peuples ». De plus, l'ONU ne se borna pas à la résolution 1541 de 1960 qui proposait trois options à la décolonisation :

indépendance, association ou intégration dans un État. La résolution 2625-XXV du 24 octobre 1970 ajouta une autre possibilité :

38. Dans le n° 325 de *Tahiti Pacifique Hebdo* (6 au 12 mai 2016), le haut-commissaire Lionel Beffre déclarait : « L'ONU méconnaît les choix démocratiques faits par les Polynésiens. »

tout statut librement décidé par un peuple. Ainsi, l'imagination, la créativité institutionnelle, la prise en compte des problèmes particuliers de tel ou tel territoire permettraient de sortir de la rigidité idéologique. C'est dans cette voie que la Nouvelle-Calédonie s'est engagée, surtout depuis l'Accord de Nouméa³⁹, avec le soutien de l'ONU au processus en cours.

L'ONU n'est pas un acteur indépendant par rapport aux acteurs de la scène internationale. L'ONU et ses instances ne sont que des instruments parmi d'autres, aux mains, la plupart du temps, des grands États membres⁴⁰. Le réseau diplomatique de telle ou telle grande puissance peut peser sur les débats de façon inattendue, le marchandage étant de règle entre États. L'ONU étant souvent dépourvue d'armes juridiques pour contraindre à la décolonisation, c'est la pression politique qui l'emporte, laquelle est soumise aux aléas des coalitions, des intérêts divers et réactions des populations intéressées elles-mêmes.

Les résolutions des AG montrent à la fois la volonté de se placer dans la lignée des résolutions de 1960, mais aussi d'examiner « d'autres possibilités » (Résolution 65/116 du 10 décembre 2010). Autant dire que le surplace comme le progrès ou encore l'interventionnisme sont possibles. De plus, si l'ONU a pour vocation de défendre les causes difficiles, notamment celles des peuples qui réclament leur indépendance, elle reste singulièrement muette sur certains cas. Nathalie Mrgudovic s'étonne ainsi que depuis quarante ans l'ONU ignore les questions de la Papouasie occidentale et de Bougainville⁴¹.

L'ONU convoiterait-elle le sang des Océaniens afin de l'aider à accomplir ses missions sur les théâtres d'opérations où elle doit garantir la paix et s'interposer entre les belligérants? Il est vrai que les Océaniens sont nombreux dans les forces onusiennes (Australiens, Néo-Zélandais, Fidjiens...). Ces derniers semblent se tailler une part importante dans les forces d'intervention. Par exemple, ils étaient 562 au Golan en juillet 2013. La presse internationale avait évoqué le cas des 45 casques bleus fidjiens capturés sur le plateau syrien par Al-Nosra⁴². Cependant, le recrutement se fait à partir de démarches volontaires et les dollars US versés par l'ONU peuvent encourager les candidatures, voire des pressions des États océaniques.

Enfin, si les grandes ou moyennes puissances s'intéressent à l'Océanie (voir les nombreuses interventions au colloque), c'est aussi dans un but bien précis. Puisque l'article 2-1 de la Charte considère que tous les États sont égaux quelle que soit leur démographie, les micro-États comptent dans les votes importants à l'AG. Une dizaine de ces micro-États savent habilement monnayer leur vote à l'ONU.

39. Fayaud V., Regnault J.-M., (dir.), *Nouvelle-Calédonie, 20 années de concorde (1988-2008)*, SFHOM, Paris, 2008, 228 p.

40. Bertrand M., *L'ONU*, collection « Repères », La Découverte, 2004, p. 45.

41. Mrgudovic N., « L'ONU et l'Océanie, quels territoires, pour quelle décolonisation », in Faberon J.-Y., Fayaud V., Regnault J.-M., *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, PUAM, 2011, p. 379 à 388.

42. *Le Monde* annonce leur libération, n° du 11 septembre 2014.

Par exemple, le 29 novembre 2012, Nauru, Marshall, Micronésie, Palau ont voté contre l'admission de la Palestine comme État observateur à l'ONU (pour suivre les États-Unis) alors qu'il n'y a eu en tout que 9 votes contre. Nouvelle-Zélande et Salomon votent pour, tandis que l'Australie, Tonga, Fidji, PNG, Samoa et Vanuatu s'abstiennent.

Conclusion

L'ONU ne néglige nullement l'Océanie. Elle s'en préoccupe même dans la mesure où la fragilité géographique de la région peut annoncer les problèmes que le monde ne manquera pas de devoir affronter prochainement. Elle le fait à sa manière, parfois bureaucratiquement, parfois diplomatiquement, parfois poussant le plus loin possible ses interventions dans le cadre de la Charte si complexe et susceptible d'interprétations diverses.

Comment les responsables politiques et les populations ressentent-elles les démarches onusiennes? Sur le plan politique, c'est plutôt contrasté. La France a fini par approuver et soutenir l'intervention de l'ONU en Nouvelle-Calédonie, mais rejette « l'ingérence » de l'ONU en Polynésie française. Sur le Caillou, même les « loyalistes » comme on appelle ceux qui refusent l'indépendance reconnaissent le côté positif de l'ONU dans le règlement du problème calédonien⁴³. En Polynésie française, seuls les partis indépendantistes et leurs alliés défendent les démarches de l'ONU qu'ils ont contribué à favoriser. Sur les plans sanitaire, humanitaire, éducatif, culturel, économique et social, les aides de l'ONU sont-elles seulement connues des populations autochtones? On peut en douter. Quand bien même elles en auraient entendu parler, elles pourraient douter de leurs bienfaits, parfois de façon ingrate il est vrai. Qui saura que grâce à l'OMS, il aurait échappé trois ans plus tôt au sida?

D'une façon générale, pourrait s'appliquer en Océanie la sentence terrible d'Achille Mbembe, théoricien camerounais du post-colonialisme, à savoir qu'aucun pays au monde ne s'est développé avec l'aide au développement ou avec la gestion humanitaire d'un problème⁴⁴.

Une question reste donc ouverte: puissance ou impuissance du « Machin » en Océanie?

43. Lors du séminaire du Comité de décolonisation qui s'était tenu à Nouméa, le 20 mai 2010, le président Gomès se réjouit de ce que le séminaire fut (« pour nous » dit-il) une « source d'inspiration sur la voie de la décolonisation ».

44. Voir la participation d'A. Mbembe au livre dirigé par Chrétien J-P., *L'Afrique de Nicolas Sarkozy: un déni d'histoire*, Karthala, 2008. Sékou Chérif Diallo, « L'aide publique au développement n'aide pas l'Afrique », 15 décembre 2015, site AfriqueSociologie.com

Abstract: UN: Between protection and covetousness of Oceanians and Oceania

Even unrecognized by the general public, UN assistance to Pacific populations is important. It focuses on populations' health (fight against AIDS, tuberculosis and malaria). It provides relief in the event of natural disasters. The organization is concerned about climate change that will affect the Pacific Islands first. The United Nations intends to be at the forefront in defending human rights, refugees, abused women and children. It wants to defend indigenous peoples, in particular by protecting their cultures and their various heritages. Special funds (such as UNDP) are to contribute to economic and social development. The various UN agencies and NGOs are working together to achieve these goals.

The fundamental role of the United Nations is to defend difficult causes, but it is hampered by article 2-7 of the Charter which prevents it from acting if the administering Powers or States oppose it. However, by interpreting the Charter extensively, it has been able to take positions on nuclear tests or decolonization that have annoyed certain powers. Nevertheless, the various UN institutes and agencies have not always defended populations threatened by nuclear fallout or colonization (eg in Western PNG). The work of the UN lies in an unstable balance between protection, interference and covetousness. It is not certain that the Pacific populations perceive what the UN is giving them, whether the information is circulating badly, or that the funds are not necessarily used in the interest of the populations themselves. As in Africa, in Oceania no country really develops itself with development aid or with the humanitarian management of calamities.



La Passion – Clipperton: l'île de toutes les passions et convoitises

Christian Jost

Université de la Polynésie française, Centre de Recherche Insulaire et Observatoire de l'Environnement (CRIOBE), USR 3278 CNRS – EPHE

L'île française de Clipperton, désormais *La Passion* ou *La Passion – Clipperton*¹, est un cas d'étude unique par son histoire mouvementée, par ses singularités géographiques, ses ressources et par les passions qu'elle a toujours suscitées. Rattachée un temps aux Établissements français d'Océanie, elle est administrée par le Haut-commissaire de la République en Polynésie française (HCR-PF) et bien qu'isolée aux confins orientaux du Pacifique tropical, elle fait partie des marges océaniques.

Héritage inutile, confetti d'Empire sans intérêt, caillou stérile à donner à qui en voudra, disent certains, cette île suscite pourtant bien des convoitises. La Passion a connu des périodes d'intérêt économique, de positionnements stratégiques et d'engouements scientifiques, espacées de phases d'oubli et d'abandon complets. Aux convoitises étrangères qui se sont traduites par des occupations militaires et civiles plus ou moins longues ont répondu des missions d'affirmation de la souveraineté française et des missions plus courtes de surveillance et de police des mers. Ces dernières doivent décourager les visites.

Seul atoll du Pacifique oriental, l'île n'offre que 170 hectares de terres émergées, mais confère à la France une souveraineté sur 435 000 km² de zone marine, soit plus que les 345 000 km² de ZEE de la métropole. Les convoitises relèvent ainsi des ressources qu'abrite sa zone marine, mais aussi de sa position stratégique face au Mexique et à sept jours de mer de San Diego (États-Unis d'Amérique).

1. Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, Art. 9, le 24 novembre 2016.

Les convoitises de l'histoire: souveraineté et ressources

La Passion, son nom seul peut inviter à bien des rêves et susciter des envies. C'est le français Michel Dubocage, commandant la frégate *La Découverte*, qui naviguait vers la Chine pour y faire négoce, qui la baptisa ainsi parce qu'il la découvrit le Vendredi Saint 3 avril 1711. Le nom de Clipperton lui vient du flibustier anglais, John Clipperton, qui aurait croisé l'île vers 1704 sans toutefois qu'aucune trace écrite n'en fasse foi. Ce nom lui reste attaché probablement en raison de la légende d'un trésor enfoui que le capitaine du *Kinkora*, échoué sur l'île en 1897, lança à ses hommes pour les occuper en l'attente de secours. Il y a d'autres trésors à chercher que ceux des pirates: ceux d'un écosystème unique au monde et ceux des traces d'un passé à redécouvrir, voire d'autres à découvrir. Il y a bien des restes sur cette île qui témoignent des drames, de l'âpreté de la vie et des occupations épisodiques. Un inventaire précis en a été réalisé lors des deux dernières expéditions *Passion 2013* et *Passion 2015* conduites par l'auteur, mais ne pourrait-il y avoir également des restes enfouis d'un passé plus lointain comme ceux d'un passage de Polynésiens qui auraient fait étape à La Passion durant leur fantastique conquête du grand océan vers les Amériques?

En ce XIX^e siècle de recherche de nouveaux territoires et ressources, Clipperton n'échappe pas à la préemption, et, inoccupée, elle est une proie facile. La convoitise a d'abord été attisée par ses ressources en guano qui ont conduit à la prise de possession française en 1858 par Le Coat de Kerveguen qui en déposa l'acte auprès du Consul de France et du Gouverneur de Hawaii². La France renonçant à en exploiter la ressource, c'est l'Américain Frédéric Permien qui débarque le 4 juillet 1892 pour en prendre possession au nom des États-Unis d'Amérique en s'appuyant sur la loi « *Guano Islands act* ». L'*Oceanic Phosphate Company* exploite le guano de 1892 à 1897, année de l'arrivée des Mexicains. Malgré l'envoi par la France du croiseur-amiral *Dugay-Trouin* qui réaffirme la souveraineté française le 24 novembre 1897, une canonnière mexicaine, la *Democrata*, débarque le 13 décembre une garnison de soldats pour affirmer à son tour la souveraineté du Mexique, prétendant que Clipperton fait partie de l'archipel des Revillagigedo. En 1905, le *Korrigan II* amène le lieutenant mexicain Ramon Arnaud, un sergent, dix soldats et leurs familles, rejoints par une soixantaine d'ouvriers italiens. Après les troubles de la Révolution mexicaine les ravitaillements s'espacent jusqu'à une dernière visite en 1914. C'est alors le drame des « Oubliés de Clipperton » qui meurent du scorbut et dont il n'y eut que onze survivants. Ces vingt années furent la plus longue occupation de l'île.

Le conflit de souveraineté entre la France et le Mexique, porté en 1909 devant la Cour de La Haye, s'achève en 1931 après l'arbitrage en faveur de la France du roi d'Italie Victor-Emmanuel III. Le 26 janvier 1935, l'île est une seconde fois déclarée possession française par le Lieutenant Gauthier du croi-

2. Cette prise de possession fut également publiée les 18 et 26 décembre 1858 dans le journal *The Polynesian*.

seur *Jeanne d'Arc*. En 1944 les États-Unis d'Amérique l'occupent un an pendant la Guerre du Pacifique, malgré les protestations du général de Gaulle. Les innombrables vestiges de matériel militaire, les munitions abandonnées, la piste d'aviation nivelée et les épaves sont autant de marques de ce passage parmi les plus destructeurs de l'histoire de l'île.

Militaires seront aussi les cinq Missions Bougainville qui occupèrent l'île de 1966 à 1968, sur ordre du Général, pendant les premiers essais nucléaires à Moruroa. Plus longue occupation française, elle n'eut pour but que « d'assurer la présence française », « d'installer une station météorologique » et, officieusement, de « mesurer la radioactivité³ ».

Si le Gouvernement mexicain ne revendique plus officiellement la souveraineté sur l'île, certains groupes politiques et de puissants hommes d'affaires, notamment du cartel de la pêche, continuent de réclamer la « rétrocession » de l'île au Mexique arguant de l'antériorité de découverte par les galions espagnols⁴. En 2004, le film « *Clipperton, isla de la Pasión* » produit par le riche homme d'affaires Manuel Arango, tente à son tour de démontrer que l'île est mexicaine⁵. En janvier 2017 un bateau mexicain débarque clandestinement un équipage pour commémorer le Centenaire du sauvetage des derniers « Oubliés de Clipperton⁶ ». Ils y découvrent deux croix sur deux tombes récentes apparemment mexicaines. L'île est en effet bien souvent visitée clandestinement. Les divergences de vues entre les deux pays portent aujourd'hui plus sur la zone marine que sur l'île même.

Les convoitises économiques et géostratégiques

Stratégique et convoitée, La Passion – Clipperton l'a été et le reste du fait de sa position géographique, de son habitabilité et surtout de sa vaste zone marine.

Par 109°12' W et 10°17' N, elle se situe à un peu moins de 1 100 km de la côte continentale, du plus grand port industriel du Mexique, celui de Manzanillo, sur les routes de navigation entre les Amériques et l'Asie et entre la Colombie et le Mexique. En position d'observatoire des routes des grands cargos et des navires de pêche œuvrant dans cette zone, elle est un point fixe isolé, non surveillé, qui permet aussi des transferts clandestins de marchandises illicites. Les ballots de cocaïne récoltés sur les plages en 2005 et en 2015, certes probablement « tombés du bateau », les interventions de la Marine nationale

3. Ordre de mission et communications personnelles des « anciens » des missions Bougainville.

4. Avelar Miguel G., *Clipperton, isla mexicana*. Mexico, Fondo de cultura economica, 8 cartes, 1992, 249 p.

5. Amram R., Armendáriz P., Arango M., *Clipperton, isla de la Pasión*. Mexico, D.F. : Mexico Antiquo, ©2003 réédité 2004, Vidéo DVD 40".

6. Information d'un de nos observateurs de l'ONG « Clipperton – Projets d'Outre-mer » CPOM.

française sur des « *go-fast* » auxquelles nous avons pu assister dans le corridor de circulation entre la Colombie et le Mexique, le débarquement d'hommes en armes⁷, n'en sont que le sommet de l'iceberg.



La position de Clipperton dans le plan équatorial en fait aussi un atout potentiel important pour la conquête spatiale. Lors des premiers lancements de la fusée Ariane 5, la capsule ARD de la fusée était récupérée entre les Marquises et Clipperton et l'atoll avait fait l'objet en 1995 d'une étude confiée par la France à la Nasa en vue de l'implantation d'antennes relais pour le suivi des vols, projet qui fut finalement réorienté. Dans ce domaine hautement technologique, elle pourrait même s'avérer être un des meilleurs sites au monde pour l'implantation d'un ascenseur spatial sur lequel travaille déjà le CNES⁸.

L'atoll est habitable et l'a démontré par les occupations passées⁹. Si sa surface ne se trouve qu'à 2 mètres en moyenne au-dessus de l'eau, hormis le Rocher, chicot volcanique de 29 mètres, il est rongé par l'érosion marine et de plus en plus fréquemment submergé par les vagues¹⁰. Il est aussi un écueil dangereux

7. Milbrand L., « Clipperton atoll: The daily record of life on a Pacific Atoll », *National Geographic*, 2003 August 23.

8. Communications personnelles sur la question des travaux par le directeur du CNES en 2009 et par des ingénieurs du CNES plus récemment.

9. À la différence des îles Spratley dont l'artificialisation de plusieurs îlots par la Chine n'a pas suffi à les requalifier en « habitables » pour disposer d'une ZEE aux yeux de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de La Haye qui l'a désavouée le 12 juillet 2016.

10. Observations et mesures réalisées par l'auteur au cours des différentes missions du programme *PASSION*.

sur lequel viennent s'échouer des bateaux de pêche et même, en février 2010, l'énorme chimiquier *Sichem Osprey*.

Clipperton a été trop longtemps négligé par la France et les convoitises s'attisent face aux enjeux de ce siècle que représentent les océans. Le spectacle de restes et de déchets plastiques que personne ne vient ramasser alimente les retours de visites d'étrangers qui crient au scandale sur la toile, pointant l'incapacité de la France à protéger cette zone, dès lors pillée et sauvagement fréquentée, mais des avancées récentes donnent espoir d'un meilleur devenir.

La faiblesse d'un statut face aux convoitises étrangères

Si l'île a fait partie des Établissements français d'Océanie de 1936 à 1955¹¹, elle ne fait pas partie du territoire de la Polynésie française. Inscrit au tableau des propriétés domaniales de l'État, un temps inclus dans son domaine privé, l'atoll est classé dans le Domaine public maritime¹². Ce passage du domaine privé au domaine public a été motivé par la recherche d'une meilleure protection de l'atoll à une époque où un important projet de création d'un port hauturier était sur le point d'y voir le jour¹³. Le ministre des outre-mer en délègue l'administration au Haut-commissaire de la République en Polynésie française. Clipperton est soumis à l'ensemble du droit métropolitain¹⁴, mais le Traité CEE ne lui est pas applicable¹⁵. Elle dispose d'un code postal, le 98799 et, par son extension marine, elle est le 5^e territoire français d'outre-mer!

Deux grandes avancées viennent d'être réalisées : la première est la création le 15 novembre 2016, par arrêtés pris par la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Ségolène Royal, l'un de création d'une aire marine protégée dans les eaux territoriales modifiée par arrêté le 16 janvier 2017, l'autre instituant une liste d'espèces protégées ; la seconde avancée est l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2016 d'un nouveau statut présenté par le groupe UDI conduit par le député Philippe Folliot. Ce dernier a défendu avec passion cette « jachère abandonnée de la République » dans son projet de loi ainsi que dans le Rapport parlementaire sur la valorisation de

11. Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 modifiée portant statut des TAAF et de l'île de Clipperton, notamment son titre II.

12. Depuis l'arrêté interministériel du 18 mars 1986 (*JO* 20 mars 1986, p. 4775).

13. Le projet de la SEDEIC (Société d'Études, Développement et Exploitation de l'îlot Clipperton) de Norbert Nives est le programme d'aménagement le plus ambitieux jamais envisagé et aussi proche d'aboutir.

14. Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton. Article 9 – Créé par Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 art. 14 12° (*JORF* 22 février 2007).

15. « Territoires d'Outre-Mer, Droit commun, 1999, Clipperton et Droit applicable », in *Wallis et Futuna, Terres Australes et Antarctiques française, Îles Éparses de l'océan Indien. Clipperton*. Éditions du Juris-Classeur – 2, 1999, fasc. 472.

Clipperton¹⁶ que lui avait confié le Premier ministre¹⁷. La Secrétaire d'État à la Biodiversité, l'écologiste Barbara Pompili, a évoqué une île « stratégique » et indiqué que le gouvernement voulait « affirmer avec force que Clipperton fait pleinement partie du territoire français », la proposition de loi participant « au rappel le plus solennel de la pleine souveraineté de la France¹⁸ ». Quant à l'arrêté de protection du biotope terrestre et marin, il renforce les dispositions, mais pas les moyens. De fait ce n'est que 0,4 % de la ZEE qui est déclaré « protégé », tandis qu'il faudrait 100 milles nautiques (25 % de la ZEE) ou a minima 50 milles (6 % de la ZEE) pour garantir les cycles alimentaires de cette oasis de vie. Les nouveaux défis résident donc dans le contrôle de leur application et dans la création d'une station scientifique qui devra faire l'objet de dérogations. Ces nouvelles dispositions seront-elles suffisantes à contenir toutes les convoitises? On peut en douter en l'absence de présence française sur site. C'est une première étape, mais il faudra aller plus loin.

Les convoitises sur la mer adjacente

Stratégique cette possession l'est aussi par le fait qu'elle a permis à la France, en 1973, d'adhérer à la Commission américaine du thon tropical (CIATT ou IATTC), et par sa position au cœur de l'une des zones les plus riches au monde en thonidés. La surveillance de la mer adjacente est très difficile. Il faut onze jours de mer à partir de Tahiti, sept jours à partir de Hiva Oa (Marquises), à un bâtiment de la Marine nationale pour rallier Clipperton. Ceux-ci y font une visite au moins annuelle à l'occasion de missions diplomatiques ou de soutien de missions scientifiques. Une surveillance satellitaire militaire quotidienne depuis Tahiti complète ce dispositif depuis quelques années. Une détection des navires présents dans la ZEE, comme dans d'autres ZEE, est également assurée par l'ONG internationale Global Fishing Watch qui a notamment montré qu'en 2015 au moins vingt-trois navires de pêche ont pêché dans la ZEE de Clipperton pendant 125 jours pour un effort de pêche total estimé à 50 000 tonnes (Fig. 2).

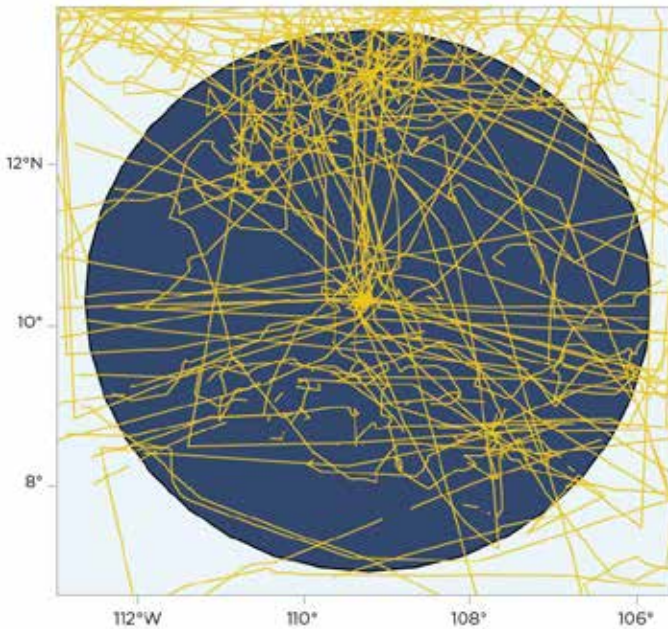
À chaque visite sur zone, des senneurs étrangers, de capacité d'emport de plus de 1 000 tonnes, équipés de vedettes rapides et d'hélicoptère, sont observés au plus près de la côte. La très grande majorité est des senneurs mexicains qui depuis l'accord franco-mexicain du 29 mars 2007 obtiennent sur simple demande une autorisation de pêche « dans les 200 milles marins entourant l'île de Clipperton ». Cet accord, quasiment sans contrepartie autre qu'un accueil

16. Auquel l'auteur a participé.

17. Folliot P., *Valoriser l'île de La Passion (Clipperton) par l'implantation d'une station scientifique à caractère international*, Paris, fév. 2016, *Rapport parlementaire*, 83 p.

18. « L'Assemblée réaffirme la souveraineté de la France sur Clipperton, sans lui donner le statut de collectivité », *Le Parisien*, 24 novembre 2016.

d'étudiants français au Mexique, dans lequel est soigneusement évité le terme de « ZEE », fait suite à une protestation du Mexique après l'arraisonnement le 26 avril 2005 d'un navire mexicain en activité dans la ZEE de Clipperton. Réclamant la reconnaissance de droits de pêche historiques dans les eaux de la *Isla de la Pasión* et menaçant de soulever devant les instances internationales la question du statut de l'île, qu'ils considèrent comme un simple rocher¹⁹, a suffi, dans le contexte des relations franco-mexicaines de l'époque, pour signer précipitamment cet accord pour une durée de dix ans, sans limitation de quotas. Toutefois, le simple fait que le Mexique et les compagnies de pêche acceptent de demander l'autorisation de pêcher est une reconnaissance de la souveraineté française... Fin 2016, ce sont 48 sociétés mexicaines qui étaient autorisées à envoyer leurs navires-usines dans les eaux françaises. Leur seule obligation est de déclarer annuellement leurs prises. Mais si le Mexique a déclaré environ 5 000 tonnes de prises sur l'année 2012, environ 4 000 tonnes en 2013, ce ne sont que 1 450 tonnes sur toute l'année 2014 qui ont été déclarées. Cela correspond à l'export d'un seul gros sennear...



Routes de bateaux de pêche dans la ZEE de Clipperton en 2015.

Source: Global Fishing Watch via National Geographic.

19. Au sens de l'article 121 § 3 de la CNUDM selon lequel: « les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. »

À partir des tonnages déclarés à l'IATTC rapportés à la superficie de la zone marine de Clipperton, les estimations basses des prises annuelles font état de 2 500 à 26 000 tonnes de poissons pêchés (IRD *in* Folliot, 2016), de thons (albacore et listao), mais aussi de requins et d'autres espèces. Les estimations hautes basées sur la fréquentation observée par satellite et sur site évaluent les prises à 50 000 tonnes²⁰. Toutefois la part de l'effort de pêche de la flotte mexicaine de senneurs et de palangriers que supporte la ZEE de Clipperton n'est évaluée qu'à 3 % de l'effort total sur l'ensemble de la pêcherie et à 1 % sur les 100 milles nautiques²¹ préconisés en réserve intégrale. Les renégociations en cours de cet accord, qui doivent conduire à une reconnaissance de l'interdiction de la pêche dans les eaux territoriales, doivent aussi tendre à faire accepter le paiement de redevances de pêche à la France, qui disposerait alors de moyens pour mieux surveiller la zone et pour l'installation d'une base scientifique et de surveillance (Folliot, 2016).

La mise en exploitation de la ZEE de Clipperton par la France en août 2005 permet à des pêcheurs français d'y pratiquer gratuitement la pêche après accord du Haut-commissariat en Polynésie française, préalable nécessaire afin d'assurer un développement raisonné de la pêche dans ce secteur et de gérer la ressource.

Sur le récif corallien, la mission 2016 du *National Geographic* a constaté l'extrême rareté des requins, essentiellement des juvéniles, alors qu'ils étaient très abondants dans les années 1990, et la présence plus que nulle part ailleurs de nombreux fils et filets de pêche sur le récif. Le recensement des oiseaux marins que l'auteur a réalisé a révélé une chute considérable de la population des fous masqués de 100 000 individus en 2005 à 40 000 aujourd'hui. La surpêche des thons qui poussent leurs proies, exocets et autres petits poissons, vers la surface lors de leur chasse, réduit la ressource alimentaire des fous qui doivent aller chaque année plus loin pour se nourrir. Mais « la plus grande colonie au monde de fous masqués » prélève aussi une grande part de la ressource, jusqu'à 29 000 tonnes par an²². Enfin, les rats à terre, apparus dans les années 2000 contribuent pour une part à la destruction des œufs.

La plongée d'aventure et la pêche au gros, autorisées ou non, sont pratiques courantes. Si les demandes d'accès au HCR-PF sont répertoriées, les visites clandestines sont aussi traçables sur la toile à travers les offres ou les images souvenirs. Pour 5 000 US \$, il est très facile de s'y rendre depuis un port mexicain. L'exemple du yacht suisse arrivé sans autorisation et dont un des

20. Pauly D., « The fisheries resources of the Clipperton EEZ (France) », p. 35-37, *in* Zeller D. and Harper S. (eds.), *Fisheries Catch Reconstructions: Islands, Part I*. Fisheries Centre Research Pauly Report 17 (5), 2009.

21. *Global Fishing Watch*

22. Weimerskirch H., Le Corre M., Bost C.A., Ballance L., Pitman R., « L'avifaune de l'île Clipperton et l'écologie des oiseaux marins », *in* Charpy L. (éd.), *Clipperton: Environnement et Biodiversité d'un Microcosme Océanique*, Paris, Publications scientifiques du Muséum national d'histoire naturelle-IRD Éditions, 2009, 68, p. 381-392.

quatre membres d'équipage se noya dans les fortes vagues pendant notre mission 2016, est un exemple dramatique des risques liés à une côte accore exposée aux houles croisées et aux puissantes déferlantes. Ces visites sont toutefois motivées par « l'exception Clipperton », mais aussi par des intérêts purement mercantiles. Les images sont nombreuses sur la toile de « coups de pêche » depuis le rivage ou de plongeurs sur fond de Rocher, ou encore d'espèces en vente comme le coquillage *Cyprae Isabellamexicana* pour 550 US \$, ou le poisson ange *Holocanthus limbaughi*, endémique de l'atoll, qui se revend 10 000 US \$ sur les marchés spécialisés.

Mais il est aussi des ressources minières profondes supposées qui peuvent attiser les convoitises. À ce jour, trois sondages dans la ZEE réalisés par l'expédition océanographique mexicaine SURPACLIP en 1997 à laquelle l'auteur participa ont rapporté des nodules. L'Ifremer n'y prévoit pour l'heure aucune campagne de prospection. Il faut dire que la France enregistrée comme « investisseur pionnier » le 17 décembre 1987 dispose déjà à travers le consortium AFERNOD de concessions sur 75 000 km² de fonds marins dans le grand champ de nodules situé entre les îles Hawaï et Clipperton. L'intérêt, plus que les convoitises, se situe aussi et surtout dans la recherche scientifique.

L'intérêt scientifique

La Passion – Clipperton est un véritable laboratoire à ciel ouvert, un vivier pour la science, autant pour les découvertes biologiques potentielles que ce microcosme unique par son lagon fermé semble détenir, que pour les études des relations océan-atmosphère si fondamentales en cette période de changements climatiques majeurs.

L'intérêt scientifique remonte aux premiers travaux en 1958 de la *Scripps Institution* et de la française Marie-Hélène Sachet²³. Ils furent suivis des travaux des missions Bougainville, de ceux de l'équipe Cousteau en 1978, des scientifiques de la mission Jean-Louis Étienne de 2005, et des travaux de l'auteur à partir de 1997 dont les missions *Passion 2001*, *Passion 2013* et *Passion 2015* assistées de l'Armée française. Enfin, l'expédition de mars 2016 du *National Geographic*, a permis de montrer que l'écosystème marin est encore sain, bien que surpêché, et qu'il peut encore être sauvé si une zone conséquente est protégée et une surveillance *in situ* appliquée²⁴.

De nombreux organismes de recherche français et étrangers s'intéressent à ce cas d'étude exceptionnel, seul point fixe dans cette partie de l'océan pour caler

23. Sachet M.-H., « Monographie physique et biologique de l'île de Clipperton », Monaco, *Annales de l'Institut Océanographique*, 1962, 40,1, 108 p.

24. Jost C. & Friedlander A. *et al.*, « L'atoll de Clipperton (Île de La Passion) – Biodiversité, menaces et recommandations pour sa conservation », *Rapport au gouvernement de la France*, août 2016, Paris / Washington, université de la Polynésie française / *National Geographic – Pristine Seas*, 98 pages et Dossier de Références à l'appui du rapport, 998 pages.

les données satellites, seule oasis de vie, nurserie et tremplin dans la migration des oiseaux et des espèces marines du corridor CMAR²⁵ auquel la France doit s'associer. Le CRIOBE, y voit tout l'intérêt d'une coopération régionale renforcée sur les problématiques de connectivité spatiale des grands animaux (requins, cétacés, tortues, etc.), mais aussi pour l'extension du réseau de suivi des récifs coralliens et un approfondissement de l'étude et du suivi du lagon qui constitue une zone quasi unique au monde en raison des phénomènes physico-chimiques qui s'y déroulent. Pour ne citer qu'un autre exemple, le laboratoire LEGOS de Toulouse et ses partenaires internationaux recommandent aussi l'implantation d'une station scientifique permanente pour l'étude de la zone de convergence intertropicale (ZCIT), élément clef de la machine climatique dans le Pacifique et celle du phénomène ENSO²⁶. Dans les domaines de l'océanographie et de la biologie marine, les chercheurs de la côte californienne et de Hawaii s'y rendent régulièrement, tandis que les Mexicains y conduisent des recherches en collaboration plus ou moins directe avec nous depuis vingt ans.

Toutes ces manifestations d'intérêt conduisent à développer les coopérations scientifiques avec les pays de la zone et plus particulièrement avec le Mexique. La solution, pour à la fois affirmer la souveraineté française, pour contrôler la fréquentation et la pêche dans le but de récupérer des redevances et de gérer la ressource, et pour donner à la science une plateforme unique d'étude, est d'y implanter l'homme.

Conclusion

Cette oasis de vie terrestre et marine est comme une micro-planète. Les alternances de domination d'une communauté sur l'autre, du temps du porc, suivi du temps du crabe, puis du fou, et aujourd'hui celui du rat qui menace l'équilibre de ce fragile écosystème, nous renvoient quelque part aux cycles des apogées et déclin successifs des civilisations humaines. Objet d'étude singulier ayant encore bien des secrets à livrer, il est urgent d'en stopper la prédation de ses ressources et de le gérer. Les pêcheurs doivent comprendre qu'ils ont tout intérêt à permettre la reconstitution du stock par une mise en réserve intégrale de 100 milles nautiques autour de l'île, ce qui laisserait encore 75 % de la ZEE pour une stratégie écosystémique de pêche.

Les constats de la convoitise pour la possession ou l'utilisation de ce territoire sont multiples. L'affirmation de souveraineté, la protection de l'environ-

25. *Corredor Marino del Pacifico Este Tropical* dont les AMP des îles Cocos, Coïba, Malpelo, Gorgona et des Galápagos, auquel les Revillagigedo (Mx) vont être rattachés et que la France devrait rejoindre avec La Passion.

26. Cravatte S., Kessler W. S., Smith N., Wijffels S.E. and Contributing Authors, 2016: *First Report TPOS 2020*. GOOS-215, 200 p.. [Available online at <http://tpos2020.org/first-report/>.]

nement et la valorisation économique ne sont pas antagonistes mais complémentaires. Une présence française à demeure, de scientifiques et de quelques gendarmes, permettrait d'avoir un laboratoire unique sur l'océan et, selon les moyens, de dissuader les utilisations clandestines de la zone. Des stratégies combinées sont nécessaires. Elles doivent être diplomatiques, écosystémique et économique pour les pêches, scientifique pour le savoir, doublées d'une stratégie de surveillance et de police. La coopération avec les pays voisins et particulièrement le Mexique s'accroît d'année en année et les deux pays ont tout intérêt à renforcer leurs liens.

Accompagnant les études scientifiques et à l'écoute de la parole portée au plus haut niveau de l'État par certains élus, le Gouvernement français actuel a pris les premières mesures qui s'imposaient. La création d'une AMP, l'adoption d'un statut et, il faut l'espérer, la création d'ici quelque temps d'une station scientifique ouverte à l'international, sont en effet les étapes clés d'un avenir qui se construit et qui apportera ses « *retours sur investissements* », selon le langage des économistes, mais à prendre ici dans tous les sens. Si les prochains Gouvernements n'y prêtent plus attention, ce joyau de la République sera toujours pillé et se dégradera alors de façon irréversible.

Abstract: The Passion-Clipperton: The island of all passions and covetous

On the margins of Oceania, the uninhabited atoll of *La Passion-Clipperton* has been generating waves of covetousness and a succession of preemption, alternating with periods of forgetfulness and complete abandonment since the 19th century. For the past few years, these have seemed to belong to the past with the multiplication of scientific missions and the support of the French State, which seems to reaffirm French sovereignty. Its strategic position, its resources, first in guano, now in tuna, and its multiple interests for science, as the only fixed point in the area for the study of the ocean-atmosphere relations and as a stepping stone for migratory species, make it a territory of exception.

The implication of Parliamentarian of the Republic such as the deputy Folliot, followed by recent major ministerial and parliamentary decisions seem to finally draw a better future for *La Passion*. The protection and the valorization of this overseas territory are not antagonistic, but complementary. These involve strategies that are diplomatic, ecosystemic, economic and scientific, and require the surveillance as well as a further development of international cooperation, especially with neighbouring Mexico.



La ZEE française de Polynésie a-t-elle un intérêt stratégique ?

Wilfrid Tran

Ingénieur

Avec 5,5 millions de mètres carrés, la Zone Économique Exclusive (ZEE) de Polynésie, qui est aussi étendue que l'Europe, permet à la France d'obtenir la deuxième ZEE mondiale. De 1963 à 1996, la Polynésie française avait un véritable intérêt stratégique car elle accueillait le Centre d'Expérimentation du Pacifique qui a procédé à 210 essais nucléaires à Moruroa et Fangataufa. Après la ratification du traité de Rarotonga et l'arrêt des essais nucléaires en 1996, l'affirmation de puissance de la France par le développement de sa politique nucléaire en Polynésie française a disparu et pour certains, le principal intérêt stratégique français de la Polynésie avec cet arrêt. Pourtant, la France continue à « conserver » ce territoire même si une réduction des effectifs militaires s'est opérée. La ZEE est un espace majeur dans les domaines stratégique et environnemental. Cependant, un contrôle permanent est nécessaire et oblige la France à s'impliquer fortement pour en assurer la sécurisation. De plus, l'isolement de cette zone du Pacifique a favorisé les échanges avec les autres pays limitrophes de l'océan Pacifique, ce qui n'a pas toujours été le cas. (voir *supra* l'article de C. Lechery, « La France face au ré-ordonnement du Pacifique océanien », deuxième partie).

Les véritables questions qui se cachent derrière ce sujet sont : Quels sont les intérêts ou bien les obligations pour lesquelles la France maintient sa présence en Polynésie française ? Peut-on s'attendre à un changement de statut de la Polynésie française ?

Il nous faut connaître l'espace et le pays dans lequel nous allons nous concentrer. Ce sera l'objet de notre première partie. Puis, nous nous intéresserons aux enjeux stratégiques de la Polynésie française et de sa ZEE pour l'État Français et les moyens dont il dispose pour surveiller cette zone immense. Enfin, nous

nous pencherons sur le statut de la Polynésie française et sur son évolution possible afin de déterminer si les intérêts de la ZEE s'inscriront dans la durée.

La Polynésie française, un espace stratégique au cœur du Pacifique

La ZEE de Polynésie française et le domaine juridique

Il serait simpliste de considérer, comme on peut souvent l'entendre dire, que la Polynésie française appartient à l'État français. La Polynésie française est une collectivité d'Outre-Mer (COM), statut particulier fixé par la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 qui lui permet d'obtenir une autonomie administrative, mais beaucoup plus encore. Le juriste Alain Moyrand remarque : « si formellement les institutions des COM sont bien de nature administrative, sur un plan matériel, il est clair que leur nature est de type politique¹ ». En effet, un organe exécutif et législatif local est mis en place, le droit métropolitain ne s'appliquant que sur mention particulière. La Polynésie possède son propre gouvernement élu par une Assemblée elle-même élue au suffrage universel. Cependant, les Polynésiens participent aussi à l'élection du président de la République française. Un haut-commissaire est désigné afin de garantir les intérêts de l'État. Il est notamment responsable de la conduite de l'action de l'État en mer au sein de la ZEE de Polynésie, en particulier lors de catastrophes naturelles. Il a « la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux, de l'ordre public et du contrôle administratif² » et fait le lien entre le Gouvernement local et le gouvernement central.

La ZEE de Polynésie représente près de 40 % de la ZEE française. Elle est essentielle à l'économie locale, du fait des activités qui s'y pratiquent : pêche, aquaculture, tourisme. Cette ZEE présente aussi d'autres potentiels qui pourraient être développés, notamment l'exploitation des ressources minérales et des énergies renouvelables.

D'un point de vue législatif, la Polynésie française n'étant pas un État indépendant, elle n'est donc pas considérée comme un État archipélagique. Ainsi, selon les engagements internationaux de la France, elle peut s'opposer au droit de passage inoffensif des navires et aéronefs étrangers. Par ailleurs, la loi organique portant sur le statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que la Polynésie française régleme et exerce le droit d'exploration et d'exploitation des ressources marines de la ZEE³. Le gouvernement local a donc le libre usage

1. Alain Moyrand, *Droit institutionnel de la Polynésie française*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 57.

2. Art. 3 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

3. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, art. 47.

des ressources de sa ZEE, l'État doit, quant à lui, assurer la surveillance de cet espace maritime contre la pêche illicite et y faire respecter l'ordre public. Dans ce statut particulier, l'État dispose des compétences dans les domaines de souveraineté comme la nationalité, la défense, l'enseignement universitaire, la sécurité et surtout la justice. Ainsi, l'État n'assure que des fonctions régaliennes en Polynésie. Cependant, une exception a été mise dans cette même loi organique: « les autorités de l'État sont compétentes dans l'exportation et le commerce de matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux⁴ ». Cette notion de matière première stratégique est ambiguë car elle ne définit pas ce qu'est une matière première stratégique hormis le fait que les terres rares en font partie (Sur cette délicate question, voir l'article de Carine David, « De quelques aspects juridiques de l'exploitation sous-marinière en Polynésie française », 4^e partie). Cette partie de la loi organique a d'ailleurs fait partie d'une proposition de modification visant à supprimer cette précision afin que l'ensemble des ressources marines soit du ressort du gouvernement de Polynésie française⁵.

Les ressources marines stratégiques de Polynésie française sont donc importantes pour la France qui pourra soit les exploiter, soit devenir un partenaire pour l'exploitation de ces dernières.

Des ressources marines potentiellement exploitables⁶

La ZEE de Polynésie possède des ressources marines importantes, qu'elles soient minières ou halieutiques. Ces ressources appartiennent à la Polynésie française en ce qui concerne le droit d'exploration et d'exploitation. Cependant, croire que la Polynésie française pourra autoriser n'importe quel pays à pouvoir exploiter ses ressources est une illusion, même si ces ressources lui appartiennent. En effet, l'État étant responsable de la sécurité maritime des navires et des installations au sein de la ZEE, il pourrait refuser d'assurer cette sécurité pour diverses raisons et ainsi empêcher l'exploitation des ressources par un pays non désiré par ce dernier.

4. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, art. 14.

5. Proposition de loi organique n° 473, de Richard Tuheiava, enregistrée à la présidence du Sénat le 9 mars 2012. « Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité », Antoinette J.-E., Guerriau J. et Tuheiava R., fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 avril 2014 : <http://www.senat.fr/rap/r13-430/r13-430.html>

6. Rapport sur les actes du colloque: « La France dans le Pacifique: quelle vision pour le XXI^e siècle? » Sénat, janvier 2013 & « Les ressources marines profondes: Synthèse d'une étude prospective vers l'horizon 2030 », Ifremer, 2011 : <http://www.ifremer.fr/content/download/44025/622908/file/Synth%C3%A8se%20REMIMA%20-%20version%20finale%20-%20BD.pdf>

Plus de la moitié de la pêche mondiale de poissons sauvages a été réalisée dans l'océan Pacifique⁷ en 2009. L'océan Pacifique est aussi le plus gros réservoir de thonidés du monde, ce qui en fait un lieu privilégié pour la pêche et qu'il faut préserver pour une durabilité des stocks. De plus, les ressources pélagiques de la ZEE sont sous-exploitées car aucun navire étranger ne possède de licence de pêche pour la zone et il n'y a environ que 60 palangriers en activité. La pêche illégale est alors un risque permanent. Elle doit être surveillée et sanctionnée non seulement à l'échelle locale mais aussi internationale⁸. En effet, plusieurs accords contre la surpêche ou la pêche illégale existent. L'accord de Tokelau par exemple, prévoit de limiter les prises de thons albacores dans 11 ZEE dont ne fait pas partie la Polynésie française qui prévoit d'y adhérer. Les ressources minières marines sont aussi présentes mais leur exploitation reste à définir. En effet, l'Ifremer a édité un rapport en 2011 sur une étude prospective à l'horizon 2030 en ce qui concerne ces ressources. Cette étude rapporte que la ZEE polynésienne est riche en encroûtements de cobalt et de platine dont la valeur brute du minerai est assez élevée (500 à 1 300 \$/t). Par ailleurs, l'acquisition de deux zones pour l'exploration et l'exploitation des nodules polymétalliques dans le Pacifique Nord est aussi bénéfique pour la ZEE puisqu'elle pourrait être utilisée comme base pour les navires français exploitants la zone. Cependant, l'exploitation de ces ressources n'est pas prévue avant 2030 en raison des limites technologiques auxquelles font face les scientifiques.

Le programme Extraplac avec sa campagne Polyplac est une preuve que les ressources minérales marines sont une préoccupation de l'État. En effet, ce programme a pour but l'extension du plateau continental⁹ au large de l'archipel des Marquises par présentation d'un dossier prouvant que le rebord externe du plateau continental est un prolongement naturel de celui des îles des Marquises¹⁰.

Dans son ouvrage, Clémence Mallatrait déclare que la ZEE de Polynésie française coûte plus qu'elle ne rapporte car l'exploitation des ressources benthiques n'est pas encore en œuvre¹¹. Cependant, se focaliser sur l'aspect économique n'est pas suffisant pour estimer la valeur de la ZEE.

7. Près de 48 millions de tonnes dans l'océan Pacifique sur 92 millions de tonnes de poissons issus de la pêche sauvage selon la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

8. La PNG et l'Indonésie ont été averties de possibles sanctions commerciales par la Commission européenne le mardi 14 octobre 2014.

9. Ce projet fait référence à l'article 76 de la convention des Nations unies sur le Droit de la Mer.

10. Programme d'extension du plateau continental de la Polynésie française: <http://www.extraplac.fr/FR/campagnes/polyplac.php>

11. Mallatrait C., Meszaros T., *La France, puissance inattendue au XXI^e siècle dans le Pacifique Sud. Éléments pour une approche géopolitique de l'Océanie*, L'Harmattan, Paris, 2009, (préface de l'Amiral Bertrand Lapeu). Voir le compte rendu critique de J.-M. Regnault, *Revue Outre-Mers*, 2011/1.

Un emplacement stratégique pour une coopération internationale

Afin d'installer son centre d'expérimentation d'essais nucléaires en 1963, la France a choisi la Polynésie pour son désert, non pas un désert de sable comme celui du Sahara où la France a aussi mené des essais mais une étendue d'eau au milieu du Pacifique Sud. Ainsi, la position géographique de la Polynésie était son intérêt stratégique principal.

La fin du CEP en 1996 n'a pas pour autant mis fin à l'affirmation de puissance de la France dans cette zone. En effet, la France ne possède pas un seul territoire mais trois dans le Pacifique, la Polynésie étant le plus vaste, la présence française ne passe donc pas inaperçue : elle est la seule nation européenne partenaire du dialogue Post-Forum des Îles du Pacifique. Ce Forum est la réunion de 16 pays indépendants et territoires associés de l'Océanie afin d'apporter des solutions aux problèmes dans les domaines de l'environnement, les télécommunications, l'aviation civile, l'énergie, la sécurité, le commerce, la pêche et les communications maritimes. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie n'étant pas indépendantes, elles ont été admises comme membres associés depuis 2006 ce qui leur permet d'être bien intégrées régionalement, une intégration régionale qui favorise les échanges et les collaborations avec des pays plus éloignés comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie ou bien le Japon et la Chine surtout dans le domaine de surveillance des pêches. En effet, la France possède un accord d'assistance régionale en cas de catastrophe naturelle avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, appelé accord FRANZ. L'Australie a d'ailleurs d'autres idées de coopération régionale avec la France¹². En septembre 2016, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont devenues membres à part entière du FIP, intégrant davantage ces deux collectivités dans leur environnement.

De plus, les frontières de la ZEE de Polynésie sont en contact avec d'autres ZEE¹³ telles que celles des Îles Cook, de Pitcairn (seul territoire britannique dans le Pacifique) et de Kiribati, ce qui lui permet aussi de coopérer et d'échanger plus facilement. Par ailleurs, la volonté d'un rapprochement entre les cultures polynésiennes, mélanésiennes et micronésiennes permet une coopération politique entre les pays du Pacifique. Cette coopération est d'autant plus importante qu'elle compense les handicaps de la Polynésie française. En effet, l'éloignement des foyers industriels et l'absence de compétitions techniques et économiques avec l'extérieur sont des freins au développement du pays.

En somme, la ZEE de Polynésie a, par sa position géographique, un intérêt stratégique important dans les relations internationales de la France avec des pays avec lesquels il lui aurait été difficile d'interagir si elle ne possédait pas cette collectivité d'Outre-Mer.

Ces enjeux font de la Polynésie française, un espace convoité qu'il faut alors surveiller. Les récentes saisies de cocaïne du début de l'année 2017, montrent

12. « France : Australia's regional partner? », Anthony Bergin, *The Strategist*, 4 février 2014.

13. Voir Annexe B.

tout l'intérêt de la coopération internationale et la nécessité d'avoir des moyens efficaces pour surveiller la ZEE polynésienne¹⁴.

La ZEE de Polynésie: un espace convoité ouvert sur le monde

Moyens mis en place pour la surveillance de la ZEE¹⁵

La ZEE de Polynésie française étant vaste, ses intérêts et ses habitants doivent être protégés. Selon le commissaire principal Pacault, conseiller du Commandant supérieur des forces armées dans le Pacifique, les moyens de surveillance en Polynésie sont arrivés au minimum, à un point où le retrait d'un de ces moyens serait préjudiciable pour la sécurité de la ZEE et de ses habitants en particulier dans le cadre de la sécurité civile en cas de fortune de mer¹⁶.

Les moyens actuellement mis en place par le Commandant supérieur des Forces armées dans le Pacifique sont les suivants :

- Expérimentation pilote et unique outre-mer, un « Centre maritime commun », structure interservices créée en 2011 permet d'associer les compétences des officiers des affaires maritimes et les moyens de la marine: ce centre a pour tâche de collecter et d'analyser les données fournies par divers senseurs (Vessel monitoring System, Automatic identification System (AIS), Satellite...) afin de mieux cibler les zones et les navires à contrôler, de mieux conseiller les unités chargées du contrôle et d'assurer un meilleur suivi des infractions constatées;

- Les moyens maritimes de la marine nationale (une frégate de surveillance, un patrouilleur de haute mer) et, plus près des côtes, de la gendarmerie maritime (un patrouilleur) ou de la gendarmerie (une vingtaine d'embarcations dans les îles) sont chargés des contrôles en mer. Une brigade nautique existait à Tahiti auparavant, elle a été dissoute en juillet 2015. L'arrivée d'un nouveau bâtiment dit bâtiment multimissions (B2M) viendra renforcer ce dispositif.

- Les moyens aériens de la marine nationale (2 avions Gardian) permettent d'aller loin et vite, jusqu'aux abords immédiats de la ZEE, afin de dissuader et prévenir toute incursion de navire étranger à l'intérieur de notre zone. En moyenne, un vol de surveillance maritime a lieu tous les 10 jours.

- La surveillance satellite (corrélée à l'AIS SAT depuis peu) est également expérimentée actuellement. Elle permet, elle aussi, de mieux cibler les zones de surveillance et de contrôle.

14. *La Dépêche* du 4 avril 2017: « Le Pacifique, nouvelle autoroute du trafic de drogue? »

15. Entretien avec EV1 Clément Bosson et EV1 Geoffroi de Reboul, officiers sur le patrouilleur ARAGO en Polynésie française.

16. Entretien avec le commissaire principal Hervé Pacault, conseiller pour l'Action de l'État en Mer du Commandant de Zone Maritime Polynésie française & Présentation de l'Action de l'État en Mer en Polynésie, par le commissaire principal Hervé Pacault devant l'Assemblée territoriale de la Polynésie française en septembre 2014.

Ces moyens sont peu nombreux mais semblent efficaces si on en croit les résultats visibles en annexe C. La mise en place d'une surveillance minimale pour une zone si vaste indique qu'il y a peu de dangers. Les incursions illégales sont donc bien surveillées mais cette zone reste tout de même convoitée.

Paradis convoité par les pays étrangers

La Polynésie est aussi attrayante pour sa dimension touristique et pour le mythe qu'elle étend, ce qui attire les investisseurs étrangers. Cette attirance se traduit par des projets conséquents par des sociétés chinoises principalement mais aussi hawaïennes. Cela est le cas pour la construction d'une ferme aquacole d'une grande ampleur sur l'atoll de Hao d'un investissement de 150 milliards de francs CFP ou bien du complexe hôtelier du *Mahana Beach* d'un montant identique et d'autres projets sont en cours de discussions¹⁷ (sur Hao et le *Mahana Beach*, voir les articles: Rival Y., « Investissements étrangers en Océanie et Développement durable: projet de ferme aquacole de HAO et projet du *Mahana Beach* » & Blondy C., « Tourisme et convoitises en Océanie: le cas de Bora-Bora, la *Perle du Pacifique* », 4^e partie). Cependant, la volonté d'attirer toujours plus d'investisseurs a entraîné à des raccourcis administratifs, des exonérations de droit, ainsi que l'apparition de zones franches dans les régions de ces projets. En effet, les touristes chinois effectuant un séjour inférieur à quinze jours sont exemptés de visas¹⁸. De plus, la zone franche du *Mahana Beach* prévoit un abaissement du SMIG pour les ouvriers travaillant sur ces chantiers. Cela entraînerait une augmentation du nombre d'emplois temporaires dans une société qui atteint 21,8 % de chômage en 2012¹⁹. Ces prérogatives accordées aisément aux investisseurs pourraient être un risque pour les Polynésiens en ce qui concerne leur qualité de vie et pour la France qui, à long terme, ne serait plus un partenaire privilégié de la Polynésie française sur l'exploitation de certaines ressources. En effet, c'est le conseil des ministres du Gouvernement local qui autorise les investissements étrangers et les concessions du droit d'exploitation des ressources maritimes naturelles²⁰. On peut se demander si la Polynésie française se sentira encore française si l'économie est dirigée par des étrangers. (sur l'évolution de ces projets, voir les deux articles cités plus haut)

L'attraction d'investissements étrangers peut entraîner un questionnement sur l'évolution du statut de la Polynésie française si cette dernière pouvait devenir financièrement autonome.

17. Voir *La Dépêche* du 6 novembre 2014.

18. Selon le site *Tahiti-infos* de septembre 2014.

19. Selon l'Institut de la Statistique de Polynésie française.

20. Art. 91 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Une évolution du statut de la Polynésie française?

L'ONU dans les affaires de la Polynésie française

Depuis le 17 mai 2013, la Polynésie française est inscrite sur la liste des Nations unies des territoires non autonomes par une résolution sans vote lors d'une assemblée générale. Cette résolution affirme « le droit inaliénable de la population de la Polynésie française à l'autodétermination et à l'indépendance » faisant ainsi référence à l'article 73 de la charte des Nations unies. Par ailleurs, cette résolution a été considérée comme une ingérence, par le Gouvernement français qui n'avait d'ailleurs pas participé à la séance, et un non-respect des choix démocratiques de la population. En effet, cette initiative provient du parti indépendantiste qui a perdu les élections territoriales de 2013 face au parti autonomiste *Tahoeraa Huiraatira*, ainsi que des États de Nauru, Tuvalu et des îles Salomon. L'inscription sur cette liste pourrait entraîner un référendum pour l'indépendance. Cependant, les autonomistes étant majoritaires, ce référendum n'aura pas lieu pour le moment car il serait contraire à la volonté actuelle de la population de Polynésie française (voir l'article de J-M Regnault, « ONU : entre protection et convoitise des Océaniens et de l'Océanie », 3^e partie). Bien qu'étant désapprouvée par plusieurs pays dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et même les États-Unis, ce type d'initiative peut entraîner des incompréhensions sur la scène internationale et surtout au sein de la population métropolitaine qui peut prendre cela pour une volonté de se détacher totalement de la Métropole.

La Polynésie française est actuellement majoritairement autonomiste. L'indépendance n'est donc pas à l'ordre du jour. Cependant, l'autonomie comporte des avantages et des inconvénients pour les deux parties.

L'autonomie : remède ou poison ?

Pour le gouvernement français, ce statut respecte l'article 73 de la Charte des Nations unies qui affirme le droit à l'autodétermination de la Polynésie française sans tomber dans les extrêmes que sont la départementalisation d'une part et l'indépendance d'une autre, respectant les « intérêts propres » de ses habitants. Ainsi, ce statut permet de servir à la fois les intérêts de la France mais aussi ceux de la Polynésie. En effet, les Polynésiens bénéficient de la nationalité française tout en gardant leur identité culturelle. Par ailleurs, les avantages économiques tels que l'aide au développement de 150 milliards par an ou bien la stabilité des investissements que procure la nationalité française, ne sont pas vains. Effectivement, sans ce lien étroit avec la France, il y aurait sûrement moins d'investissements en Polynésie. Cependant, une instabilité politique récurrente affectant la confiance des investisseurs mêlée à la crise économique mondiale a fortement dégradé l'économie polynésienne dressant un

constat préoccupant²¹. Ces conséquences ont entraîné une réaction du gouvernement central tel que le retour de l'État dans le financement du régime de solidarité territorial.

Un autre avantage pour la Polynésie est son régime fiscal spécifique. Il existe une loi de défiscalisation métropolitaine ayant pour but d'attirer les investissements métropolitains ainsi que l'absence d'impôts sur le revenu, mais cet avantage est aussi un inconvénient. En effet, pour compenser l'absence de ce dernier impôt, les taxes d'entrée douanières et autres impôts indirects entraînent des prix élevés que l'éloignement géographique impacte de toute façon. Cela a alors une conséquence sur les Polynésiens souffrants du chômage et payant indirectement un impôt par les produits qu'ils achètent. Le gouvernement doit alors peser les avantages et les inconvénients d'une telle fiscalité et envisager une ou des réformes.

Par ailleurs, un projet d'un nouveau statut de « pays associé » et non d'État associé est en cours d'élaboration au sein du parti politique *Taboeraa Huiraatira*. Ce statut permettrait un rapport plus horizontal que vertical avec la Métropole. Cependant, la Polynésie française doit d'abord montrer ses capacités à pouvoir gérer et stabiliser sa politique dans un premier temps. En conséquence, les investisseurs seraient rassurés et l'économie pourrait rebondir.

Un gain de confiance dans le système politique est essentiel pour acquérir une plus grande autonomie.

Conclusion

Ce projet avait pour but d'identifier les intérêts stratégiques de la ZEE de la Polynésie française dans un premier temps, puis de présenter les moyens mis en jeu pour la sécuriser et les pays intéressés par cette zone. Enfin, la partie sur le statut d'autonomie et sa possible évolution a permis de confirmer que les intérêts de la France dans le Pacifique allaient perdurer.

On peut en conclure que depuis la fin du CEP, deux intérêts majeurs subsistent dans la ZEE de Polynésie française : d'une part des ressources pélagiques et minières en quantité mais pas encore exploitées et d'autre part, sa position géographique dans le Pacifique qui permet, avec la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna, de s'intégrer pleinement dans la zone Asie-Pacifique. La ZEE est

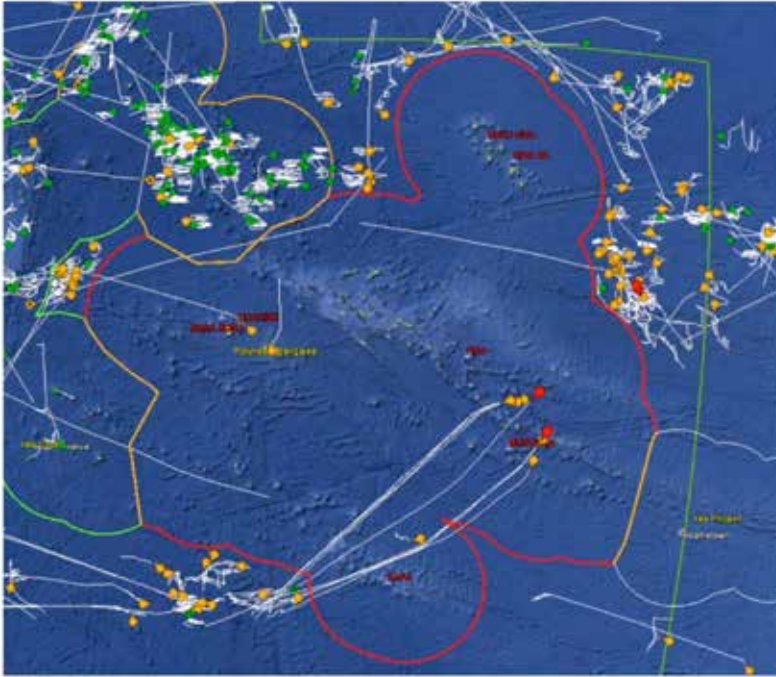
21. « L'ensemble des secteurs de l'économie polynésienne a été touché par la crise financière. La collectivité a perdu 9 000 emplois depuis 2008 et plus de 20 % des Polynésiens vivent sous le seuil de pauvreté. La caisse de prévoyance sociale, qui est l'assurance médicale des habitants de la Polynésie, est en situation financière très difficile. Le secteur du tourisme, qui représente une part importante de l'activité des archipels, est handicapé par une hôtellerie inadaptée et des coûts élevés. Le transport aérien, marqué par le déficit de la compagnie Air Tahiti Nui, souffre d'un manque d'activité. Enfin, la fraude fiscale est estimée à environ 20 milliards de Francs CFP par an. », *Étude d'Impact du projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*, avril 2011.

surveillée et sécurisée par la Métropole, qui exerce sa compétence régaliennne sur l'ensemble du territoire polynésien, avec des moyens peu nombreux, mais efficaces. D'un point de vue culturel, géographique et économique, la Polynésie française est convoitée par des pays étrangers et attire des investissements importants provenant principalement d'Asie. Actuellement, les Polynésiens n'ont pas l'intention de se détacher de la Métropole même si des démarches de l'ONU et du parti indépendantiste vont dans ce sens. La Polynésie française doit maintenant montrer, dans la durée, que l'État peut avoir confiance dans la politique polynésienne.

Abstract: Does the French polynesian's exclusive economic zone have a strategic interest?

The EEZ is a major space in the strategic and environmental fields. French Polynesia's EEZ represents 40 % of the French EEZ, the 2nd world EEZ. Its major interest disappeared with the Pacific Experimental Center in 1997. However, French Polynesia remains a strategic space, not only because of its location but also because of the resources it possesses.

This coveted space is protected by French state but also, thanks to international cooperation. From a cultural and economic point of view, French Polynesia attracts foreign investors, which could be an argument for demanding more autonomy. For this, French state must have to trust in the polynesian policy.

Annexe C : Présence de bateaux à la limite de la ZEE.

Les enjeux de la zone économique exclusive en Océanie

Jean-Paul Pastorel

Professeur de droit public, université de la Polynésie française

D'après un rapport récent, le Sénat a regretté l'absence de conscience des enjeux des zones économiques exclusives en France et a souligné que celles-ci n'étaient encore que « des espaces en pointillé, aux frontières fragiles et aux ressources mal connues¹ ». Ces critiques rejoignent les remarques exprimées par le chef d'état-major de la marine nationale devant la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale : « La Chine, la Russie, l'Inde, le Brésil ou le Japon, qui ont parfaitement compris la nature des enjeux maritimes, développent une stratégie navale ambitieuse et se dotent de tous les outils susceptibles d'asseoir leur puissance en mer [...] Reste l'Europe, qui a encore du chemin à faire pour prendre la mesure de ces nouveaux enjeux². » Pourtant, avec près de 11 millions de km², dont 6,8 millions km² rien que pour le Pacifique, la ZEE française contribue à faire de la France une grande puissance maritime³. D'autres pays ne s'y trompent pas qui contestent la souveraineté de la France sur certaines parties de ses zones économiques. Il en est ainsi des prétentions mexicaines sur l'îlot de Clipperton en dépit d'un arbitrage international datant de 1931⁴ ou du Vanuatu sur les îles de Matthew et de Hunter à l'est de la Nouvelle-Calédonie (l'incident survenu en 2012 entre la France et le Vanuatu à la suite de l'arraisonnement du *Hu Yu*, un navire de pêche chinois, dans une zone disputée entre les deux pays en est une illustration⁵).

1. Délégation sénatoriale à l'outre-mer, *Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité*, rapport n° 430 (2013-2014), Antoinette J.-E. et Tuheiava R., 9 avr. 2014.

2. Commission de la défense nationale et des forces armées, Ass. nat., Rogel B., 15 oct. 2015.

3. Fuligni B., *Tour du monde des terres françaises oubliées*, édit. du Trésor, 2014.

4. Sentence arbitrale 28 janv. 1931, Rec. Sent. Arb., T. II, p. 1105.

5. Cass. crim. 13 janv. 2016, n° 14-85743.

Comment expliquer alors cette apparente contradiction ? À y regarder de plus près, il n'y a pas vraiment de contradiction parce que l'essentiel pour la France, comme pour l'Europe et toutes les puissances maritimes, est de préserver leurs intérêts futurs même si elles n'ont pas encore les moyens d'exploiter les ressources que pourront procurer demain les ZEE. Qu'en est-il aujourd'hui ? On sait que les textes en vigueur et les pratiques internationales ont ouvert la voie à une extension de l'emprise croissante des États non seulement sur leurs ZEE respectives mais aussi sur les zones adjacentes (I) ; on sait aussi qu'en l'absence de moyens suffisants pour exploiter leurs ressources, les puissances maritimes entendent se réserver les ressources du futur et justifient leur mainmise sur ces zones de plus en plus vastes par la promotion de la biodiversité (II) ; mais le « gel » provisoire de l'exploitation de ces zones s'inscrit dans un contexte géostratégique mondial qui ne manque pas de générer des tensions à l'heure de l'interconnexion des pays par les flux maritimes (III).

I. Les textes : vers une territorialisation croissante des océans

Traduction d'un compromis entre les pays en voie de développement et les principales puissances maritimes, le régime des ZEE a davantage emprunté à celui de la haute mer qu'à celui de la mer territoriale⁶. Tout en reconnaissant aux États côtiers une emprise majeure sur les espaces marins et leurs ressources naturelles⁷, la convention de Montego Bay a préservé les libertés de navigation, de survol ou de pose des pipelines et des câbles sous-marins et a obligé l'ensemble des États à protéger et préserver le milieu marin et à prendre toutes mesures appropriées pour sauvegarder les ressources biologiques de la mer contre la surexploitation dans l'intérêt de la communauté internationale.

Autrement dit, les États côtiers n'ont que des « droits souverains » d'exploitation et d'exploration des ressources naturelles et leur juridiction ne concerne qu'un certain nombre de domaines (mise en place et utilisation d'îles artificielles, recherche scientifique marine, protection du milieu marin)⁸. En aucun cas, ils ne disposent d'une souveraineté pleine et entière sur leur ZEE, ainsi que le rappelait une sentence arbitrale célèbre⁹.

Dès l'origine, on pouvait s'interroger, à l'instar du professeur René-Jean Dupuy, sur les évolutions futures de la ZEE vers une « zone de souveraineté na-

6. Dupuy R.-J., « Communauté internationale et droit de la mer », in *Mélanges Paul Reuter*, Pedone, 1981.

7. Queneudec J.-P., « La zone économique », *RGDIP*, 1975, p. 321-353 ; Rosenberg D., *Le principe de souveraineté des États sur leurs ressources naturelles*, LGDJ, 1983 ; Schrijver N., *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press, 1997.

8. Lucchini L. & Vœlckel M., *Droit de la mer*, T. I, *La mer et son droit, les espaces maritimes*, Pedone, 1990, p. 164.

9. Délimitation de la frontière maritime Guinée-Guinée-Bissau, *RGDIP*, 1985, p. 533.

tionale totale¹⁰ ». Ce qui n'était au départ que la reconnaissance de « droits souverains » sur la ZEE (A) ne se transformerait-elle pas en une véritable souveraineté « fonctionnelle » (B) ?

A. La reconnaissance des « droits souverains » sur la ZEE

La ZEE apparaît après la Deuxième guerre mondiale lorsqu'à la fin de l'époque coloniale, les pays en développement ont exigé de se (ré) approprier leurs ressources naturelles (cf. idéologie du développement)¹¹. Bousculant la tradition de liberté des mers¹², ils ont revendiqué, lors des conférences des Nations unies sur le droit de la mer, une véritable « mer patrimoniale » (pour reprendre l'expression consacrée par la délégation vénézuélienne aux travaux de la conférence)¹³ d'une largeur de 200 milles à partir de la côte dans laquelle les États souverains auraient le droit exclusif d'exploiter toutes les ressources.

La ZEE a été l'objet d'un « *troc*¹⁴ » entre les pays côtiers qui en revendiquaient une, et les puissances maritimes qui entendaient défendre la liberté de navigation. Les États côtiers se verraient reconnaître des droits sur les ressources biologiques de la mer en échange de la préservation de la liberté de navigation. Les pays en développement renonceraient aussi à priver de zone économique les territoires jugés par l'ONU sous domination coloniale (projet d'article 136). Enfin, les petites îles ou les rochers inhabités ou sans vie économique propre ne devaient pas générer de zone économique¹⁵.

Ainsi, lorsque la France adopta en 1976, avant même l'entrée en vigueur de la future convention sur le droit de la mer, sa propre zone, il ne s'agissait que d'une « zone économique » et non « exclusive ». Il ne fallait pas donner l'impression de porter atteinte aux droits des pays tiers et le Gouvernement français annonçait qu'il ne se doterait d'une zone de 200 milles que lorsque les pays voisins prendraient l'initiative de telles mesures.

De même, les États côtiers ne devaient disposer que de droits « préférentiels » en matière de pêche (quota de prise de poissons...). Or les droits préférentiels

10. Dupuy R.-J., « La mer sous compétence nationale », in Dupuy R.J. et Vignes D. (éds), *Traité du nouveau droit de la mer*, Bruylant, 1985, p. 256.

11. Le professeur René-Jean Dupuy nous rappelle que le chiffre de 200 milles, lancé par les pays Andins en 1947, se fondait sur une base scientifique puisqu'il permettait d'atteindre le courant de Humboldt, riche en ressources halieutiques.

12. Dupuy R.-J., « Coutume sage et coutume sauvage », in *Mélanges Charles Rousseau*, Pedone, 1974, p. 75-87.

13. Lévy J.-P., « La 3^e Conférence sur le droit de la mer », *AFDI*, 1971, vol. 17, p. 784-832.

14. De Lacharrière G., « La zone économique de 200 milles », *AFDI*, 1976, vol. 22, p. 641-652; Dupuy R.J., *L'océan partagé: analyse d'une négociation (3^e Conférence des Nations unies sur le droit de la mer)*, Pedone, 1979.

15. Dipla H., *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, PUF, 1984; Kolb R., « L'interprétation de l'article 121 § 3 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer: les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre », *AFDI*, 1994, p. 876-909; Karagiannis S., « Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre et le droit de la mer », *RBDI*, 1996/2, p. 559.

ne sont pas des droits exclusifs¹⁶. Ils se situent à un degré inférieur. Consacrés dès 1974 par la Cour internationale de justice en tant que principe coutumier du droit international¹⁷, ils ne concernaient que les pêcheries côtières.

B. L'évolution de la ZEE vers une véritable « souveraineté fonctionnelle »

Le mouvement de territorialisation de la ZEE s'est nourri des pratiques nationales aboutissant à un phénomène d'expansion juridictionnelle qui s'est traduit par la reconnaissance d'une véritable « souveraineté fonctionnelle » des États sur leur ZEE.

Dès le début des années quatre-vingt, une cinquantaine d'États avaient adopté une législation relative à la ZEE en mettant essentiellement l'accent sur les droits de l'État côtier et en passant sous silence les droits des autres États¹⁸. Les législations nationales sont restées peu prolixes sur la capacité d'exploitation de l'État côtier et sur l'accès des autres pays au reliquat des ressources et ont même parfois envisagé le concept de juridiction exclusive en matière de pollution marine alors que la convention de Montego Bay a prévu une juridiction limitée de l'État côtier en la matière¹⁹.

Au moment de la ratification de la convention, de nombreux pays se sont aussi livrés à des interprétations restrictives destinées à sauvegarder leurs intérêts contre la concurrence des autres États au sujet des mers fermées ou semi-fermées, de la pêche, des manœuvres militaires, etc. Aujourd'hui, les États riverains se trouvent ainsi habilités à réglementer l'usage de la pêche dans les ZEE où se trouvent près de 90 % des ressources marines mondiales exploitées. C'est ainsi que les pays du Forum du Pacifique Sud ont adopté tout d'abord une déclaration (Tarawa, Kiribati, juillet 1989) puis un moratoire (Wellington, Nouvelle-Zélande, 24 nov 1989) visant à interdire l'usage du filet dérivant, même si la réalité des risques n'était pas démontrée²⁰. Le tribunal international du droit de la mer a d'ailleurs admis que bien qu'il ne soit pas en mesure « d'évaluer de manière concluante les éléments de preuve scientifique qui lui ont été soumis, [il estime] « que des mesures conservatoires doivent être prises d'urgence afin de préserver les droits des parties et d'éviter une détérioration plus grande de l'état du stock du thon à nageoire bleue²¹ ».

16. Dinh N.-Q., « La revendication des droits préférentiels de pêche en haute mer devant les Conférences des Nations unies sur le droit de la mer », *AFDI*, 1960, vol. 6, p. 77-110.

17. CIJ, 25 juil. 1974, *Compétence en matière de pêcheries* (Royaume uni c/Islande).

18. Orrego Vicuña F., « La zone économique exclusive: régime et nature juridique dans le droit international », *RCADI*, 1986, IV, T. 199, p. 9-170 et p. 110.

19. Tomuschat C., « Obligations Arising for States Without or Against their Will », *RCA-DI*, 1993, T. 241, p. 349.

20. Cazala J., *Le principe de précaution en droit international*, LGDJ, 2006, p. 194.

21. TIDM, 27 août 1999, *Affaire du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande et Australie c/ Japon)*, Recueil 1999, p. 295, § 70.

Par la suite, les États côtiers ont eu tendance à réglementer la navigation au-delà des hypothèses prévues par la convention (sécurité maritime autour des îles artificielles ou des installations en mer, prévention de la pollution) en prenant ainsi le risque de porter atteinte aux droits de l'État du pavillon sur ses navires²² et de limiter les libertés économiques dans les ZEE.

Enfin, dans les cas « résiduels » où la convention n'a accordé de droits ou de juridiction à l'intérieur de la ZEE, ni à l'État côtier ni à d'autres États (par exemple des installations militaires n'ayant pas de lien avec la navigation²³ ou des objets de nature archéologique ou historique), les législations nationales ne reprennent pas toujours l'obligation implicite de négocier de bonne foi, même si un grand nombre d'accords ont été conclus entre les États ces trente dernières années.

Au total, si le système de Montego Bay a le mérite de réguler la gouvernance des océans et constitue désormais un ordre juridique maritime qui a résisté à l'épreuve du temps, il n'a pas empêché des interprétations et des pratiques des États qui ont pu chercher à tirer parti de la formulation parfois ambiguë de certaines dispositions de la convention.

II. Le prétexte: la promotion de la biodiversité

L'intégration des objectifs de la convention sur la biodiversité biologique, notamment le protocole de Nagoya, dans la législation nationale ainsi que la prise en compte des différents protocoles additionnels à la convention sur le droit de la mer implique l'élaboration d'une véritable politique maritime intégrée destinée notamment à mieux contrôler la ZEE²⁴. Il s'agit de faire appliquer par les usagers de la mer les réglementations internationales dans les espaces maritimes sous juridiction nationale. Cet objectif peut être mobilisé par la création d'aires marines protégées (A) et par les politiques de conservation et de gestion des ressources de la mer (B).

A. Les aires marines protégées

Ainsi que le souligne notre collègue François Féral, les conférences de Rio, Johannesburg et Durban ont mis les États en responsabilité d'adopter des mesures sur la préservation de la biodiversité, notamment en encourageant la

22. Treves T., « Les droits et les obligations des États dans la ZEE et sur le plateau continental », *RCADI*, vol. 283, 1990, p. 206 *sqq.*

23. Woodliffe J.V., « The UK-USSR Agreement concerning the Prevention of Incidents at Sea beyond the Territorial Sea », *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol. 2, 1987, p. 186-191.

24. Conseil économique et social, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans*, rapport Chabaud C., 2013.

création d'aires marines protégées²⁵. Celles-ci auraient vocation à couvrir 20 % des eaux sous juridiction française d'ici 2020²⁶. Il s'agit en effet de permettre la poursuite des infractions de pollution volontaire jusqu'à 200 milles marins.

C'est pourquoi la France encourage ses collectivités d'outre-mer, compétentes pour gérer leur ZEE, à multiplier les aires marines protégées en partenariat avec l'Agence des aires marines protégées²⁷. Dans ce contexte, le président de la Polynésie française a récemment annoncé (sept. 2016) son projet de faire de la zone économique polynésienne, d'ici à 2020, une immense aire protégée (alors que les aires protégées ne représentaient en 2014 que 1,5 % de la ZEE de Polynésie²⁸).

Mais on constate paradoxalement que plus les aires marines protégées augmentent en volume, plus la normativité recule²⁹. Ce phénomène a une traduction en Polynésie française : d'une part, l'un des deux seuls plans de gestion des espaces maritimes de l'archipel (Fakarava) a été remplacé par un classement en espace naturel protégé, jugé plus souple, et d'autre part, la loi du pays du 14 avril 2016 a remplacé les aires « protégées » par des « aires gérées » dans une perspective moins « conservationniste ». La promotion de la diversité biologique s'efface donc devant les réalités géopolitiques.

L'inclination au « souverainisme » à travers les aires marines protégées peut aussi être illustrée par le récent arbitrage à propos des Chagos³⁰ sanctionnant le comportement du Royaume uni de Grande Bretagne qui voulait créer un parc marin protégé et interdire la pêche autour de cet archipel pour se délier de ses engagements pris en 1965 de restituer les îles à la République de Maurice dès lors que celles-ci ne seraient plus utilisées à des fins militaires. Or, avant toute mise en place d'une aire marine protégée, il appartenait aux autorités britanniques de consulter l'île Maurice, conformément aux obligations de bonne foi et en mettant en balance, en toute transparence, les intérêts bien compris des deux parties. Toujours à propos de Maurice, dans une autre affaire concernant cette fois l'îlot de Tromelin dans laquelle la France est impliquée, la diploma-

25. Féral F., « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Revue électronique en sciences de l'environnement*, HS, juil. 2011.

26. Commission des finances, Sénat, *L'agence des aires marines protégées : quelle ambition pour la politique de protection du milieu marin ?*, Rapport n° 654 (2013-2014), Miquel G., 25 juin 2014.

27. Contrat d'objectifs État-Agence des aires marines protégées 2015-2017, rapport de performance 2015.

28. Direction de l'environnement de la Polynésie française, *L'occupation des terres, du littoral, des lagons et espaces protégés*, 2014, p. 165-166.

29. Féral F. et Salvat B., *Gouvernance, enjeux et mondialisation*, Recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime. Le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer, L'Harmattan, 2015.

30. Cour permanente d'arbitrage, 18 mars 2015, Arbitrage relatif à l'aire marine protégée des Chagos (Maurice c/Royaume uni), Juste-Ruiz J., *RJE*, 2016/1, p. 141-152 ; voir aussi : Oraison A., « Le contentieux territorial anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos revisité », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 83, n° 2, 2005, p. 109-208.

tie française a opté pour un accord-cadre (7 juin 2010) sur la cogestion économique, scientifique et environnementale de l'île de Tromelin plutôt que d'entretenir un différend sur la souveraineté de cette île³¹ ; l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de cet accord a cependant été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, sous la pression de parlementaires français inquiets d'un recul de la souveraineté française (17 janv. 2017).

B. Les politiques de conservation et de gestion des ressources de la mer

Aux termes des articles 61 à 67 de la convention sur le droit de la mer, les États côtiers sont chargés de la conservation et de la gestion des ressources biologiques des ZEE. Ils disposent à cet effet d'une véritable police de la conservation des ressources. C'est ainsi qu'ils adoptent des lois et des règlements fixant les conditions d'accès des navires de pêche étrangers à leur ZEE et le volume admissible des captures, les mécanismes de contrôle de leurs activités, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie (la liste des mesures susceptibles d'être prises n'est pas exhaustive). À titre d'exemple, le tribunal international du droit de la mer a précisé qu'il entrerait dans la compétence de l'État côtier de « régler le soutage des navires étrangers qui pêchent dans sa zone économique exclusive » [...] en vue « de la conservation et de la gestion de ses ressources biologiques, en application de l'article 56 de la Convention, lu avec l'article 62, paragraphe 4, de la Convention³² ». En outre, dans les ZEE des États membres d'une commission régionale des pêches, l'État du pavillon a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les navires battant son pavillon ne se livrent pas à des activités de pêche illicites³³.

Cette police de la conservation des ressources s'est renforcée à mesure que les concepts originaux de « conservation » et de « gestion » des ressources biologiques évoluaient à l'aune des objectifs de développement durable³⁴.

Le tribunal international du droit de la mer a ainsi rappelé que l'exploitation des ressources halieutiques doit être conciliée avec la protection de l'écosystème marin et que les États parties peuvent geler leur effort de pêche pour poursuivre un objectif d'exploitation durable des ressources³⁵. Lorsque les stocks de poissons se trouvent à la fois dans les zones économiques des États membres d'une commission régionale des pêches et dans un secteur adjacent à celle-ci, ces États

31. Aumond F., « Un coimperium soumis à un régime de cogestion : l'île de Tromelin », *RDJ*, 2015/4, p. 1069.

32. TIDM 14 avr. 2014, *Panama c/Guinée-Bissau (Virginia G.)*. Voir aussi : Chong Leung M.P.R., « L'île de Tromelin : Territoire mauricien », *Annuaire des pays de l'océan Indien*, vol. V, 1978, p. 253-262.

33. TIDM 2 avr. 2015, *Avis, Commission sous-régionale des pêches*.

34. Queffelec B., *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature, l'exemple marin*, thèse Univ. Bretagne occid., 2006.

35. TIDM, 16 déc. 2009, *Affaire concernant la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadon dans l'océan Pacifique Sud-Est (Chili c/ UE)*.

ainsi que ceux qui pêchent de tels stocks « sont tenus de s'efforcer de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks [de poissons]³⁶ ».

L'évolution du concept de conservation des ressources a donc impacté la haute mer. Dès les années quatre-vingt-dix, les pays d'Amérique du Sud, Chili, Pérou, puis les États du Nord, ont défendu l'idée d'une « mer présenteielle » qui autoriserait les États côtiers à contrôler et à surveiller les pêches dans l'intérêt de la biodiversité. La Cour internationale de justice a validé le principe d'une réglementation des pêches de l'État côtier opposable aux autres pavillons au-delà des 200 milles « dans une zone de haute mer adjacente sans juridiction d'une commission des pêches³⁷ ». Dans cette affaire, dite de l'arraisonnement de *l'Est-tai*, navire de pêche espagnol, à environ 245 milles des côtes canadiennes, le juge international a relevé que « l'arraisonnement, l'inspection et la saisie d'un navire de pêche ainsi que l'usage minimal de la force à ces fins sont inclus dans la notion d'exécution de mesures de gestion et de conservation selon une interprétation « naturelle et raisonnable » de cette notion ».

Sous l'égide de l'Organisation régionale des pêches, les États côtiers peuvent donc prendre, depuis la convention de New York (4 août 1995), toutes mesures de conservation et de gestion des stocks « chevauchants³⁸ » (espèces migratrices) dans les zones de haute mer enclavées dans leurs ZEE respectives ou dans les zones adjacentes³⁹. Alors que l'article 89 de la convention sur le droit de la mer stipulait « qu'aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté », on doit reconnaître qu'il y a un recul de la liberté de la pêche en haute mer⁴⁰.

Force est donc de constater que l'argument de la promotion de la diversité biologique n'est pas toujours suivi d'effets. Ainsi la loi sur la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 qui se veut la transposition en droit français de la convention sur la diversité biologique de 1992 et du protocole de Nagoya de 2010 complétant cette convention, privilégie davantage la gestion de la biodiversité que la protection de la nature⁴¹ (voir la redevance d'exploitation des gisements dans la ZEE ou sur le plateau continental) et s'attache à définir les « communautés autochtones » qui pourront bénéficier de l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages (APA) alors même que

36. TIDM 2 avr. 2015, Avis, *Commission sous-régionale des pêches*, préc.

37. CIJ, 4 déc. 1998, *Affaire de la compétence en matière de pêcheries (Espagne c/Canada)*, Rec. 1998, p. 431-469.

38. Lucchini L., « La loi canadienne du 12 mai 1994 : la logique extrême de la théorie du droit préférentiel de l'État côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants », *AFDI*, 1994, p. 864-875 ; Momtaz D., « L'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs », *AFDI*, 1995, p. 676-699 et Gherari H., « L'accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs », *RGDIP*, 1996, p. 367-390.

39. MPA News, « How can we protect what we do not yet know? », vol. 11, n° 2, sept. 15, 2009.

40. Le Hardy M., *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer?*, Pedone, 2002.

41. Clément G. et autres, *Ménager la nature*, Libération, 9 juin 2016.

les collectivités d'outre-mer sont normalement compétentes en matière environnementale⁴².

III. Le contexte: la mêlée pour les océans

Alors même que la « marinisation » des économies est un « enjeu total⁴³ » dans les relations internationales et que la « mondialisation est une maritimisation⁴⁴ », on assiste à une sorte de « mêlée » pour les espaces maritimes, notamment pour s'approprier les ZEE. L'emprise croissante des États sur ces espaces convoités se traduit par le souci de délimiter les ZEE (A) et de contrôler ces zones (B).

A. La délimitation des ZEE

Le professeur Prosper Weil disait que « le débat sur la notion de délimitation maritime est demeuré largement informulé⁴⁵ ». Or, la question de la délimitation de ces espaces est primordiale. Il y a en effet une différence entre les frontières délimitées et les frontières virtuelles ou potentielles⁴⁶.

Ainsi, si la délimitation de la ZEE vers la haute mer se fait sur la base d'un constat unilatéral à partir des lignes de base lorsque l'éloignement des côtes des autres États est tel que l'espace est suffisant, des négociations bilatérales sont en revanche nécessaires lorsqu'il faut délimiter la ZEE avec les pays limitrophes pour établir une ligne de délimitation équitable⁴⁷. La France a ainsi récemment conclu des accords délimitant sa ZEE avec Fidji et Tuvalu (sept. 2015) et, en ce qui concerne les négociations avec les îles Tonga, le principe de l'équidistance est acquis pour la délimitation des frontières avec la Polynésie française⁴⁸.

42. Stahl L., *Le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer*, thèse université Lyon-III, 2009; Burelli T., « Propriété intellectuelle et savoirs traditionnels en Nouvelle-Calédonie. Pertinence et potentialités du projet de loi du pays relatif à la sauvegarde du patrimoine immatériel autochtone », in Faberon J.-Y. et Menneson T. (éds), *Peuple premier et cohésion sociale en Nouvelle-Calédonie. Identités et rééquilibrages*, PUAM, 2012, p. 115-129; « Les chemins tortueux de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique dans l'outre-mer français », *RJE*, 2013/1, p. 31-47 et « La France et la mise en œuvre du protocole de Nagoya », *Revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 14, n° 2, sept. 2014.

43. Papon P., *Le sixième continent. Géopolitique des océans*, Odile Jacob, 1996.

44. Commission des Affaires étrangères, Sénat, rapport d'information n° 674 (2011-2012), Lorgeoux J. et Trillard A., *Maritimisation: la France face à la nouvelle géopolitique des océans*, 17 juil. 2012.

45. Weil P., *Perspectives de la délimitation maritime*, Pedone, 1988.

46. Prescott V., Schofield C., *Géopolitique de la délimitation en mer*, L'Harmattan, 2004.

47. Cazala J., « Retour sur les méthodes de délimitation juridictionnelle d'espaces maritimes mises en œuvre dans quelques affaires récentes », *AFDI*, vol. 54, 2008, p. 411-427.

48. Commission des Affaires étrangères, A.N., rapport d'information n° 3900 sur la diplomatie et la défense des frontières maritimes de la France, *Nos frontières maritimes: pour un projet politique à la hauteur des enjeux*, Giacobbi P. et Quentin D., 29 juin 2016.

Certaines limites ne sont cependant pas encore ni clairement ni complètement établies (cf. Vanuatu, Mexique). À propos de l'îlot de Clipperton (qui engendre à lui seul une ZEE de 434 000 km²), la France a préféré rechercher un accord amiable avec le Mexique qui contestait notre ZEE en raison du caractère impropre à l'habitation de cette île (l'art. 121, partie VIII de la convention de Montego Bay, exclut les ZEE pour « les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre »)⁴⁹.

Ajoutons que la ZEE sert à conforter les demandes des États côtiers d'extension de leur plateau continental au-delà des 200 milles marins traditionnels⁵⁰ (une soixantaine d'États ont déjà déposé des demandes d'extension de leur plateau continental auprès de la Commission des limites du plateau continental des Nations unies). Par quatre décrets du 27 septembre 2015, la France a ainsi, en accord avec les recommandations de la CLPC, agrandi son aire de souveraineté de près de 580 000 km² (dont 76 000 km² pour la Nouvelle-Calédonie)⁵¹ sur les fonds marins et leurs sous-sols. En outre, depuis 2001, la France – qui est un pays pionnier de l'exploration des fonds marins – bénéficie d'un permis de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) pour explorer les nodules polymétalliques sous-marins au-delà des limites de la juridiction nationale dans la zone internationale au large de Clipperton⁵².

B. Le contrôle des ZEE

Devant la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale, le chef d'état-major de la marine nationale s'inquiétait des faibles moyens de la France dans le Pacifique au regard des surfaces à surveiller : « La conquête des ressources de la mer, ce sera demain Jurassic Park ; faisons en sorte que l'Europe n'y joue pas le rôle de Bambi... »⁵³ Le Livre blanc de 2008 sur la Défense, confirmé en 2013, a en effet entériné une diminution des effectifs militaires

49. Il s'agit d'un accord de pêche en trois points : les licences sont gratuites, il n'y a aucune limitation de pêche et l'accord est d'une durée de 10 ans reconductible. Voir aussi Kolb R., « L'interprétation de l'article 121 § 3 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer : les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre », *AFDI*, 1994/1, vol. 40, p. 876-909.

50. Cook P., Carleton C., *Continental shelf limits: the scientific and legal interface*, Oxford University Press, 2000 ; Yvon C., « Géodésie et construction des limites extérieures », in Inst. droit écon. de la mer (éds), *Le plateau continental étendu aux termes de la Convention des Nations unies du 10 décembre 1982. Optimisation de la demande*, Pedone, 2004 ; Ortollan D., *Extension du plateau continental, multiplicateur d'irritants ou accélérateur de tensions ?*, Mondes, Les cahiers du Quai d'Orsay, 2010/4, p. 68-80 et Conseil économique et social, Grignon G., *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, 24 oct. 2013.

51. Un dossier reste à déposer pour la Polynésie française.

52. Commission des Affaires étrangères, A.N., rapport n° 3994 autorisant l'adhésion au protocole sur les privilèges et immunités de l'Autorité internationale des fonds marins, Glavanj J., 22 nov. 2011.

53. Commission de la défense nationale et des forces armées, Ass. Nat., Rogel B., préc.

stationnés outre-mer entre 2008 et 2020⁵⁴. Même s'ils peuvent paraître insuffisants au regard de l'immensité de la ZEE de Polynésie française (et surtout de Clipperton), les moyens de surveillance de la ZEE française outre-mer ne doivent cependant pas être minimisés – au regard par exemple des moyens mobilisés par des pays tels que l'Australie⁵⁵.

Ces moyens permettent à la France d'exercer un pouvoir de surveillance au niveau de la sécurité nationale, mais aussi d'aborder l'avenir en termes d'indépendance stratégique, et de croissance économique et de supériorité technologique. Et même si les explorations scientifiques et technologiques ne sont pas encore à la mesure du potentiel industriel français, celui-ci dispose de sérieux atouts dans la compétition qui s'annonce.

La compétition est effectivement vive ainsi que les tensions entre la Chine et les Philippines sur leurs droits respectifs sur les eaux de la mer de Chine méridionale le montrent⁵⁶. Dans le grignotage des océans par les États, sur fond de concurrence entre les puissances étatiques, il n'est donc pas inintéressant que la France se positionne même si elle n'a pas encore tous les moyens nécessaires à ses ambitions⁵⁷.

En guise de conclusion

Que reste-t-il aujourd'hui de ce fragile compromis esquissé entre une approche libérale propre à justifier l'appropriation étatique des espaces maritimes et une conception communautariste axée sur l'idée de « patrimoine commun de l'humanité⁵⁸ » ? Qu'il s'agisse de mer ou de terre, la notion d'espace est consubstantielle à celle d'État⁵⁹. Elle traduit les aspirations des États à transformer les lignes fonctionnelles de la délimitation des ZEE en véritables frontières. Or, comme le rappelait le professeur Rousseau, si les frontières sont sacrées, aucune n'est éternelle⁶⁰. À cet égard, les vrais enjeux d'avenir en matière de ZEE

54. La ZEE de Polynésie française (5,5 millions km²) est surveillée par une frégate de surveillance, un patrouilleur, 3 avions de surveillance et 2 hélicoptères, mais les patrouilleurs français seront hors service en 2025 et ne seront pas remplacés dans l'immédiat et le remplacement des moyens aériens prévu en 2015 a été reporté à 2023.

55. Giraud J.-Ph., *ZEE française, 11 millions de km² pour quoi faire?*, IHEDN Toulouse, 2009.

56. Cour permanente d'arbitrage, *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (Philippines c/Chine)*, 12 juil. 2016. Voir aussi Roche Y., « La mer de Chine méridionale : un enjeu frontalier majeur en Asie du Sud-Est », *L'Espace Politique*, 2013-3.

57. Lacoste Y., *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Maspero, 1976.

58. Couteau-Bégarie H., *L'Océan globalisé. Géopolitique des mers au XXI^e siècle*, Economica, 2007.

59. Weil P., « Des espaces maritimes aux territoires maritimes : vers une conception territorialiste de la délimitation maritime », in Mélanges Michel Virally, Pedone, 1991, p. 501-511.

60. Rousseau Ch., « Conclusions générales du colloque », in SFDI, XIII^e colloque international, *La frontière*, Pedone, 1980, p. 298-301.

française dans le Pacifique ne sont-ils pas, au fond, liés à la présence française dans le Pacifique? Aujourd'hui, la quasi-totalité du Pacifique Sud est couverte de ZEE et, ainsi que le disait René-Jean Dupuy à propos des aspirations des États à s'approprier les ressources de ces zones, « les rêves d'or dansent sur les mers comme des oiseaux saouls⁶¹ ». On ne s'étonnera donc guère des rivalités et des tensions que génère ce partage des mers, mais on ne voit pas comment, dans un monde rendu toujours plus exigu par les progrès de l'information et de la technologie, ce partage n'inciterait pas à un minimum de solidarité et de respect mutuel des droits et des obligations des uns et des autres.

Abstract: Challenges of Exclusive Economic Zone in Oceania

According to the Montego Bay Convention, coastal States are to enjoy sovereign rights to natural resources within their exclusive economic zones, for instance, over all fish stocks up to 200 miles from the shore. However, this does not include exclusive rights. Over time, the implementation of the EEZ definition has evolved into a real functional sovereignty. Coastal States have in fact regulated navigation beyond the assumptions laid down in the Convention by infringing the rights of the flag State on its vessels.

To ensure the control over their EEZ, coastal States take advantage of the objective of promoting biodiversity. Marine protected areas and policies for the conservation and management of marine resources serve to consolidate States' territorial control over increasingly large marine areas (including areas adjacent to the EEZ). While these policies generally have no legal binding effect, one must recognize that States have no other agenda than to constitute real maritime empires. Such behaviour implies delimiting broader EEZs and in the process claiming the extension of the continental shelf, preserving interests in terms of strategic sovereignty and economic growth. This competition is at the root of the ongoing tensions in the Pacific.

61. Dupuy J.-R., *L'océan partagé*, *op. cit.*, p. 2.

Tourisme et convoitises en Océanie : le cas de Bora-Bora, la « Perle du Pacifique »

Caroline Blondy¹

Université de La Rochelle, UMR LIENSs

Lier tourisme et convoitise permet de mettre en évidence le rôle du tourisme dans la construction des représentations des espaces, leur attractivité et les conflits pour le contrôle et l'usage des territoires insulaires océaniques. La convoitise touristique se décline de différentes manières. La Polynésie française est à la fois objet et acteur de convoitise en matière de tourisme. En effet, elle est convoitée pour ses paysages et ses populations qui en font une destination touristique mythique du tourisme international². Elle est ainsi convoitée par les touristes internationaux et domestiques mais aussi par les investisseurs locaux et étrangers. La mise en tourisme des paysages polynésiens révèle une convoitise de la part des investisseurs pour aménager ces paysages emblématiques de l'île tropicale recherchés et convoités par les touristes pour qui ces îles sont paradisiaques et participent à l'imaginaire touristique, voire au rêve d'une vie. L'attractivité et la convoitise touristique se lisent aussi dans une dimension sociétale. Les populations locales participent de l'attractivité de ces lieux à travers le mythe de la *vahine*³ ou de l'accueil à la polynésienne par exemple.

La Polynésie française est parallèlement acteur de la convoitise touristique ou de résistance à cette convoitise touristique. Différents acteurs du système touristique, souhaitant développer le tourisme en Polynésie, participent

1. Caroline Blondy est intervenue aux deux colloques. Elle fonde ses deux articles en un seul.

2. Gay J.-C., « La distance et la promotion d'un produit touristique insulaire : Tahiti et ses îles », *L'espace géographique*, vol. 20, n° 2, 1990, p. 140-157. Bachimon P., « De l'Eden au paradis touristique, Tahiti dans la géographie des espaces paradisiaques » p. 163-176, in Le Bourdieu P., Jost C., Angleviel F., *Géo-Pacifique des espaces français*, Nouméa, CTRDP et Géopacifique, 1996.

3. *Vahine* = femme en *reo maohi*.

à construire cette convoitise, à travers des actions de promotion de la destination, une réglementation attractive pour les investissements⁴. Ces acteurs convoitent toujours plus de touristes et toujours plus d'espaces pour les mettre en tourisme. À l'inverse certains acteurs s'opposent à cette convoitise soit parce qu'ils rejettent le tourisme ou du moins les acteurs exogènes du tourisme, soit parce qu'ils veulent mettre la main sur les lieux touristiques pour leur usage personnel ou pour maîtriser leur exploitation, soulignant également une concurrence et une compétition pour les lieux entre différents types d'usages, d'usagers et d'acteurs.

Étudier l'Océanie convoitée à travers le prisme du tourisme permet donc de mettre en évidence le caractère multiforme, « multiagentiel » et multiscale de cette convoitise touristique.

Ce travail focalisera sur Bora-Bora, la « perle du Pacifique » qui doit sa renommée internationale à un lagon offrant des dégradés de bleus et à des plages de sable blanc comme à la pointe Matira où le premier hôtel a été construit au début des années 1960. Ce presque atoll est l'une des Îles Sous-le-Vent dans l'archipel de la Société, situé à 260 km de Tahiti et de sa « capitale » Papeete. L'île est peuplée d'un peu moins de 10 000 habitants⁵. C'est la vitrine touristique de la Polynésie : elle est l'île la plus touristique après Tahiti et la plus internationalisée.

Pour mettre en évidence ces interactions nous appuierons notre analyse sur un protocole méthodologique combinant des entretiens semi-qualitatifs (auprès de la population de l'île pour connaître son positionnement face au tourisme, des acteurs professionnels du secteur et des acteurs institutionnels), un dépouillement des données statistiques (sur les recensements de population de 1983, 1988, 1996, 2002, 2007, 2012) et sur la fréquentation touristique et une analyse des dynamiques hôtelières et para-hôtelières (données statistiques du Service du tourisme) pour mettre en évidence les modalités de la convoitise touristique internationale ou exogène et les mécanismes d'une convoitise endogène.

4. Salbert V., *Tourisme et gestion intégrée des zones côtières, les conditions d'un développement durable : exemple de l'île de Tahiti (Polynésie française)*, thèse de doctorat en sciences et techniques, Bordeaux-III, 2005. Blondy C., 2010, *ibid.* Venayre F., « Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien », *Document de travail*, n° 121, Agence française de développement, Département de la recherche, 2012.

5. Institut de la Statistique de Polynésie française, *Recensement de la population*, 2012.

Bora-Bora, fruit d'une convoitise touristique exogène : du mythe à la réalité

Les fondements de la convoitise touristique exogène : la construction d'une destination mythique

Bora-Bora comme Tahiti est une destination touristique dotée d'un imaginaire dont la puissance évocatrice est très forte à l'échelle internationale. Ces deux toponymes sont magiques et parlent au plus grand nombre. Ce sont des emblèmes spatiaux de la tropicalité insulaire touristique mêlant soleil, eaux turquoise, plages de sable blanc et cocotiers. Bora-Bora bénéficie également de la dimension sociale du mythe tahitien. Celle-ci s'appuie sur le mythe de l'accueil à la polynésienne avec les colliers de fleurs offerts à l'arrivée des touristes et ceux en coquillages donnés à leur départ. Elle se fonde aussi sur le mythe de la *vahine*, la Polynésie se distinguant ainsi de la Mélanésie où la figure du cannibale s'impose dans les imaginaires⁶. Cette symbolique est représentée sur l'affiche de l'exposition « Kannibals et vahinés : imagerie des mers du sud⁷ » qui oppose la figure du cannibale associée au monde mélanésien et celle de la *vahine* dans le monde polynésien. Les dimensions tropicales et sensuelles du mythe se sont forgées sur le temps long. Les premiers artisans de la construction de cette convoitise et de la mise en désir de ces lieux sont les circumnavigateurs persuadés d'avoir trouvé un paradis, et notamment Bougainville⁸. Ils sont suivis par les artistes qui même s'ils présentent un paradis perdu, posent également leur pierre dans cette construction du mythe et aiguisent la convoitise⁹. Progressivement la Polynésie, et notamment Tahiti, Bora-Bora et Moorea, deviennent une destination fantasmée et idéalisée où la société locale, à travers la figure de la *vahine*, devient un élément de cette tropicalité convoitée¹⁰. Les acteurs du tourisme instrumentalisent ce mythe dans la promotion de la destination : dès les années 1960, les affiches des compagnies aériennes desservant la Polynésie.

6. Ici, il s'agit bien de représentations et non de la réalité. Certains peuples polynésiens ont pu être aussi cannibales.

7. L'exposition s'est tenue au Musée National des Arts d'Afrique et d'Océanie de Paris en 2001-2002.

8. Stazack J.-F., *Géographies de Gauguin*, Paris, Bréal, 2003. Blondy C., 2010, *ibid.* Blondy C., Gay J.-C., Pébarthe H., « Îles tropicales et tourisme : entre périphéricité instrumentalisée et conquête de centralité, regards croisés sur trois territoires : Maurice, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française » p. 135-164 in Bernard N., Blondy C., Duhamel P., *Tourisme et périphéries : la centralité des lieux en question*, PURennes, 2017.

9. Stazack J.-F., 2003, *ibid.* Blondy C., 2010, *ibid.*

10. S. Tcherkézoff a montré que ce mythe est une construction occidentale qui s'appuie sur de lourds malentendus culturels entre Occidentaux et Polynésiens. Tcherkézoff S., *Tahiti-1768. Jeunes filles en pleurs. La face cachée des premiers contacts et la naissance du mythe occidental*, Paapeete, Au vent des îles, 2004, 531 p. & « La Polynésie des vahinés et la nature des femmes : une utopie occidentale masculine », *Clio*, numéro 22-2005, *Utopies sexuelles*.

Bora-Bora a clairement bénéficié de ce mythe tahitien, mais elle a attiré elle-même aussi un certain nombre de personnalités qui ont participé à fonder la convoitise touristique : du navigateur Alain Gerbault qui, dès 1924, y fit de nombreuses étapes, à l'explorateur Paul-Émile Victor qui y vécut de 1976 jusqu'à sa mort en 1995 en passant par le cinéaste Friedrich Wilhelm Murnau, qui y tourna son dernier film en 1931, *Tabou*, qui contribua grandement à mettre en désir ce territoire et ses habitants...

Dans le cas de cette île, il existe un autre fondement de cette convoitise touristique. L'île a en effet tissé un lien privilégié avec les États-Unis pendant la Seconde guerre mondiale. Suite à l'attaque japonaise de Pearl Harbor en décembre 1941, l'île est devenue à partir de février 1942, une base arrière de l'armée américaine dans le cadre de l'opération *Bobcat* où 5 600 soldats viennent s'installer dans l'île jusqu'en juin 1946. Elle devient le site de ravitaillement des avions et navires dans la lutte contre le Japon. Non seulement, cette fonction militaire de l'île va faire découvrir les « douceurs » de ce territoire insulaire à de potentiels touristes après la guerre¹¹, mais elle va permettre aussi de passer de la convoitise à la fréquentation touristique en dotant Bora-Bora d'infrastructures très utiles au développement touristique : construction en cinq mois d'une piste d'aviation de deux km sur le Motu Mute, aménagement des quais de Farepiti à Vaitape, développement d'une route de ceinture, etc.

Le développement touristique remonte réellement aux années 1960 et s'est accentué à la fin des années 1990. En effet, les infrastructures hôtelières se sont développées fortement jusque vers 2010 d'abord sur l'île principale puis sur les *motu*¹², avant d'amorcer un recul (figures 1 et 2).

Elle compte onze hôtels (soit 826 chambres et 2 269 lits) et 16 pensions (soit 72 chambres et 192 lits) en 2016. L'île demeure la vitrine touristique du territoire polynésien concentrant le tiers de l'offre d'hébergement classé dont la moitié est classée en 5 étoiles en 2016¹³. Souvent décriée¹⁴, Bora-Bora est à la fois stigmatisée – au moins par habitude de langage – par les Polynésiens et fréquentée par les touristes locaux¹⁵. Cela n'en demeure pas moins un lieu structurant du tourisme polynésien.

Qu'en est-il de cette convoitise ? Se concrétise-t-elle par un passage à l'acte : la fréquentation touristique et des investissements étrangers dans le secteur du tourisme ?

11. Dans les années 1950, les tout premiers touristes sont américains.

12. *Motu* = îlot corallien.

13. Bora-Bora abrite cinq hôtels 5 étoiles sur les sept présents en Polynésie. En 2017, le *Brando* à Tetiaroa devrait également être classé 5 étoiles.

14. Brunel S., *La planète disneylandisée. Chroniques d'un tour du monde*, Paris, Éd. Sciences humaines, 2006.

15. Blondy C., 2010, *ibid.*

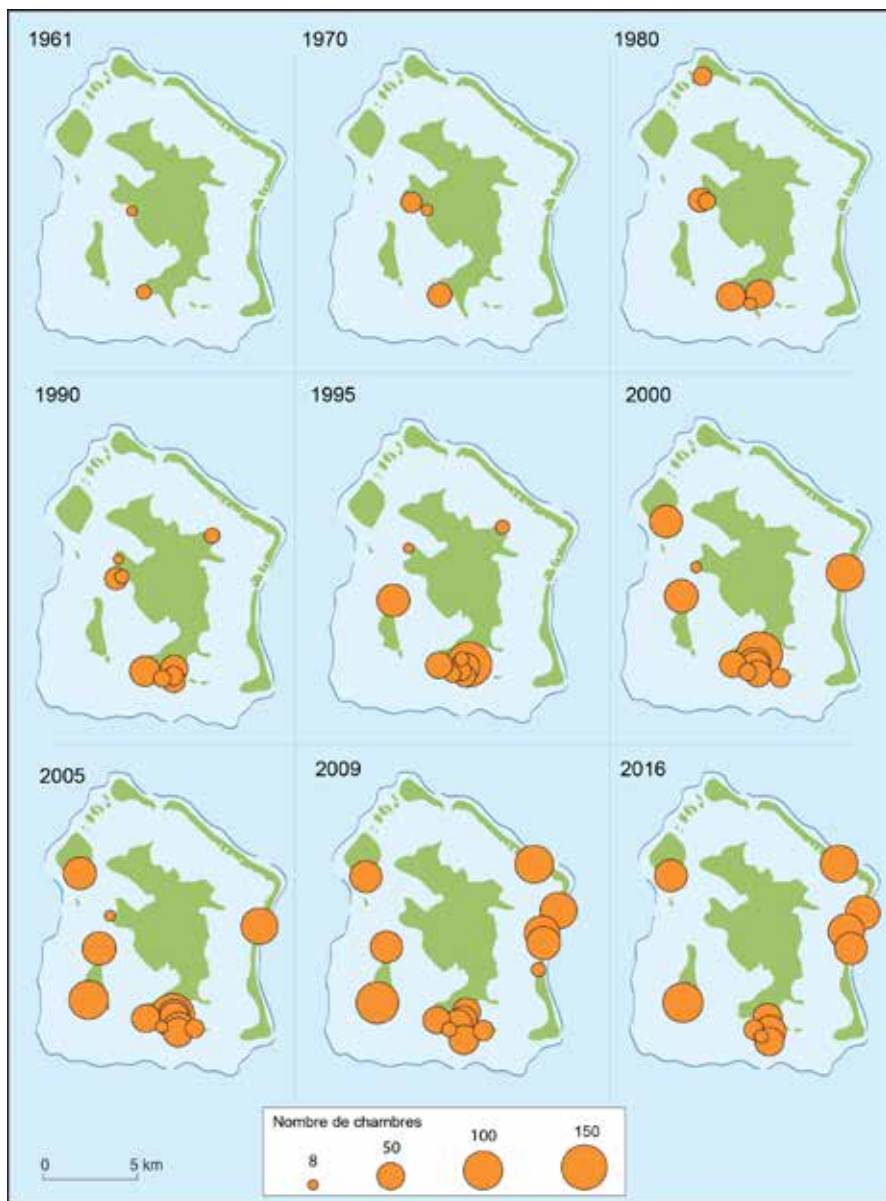


Figure 1 : Évolution de la capacité hôtelière sur l'île de Bora-Bora entre 1961 et 2016.
Source : Service du Tourisme, 2017. Conception : C. Blondy, 2017.

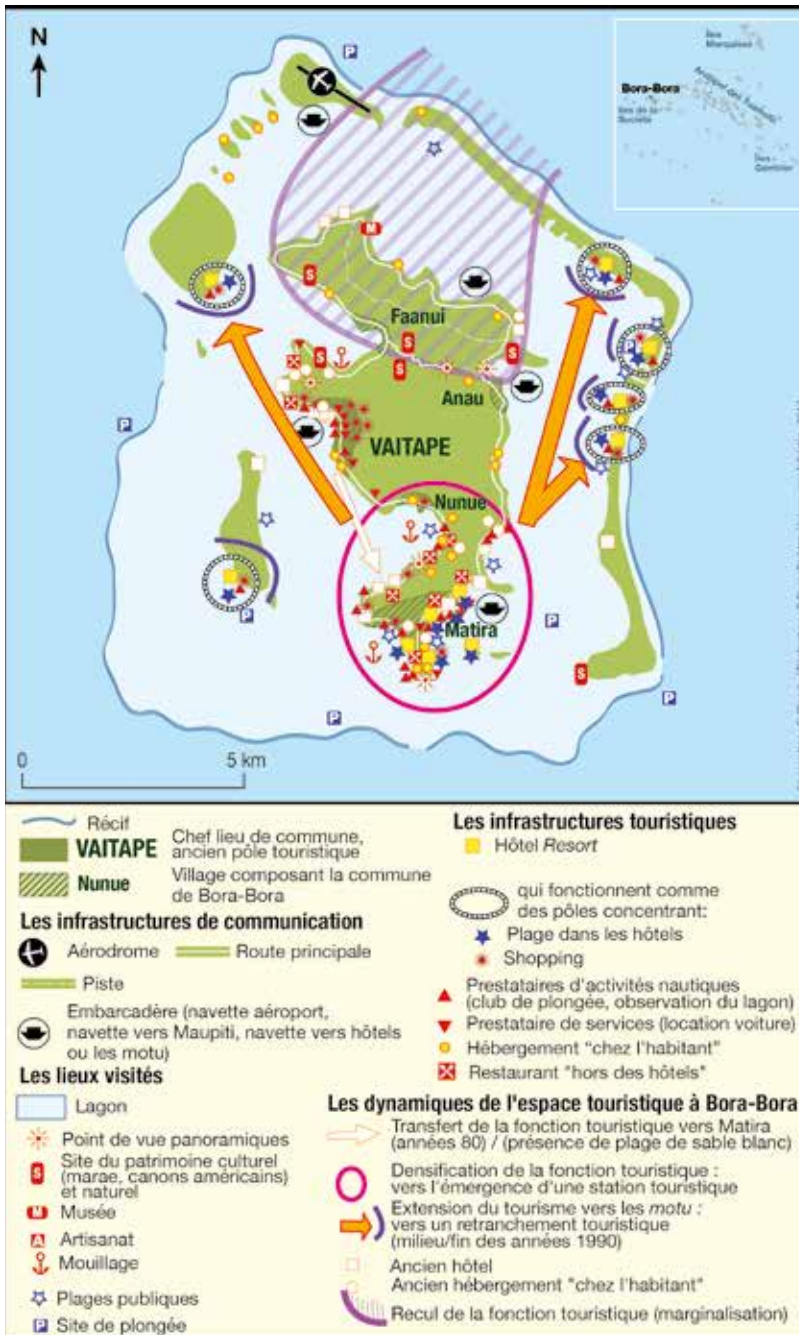


Figure 2 : Structures et dynamiques de l'espace touristique à Bora-Bora.

Source: C. Blondy, 2017.

Bora-Bora: un haut lieu du tourisme international?

Si la Polynésie française est l'une des destinations les plus célèbres et fantasmées, elle n'en reste pas moins une destination marginale en termes de fréquentation touristique par rapport aux autres destinations tropicales insulaires¹⁶ (figure 3).



Figure 3 : Le nombre de touristes en 2015 dans les destinations insulaires tropicales.
Source: OMT, 2017. Conception: C. Blondy, 2017.

En 2016 la Polynésie française a comptabilisé 177 637 entrées touristiques quand Hawaii en totalisait 8 941 394¹⁷, Guam 1 535 410¹⁸ et Fidji 792 320¹⁹. Il existe un réel hiatus entre la puissance évocatrice de la destination et sa fréquentation. Bora-Bora n'en reste pas moins un haut lieu du tourisme international²⁰ convoité par les touristes et par les investisseurs. Les causes de ce hiatus sont multiples: éloignement, coût élevé de la destination, mauvais rapport qualité/prix, faible diversification des prestations d'activités (pas de lieux de vie nocturne, pas ou peu de shopping, etc.), personnel peu qualifié, coût du travail élevé qui pèse sur les tarifications, etc.

C'est l'île la plus visitée par les touristes internationaux après Tahiti, seule porte d'entrée internationale aéroportuaire (figure 4). En effet, en 2016, elle a attiré 61 % des touristes internationaux (contre 77 % pour Tahiti et 56 % pour Moorea, distançant ainsi les autres îles comme Raiatea qui a attiré seulement 18 %, Huahine 13 %, Rangiroa 8 %²¹). Elle est particulièrement plébiscitée par les Américains et les Japonais (Gay, 2009; Blondy, 2010). Il existe

16. Blondy C., 2010, *ibid.*

17. *Hawaii tourism authority*, 2017.

18. *Guam visitors bureau*, 2017.

19. *Fiji Bureau of statistics*, 2017.

20. Gay J.-C., *Les cocotiers de la France: le tourisme en outre-mer*, Paris, Belin, 2009 et « Les piètres performances du tourisme en France d'outre-mer », in Lemasson J.-P. et Violier P. (sous la dir.), *Destinations et territoire Coprésence à l'œuvre*, vol. I, Québec, Éditions Téos, 2009, p. 153-167.

21. Les touristes pouvant visiter plusieurs îles, la somme des pourcentages est supérieure à 100 %.

en effet de grosses disparités selon l'origine géographique des touristes. Bora-Bora est l'île la plus visitée par les touristes venus d'Amérique (71 % des touristes américains la visitent), du Proche et Moyen Orient (83 % des touristes) et d'Europe hors France (73 %), alors qu'elle est « *boudée* » ou moins convoitée par les touristes français (seuls 48 % d'entre eux s'y rendent contre 96 % à Tahiti, et 71 % à Moorea, et Raiatea et Huahine sont visitées respectivement par 29 % et 28 % des touristes français). Ces touristes français explorent beaucoup plus d'îles moins touristiques, notamment quand ces derniers viennent visiter de la famille qui les incite à découvrir d'autres îles.

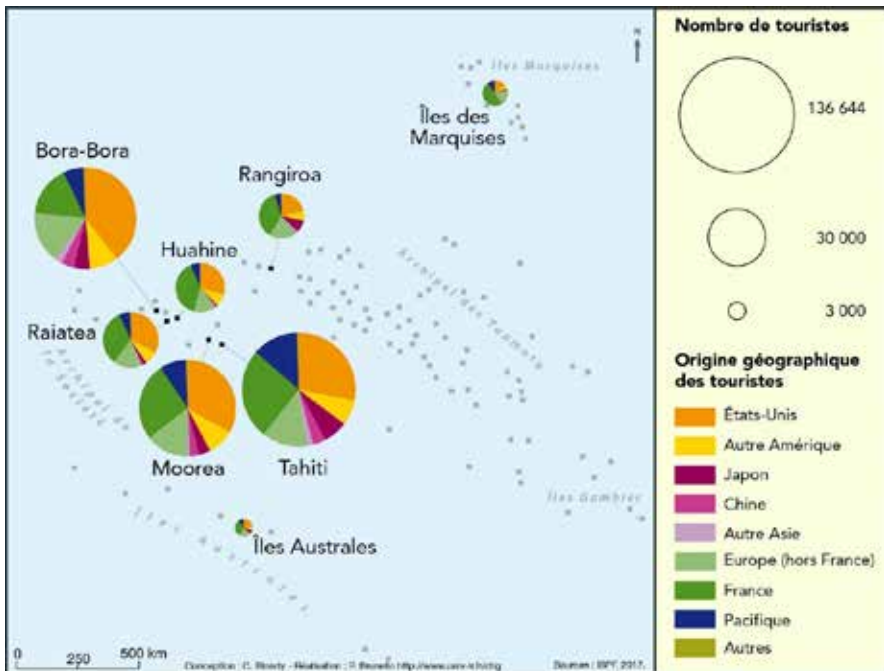


Figure 4 : Les îles les plus visitées par les touristes internationaux et répartition par origine géographique des touristes en 2016.

Source : ISPF, 2017, élaboration personnelle.

Bora-Bora est également une halte de la majorité des paquebots de croisière basés en Polynésie ou ceux de passage. C'est la deuxième île accueillant le plus grand nombre de passagers de croisières (croisiéristes dont la Polynésie française est la seule destination) avec 46 182 passagers en 2016, devant Moorea (45 921 passagers) et Raiatea (15 791 passagers). Pour les croisiéristes qui ne voyagent que dans les eaux de la Polynésie française, Bora-Bora est visitée par 61 % d'entre eux (Moorea par 55 %).

Bora-Bora est également un haut lieu du tourisme international car elle est convoitée par les plus grandes chaînes hôtelières internationales qui y sont présentes :

- *Starwood Hotels & Resorts Worldwide/Mariott*²² sous l'enseigne *The St. Régis Bora-Bora Resort* et *Le Méridien Bora-Bora*,
- *AccorHotels* avec le *Sofitel Bora-Bora Marara Beach Resort* et le *Sofitel Bora-Bora Marara Private Island*,
- *Four Seasons Hotels & Resorts* avec le *Four Seasons Bora-Bora Resort*,
- *Hilton Hotels & Resorts* avec le *Hilton Bora-Bora Nui Resort & Spa*,
- *InterContinental Hotels Group* avec l'*Intercontinental Bora-Bora Le Moana Resort* et l'*Intercontinental Bora-Bora Resort & Thalasso Spa*.

La convoitise est également celles des investisseurs étrangers qui se lit dans les récentes transactions opérées dans le secteur touristique. Les murs²³ des deux *Sofitel* de Bora-Bora ont été vendus en 2016 au groupe samoan *Grey Investment*²⁴ tout en gardant l'enseigne du groupe *AccorHotels*. Ce groupe samoan est en train de devenir un acteur important du tourisme à l'échelle du Pacifique insulaire. Il s'intéresse aussi à une agence de voyages réceptive locale et a racheté d'autres hôtels en Polynésie. Le *St. Bora-Bora Resort* a été racheté par le conglomérat chinois *Hainan Airlines group* via sa filiale *HNA Tourism Group Company Ltd.*, alors qu'il était jusque-là possédé par le groupe polynésien *Wane*.

Plus largement, en 2015, l'accord de coopération stratégique signé entre le président du groupe *Hainan Airlines*, 4^e compagnie aérienne chinoise, et le président de la Polynésie française Édouard Fritch, montre les velléités de ce groupe de participer au développement touristique du territoire polynésien, et en particulier à Bora-Bora, île plébiscitée par les touristes chinois. L'enjeu est de mettre en place une desserte aérienne directe entre la Chine et la Polynésie française et de créer une société de droit local permettant d'investir et de développer des projets touristiques en termes de construction et de gestion d'hébergements touristiques, de lieux de divertissement, de centres commerciaux, de croisières (la possibilité d'un paquebot de croisière basé en Polynésie est ainsi évoquée) ou d'agences de voyages.

Ce lien avec la Chine s'est concrétisé dans la mise en place d'une dizaine de vols charters en 2015 et la venue d'un paquebot de croisière en décembre 2016. Plusieurs dizaines de slots ont été ainsi réservées par la compagnie aérienne, présageant la venue désormais régulière de touristes chinois, et attisant ainsi la convoitise des investisseurs chinois dans le tourisme polynésien. Cette politique

22. Le groupe *Starwood* a été racheté en 2015 par *Mariott* pour donner naissance à l'un des plus grands groupes hôteliers mondiaux qui possède des enseignes de prestige international comme *St. Régis*, *Le Méridien*, etc.

23. En Polynésie, il faut souvent distinguer propriétaires des terres sur lesquels les hôtels sont construits, des murs et de la gestion.

24. Actuellement, un peu partout dans le monde, *AccorHotels* entreprend un recentrage de ses fonctions sur la gestion hôtelière et se sépare d'un grand nombre de ses propriétés immobilières non significatives.

du groupe *Hainan Airlines* est symptomatique de la politique de prise de position de la Chine dans toute l'Océanie pour y affirmer son influence.

La Polynésie est objet mais aussi actrice de cette convoitise des investisseurs en déployant des aides à l'investissement pour compenser les difficultés structurelles de compétitivité²⁵ comme c'est souvent le cas dans les petits espaces insulaires²⁶. Beaucoup d'investisseurs étrangers convoitent la Polynésie et en particulier Bora-Bora, dans la mesure où ils peuvent bénéficier d'un système de défiscalisation soit dans le secteur hôtelier²⁷ soit dans la création d'infrastructures de loisirs, soit dans le secteur des navires de croisières ou de charters nautiques, des transports maritimes et aériens²⁸. À travers ces dispositifs, les pouvoirs publics métropolitains et locaux cherchent à capter ces investissements étrangers et sont les premiers acteurs de la convoitise touristique, cette défiscalisation étant conçue comme un moyen de relancer l'économie de ces territoires handicapés par l'insularité, l'étroitesse de leur marché et de leur éloignement des grands centres²⁹.



Figure 5 : Évolution de la fréquentation touristique en Polynésie française de 1959 à 2016.
Source : Service du Tourisme et ISPF, 2017 ; élaboration personnelle.

25. Venayre F., 2012, *ibid.*

26. Hoarau J.-F., Taglioni F., *Spécialisation touristique et vulnérabilité : Réalités et enjeux pour le développement soutenable des petits territoires insulaires*, Paris, L'Harmattan, 2016.

27. Créé en 1992, un régime de défiscalisation a été reconduit annuellement pour permettre aux hôtels classés de bénéficier d'exonération de taxes et de droits de douane sur le matériel nécessaire à la rénovation. Sont exclus de la défiscalisation : produits alimentaires, linge, meubles en bois, produits d'hygiène, véhicules automobiles.

28. Avec un taux de crédit d'impôts de 40 %, le seuil minimum des projets d'investissement doit être compris entre 84 000 € et 8,4 millions d'euros.

29. Felzines C., *Le Tourisme, perspective d'avenir de l'outre-mer français*, Conseil économique et social, Paris, 2007.

Une fragilité ou un essoufflement de la convoitise touristique internationale ?

En effet, le poids très secondaire de la destination à l'échelle mondiale interroge sur l'efficacité de cette stratégie de construction de la convoitise via la défiscalisation. La fréquentation, à la différence d'autres destinations touristiques, décrit une courbe très chaotique (figure 5). Depuis le début des années 2000, elle a dévié et peine à augmenter atteignant difficilement 177 637 entrées touristiques en 2016 contre plus de 183 000 en 2015.



Figure 6a : Entrée de la friche de l'Hôtel Bora-Bora à la pointe Matira, surveillée par un gardien. Source: C. Blondy, 2016.

D'ailleurs, la multiplication des friches touristiques en Polynésie et à Bora-Bora en particulier (figure 6a) confirme cette fréquentation chaotique et donc une rentabilité très inégale des structures hôtelières. En effet, pour éviter, une fois la période obligatoire d'exploitation de l'hôtel achevée, le désintéret des investisseurs qui ont profité de la défiscalisation, ce régime a été étendu à la rénovation. Pourtant les friches se multiplient. Comment l'expliquer ? Dans certains cas, on peut penser que l'investissement terminé et les gains fiscaux obtenus, les investisseurs sont finalement peu regardants sur la viabilité et la rentabilité économique de leur investissement.

En outre, ce régime de défiscalisation dans le secteur du tourisme attise la convoitise parfois de personnes peu scrupuleuses comme dans l'affaire SOFIPAC en 2015. Le blanchiment d'argent et les escroqueries ne sont pas absents du secteur touristique en matière de défiscalisation. L'affaire SOFIPAC laisse à penser que même de petites structures comme les pensions de famille ont pu profiter de ces dérives³⁰. Pour beaucoup d'investisseurs, il est sans doute plus intéressant de passer à un autre projet de construction de plus grande envergure. Dans d'autres cas, certains investisseurs sont réticents à investir sur le long terme dans une structure construite sur des terres qui ne leur appartiennent pas. En effet, le renouvellement des baux est rendu parfois complexe par le principe d'indivision. Les revendications de terre et/ou l'impossibilité des multiples héritiers à s'entendre sur le montant du nouveau bail sont fréquentes. Ce type de conflit explique en partie la fermeture en 2008 de l'un des fleurons de l'hôtellerie à Bora-Bora à la pointe Matira, l'*Hôtel Bora-Bora* exploité par *AmanResort*.

Dans un premier temps fermé pour travaux, le site de l'hôtel a été occupé pendant de longs mois par des personnes revendiquant la propriété du site, et réclamant leur part du gâteau. Le groupe gérant l'hôtel a finalement décidé de fermer l'hôtel car les conflits fonciers s'enlisaient et le projet de reconstruction nécessitant de détourner la route de ceinture (qui traversait la propriété) devenait trop coûteux³¹. Le manque de rentabilité des hôtels est à l'origine de la fermeture en 2009 du *Club Med*, du *Bora-Bora Lagoon Resort* en 2010 puis du *Bora-Bora Beach Resort*, ancien *Novotel*. Le coût de la main-d'œuvre, la faible fréquentation, le coût des transports sont régulièrement invoqués par les acteurs du tourisme pour expliquer cette faible rentabilité et la fermeture régulière d'hôtels en Polynésie (Blondy, 2010).

Parallèlement, l'instabilité politique chronique (14 présidents successifs en 13 ans)³² depuis le *taui* de 2004³³ n'aide pas à la conduite d'une politique de développement touristique sur le long terme ni à attiser la convoitise des investisseurs étrangers.

Le récent projet *Tabiti Mahana Beach* en est un bon exemple. Il devait être à l'origine de la construction d'une grande zone touristique de 40 ha sur le secteur de Outumaoro à Punaauia qui aurait associé infrastructures hôtelières, palais des congrès, centre commercial, centre culturel et artisanal, casino, etc.

Porté tambour battant par Gaston Flosse entre 2013 et 2014, le projet avait suscité l'intérêt d'investisseurs américains, chinois et français, mais depuis ses

30. *Tabiti Infos*, 11 octobre 2015, « Escroquerie à la loi Girardin : L'affaire Sofipac à la barre, symbole des dérives de la défisc' ».

31. Le refus des pouvoirs publics de prendre en charge le coût des travaux de voirie a rendu le projet d'aménagement et de rénovation trop complexe à financer.

32. Al Wardi S., « L'instabilité politique en Polynésie française », *EchoGéo*, Sur le Vif, 2007.

33. Le *taui* (= changement) en 2004 marque la victoire de l'indépendantiste Oscar Temaru sur l'autonomiste G. Flosse qui avait dominé la vie politique locale depuis plus de 20 ans (à l'exception de courtes périodes).

ennuis judiciaires et l'arrivée au pouvoir d'Édouard Fritch, il semble végéter malgré les nombreuses annonces dans la presse de son lancement : la première pierre n'est toujours pas posée... et depuis peu il a été débaptisé et révisé³⁴.

Au final, cette convoitise exogène est en demi-teinte. Vivant sur sa réputation et un imaginaire fort, il existe un décalage entre le mythe qui auréole cette destination – certes convoitée – et la réalité du développement touristique. La convoitise exogène (touristes internationaux et investisseurs étrangers ou français) se concrétise souvent difficilement par un passage à l'acte compris comme la fréquentation touristique et le développement de grands projets touristiques. Néanmoins, il semble qu'une convoitise touristique endogène émerge. Il reste à savoir si celle-ci se construit en résistance ou parallèlement à la convoitise exogène.

Convoitise touristique exogène *versus* convoitise touristique endogène : une résistance face aux acteurs et processus exogènes ?

Les friches touristiques, résistance à la convoitise exogène et/ou manifestation d'une convoitise endogène ?

Selon Philippe Bachimon les friches touristiques sont révélatrices d'une « crise de la destination et [une] forme de résistance au tourisme international³⁵ ». Si elles indiquent sans nul doute une résistance à la convoitise exogène, elles dévoilent aussi l'émergence d'une convoitise endogène, comprise comme la convoitise de touristes domestiques mais aussi d'investisseurs ou d'entrepreneurs locaux.

Lors d'entretiens qualitatifs menés en mars 2016 auprès de *personnes* concernées par ce phénomène³⁶, cette affirmation a pu être confirmée mais elle doit être nuancée en partie, particulièrement à Bora-Bora, île la plus touristique de la Polynésie après Tahiti, où le développement touristique pose des questions sociales et foncières, mais où la population est également consciente des retombées économiques du tourisme. Le discours est très souvent contradictoire mais aussi paradoxalement beaucoup plus nuancé.

34. « La construction du *Tahiti Mahana Beach* pourrait débuter en juin 2016 », *Tahiti Infos*, 1er juillet 2015. « Place au Village tahitien à Outumaoro », *Tahiti Infos*, 9 mars 2017.

35. Bachimon P., « Les friches touristiques en Polynésie française. Révélateur d'une crise de la destination et forme de résistance au tourisme international », *Via@*, Va r i a, n° 1, mis en ligne le 28.9.2012

36. Cette réflexion s'appuie sur un travail de terrain mené en mars 2016 à Bora-Bora et en novembre 2016 à Moorea. Lors de ces entretiens qualitatifs ont été interrogées sur Bora-Bora 37 personnes et sur Moorea 43. Nous avons essayé de panacher des profils différents pour croiser les points de vue : squatters, personnes revendiquant la propriété de ces friches, riverains, population de l'île, acteurs du tourisme, élus.

Les entretiens ont permis d'analyser les principaux usages de ces lieux de friches touristiques. À Bora-Bora, l'absence de Plan Général d'Aménagement facilite pour les personnes se revendiquant propriétaires de prendre possession des lieux pour désosser certaines structures de bungalows ou les occuper de manière permanente ou temporaire³⁷. Cette occupation permanente s'explique en outre dans le cas de Bora-Bora par une tension sur le foncier et l'immobilier.

Ici à Bora, pour se loger c'est compliqué et c'est cher. Avec les hôtels, il y a plein de gens qui viennent travailler ici et il faut qu'ils trouvent une maison quand ils ne sont pas de l'île et qu'ils n'ont pas de *feti'i*³⁸. Il n'y en a pas tant que ça même si on en a beaucoup construit. Nous, on est venu ici car ma femme est propriétaire du terrain³⁹.

L'occupation des friches semble donc une solution pour se loger et répondre à une tension quantitative en termes immobiliers. L'occupation de ces friches se traduit aussi clairement par une amélioration des conditions de logement et donc une tension qualitative de la question immobilière.

Avant, je vivais côté montagne dans un terrain familial où il y avait souvent des inondations. Là, c'est bord de mer, je suis sur le lagon pour aller pêcher ou pour me baigner. C'est mieux⁴⁰.



Figure 6b : Ancienne plage de l'hôtel Bora-Bora utilisée comme lieu de sociabilité: fête d'anniversaire.

Source: C. Blondy, 2016.

37. À Moorea, certaines portions de la friche de l'ancien *Club Med* ont été investies par des propriétaires et détourné de leur usage touristique : bungalows occupés de manière permanente. Dans l'ancien zonage du PGA qui déterminait des zones purement touristiques cette appropriation en logement permanent était illégale. Depuis l'adoption d'un zonage plus souple, le terme de zone touristique protégée n'est généralement plus mobilisé et intégré aux « zones U » zones d'urbanisme qui se distinguent des « zones N » ou naturelles.

38. *Feti'i* = famille élargie.

39. Propos recueillis lors des entretiens qualitatifs lors du terrain de mars 2016.

40. *Ibid.*

Cette occupation peut être également temporaire pour certains. En effet, certains bungalows sont utilisés comme résidence secondaire par des personnes vivant sur Tahiti ou sur Raiatea. Nos entretiens qualitatifs confirment le profil de fonctionnaire vivant sur Tahiti brossé par P. Bachimon et permettent de l'affiner. Même si le concept de résidences secondaires est sans doute plus complexe qu'en métropole, celles-ci représentent 10 % du parc immobilier à Bora-Bora (254 résidences secondaires contre 2 583 logements ordinaires) mais sont moins nombreuses par rapport à Moorea et Tahiti. Les entretiens révèlent une occidentalisation des modes de vie de ces personnes occupant temporairement ces lieux. Ayant des revenus assez élevés, salariés ou fonctionnaires, ils ont déployé des habitudes de pratiques touristiques à l'extérieur du territoire polynésien mais aussi en Polynésie. Originaires de l'île, certains y ont vécu mais sont partis vivre à Tahiti ou Raiatea pour le travail ou pour suivre leur conjoint. Ils y reproduisent des modes de vie empreints du vivre ensemble caractéristique chez les Polynésiens⁴¹. La résidence secondaire est à la fois un lieu de rupture pour couper avec la vie de Tahiti, se ressourcer, « se reposer, aller moins vite, aller à la pêche, retrouver la nature⁴² », mais c'est aussi un lieu de retrouvailles familiales pour faire la *bringue* pour inviter la famille, les amis vivant à Tahiti et Raiatea, mais aussi pour avoir un pied à terre indépendant pour retrouver la famille qui vit à Bora-Bora.

Enfin l'occupation de ces friches peut être ponctuelle. Les plages devant les anciens hôtels peuvent être fréquentées par la population locale dans le cadre de pratiques de loisirs ou d'événements plus ponctuels comme lors d'une journée de *bringue* sur la plage pour fêter un anniversaire (figure 6 b). Un autre exemple d'occupation ponctuelle peut être avancé avec les pontons des hôtels laissés à l'abandon. Ils ont ainsi pu être également réappropriés par les riverains lors de pratiques nautiques.

Seule une personne interrogée a clairement et directement évoqué une reconquête de terres contre le tourisme international.

Ce sont les plus beaux endroits de l'île, pourquoi nous autres on ne pourrait pas en profiter. Ce n'est pas juste que ces espaces soient réservés aux hôtels. Je suis content que les familles aient repris leurs terres⁴³.

La volonté de substituer aux acteurs exogènes du tourisme généralement associés aux grandes chaînes internationales et aux investisseurs étrangers des acteurs locaux est évoquée par une seule personne interrogée.

Je préférerais des petits hôtels et des pensions de famille plutôt que ces grands hôtels. On devrait aider les propriétaires de ces terres à reconstruire des petites structures sur ces terrains abandonnés⁴⁴.

41. Saura B., *Tahiti Ma'ohi, Culture, identité, religion et nationalisme en Polynésie française*, Papeete, Au vent des Îles, 2008. Blondy C., 2010, *ibid.*

42. Entretiens qualitatifs, mars 2016.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

Si on lit une forme de résistance au tourisme international celle-ci est plutôt passive ou indirecte. Il n'y a pas une opposition de principe au tourisme mais plutôt une résistance liée à des logiques que l'on pourrait rapprocher soit des logiques de type NIMBY soit des logiques d'opportunisme. On veut bien du tourisme mais sans ses inconvénients. Si cela entrave un intérêt personnel (besoin de se loger, profiter des aménités touristiques du lieu, etc.), on entre en résistance sans être opposé de manière systématique ou théorique au tourisme, qui parfois d'ailleurs fournit un emploi aux membres de la famille. Cette résistance peut aussi se traduire par une volonté de tirer avantage d'opportunités pour devenir un acteur du système touristique en devenant entrepreneur dans le secteur de l'hébergement touristique.

Si ce dernier cas de figure existe dans d'autres îles, à Bora-Bora, il n'y a pas d'exemples, seules des déclarations d'intentions.

D'un côté, ces friches semblent être perçues comme des espaces réinvestis et réappropriés par la population locale, mais elles peuvent être aussi mal vécues par la population à la fois pour les impacts paysagers mais aussi pour l'image qu'elles donnent à l'île.

Ces hôtels abandonnés devraient être rasés. Ils gâchent le paysage. Ce n'est pas bon pour les touristes. On n'est pas au Far West, ça fait village fantôme. Ici, on aime les jolis jardins fleuris et bien entretenus, ces hôtels c'est la brousse, ce n'est pas beau⁴⁵.

La plupart des personnes rencontrées s'inquiètent que les friches ne soient pas prioritairement réutilisées pour éviter de nouveaux projets hôteliers neufs.

- J'espère que si des investisseurs veulent monter un projet hôtelier, le *tavana*⁴⁶ les obligera à utiliser un des hôtels abandonnés de l'île. Il faut arrêter de construire de nouveaux hôtels quand d'autres sont en train de pourrir sur place.
- Notre île elle est la plus belle, il faut arrêter de toujours construire et utiliser ce qui ne sert pas. En plus ça fera du travail pour nos enfants.
- C'est vrai qu'il nous faut plus d'hôtels mais il faut déjà faire avec ceux que l'on a et qui sont fermés pour éviter d'aller encore construire sur le lagon⁴⁷.

Non seulement ces friches sont perçues comme des facteurs d'altération de la qualité paysagère mais aussi comme une menace sanitaire: « Les piscines ne sont plus traitées et c'est un nid à moustiques; c'est devenu infernal ». « Les jardins ne sont pas toujours entretenus, avec les fruits cela attire les rats⁴⁸. » Enfin, les friches sont perçues comme donnant une image peu sûre des lieux.

45. *Ibid.*

46. *Tavana* = maire.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

Cet hôtel Bora-Bora avec un gardien devant un tas de ruines, ce n'est pas flatteur. On se croirait en guerre. Quel désastre ! Il faudrait raser et reconstruire un hôtel ou des pensions ou des maisons, mais ne pas laisser ça comme ça. Ça fait peur à nos touristes, ils demandent pourquoi il y a un gardien et si c'est dangereux de se promener⁴⁹.

Les conséquences économiques sont aussi évoquées décrivant un cercle vicieux : la fermeture de ces hôtels a entraîné la fermeture de commerces aux alentours, mettant en péril la vie économique de l'île et l'accès à un certain nombre de services.

- Ces hôtels et restaurants fermés sont une catastrophe pour l'animation. Depuis la fermeture, tout s'emballe dans le mauvais sens. Après l'hôtel, c'est le restaurant, puis la roulotte, puis le snack qui ont fermé. J'espère que le magasin va résister sinon, il n'y aura plus aucune activité. Avant il y avait toujours plein de monde, du passage... C'était vivant.
- La fermeture de ces hôtels c'est pour nous autres qui habitons l'île une perte d'animation. J'allais régulièrement au bar du Novotel pour aller boire un pot entre amis ou en famille. Le vendredi ou le samedi, on allait manger de temps en temps au restaurant quand il y avait la soirée merveilleuse. À Bora, il n'y a pas de cinéma ni de boîtes de nuit, les hôtels ce sont des endroits où on sort. Maintenant il y a presque plus que des hôtels sur les motu, alors ce n'est pas pareil. Certains sont fermés à la population⁵⁰.

Au final la convoitise et la réappropriation de ces espaces de friches touristiques par les uns peuvent se traduire par l'insatisfaction et l'incompréhension des autres qui considèrent les friches comme une nuisance paysagère ou sanitaire ou comme un facteur de dégradation de la vie économique ou comme une perte de l'usage de ces anciens lieux touristiques qu'ils avaient intégrés dans leur espace-temps du quotidien comme lieu de loisirs et de sociabilité⁵¹.

Une volonté de construire une convoitise touristique endogène ou domestique

L'usage temporaire de ces friches touristiques comme résidence secondaire permet de mettre en évidence que se développe à côté de la convoitise exogène des touristes internationaux une convoitise endogène par des touristes domestiques. La Polynésie est à la fois objet et actrice de la convoitise, ici endogène.

Dans un contexte de développement chaotique du tourisme, les pouvoirs publics et les professionnels du tourisme cherchent à diversifier la clientèle

49. Propos recueillis lors des entretiens qualitatifs (mars 2016).

50. *Ibid.*

51. Blondy C., 2010, *ibid.*

touristique et convoitent les touristes domestiques. En effet, une majorité des habitants de Polynésie française ont des pratiques touristiques. Celles-ci révèlent des disparités socioculturelles et économiques au sein de la population⁵². Il existe trois grands types de touristes domestiques en Polynésie française⁵³.

Les habitants d'origine métropolitaine expatriés pour une période courte ont généralement des pratiques touristiques d'opportunité : ils privilégient le tourisme domestique. Ils profitent de leur expatriation pour visiter les archipels polynésiens, se démarquant des touristes internationaux. Ils privilégient donc les hébergements chez l'habitant qui ouvrent l'espace touristique polynésien (Blondy, 2005). Ils convoitent donc une Polynésie « authentique » et évitent la Polynésie convoitée par les touristes internationaux. Bora-Bora est éventuellement visitée une fois mais ce n'est pas une priorité. Si leur temps d'expatriation est un peu plus long, ils partent également découvrir les destinations proches à l'étranger (notamment la Nouvelle-Zélande, Hawaii, l'Australie).

Pour les habitants d'origine métropolitaine expatriés depuis de très longues années, leurs mobilités touristiques concernent aussi bien le territoire polynésien que l'extérieur du territoire. Ils ont visité une grande palette de pays d'Océanie ou « proches » (comme Nouvelle-Zélande, Hawaii, Australie, Nouvelle-Calédonie, États-Unis, etc.) mais ils reviennent aussi en France où ils visitent famille et amis. Ils recherchent généralement des lieux marqués par une urbanité forte où ils vont faire du shopping, visiter des musées, etc. En Polynésie, ils visitent toutes les grandes îles touristiques (sur lesquelles ils développent souvent un discours passéiste : « Bora n'est plus Bora ») mais également des îles moins touristiques, utilisant hôtellerie internationale et hébergement chez l'habitant mais aussi en faisant jouer leurs réseaux de connaissances (amis, famille, etc.). Ce sont des touristes initiés qui ont souvent dans ces lieux des pratiques de repos, de découverte, et de sociabilité dans les îles. Ils fréquentent

52. Blondy C., 2010, *ibid.* et Blondy C., « La 3^e révolution touristique en Polynésie française : quand et comment la société locale est devenue touriste ? » p. 145-171 in Sacareau I., Tau-nay B. et Peyvel E., *La mondialisation du tourisme, les nouvelles frontières d'une pratique*, Rennes, PUR, 2015.

53. La réflexion sur les pratiques de la société locale s'appuie sur des entretiens qualitatifs menés auprès de 100 habitants, dont 50 ont été réalisés à Tahiti et Moorea et 50 dans d'autres îles (Bora-Bora, Maupiti, Huahine, Marquises, Tikehau et Rangiroa), et une enquête quantitative menée auprès de 500 personnes habitant à Tahiti en 2006 dont les objectifs étaient multiples : déterminer leurs pratiques touristiques, leur fréquentation de lieux touristiques en Polynésie et leurs relations éventuelles avec les touristes, ainsi que leur perception du système touristique polynésien. Ces entretiens et ces enquêtes ont été menés dans le cadre de mon terrain de thèse de doctorat. Les entretiens qualitatifs étaient en fait des entretiens libres ou semi-guidés, en fonction des individus, certains se livrant plus facilement que d'autres. Le but était aussi de laisser parler les gens pour comprendre déjà si ces thématiques et les questions leur évoquaient quelque chose, si elles avaient du sens pour eux. L'enquête quantitative auprès de 500 personnes habitant à Tahiti a été menée de manière aléatoire en choisissant des lieux où le brassage de population est important et permet de toucher toutes les strates de la société locale. Après une observation, nous avons choisi de faire les enquêtes sur les stationnements de 3 grands magasins de l'île qui sont les plus fréquentés, et au marché de Papeete.

une Polynésie convoitée par les touristes internationaux mais également une Polynésie moins connue.

Enfin, il existe des touristes d'origine polynésienne appartenant à une élite et ayant adopté des modes de vie urbains et occidentaux. Ils convoitent peu la Polynésie en termes touristiques et privilégient les mobilités à l'extérieur du territoire polynésien (États-Unis, France, Nouvelle-Zélande) en famille pour s'adonner à des activités qu'ils ne peuvent pas faire en Polynésie (parcs d'attractions, shopping, etc.). Leurs mobilités touristiques domestiques sont généralement tournées vers leur île d'origine ou celle d'un de leurs parents ou de leur conjoint. Ils logent dans la famille ou chez des amis ou dans leur résidence secondaire. Ils fréquentent également les îles touristiques où ils utilisent surtout leur réseau de connaissance pour se loger ou les hôtels, mettant en avant ainsi une certaine réussite sociale. C'est le cas de Bora-Bora.

Ces pratiques tournées vers l'intérieur du territoire polynésien sont encore peu connues et peu développées. La concurrence de l'extérieur du territoire est très forte. L'enquête menée en 2006 montrait que 69 % des habitants de Polynésie étant parti en vacances avaient des mobilités touristiques à l'extérieur de la Polynésie. Cette concurrence s'explique en partie par le coût des billets d'avion en Polynésie française parfois plus élevés que vers l'extérieur (Blondy, 2015), les liens tissés avec l'extérieur du territoire (famille, amis et résidences secondaires) et un besoin d'ailleurs et d'altérité⁵⁴.

La tenue du premier salon du tourisme de Tahiti et ses îles, à Papeete en avril 2008, montre que ces pratiques touristiques restent encore marginales. Le but avoué des autorités est d'inciter les Polynésiens à partir à la découverte de leur pays. En effet, depuis le décrochage de la fréquentation touristique amorcé dans les années 2000, un discours politique de prise en compte du tourisme domestique dans le développement touristique s'est dessiné. Jacqui Drollet, ancien vice-président et ministre du Tourisme, sous O. Temaru, a dans la presse lancé ce slogan : « Raivavae plutôt que Las Vegas », soulignant ainsi la mise en concurrence de la destination polynésienne avec les destinations hors du *fenua* par les touristes domestiques. La tenue de ces salons permet d'octroyer des tarifs préférentiels (liaisons aériennes et hébergement) pour construire ou renforcer la convoitise touristique endogène notamment dans les îles bénéficiant peu du tourisme international jusqu'ici. En 2006, l'enquête menée auprès des habitants montrait que ces derniers privilégiaient surtout les îles de la Société dont Raiatea (21 %), Huahine (15 %), Bora (10 %), Moorea (9 %), Tuamotu (15 %), Marquises (9 %) tandis que la convoitise exogène des touristes internationaux focalise sur Tahiti, Bora-Bora, Moorea⁵⁵. L'analyse

54. Cela indique la recherche d'espaces urbanisés et développés, où les activités sont nombreuses et dépayssantes.

55. Les entretiens qualitatifs ont révélé que la plupart des habitants de Tahiti ont l'impression que Moorea n'est pas une destination touristique. « Mais ça [partir dans les îles ou à Moorea ou à la Presqu'île], ce n'est pas vraiment partir en vacances. Partir en vacances, c'est partir ailleurs, aux États-Unis, en France, en Nouvelle-Zélande » (Enquête Blondy, 2006)

des affiches de promotion de ces salons montre la volonté de toucher toutes les couches de la population vivant en Polynésie, les deux personnes représentées appartenant à deux communautés différentes. Par ailleurs, elles suggèrent la diversité des activités touristiques : baignade, plongée, *snorkeling*, randonnées, etc.

Cette convoitise touristique domestique, ignorée et mal connue, peut jouer un rôle essentiel en étant capable de créer des emplois notamment dans les îles, et donc de limiter l'exode rural vers Tahiti ou les îles secondaires, de redistribuer une partie de la richesse produite à Tahiti et dans les principales îles touristiques.

Convoitise touristique endogène et conflictualité autour du lagon

La convoitise est également perceptible dans le champ du tourisme dans le jeu des acteurs exploitant le lagon. En effet, les activités touristiques sont essentiellement tournées vers le lagon dans l'île de Bora-Bora⁵⁶ : tour de l'île en pirogue, visite du *lagonarium*, plongée, *snorkeling*, nourrissage des raies, pêche, pique-nique sur le motu, etc. Il existe en fait une répartition des activités en fonction de l'origine géographique des prestataires. Les entrepreneurs d'activités touristiques non originaires de l'île ou de Polynésie française tiennent prioritairement des activités techniques ou nécessitant des connaissances très spécialisées (plongée sous-marine, tout de l'île en hélicoptère, parachute ascensionnel, etc.) tandis que les prestataires d'origine polynésienne sont essentiellement tournés vers les activités lagonaires ou les randonnées en 4x4 en montagne.

Le secteur des activités touristiques est structuré par le Groupement d'Intérêt Économique *Bora-Bora Activités* qui regroupe une majorité des prestataires nautiques et des prestataires safari. Les membres du GIE souhaiteraient que l'adhésion devienne obligatoire. Dans leur discours il y a une véritable appropriation du lagon et plus largement de l'île, mais aussi de ce qu'ils appellent les « *spots* » c'est-à-dire les lieux d'intérêt qu'ils ont « créés depuis des années en nourrissant du poisson pour faire venir les raies ou les requins ou en aménageant un motu avec un fare pour les pique-niques ou en nettoyant la plage⁵⁷ ».

Même s'il existe une sorte d'entente tacite entre les prestataires pour se répartir les activités et les lieux pour que chacun conserve un minimum d'originalité, les tensions et la concurrence restent très fortes. Tout nouveau prestataire est vécu comme une menace, c'est encore plus vrai quand le prestataire est originaire d'une autre île ou non Polynésien. L'ancienneté dans le lieu est véritablement perçue comme légitimant et donnant un statut de priorité.

Les touristes, nous, on n'a pas trop à se plaindre par rapport à d'autres îles mais c'est quand même dur. Il y en a moins qu'avant. C'est vraiment dur. Il y a toujours

56. Blondy C., 2010, *ibid.*

57. Propos recueillis auprès des prestataires d'activités touristiques, mars 2016.

des gars qui viennent à Bora pour faire leur business car dans leur île c'est la crise. Le nombre de touristes il n'augmente pas ! Du coup la part du gâteau elle diminue. Nous, on était là avant. On a créé les spots. Certains pensent qu'ils peuvent débarquer, acheter des bateaux énormes et très rapides et venir sur les motu comme ça ou venir nourrir les raies comme ça⁵⁸.

Cette concurrence transparait sur tous les supports publicitaires, s'observe au quai de Vaitape à l'arrivée des navettes des navires de croisière, etc. Elle existe aussi dans le démarchage des hôtels et les « contrats » passés avec eux.

Il faut faire sa clientèle avec les hôtels et gagner la confiance. Il faut négocier sans cesse pour ne pas y laisser des plumes. Et les nouveaux souvent ils n'hésitent pas à tirer sur les prix pour se faire une clientèle⁵⁹.

Les prestataires récemment arrivés dans le secteur des activités nautiques expliquent le sentiment de rejet qu'ils vivent au quotidien, la difficulté de s'intégrer, les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs démarches pour développer leur activité.

Coups bas, mensonges, détérioration de matériel, difficultés à trouver du personnel, ce n'est pas simple tous les jours au début quand tu n'es pas né ici. On te fait bien sentir que tu n'es pas de l'île encore plus si t'es *popa'a*⁶⁰. Il faut montrer patte blanche pour être toléré. Le pire c'est que ceux qui sont derrière tout ça ne sont même parfois pas de Bora ou alors seulement par alliance. Moi, je n'ai pas eu trop de problèmes car je me suis mis sur un créneau que personne n'occupe. Il vaut mieux éviter les tours de l'île en pirogue et les pique-niques sur les motu quand on n'est pas d'ici !

Le lagon se retrouve ainsi au cœur des convoitises endogènes et exogènes qui génèrent des conflictualités et des stratégies de résistance de la part des acteurs endogènes pour mettre en œuvre une forme d'exclusivité de l'exploitation touristique du lagon. Pour contrecarrer cette convoitise exogène du lagon et maîtriser les menaces de concurrence éventuelles, le GIE Bora-Bora Activités participe à un *lobbying* pour que le lagon soit mis en réserve et que la gestion des prestataires exploitant le lagon lui soit confiée. Ce serait le GIE qui donnerait une autorisation d'exploitation à tous les nouveaux prestataires. Sous couvert de protection de l'environnement, le GIE souhaiterait ainsi obtenir indirectement un droit de regard sur la nouvelle concurrence.

Les campagnes de sensibilisation au tourisme ou une mise en désir du secteur touristique

Alors que la Polynésie et Bora-Bora sont auréolées d'un véritable mythe de l'accueil à la polynésienne, les touristes ne semblent pas être toujours convoités par la population locale comme en témoignent les horaires d'ouverture des

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

60. *opa'a* = personne d'origine caucasienne.

magasins et boutiques ne tenant pas du tout compte des attentes de ces derniers. Les touristes sont en effet souvent très surpris de voir les devantures fermées dès 15 heures de l'après-midi, mais aussi closes le samedi après-midi et le dimanche, alors qu'il y a des paquebots de croisière en escale. Par ailleurs, les touristes sont parfois confrontés à une violence qui montre l'envers du décor et désacralise le mythe de l'accueil... Encore en novembre 2016, une touriste américaine de 67 ans était détroussée sur le front de mer à Tahiti. Les touristes sont une cible facile et sûre pour trouver rapidement de l'argent liquide à Tahiti comme à Bora-Bora.

En outre, le tourisme n'est pas un secteur d'activité convoité par la population locale. La fonction publique et les secteurs monopolistiques sont l'objectif de la plupart des jeunes diplômés. Même les étudiants de filière universitaire en tourisme expliquent préférer se tourner vers la fonction territoriale ou les secteurs monopolistiques, mieux rémunérés et aux horaires plus réguliers et moins difficiles au quotidien. Si le salariat touristique est relativement peu convoité l'entrepreneuriat touristique est plutôt plébiscité par les populations locales⁶¹. Le salariat dans le secteur hôtelier ou la restauration très souvent n'est pas une vocation mais un non-choix. Faute d'une alternative, les moins diplômés notamment se tournent par dépit vers le tourisme. Au contraire les entrepreneurs dans le secteur touristique mettent en avant leurs motivations : trouver une activité permettant de revenir ou de rester vivre dans leur île d'origine, trouver un complément de revenus, mettre en valeur un patrimoine familial (terre, maison, savoir-faire, savoirs, etc.), mettre en place une activité qui pourra être reprise par les enfants, ne pas couper avec l'extérieur à la retraite, rencontrer des gens venus d'ailleurs, etc.⁶² Ce désintéret pour le salariat touristique s'explique par le système économique hérité de la colonisation s'appuyant sur le modèle MIRAB très courant dans le Pacifique Sud⁶³ et souffrant du syndrome hollandais⁶⁴. Le niveau de vie globalement est plus élevé dans ces territoires ultramarins français que dans les autres territoires océaniques grâce notamment aux transferts venus de la métropole, même si les ressources ne sont pas toujours plus diversifiées.

61. Blondy C., 2010, *ibid.*

62. Blondy C., « Le tourisme en Polynésie française : les acteurs privés de l'hébergement dit *chez l'habitant*, exemple des îles hautes de Tahiti et Moorea, archipel de la Société », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, PUB, avril-juin 2005, n° 230, 2005, p. 153-188 et Blondy C., 2010, *ibid.*

63. Bertram, G., & Watters, R. F., « The MIRAB economy in South Pacific microstates », *Pacific Viewpoint*, 26, 1985, p. 497-519. Bertram, G., « Introduction. The MIRAB model in the twenty-first century », *Asia Pacific Viewpoint*, 47, 2006, p. 1-13.

64. Poirine, B., *Les Petites Économies insulaires : théories et stratégies de développement*, Paris, L'Harmattan, 1995. Poirine, B., « Should we hate or love MIRAB? » *Contemporary Pacific*, 10 (1), 1998, p. 65-107. Poirine, B., « L'économie de l'« après-CEP » : forces et faiblesses », *Hermès*, 32-33, 2002, p. 317-333. Poirine B., *Tahiti : une économie sous serre*, Paris, L'Harmattan, 2011. Gay J.-C., « Les piètres performances du tourisme en France d'outre-mer » p. 153-167, in Lemasson J.-P. et Gay J.-C., « Why is tourism doing poorly in Overseas France? », *Annals of Tourism Research*, n° 3, 2012, p. 1634-1652. Gay J.-C., « La crise sans fin du tourisme en France d'outre-mer », *Cahiers français*, n° 393, 2016, p. 52-57.

Or, dans les pays et territoires où le niveau de vie est plus faible, le développement touristique est une nécessité indispensable pour les territoires et les populations qui se sentent beaucoup plus investies. En Polynésie française, les métiers du tourisme suscitent au contraire peu d'enthousiasme et de convoitise à la différence de l'administration⁶⁵.

Cette défiance ou cette indifférence face aux touristes et au tourisme est sans doute la raison du lancement de multiples campagnes de sensibilisation à cette activité, le but étant de convaincre la population de l'importance de ce secteur économique pour le territoire. Les campagnes se sont succédé dès le début des années 1990 avec un slogan éloquent « Mets un sourire à ton accueil », laissant deviner que l'accueil à la polynésienne n'est pas aussi mythique que l'on pourrait le croire... En 2001, une nouvelle campagne est lancée « *I love my fenua* », suivie de trois autres campagnes en 2004, 2006 puis 2008-2009. À nouveau en 2012, une campagne de grande ampleur est ouverte : « Tous ensemble pour notre tourisme : je suis fier d'être Polynésien ». Enfin en 2016, une nouvelle campagne est décidée : « Nous sommes la Polynésie. Nous sommes la richesse du tourisme. Le tourisme est notre richesse. »

Ces opérations ont pour objectif de faire prendre conscience à la population des retombées directes et indirectes (emplois, richesse, aménagements, etc.) dans le secteur du tourisme mais aussi de l'agriculture, de la pêche, etc. Elles doivent faire comprendre à la population son rôle dans le développement touristique. Le tourisme n'est pas l'affaire des seuls professionnels du secteur mais aussi des habitants qui par leur attitude face aux touristes peuvent influencer sur leur expérience touristique. Ces opérations généralement s'appuient sur des supports de communication télévisuels, radiophoniques, des affiches en français et en *reo maohi*, et mettent également en place des actions sur le terrain : réunions publiques, informations diffusées dans les écoles primaires, etc.

À l'évidence, l'existence de ces campagnes est révélatrice d'une faible convoitise des populations pour le tourisme qui ne signifie pas malgré tout une opposition frontale ou une résistance. Il s'agit sans doute plus d'une forme d'indifférence.

Conclusion

Analyser le tourisme à Bora-Bora à travers le prisme de la convoitise permet de mettre en évidence des jeux d'acteurs complexes multiscales. La convoitise touristique est à l'évidence le fruit d'acteurs exogènes (les touristes et les investisseurs) même si la réalité n'est pas à la hauteur du mythe. La fréquentation touristique de Bora-Bora et de la Polynésie reste confidentielle à l'échelle internationale. Quant aux investisseurs leur convoitise est inégale ne s'inscrit pas toujours dans une logique d'exploitation sur le long terme.

65. Blondy C *et al.*, 2017, *ibid.*

Cette convoitise est également le fruit d'acteurs endogènes avec le développement de pratiques touristiques domestiques qui montrent que la Polynésie plus ou moins touristique est aussi convoitée de l'intérieur par la population locale qui est aussi touriste et utilise les lieux touristiques comme des espaces de loisirs.

Enfin il faut noter que les pouvoirs publics sont acteurs de la construction de cette convoitise endogène et exogène – avec un succès d'ailleurs inégal – à travers leurs politiques de diversification des clientèles et leurs campagnes de sensibilisation au tourisme.

Abstract: Tourism and Lust in Oceania: The case of Bora-Bora, the “Pearl of the Pacific”

The Analysis of tourism in Bora-Bora through the prism of lust is interesting to highlight the multiscalaire and complex games of actors. Bora-Bora remains a confidential international tourism destination even if it is a Mecca of tourism coveted and present in the international tourist imaginary. This island is the place to be for tourists and investors. This lust is also the result of endogenous actors with the development of domestic tourism practices. Nevertheless, Polynesia is unevenly coveted by these domestic tourists. Finally, it should be noted that public authorities are involved in the construction of this endogenous and exogenous lust – with uneven success – through their policies of diversification of clienteles and their tourism awareness campaigns.

À propos d'une Chine supposée convoiter la Nouvelle-Calédonie

Hamid Mokaddem

Professeur-formateur, Institut de Formation des Maîtres de Nouvelle-Calédonie

Par l'analyse de certains textes qui font référence à la Chine, cette contribution essaie de mettre à jour les turbulences politiques de la Nouvelle-Calédonie autour du concept de souveraineté¹. Le destin de la Nouvelle-Calédonie s'exprime par des tensions dont les récurrences montrent une perpétuelle instabilité. La possibilité pour la Nouvelle-Calédonie de choisir de changer de nom de pays sous certaines conditions, et d'accéder à la souveraineté, réactive de manière périodique des conflits latents. Le nom de Nouvelle-Calédonie est polysémique. Il renvoie à la fois à l'archipel ou île d'Océanie et à une collectivité *sui generis* qui se différencie des autres départements et collectivités d'outre-mer français. Les dispositifs politiques et juridiques mis en place par la France en Nouvelle-Calédonie depuis l'après Seconde guerre mondiale s'expliquent en grande partie par les rapports des forces intercommunautaires. L'histoire sociale des déséquilibres démographiques est décalquée sur les inégales répartitions ethniques. Elles sont les conséquences des deux principaux peuplements. Le peuple kanak, présent depuis 3 500 ans, s'est constitué à partir des groupes autochtones spoliés de leur terre par les colonisations du second peuplement composé des autres communautés ethniques. Le premier convoi de transportés arrive en 1856. Le peuple premier va se trouver dans l'obligation de composer avec les groupes allochtones issus de la colonisation.

1. Nous avons explicité comment se posent les enjeux et problématiques du concept de souveraineté en Nouvelle-Calédonie dans deux publications: Mokaddem H., « La reformulation permanente de la souveraineté de la Kanaky/Nouvelle-Calédonie », p. 185-209 in (Textes réunis et présentés par Gagné, N. et Salaün, M.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers du Pacifique Sud contemporain » n° 6, 2010 et Mokaddem H., « Une « souveraineté partagée » conflictuelle en Nouvelle-Calédonie », p. 169-186 in *Essays in French Literature and Culture*, Number 53, November 2016, The University of Western Australia, Australie.

La Nouvelle-Calédonie contemporaine est ainsi devenue un espace mis en commun. On serait tenté de le comparer à cette région des Grands Lacs au nord de l'Amérique du XVII^e siècle, appelée *Middle Ground* par Richard White². Cependant, on doit atténuer la comparaison. En Océanie, depuis la montée en puissance des nationalismes mélanésiens des années quatre-vingt, la Nouvelle-Calédonie est devenue la scène conflictuelle emblématique des souverainetés territoriales. La majeure partie des autochtones mélanésiens revendique une souveraineté qu'ils désignent depuis 1985 par Kanaky. Ils trouvent devant eux les autres communautés « ethniques » qui ont fait souche en Nouvelle-Calédonie depuis la prise de possession de la France le 24 septembre 1853.

L'ensemble des autres communautés, qui s'oppose à la Kanaky, confère au nom de Nouvelle-Calédonie les valeurs patriotiques d'un pays autonome au sein de la République française. Le mouvement autonomiste calédonien contredit le mouvement nationaliste kanak. Les discours tenus sur une supposée convoitise de l'Océanie par la Chine sont à contextualiser dans ce cadre conflictuel. Une lecture oblique de ces discours nous fait voir que la référence à la Chine prend la forme d'un spectre qui apparaît de manière récurrente dans la sphère publique dès qu'il est question de l'indépendance.

Le péril jaune

Dans *Histoire et Psychologie des Mélanésiens*, œuvre écrite en 1965, Apollinaire Anova Attaba explore toutes les pistes pour rendre possible une communauté entre tous les « Calédoniens ».

L'auteur écrit dans un contexte contemporain de la confiscation de l'autonomie de 1956 de la loi-cadre Defferre (décret d'application de 1957) par le statut dit Jacquinet de 1963³. La France reprend la mainmise et l'argument avancé serait que la Nouvelle-Calédonie est incapable de se gouverner elle-même. Dans l'essai, l'auteur met à jour les raisons de ce contrôle par l'État qui s'expliquent plutôt par des enjeux géopolitiques. Dans ce contexte, Attaba démontre comment le spectre de la Chine est instrumentalisé dans l'arène pu-

2. White R., *Le Middle Ground. Indiens, Empires et Républiques dans la Région des Grands Lacs 1650-1815* (traduit de l'anglais par Frédéric Cotton de *The Middle Ground, Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*), avant-propos de Catherine Desbarats, Toulouse, Anacharsis, (1991), 2009.

3. La Nouvelle-Calédonie a connu une valse des statuts. Le décret du 22 juillet 1957 d'application de la loi-cadre Defferre s'engage vers l'autonomie; décret remplacé par la loi Jacquinet du 21 décembre 1963 et de la loi du 30 décembre 1965 et des trois lois Billotte du 3 janvier 1969 qui marquent une rupture avec l'autonomie. On lira sur ce point précis la fiche synthétique de Faberon J.-Y., « Statuts », in (ouvrage collectif sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde), *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Île de Lumière, 2002, p. 201-202; lecture qui pourrait être complétée par le témoignage d'un acteur politique impliqué, Leborgne J., *Nouvelle-Calédonie 1945-1968. La confiance trahie. Préface du Professeur Pierre Chaunu*, Paris, L'Harmattan, 2005.

blique en exacerbant la peur de l'indépendance. L'indépendance était alors perçue comme un fantôme dissimulé derrière le voile institutionnel de l'autonomie, « vestibule de l'indépendance ». La thèse était que les puissantes nations limitrophes convoiteraient les espaces maritimes du Pacifique Sud. Ces appétits de puissances américaines et australiennes se focaliseraient vers le point stratégique des « mers du sud qu'est la Nouvelle-Calédonie ». La « politique de prestige militaire du général de Gaulle » ne pouvait « sous-estimer ce point, en face des vues expansionnistes de la Chine communiste⁴ ». Ainsi dans ces compétitions impérialistes, la Chine « communiste » était considérée comme la puissance à redouter. Par protectionnisme donc, la V^e République ne voulait pas octroyer l'autonomie à la Nouvelle-Calédonie. Il fallait dissuader les expansions des « tentacules idéologiques et politiques dans le Sud-est asiatique » de la Chine :

La Nouvelle-Calédonie est éminemment favorable pour être son point d'appui militaire, et ainsi créer un climat de tension, de gêne, en Australie et même en Amérique. Donner donc aux Calédoniens la possibilité de gérer eux-mêmes leurs propres affaires aujourd'hui et demain, d'accéder peut-être à l'indépendance, ce serait jouer avec le feu⁵.

Une Nouvelle-Calédonie devenue indépendante se ferait englober par la Chine qui réduirait la place de la France dans le Pacifique Sud. Pour de Gaulle, au nom de la raison d'État, il était donc devenu nécessaire d'implanter une base pour les expérimentations nucléaires dans le Pacifique, soit à Moruroa :

Mieux vaut prévenir le mal que le guérir en retirant aux Calédoniens le soin de se gouverner eux-mêmes en établissant à Tahiti, c'est-à-dire à 3 000 km de là, une base atomique qui est une sorte de paratonnerre plutôt psychologique de tout le Pacifique⁶.

Une base atomique nucléaire française servirait à dissuader les expansions des autres puissances.

L'accent mis ici sur l'image du « paratonnerre psychologique » doit attirer notre attention. En fait, comme l'indique le titre du livre, *Histoire et Psychologie des Mélanésiens* est un essai de « psychologie historique » qui permet de comprendre les comportements des « Calédoniens noirs et blancs » traumatisés par la guerre de 1878. L'essai d'Attaba veut contribuer à la construction d'une communauté politique qui réconcilie, pour reprendre les locutions de l'avant-propos du livre, « les Calédoniens noirs et blancs avec les Français de

4. Apollinaire Anova Attaba, publié en 2005 sous le nom d'auteur Anova A., *Calédonie d'hier, Calédonie d'aujourd'hui, Calédonie de demain, Présentation et notes de Bernard Gasser et Hamid Mokaddem*, Nouméa, Expressions-Mairie de Moindou, 2005, p. 45. Nous citerons le texte dans cette édition.

5. Anova, *op. cit.*, p. 45.

6. Anova, *ibid.* Sur la question du nucléaire, voir Regnault J.-M., *La bombe française dans le Pacifique. L'implantation 1957-1964*, Papeete, Scoop, 1993.

métropole⁷ ». Pour ce faire, il procède à une étude de psychologie historique. L'éclairage psychologique essaie de faire comprendre au lecteur contemporain les raisons des actuels positionnements politiques. Pour Attaba, la guerre de 1878 est l'événement marqueur de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, qu'il compare à 1789 pour l'histoire de la France. Les psychoses et traumatismes expliquent les logiques des assujettissements des « Calédoniens » aux puissances de tutelle. En effet, les mécanismes de servitude volontaire couplés aux psychoses d'une Chine impérialiste rendent pour le moment impossible une fédération des îles océaniques. On doit insister sur le procédé et choix d'analyse qui sont de l'ordre d'une psychologie culturelle et historique :

Nous pensons que la politique à long terme, dans l'avenir, débouchera sur une fédération de petits États souverains océaniques, rattachés entre eux par des relations économiques, culturelles, etc. et se regroupant dans une organisation de type international telle que l'ONU [...] Mais actuellement, la progression du communisme dans ces régions inquiète les esprits, entretient une peur qui, finalement, entrave beaucoup cette marche vers l'unité des îles océaniques⁸.

Pour l'auteur, le discours sur la convoitise de la Chine doit être mis en relation avec la peur de l'idée d'indépendance. La psychose est entretenue par une propagande. On fait passer la Chine communiste, avec ses réseaux de relations dans le Sud-est asiatique, pour une puissance dangereuse animée de la volonté de s'approprier les petites îles du Pacifique Sud. Par conséquent, on fait passer pour nécessaire le fait que la France taille sur mesure un statut juridique de la Nouvelle-Calédonie. L'indépendance risque d'asservir la Nouvelle-Calédonie aux puissances étrangères dont la Chine, qui a en plus le défaut d'être communiste. La Nouvelle-Calédonie doit rester dans la République française plutôt que de vivre sous le joug d'une inquiétante puissance étrangère. Il y aurait matière à écrire une histoire des psychoses entretenues par les propagandes qui légitiment les ostracismes du microcosme social : par exemple, au début du xx^e siècle, l'expulsion *manu militari* des travailleurs chinois recrutés pour les travaux des mines et qui s'étaient rebellés contre les abus de pouvoir, ainsi que celles des Japonais, intégrés à la vie sociale calédonienne, lors de la Seconde guerre mondiale, jusqu'à la chasse aux Vietnamiens pendant la guerre de libération menée par Hô Chi Minh.

7. On doit citer tour à tour les énoncés du préfacier, Rock Pidjot, président de l'UICALO (Union des Indigènes Calédoniens pour la Liberté dans l'Ordre) et député de la Nouvelle-Calédonie et ceux d'Apollinaire Anova Attaba dans sa « notice éditoriale » : « Mon souhait est que votre livre puisse grandement contribuer à l'unification des Calédoniens blancs et noirs et à créer des liens d'amitié loyale avec les Français de la Métropole », Anova, *op. cit.*, p. 11 ; « Ce livre voudrait aussi resserrer les liens d'amitié entre les Calédoniens noirs et blancs et les Français de la Métropole. Puisse-t-il atteindre son but ! », Anova, *op. cit.*, p. 12.

8. Anova, *op. cit.*, p. 216.

Une ethnologie déphasée

Autant il est possible de comprendre les psychoses des populations qui vivent dans l'état d'esprit post-traumatique de l'après Seconde guerre mondiale, autant il est étonnant de lire ces argumentaires en 2007 dans les publications ethnologiques. Dans un livre consacré au leader nationaliste kanak Jean-Marie Tjibaou, Jean Guiart soutient les mêmes arguments que ceux utilisés dans le cadre des psychoses d'assiégés⁹ :

J'ai le plus grand respect pour la nation chinoise, et je vois avec admiration sa montée en puissance, mais je ne tiens pas particulièrement à ce que la Nouvelle-Calédonie en devienne la victime. Comme vis-à-vis des ambitions dominatrices nord-américaines, il faut tenir tête pour être en position de ne pas être simplement le poisson que l'on ferre¹⁰.

Ces propos sont cités dans la mesure où ils montrent qu'ils reproduisent et perpétuent les stéréotypes et lieux communs sur la Chine impérialiste. L'écriture académique s'aventure dans un domaine où elle ne paraît plus avoir d'emprise. Il est légitime de se demander si la référence à la Chine est pertinente. Jusqu'à preuve du contraire, les seuls bateaux étrangers qui naviguent de manière illégale dans les ZEE (Zones Exclusives Économiques) de la Nouvelle-Calédonie sont les bicoques des pêcheurs vietnamiens venus pêcher les holothuries. S'il est possible de dire que ce marché illégal juteux ne respecte ni l'écosystème ni les droits commerciaux des pêcheurs autochtones, il paraît abusif de faire passer ces pêches illicites pour des impérialismes à grande échelle. L'argumentaire évoque une Chine plutôt fantasmée que réellement connue.

Ne pas braquer l'opinion publique

Plus proches de nous, les énoncés sur la Chine sont contemporains des joutes verbales et des concurrences entre partis politiques kanak et calédoniens qui se positionnent pour des choix des modèles des développements économiques et des avenir institutionnels; ces assertions sont à mettre dans le contexte de l'approche imminente du référendum sur le transfert de souveraineté. L'organisation de ce référendum pouvait être organisée à partir de 2014 et sera probablement reportée en 2018. L'intelligence de ce contexte permet de nuancer les surenchères dont la référence à la Chine fait partie.

9. La locution de « psychose d'assiégé » se retrouve partiellement dans le récit de vie politique du leader politique calédonien, Lafleur J., *L'Assiégé, une histoire partagée avec la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Plon, 2000; nous renvoyons à la lecture critique de Regnault J-M, « L'Assiégé, une histoire partagée avec la Nouvelle-Calédonie » in *Le Journal de la Société des Océanistes*, Année 2000, Volume 111, n° 2, p. 250-253.

10. Guiart J., *Du sang sur le sable. Le vrai destin de Jean-Marie Tjibaou*, Nouméa, Le Rocher à la Voile et les éditions du Cagou, 2007, p. 307.

Les conditions juridico-politiques sont réunies pour poser les problématiques de souveraineté et d'indépendance en termes sereins. La France, puissance souveraine et régaliennne, exerce la sécurité intérieure et la défense du territoire. Rien n'empêche la possibilité que la France puisse encore exercer sous certaines conditions ces compétences avec une Nouvelle-Calédonie devenue « indépendante ». Rien si ce n'est une politique de la peur où on trouve mobilisés les mêmes argumentaires.

En 2009, deux leaders politiques, Paul Néaoutyine, indépendantiste kanak, Philippe Gomès, anti-indépendantiste calédonien, s'accordent pour débattre sur le devenir de la Nouvelle-Calédonie¹¹. En fait, comme déjà mentionné, les partis politiques qui anticipent l'après Accord de Nouméa, calculent leur placement sur l'échiquier des négociations en cours.

P. Gomès soutient l'idée d'une autonomie élargie et l'hypothèse d'une « petite nation calédonienne au sein de la grande nation française¹² ». Par opposition, P. Néaoutyine affirme que l'indépendance ne doit pas être « un épouvantail qui sert à faire peur¹³ ». Elle doit être partagée avec tous les Calédoniens. P. Néaoutyine modère les propos tenus en 2005 dans le livre *L'indépendance au présent*¹⁴, précisément, sur l'imminence de l'indépendance : « S'il y a indépendance, ce n'est pas encore pour demain...¹⁵ »

En 2016, lors des conflits sur l'exportation du minerai de nickel entre, d'un côté, les rouleurs miniers, et d'un autre, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et SMSP (Société Minière Sud Pacifique), les deux leaders s'étaient positionnés tous deux, pour les mêmes raisons, contre les rouleurs miniers, en arguant que l'exportation des minerais de nickel à faible teneur vers la Chine « dilapidait les ressources minières du Pays ». Il nous est impossible d'entrer dans le détail pour évaluer la référence économique à la Chine et exposer les raisons des conflits au sujet des modèles d'exportation des ressources minières. On notera de nouveau le caractère psychologique auquel il est fait référence dans ce débat :

Parfois, aller trop vite, c'est aussi braquer, c'est aussi faire peur, c'est aussi inquiéter. Il faut donc intégrer cette donnée psychologique là, qui est une donnée psychologique collective, pour essayer de faire en sorte qu'on aille progressivement vers le

11. Philippe Gomès est l'actuel député de la seconde circonscription de la Nouvelle-Calédonie et leader du parti politique anti-indépendantiste, Calédonie Ensemble. Paul Néaoutyine, président de la Province nord, maire de la commune de Poindimié (*Pwéédwimiamia*) est l'homme fort du PALIKA (Parti de Libération Kanak et Socialiste).

12. Gomès P. & Néaoutyine P., *Le débat. Quel avenir après l'Accord? Interviewés par Estelle Delonca de « radio Océane » et Nicolas Vignoles au Parc Royal le 17 avril 2009*, Nouméa, brochure sans nom d'éditeur de 38 pages, 2009, p. 15 et p. 18. En fait, il s'agit d'une des rencontres citoyennes organisées par Calédonie Ensemble.

13. Néaoutyine P., *op. cit.*, p. 8.

14. Néaoutyine P. avec J-F Corral et A. Némia, *L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun. Préfaces de Didier Daeninck et Élie Poigoune*, Paris, Syllepse, 2005.

15. Néaoutyine P., *Le débat. Quel avenir après l'Accord? op. cit.*, p. 30.

destin commun dans un espace qui, pour nous, doit rester un espace français et européen¹⁶.

Les échanges entre ces deux acteurs politiques font partie des combinaisons entre partis indépendantistes et partis anti-indépendantistes. Ces alliances ne se comprennent que si on considère les contraintes et les normes du dispositif de l'Accord de Nouméa qui obligent les partis politiques kanak et calédoniens à travailler ensemble et à partager les gestions des institutions politiques. P. Gomès et P. Néaoutyine entrent dans des pourparlers de la perspective de la fin de la séquence d'événements et de la durée des mandatures de l'Accord de Nouméa. Le maître-mot des discussions en cours est celui de « négociateur ». Les leaders jouent avec les affects, la crainte et l'espoir. Pour séduire l'imaginaire, tout est permis comme de débattre dans une salle de conférences d'un hôtel de luxe de Nouméa sur l'après Accord. Il est possible de dire que ces jeux font partie des classiques mises en scène de la représentation politique du microcosme social insulaire.

Qu'est-ce qui se joue réellement derrière ces rhétoriques ?

D'une souveraineté non convoitée

La question peut être posée de manière plus directe. Est-il dans l'intérêt de la Chine de vouloir se disperser dans les géostratégies du Pacifique Sud ? Elle semble être occupée ailleurs notamment dans le contrôle de la mer de Chine¹⁷.

Le Pacifique est un immense espace et il est difficile de ne parler que d'un seul Pacifique. La Chine, l'Empire du Milieu, a un glacis autour d'elle en mer de Chine méridionale. Du fait qu'elle ne reconnaisse aucun droit international, elle installe de faux îlots artificiels. Le Tribunal de La Haye avait reconnu la bonne foi des plaignants dont la République des Philippines non reconnue par la République populaire de Chine. Le Pacifique Sud est loin de l'espace territorial chinois. Depuis 1995, la Chine, sans Taïwan, est tournée sur elle-même. L'expansion de la Chine se fait par des parlements et des diplomaties d'influence : activités et enceintes internationales.

Faute de pouvoir évaluer les velléités de la Chine sur la Nouvelle-Calédonie, les analyses ci-dessus démontrent qu'elle est pourtant présente dans les discours. La dialectique de la présence/absence de la Chine est connectée aux discours de repoussoir de l'indépendance. Quelles sont les raisons de ces références à la Chine ? Dans tout dispositif politique, l'État monopolise violences symboliques, économiques et juridiques. On oublie que dans le dispositif

16. Gomès P., *Le débat. Quel avenir après l'Accord?*, op. cit., p. 36.

17. Ce passage doit beaucoup à des conversations avec Thierry Lataste, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et avec Alain Arraut, sinologue, directeur d'études à l'École Française d'Extrême Orient, chargé de cours à l'EHESS de Paris sur la Chine contemporaine. Nous sommes seuls responsables des analyses soutenues ici.

politique de l'Accord de Nouméa, l'État monopolise également l'ordre du discours. L'Accord de Nouméa peut aussi être considéré comme un considérable appareil juridico-politique dans la mesure où les normes encadrent, régulent, et orientent le calendrier des négociations politiques au sujet du transfert de la souveraineté de la France à la Nouvelle-Calédonie. Par discours, il faut inclure les pratiques bureaucratiques et institutionnelles qui traversent de part en part les pratiques des acteurs politiques kanak et calédoniens. L'ordre du discours ordonne les pourparlers autour du concept de souveraineté. La référence à la Chine participe de ces jeux institués des discours. En Nouvelle-Calédonie, les protagonistes de la vie politique ne cessent de palabrer sur la souveraineté. Derrière l'idée de souveraineté, il y a la peur de l'indépendance. La supposée convoitise de la Chine est un discours qui ne veut pas reconnaître les devenirs souverains de la trajectoire de la Nouvelle-Calédonie. Dans cette perspective, la référence à la Chine par la Nouvelle-Calédonie ne se pose pas du tout dans les mêmes conditions que pour les autres archipels, notamment pour la Polynésie. Derrière la supposée convoitise de la Chine, il s'agit de dissimuler la peur de l'indépendance.

Abstract: Does China really have designs on New Caledonia?

The covetous looks supposedly being directed at New Caledonia by China are a fiction stoked by opinions whose true foundations only emerge when it is realized that they actually stem from certain views on the future of New Caledonia. The future of New Caledonia is the convergence point of these opinions. To invoke China is an artifice to avoid the issue of sovereignty-Independence. Close examination locates these writings in colonial and post-colonial settings. Behind the power structure put in place by France in New Caledonia, the idea is to show how the sovereignty issue should be approached today in New Caledonia.

This paper tries to show how invoking China is used to create fantasies in the political arena in New Caledonia. The analysis assembles texts written since 1965.

Convoiter les voix mais comment séduire ?

Le désintérêt du personnel politique métropolitain pour l'évolution du Pacifique français

François Audigier

Professeur d'histoire contemporaine à l'université de Lorraine

Depuis les années 2000, le monde politique métropolitain semble manifester un désintérêt croissant pour les collectivités françaises du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna). Peu importe que ce personnel relève de la droite, de la gauche, du centre ou des extrêmes, qu'il se situe dans le pouvoir ou dans l'opposition, son manque d'appétence pour ces territoires paraît patent (à l'exception de quelques figures isolées et sollicitées à l'occasion comme *experts*). Au point d'en arriver à une situation paradoxale où, d'un côté les politiques métropolitains se montrent de plus en plus intéressés par la zone Pacifique et ses enjeux économiques et géopolitiques majeurs, souhaitant que la France devienne un acteur important de cet espace clé de la mondialisation¹, et de l'autre côté se désengagent globalement de l'évolution politique du Pacifique français.

Certes, ce désintérêt n'est pas total, comme en témoigne le colloque du 17 janvier 2013 au Sénat (*La France dans le Pacifique, quelle vision pour le XXI^e siècle ?*) où, en présence d'élus locaux, parlementaires et représentants du Gouvernement, les enjeux économiques, militaires et environnementaux liés à ces territoires avaient été évoqués². Cependant, la comparaison avec les

1. Mallatrait C. et Meszaros T., *La France, puissance inattendue au XXI^e siècle dans le Pacifique sud*, Paris, L'Harmattan, 2009. Mrgudovic N., *La France et le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, Paris, L'Harmattan, 2008.

2. Les actes du colloque sont consultables sur le site du Sénat.

années 1980 et 1990 est édifiante. La période des deux mandats mitterradiens et du premier mandat chiraquien avait été marquée par une mobilisation sans précédent de la classe politique autour, d'abord, des *événements de Nouvelle-Calédonie* puis de la relance des essais nucléaires en Polynésie³. Que ce soit au travers de discours dans les médias et au Parlement, de pétitions et manifestations, de voyages avec meetings à Nouméa ou Papeete, d'argumentaires lors des législatives et présidentielles, les débats militants autour de la Nouvelle-Calédonie, puis de la Polynésie s'étaient révélés passionnés et clivants. L'État français s'était également impliqué comme un acteur politique majeur.

Après avoir contribué parfois dans les années 1980 à aggraver les tensions locales par des prises de position partiales et une certaine politisation des dossiers insulaires, l'État avait participé ensuite à la régulation de ces mêmes tensions, puis à leur règlement partiel par un arbitrage et ce que les politistes appellent des *politiques de considération* (accords de Matignon-Oudinot en 1988 à Accord de Nouméa en 1998).

Or, force est de constater que cet engagement gouvernemental et cet intérêt militant pour le Pacifique français ont décliné depuis les années 2000. Il est certes possible de déplorer ou de se réjouir de cette évolution (la *démétropolisation* de la vie politique de ces territoires et donc son *océanisation* ne constituent-elles pas un phénomène souhaitable en ce qu'il permet l'apaisement des tensions locales et l'émancipation politique de ces espaces?). Nous nous contenterons d'observer les formes que prend ce relatif désintérêt et d'en proposer une explication. Si la France tient toujours à ses territoires du Pacifique, précieux pour sa diplomatie, sa défense et dans une moindre mesure son économie, Paris semble mal à l'aise avec des statuts d'autonomie accordés sur place et des responsables locaux parfois corrompus et dont les engagements politiques ne sont pas toujours très lisibles. Quand la convoitise se mêle à l'embarras...

Le désintérêt relatif des politiques métropolitains pour le Pacifique français

Le Pacifique intéresse peu les partis métropolitains qui, s'agissant de l'outre-mer, se concentrent sur les DOM. Avec ses 525 000 habitants (recensement de 2011⁴), soit le quart seulement de la population des ultramarins, l'ensemble Nouvelle-Calédonie/Polynésie française/Wallis-et-Futuna présente des enjeux

3. Pour le premier mandat mitterradien, Regnault J.-M. (éd.), *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988). Mutations, drames et recompositions, enjeux internationaux et franco-français*, Paris, Indes savantes, 2003. Pour le second mandat mitterradien et la période chiraquienne, Audigier F., « Le RPR (puis l'UMP) et les Accords de Matignon de 1988 à nos jours », in Regnault J.-M. (éd.), *La Nouvelle-Calédonie, Vingt années de concorde, 1988-2008*, Paris, SFHOM, 2008, p. 67-77.

4. Site de l'INSEE, dossier « population légale de Mayotte et des collectivités d'outre-mer » (2 janvier 2017).

électorales modestes (même si la droite, majoritaire dans cet espace au point d'y détenir actuellement la totalité des sièges de députés et sénateurs, y trouve une réserve de voix⁵). Lors des présidentielles et législatives, les taux d'abstention traditionnellement forts en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie achèvent de rendre ces collectivités peu attrayantes pour les états-majors parisiens⁶. Les Polynésiens et Calédoniens installés en Métropole restent rares à l'inverse des Antillais qui constituent par endroits un vivier d'électeurs à soigner.

Les secrétaires nationaux ou délégués généraux à l'outre-mer des partis métropolitains ne sont jamais issus de la zone Pacifique. Ils proviennent soit de la Métropole soit des Antilles/Guyane et Réunion. Dans le cas de l'UMP, depuis 2002, les secrétaires nationaux à l'outre-mer ont été des métropolitains (Michel Diefenbacher, Éric Raoult et Dominique Perben, avec l'exception antillaise Marie-Luce Penchard en 2008). Au printemps 2013, le néocalédonien Gaël Yano a été pressenti pour occuper la fonction de secrétaire national à l'outre-mer, mais le poste lui a échappé, tout comme pour les deux sénateurs calédoniens Hilarion Vendégou et Pierre Frogier⁷. En janvier 2015, Nicolas Sarkozy a installé dans l'UMP finissante un Comité des Outre-mers dont la direction a été confiée au député de St-Barth, Daniel Gibs (le Calédonien P. Frogier héritant d'une simple vice-présidence). Au PS depuis les années 2000, le Pacifique n'est pas mieux représenté : les délégués généraux à l'outre-mer ont été soit Antillais (Victorin Lurel et George Pau-Langevin) soit Réunionnais (Ericka Ba-reigts). Certes, il est possible de défendre les intérêts du Pacifique français sans en être originaire (le député M. Diefenbacher, secrétaire national UMP chargé de l'outre-mer de 2005 à 2007, s'était occupé des TOM au ministère de l'Intérieur dans les années 1970 avant de devenir secrétaire général adjoint de la Polynésie) mais on est sans doute plus attentif aux problèmes spécifiques de la zone Pacifique si l'on en est issu...

Les partis métropolitains sont rarement implantés de manière directe dans ces territoires à la différence des DOM⁸. En Polynésie, à l'exception de l'antenne locale du Front national, la vie politique se structure autour de mouvements aux noms tahitiens peu connus des métropolitains. Cela n'empêche pas des liens plus ou moins formalisés avec la métropole via des amitiés personnelles entre responsables politiques, des réseaux parapolitiques ou des apparentements parlementaires à Paris et Bruxelles. Le lien passe surtout par le mode relâché de la simple association entre partis. Jusqu'en 2007, le *Taboeraa* était officiellement *associé* à l'UMP, mais cette relation organique a été rompue par le

5. Lors de la présidentielle de 2012, la Nouvelle-Calédonie a voté à 63 % pour le président sortant.

6. Au premier tour de la présidentielle de 2012, le taux d'abstention était de 50,6 % en Polynésie et de 44,6 % en Nouvelle-Calédonie (moins de 20 % en Métropole).

7. Blog Fxgpariscaraïbe.com, 17 janvier 2013.

8. C'est pourtant là que la fraude a été au cœur des élections internes du PS en 2008 et de l'UMP en 2013.

secrétaire général de l'UMP, Patrick Devedjian, en février 2008 après l'élection de Gaston Flosse à la présidence de la Polynésie avec le soutien des indépendantistes⁹. Les liens entre le PS et le *Tavini* sont également connus. Alors premier secrétaire du Parti socialiste, F. Hollande avait signé en 2004 un accord avec la formation d'Oscar Temaru qui précisait : « Le PS soutiendra les efforts du *Tavini* visant à mettre un terme à une politique néocoloniale [...] conformément aux déclarations des Nations unies, en particulier la résolution 15/14 du 14 décembre 1960 relative à l'indépendance des pays et peuples coloniaux...¹⁰ » Les deux formations renouvelèrent leur partenariat en janvier 2011. La convention, signée au nom de Martine Aubry par le député Christian Paul et O. Temaru, indiquait que le *Tavini* s'engageait à soutenir les candidats socialistes aux élections présidentielles et européennes tandis que le PS relaterait « les objectifs et propositions du *Tavini* » auprès du Gouvernement ainsi que « dans les assemblées parlementaires¹¹ ».

En Calédonie, la situation est un peu différente. Quelques partis métropolitains à l'image du PS et du Front national y sont implantés, mais peinent à exister électoralement. Comme à Papeete, le lien partidaire à la Métropole passe surtout par l'association : des partis locaux reflètent plus ou moins fidèlement les sensibilités et programmes de formations métropolitaines avec lesquelles ils ont passé un accord et dont ils reprennent partiellement le sigle. C'est le cas du Rassemblement-UMP de P. Frogier (prolongement du RPCR affilié au RPR) qui présente lors des législatives de 2012 des candidats investis par l'UMP. Depuis 2015, le groupe Les Républicains-Nouvelle Calédonie unit sous la direction de Sonia Backès plusieurs formations locales, dont Le Rassemblement, Avenir ensemble et le RPC¹². Cette fédération a organisé localement les primaires de la droite en novembre 2016. Parfois, le lien se limite à des connivences idéologiques avérées. Le RPC d'Isabelle Lafleur est proche des souverainistes de Debout la République. Les prises de position lors d'élections métropolitaines permettent de situer politiquement certains leaders calédoniens par rapport aux enjeux nationaux. Simon Louekhote préside ainsi le comité local de soutien à Alain Juppé lors des primaires de novembre 2016 tandis que P. Frogier, Harold Martin, S. Backès et Virginie Ruffenach restent fidèles à Nicolas Sarkozy, que Cynthia Ligeard milite pour Bruno Lemaire et que Bernard Deladrière se prononce en faveur de François Fillon. Du côté des indépendantistes, le Parti travailliste et l'USTKE entretiennent depuis les années 2000 des relations fortes avec des milieux altermondialistes métropolitains (autour de José Bové) et le NPA.

9. *Le Monde*, 24 février 2008. *Libération*, 25 février 2008.

10. Regnault J.-M., *L'ONU, la France et les décolonisations tardives, l'exemple des terres françaises d'Océanie*, PUAM, 2013, p. 185.

11. *Le Journal du dimanche*, 29 janvier 2011.

12. « Création d'une coordination des Républicains en Nouvelle-Calédonie » (Site officiel du parti Les Républicains, 4 juin 2015).

Bien peu parmi les figures du PS ou de l'UMP puis Les Républicains connaissent de manière précise les dossiers calédoniens et polynésiens. Quelques personnalités secondaires constituent des exceptions. À gauche citons les deux députés C. Paul et R. Dosière. Le premier, secrétaire d'État à l'outre-mer sous le gouvernement Jospin de 2000 à 2002, ne cache pas ses préférences politiques comme en témoigne début mars 2005 son billet dans *Le Monde* intitulé *Temmaru, l'espoir*¹³. R. Dosière devient, à la fin des années 1990, un des meilleurs connaisseurs des territoires du Pacifique au sein du PS et au-delà de l'Assemblée¹⁴. En 1999, il rapporte la loi organique sur la Calédonie qui met en application l'Accord de Nouméa. Lors de la révision en 2007 de la Constitution concernant le corps électoral en Nouvelle-Calédonie, il est le porte-parole du groupe socialiste. En 2004, il intervient sur le projet de statut de la Polynésie et surtout, à la demande de F. Hollande, effectue plusieurs déplacements sur place au nom du PS pour soutenir les adversaires de G. Flosse et dénoncer les gaspillages d'argent public, thématique qui lui est chère¹⁵. Depuis 2012, il est rapporteur des crédits budgétaires pour les collectivités d'outre-mer. À droite, la villepiniste Brigitte Girardin dirige, à partir de 1993, les cabinets des ministres de l'outre-mer Dominique Perben et Jean-Jacques de Peretti, puis conseille J. Chirac sur les mêmes questions avant de devenir ministre de l'outre-mer de 2002 à 2005. G. Flosse l'avait nommée en 2013 représentante spéciale à Paris des autorités de la Polynésie française, pour bénéficier de ses réseaux sur certains dossiers, mais l'intéressée n'est restée en poste qu'un an¹⁶.

Lors des assises de l'outre-mer organisées à l'été 2011 par le groupe parlementaire UMP avec la participation d'élus, patrons, journalistes et universitaires, aucun discours ne porte *sur le Pacifique*. Dans le *Projet Les Républicains*, élaboré en mai 2016 dans la perspective de la présidentielle, le volet *outre-mer* de 14 pages, déplore seulement que la Polynésie ait été inscrite en 2013 sur la liste des pays à décoloniser par les Nations unies et que l'Accord de Nouméa soit resté lettre morte. La quasi-totalité du projet (emploi, insécurité, enseignement, environnement) porte sur les DOM¹⁷. À la page 12, le Pacifique français émerge enfin dans le cadre d'un *projet de contrat de développement sur 10 ans* supposé apporter davantage de stabilité et de cohérence en matière de gouvernance. L'occasion aussi de réitérer l'attachement à ce que *chacun de ces territoires, à l'autonomie poussée au sein de la République, trouve un cadre adapté à sa situation à l'intérieur de la France*. Un ensemble bien général et volontairement flou afin de ne pas brusquer la frange souverainiste des Républicains qui apprécie

13. *Le Monde*, 5 mars 2005.

14. « Nouvelle-Calédonie : les prémices d'une communauté de destin » (AN, n° 3222, 2001), « Ouvrir un nouveau cycle pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie » (AN, n° 1411, octobre 2013).

15. Proposition de résolution n° 1881 portant création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie française (AN, séance du 23 novembre 2014).

16. *Le Point*, 7 août 2014, *Le Figaro*, 27 mai 2015.

17. Consultable à l'adresse <http://www.republicains.fr/projet>

peu la mise en place d'une discrimination positive en matière d'emploi et de patrimoine foncier, comme la possibilité pour ces collectivités de signer des accords directs avec des États étrangers ou des organisations internationales¹⁸.

Ce manque d'intérêt pour le Pacifique français s'observe enfin chez le personnel gouvernemental au plus haut niveau. Présidents et Premiers ministres se déplacent peu dans ces territoires. Une seule fois pour les chefs d'État durant leur mandat et encore... Si durant son quinquennat, N. Sarkozy s'est rendu à douze reprises en outre-mer, il n'a jamais visité la Polynésie et n'a honoré qu'une seule fois de sa présence la Calédonie en août 2011. Il rappelle, à Païta¹⁹, son attachement au maintien de la Calédonie dans la France, son refus de la violence comme d'une éventuelle partition du territoire, mais, hormis la sortie audacieuse sur les deux drapeaux, le président multiplie les précautions oratoires, lui qui en Métropole livre des discours plus tranchés et clivants...²⁰ Ses conseillers gardent à l'esprit les affrontements qui, sur l'île de Maré, quelques semaines plus tôt, ont fait quatre morts sur fond d'affrontements interkanak et de crise sociale. Plus en amont, ils se rappellent le séjour du président Chirac, en juillet 2003, lorsqu'à Koné les gardes mobiles avaient du repousser à coups de grenades lacrymogènes 500 militants de l'UC et de l'USTKE criant *Chirac assassin* et *La Kanaky n'est pas la France*²¹. Lors de la campagne de 2012, N. Sarkozy ne s'autorise qu'un seul passage express en outre-mer, et de manière symptomatique choisit la Réunion, un territoire politiquement moins défavorable que les Antilles/Guyane et moins chronophage que le Pacifique.

De son côté, F. Hollande²², conformément à sa promesse de 2012 de visiter tous les territoires ultramarins, se rend en Nouvelle-Calédonie (novembre 2014) et dans l'ensemble Wallis et Futuna/Polynésie (février 2016), mais lui aussi intervient à chaque fois en *terrain miné* et en *équilibriste* pour reprendre les formules imagées des médias métropolitains²³. Juste avant le départ, un proche confie en aparté aux journalistes :

18. Au sein des Républicains, une frange souverainiste et identitaire s'oppose à la frange centriste et libérale du parti. Cette première tendance rassemble des personnalités comme Henri Guaino, Jacques Myard, Lionnel Luca, Nadine Morano, Thierry Mariani, Christian Vanneste. Plusieurs d'entre eux (La Droite Populaire) ont exprimé leur désaccord avec l'évolution statutaire de la Nouvelle-Calédonie.

19. Le texte complet de ce discours du 28 août 2011 figure à l'adresse <http://discours.vie-publique.fr/notices/117001862.html>.

20. Sur le soulagement du président à l'issue d'un séjour calédonien, voir le reportage du *Monde* du 29 août 2011 : « Ouf! Dimanche 28 août à midi, Nicolas Sarkozy s'envole, ravi, pour Paris. Sa visite s'est achevée sans incident. Mais l'archipel reste une poudrière. Le chef de l'État le sait, qui a déclaré, à plusieurs reprises, que « la petite mèche peut provoquer le grand incendie »

21. *Le Parisien* et *Libération*, 26 juillet 2003.

22. On rappellera par ailleurs l'intérêt marqué de F. Hollande pour les petits États et territoires menacés par la montée des eaux. Il leur avait apporté son soutien lors de la COP 21.

23. *Le Figaro*, 16 novembre 2014. *Europe 1*, 17 novembre 2014.

Cette visite est pleine de pièges et de chausse-trapes. Hollande, qui ne veut pas réveiller les vieux démons, va marcher sur des œufs. Ça lui rappellera la « rue de Solférino » des mauvais jours...²⁴

Selon un protocole remontant aux années Rocard, le chef de l'État rend hommage aux deux communautés via des actes symboliques soigneusement pesés et équilibrés. Les mots qui fâchent (à commencer par celui d'*indépendance*) sont rarement prononcés au profit de formules plus lisses (*les Calédoniens auront le dernier mot*)²⁵. Même pour un chef de l'État dont l'art du consensus est connu, l'opération reste risquée. Au demeurant, le séjour Calédonien représentait-il l'objectif principal de ce voyage présidentiel dans la zone Pacifique? Il constituait plus sûrement un intermède de 36 heures entre deux visites en Australie (le G20 à Brisbane, puis à Canberra pour rencontrer le Premier ministre australien) destinées à consolider le rapprochement économique et militaire entre les deux pays. En février 2016, même prudence en Polynésie où le président, désireux de *solemniser une relation avec la République un peu abîmée et froissée*²⁶, multiplie les gestes d'apaisement sur deux questions sensibles : l'indemnisation des victimes des essais nucléaires et la *dette nucléaire* (cette rente annuelle accordée par l'État à la fin des essais en 1996, mais dont le montant a été réduit à plusieurs reprises et que les élus souhaitent pérenniser). Là encore, le voyage ne représente qu'une étape introductive à un séjour en Amérique latine sur lequel le service de presse de l'Élysée met davantage l'accent (même si F. Hollande est le premier chef de l'État à revenir à Wallis-et-Futuna depuis 1979).

Les Premiers ministres suivent le dossier du Pacifique français à distance, à l'occasion notamment, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, de la réunion annuelle du Comité des signataires de Nouméa (instaurée depuis 2000). Chargé de surveiller l'application de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, le comité rassemble des représentants du Gouvernement (ministres et/ou secrétaires d'État à l'Outre-Mer, haut-commissaire de la République) et des élus calédoniens indépendantistes et anti-indépendantistes. Il faut attendre le 6^e comité en décembre 2007, pour qu'un Premier ministre (F. Fillon) préside le comité²⁷. Le rendez-vous reste toujours délicat quand il n'est pas annulé en raison du boycott d'un des participants. C'est le cas en octobre 2014 quand l'UC décline l'invitation, ce qui lui vaut d'être invitée à l'Élysée par F. Hollande à la collène de P. Frogier. Dans le Pacifique, les Premiers ministres doivent aussi éviter les chausse-trapes. En avril 2016, lorsque Manuel Vals se déplace en Nouvelle-Calédonie, accompagné de son conseiller Yves Colmou (qui avait déjà suivi

24. *Le Figaro*, 17 novembre 2014.

25. *Le Parisien*, 16 novembre 2014.

26. *L'Express*, 21 février 2016.

27. F. Fillon souhaitait reprendre la main après les tensions suscitées par la visite mouvementée sur le Caillou du ministre de l'outre-mer Christian Estrosi et la démission du Haut-Commissaire Michel Mathieu.

M. Rocard en 1988), il multiplie les formules prudentes (*compromis, consensus, courage de la main tendue*)²⁸. Plus que jamais les conseillers en communication ont livré leurs éléments de langage. Pour le Premier ministre confronté à une équation insoluble (les indépendantistes veulent l'application intégrale de l'Accord, mais les anti-indépendantistes refusent le référendum couperet), la solution consiste à dépolitiser le dossier calédonien en évacuant la question institutionnelle brûlante et en mettant l'accent sur les sujets socio-économiques moins clivants.

La présence du conseiller Y. Colmou permet de rappeler le rôle important et souvent méconnu des conseillers techniques et chargés de mission pour l'outre-mer travaillant auprès du président de la République, du Premier ministre et des ministres et/ou secrétaires d'État à l'outre-mer. Certes, la plupart de ces hauts-fonctionnaires souvent passés par l'ENA, le Conseil d'État et la préfectorale, sont d'abord des spécialistes de questions politico-administratives, juridiques et économiques et n'ont pas forcément de compétences spécifiques sur les dossiers ultramarins. Lorsqu'ils sont plus familiers de l'outre-mer, encore s'agit-il souvent de l'espace Antilles-Guyane et Réunion à l'image du sarkozyste Olivier Biancarelli, ancien directeur de cabinet du préfet de Martinique en 2002 ou du hollandiste Marc Vizey, ancien sous-préfet en Guyane, secrétaire général de la Préfecture de Martinique, puis directeur général de la Région Guadeloupe²⁹. Certains finissent par maîtriser les problèmes des collectivités françaises du Pacifique et font alors bénéficier leurs patrons de leur expertise. Le cas de Thierry Lataste est particulier dans la mesure où celui-ci connaissait déjà le Pacifique français avant de prendre la direction du cabinet du président Hollande en janvier 2015. Il avait assuré de 1991 à 1994 les fonctions de secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie, puis celles de Haut-Commissaire à Nouméa de 1999 à 2002. Négociateur de l'Accord de Nouméa en tant que directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'outre-mer Jean-Jack Queyranne, il revient dans le Pacifique afin d'y animer, lors du printemps 2012, la campagne présidentielle de F. Hollande en Nouvelle-Calédonie et Polynésie³⁰.

Ces hommes de cabinets interviennent lors des réunions annuelles du comité de suivi de l'Accord où sont évoquées les affaires culturelles et éducatives, les relations extérieures et l'insertion régionale, la question du corps électoral et des signes identitaires, le développement économique et les enjeux environnementaux, les transferts de compétence. Du début des années 2000 à 2012 y ont participé pour l'Élysée Richard Didier (chargé de mission en 2004 puis conseiller technique en 2005-2006) et O. Biancarelli (conseiller de 2007 à 2011³¹) et pour Matignon Pierre-Étienne Bisch (conseiller en 2004-2005), Henri-Michel Comet (conseiller en 2005-2006), Jean de L'Hermite (conseiller technique en

28. *Le Monde*, 29 avril 2016.

29. *La Dépêche de Tahiti*, 16 juillet 2015.

30. *Les Nouvelles calédoniennes*, 10 avril 2012, *Les Nouvelles de Tahiti*, 11 avril 2012.

31. *Le Nouvel Obs*, 20 avril 2010.

2005-2006), Olivier Magnaval (conseiller technique en 2007-2008). Certains occupent ensuite des postes importants dans les collectivités françaises du Pacifique. R. Didier est ainsi nommé administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna de 2006 à 2008, puis Haut-Commissaire en Polynésie française en 2011-2012. Ces conseillers préparent également les séjours du président ou du Premier ministre dans le Pacifique, prenant d'utiles contacts en amont, à l'image de M. Vizy de passage à Papeete en janvier 2016³². Le même assure le suivi du séjour du chef de l'État en rencontrant à l'Élysée Édouard Fritch lors de la venue à Paris du président de la Polynésie française fin mai 2016³³.

Les raisons de ce désintérêt/désengagement

Quelles sont les raisons de ce relatif désintérêt du personnel partidaire et gouvernemental métropolitain à l'égard du Pacifique français³⁴ ? Il y a bien entendu, après les violences meurtrières des années 1980 en Calédonie et des tensions des années 1990 en Polynésie, le souci de ne pas prendre de risque (par un acte ou une parole maladroite) dans des territoires à l'équilibre fragile. On ne souhaite pas gripper la mécanique délicate des accords Matignon/Nouméa. Ce sont des espaces perçus comme politiquement exposés où il n'y aurait que des coups à prendre. Par ailleurs, pour beaucoup d'élus métropolitains qui s'intéressaient autrefois aux dossiers, la vie politique locale est devenue depuis le milieu des années 2000 à la fois incompréhensible et décevante.

Pour un élu métropolitain, la vie politique dans le Pacifique français est déjà structurellement complexe en raison de la multiplicité des enjeux politiques et socio-économiques, au poids des facteurs ethnico-culturels (notamment du religieux) et du clientélisme, à la dispersion en petites formations traduisant parfois plus des ambitions claniques et personnelles que de réelles divergences doctrinales. Autant de phénomènes difficiles à déchiffrer pour les non-spécialistes. De plus, cette vie politique semble être devenue irrationnelle depuis le milieu des années 2000 avec les improbables renversements d'alliances entre le *Tavini* d'O Temaru, le *Tahoeraa* de G. Flosse et les dissidents du *To Tatou Ai'a* de Gaston Tong Sang de l'été 2007 à l'automne 2009. Ces péripéties peu lisibles de Paris brouillent davantage le jeu. Entre les élections territoriales de 2004 et le retour au pouvoir de G. Tong Sang à l'automne 2009, neuf motions de censure et douze gouvernements se succèdent. En Métropole, les politiques ne comprennent plus ce qui se passe en Polynésie. Les médias se font l'écho de ce qui paraît, vu de Paris, comme un chaos. En avril 2011, *L'Express* titre *Pourquoi la Polynésie française change-t-elle tous les six mois de gouvernement* et évoque

32. *France-TV Info, Polynésie 1^{re}*, 21 janvier 2016.

33. *Tabiti-Info*, 27 mai 2016.

34. Pour le politiste S. Al Wardi, ce désintérêt serait une constante dans l'histoire de la République (Al Wardi S., *Tabiti et la France, le partage du pouvoir*, Paris, L'Harmattan, 1998).

une situation *comique*³⁵. Pour mettre un terme à cette *vaste comédie* selon l'expression du président Sarkozy, la ministre de l'outre-mer Marie-Luce Penchard est chargée d'élaborer une nouvelle loi électorale avec prime majoritaire. Même si le pouvoir métropolitain pourrait s'interroger sur sa propre instabilité institutionnelle en matière de suivi des affaires ultramarines avec cinq ministres de l'Outre-Mer en six ans et quatre lois statutaires, il y a bien une irritation croissante devant cette Polynésie qu'on ne comprend plus. Pour les politiques métropolitains, la tentation est grande de se désengager.

Si la vie politique océanienne semble moins lisible qu'avant, elle peut aussi paraître plus décevante. S'agissant de la Polynésie, plusieurs élus de gauche métropolitains avaient fondé de grands espoirs dans les *Tauï* de mai 2004 et février 2005³⁶. Ils avaient cru que l'effondrement du *système Flosse* permettrait l'avènement d'une gouvernance plus soucieuse de démocratie, de morale et de justice sociale³⁷. Lors de la manifestation de l'UPLD à Papeete le 5 février 2005, avant les élections territoriales, Dominique Voynet avait fait le déplacement (pour soutenir le parti écologiste *Heiura*-les Verts, composante de l'UPLD) tout comme le député socialiste R. Dosière qui avait déclaré à la foule : *toute la gauche de France est avec vous*. Ils avaient d'autant plus soutenu l'alternance que la première victoire de l'UPLD avait provoqué une sorte de *printemps 1848 polynésien* (avec sa parole libérée et ses accents d'idéalisme) dont plusieurs médias métropolitains marqués à gauche (à l'image de *Libération*) s'étaient fait l'écho avec sympathie³⁸. Dès lors, la déception de cette même gauche métropolitaine n'en a été que plus grande quand la nouvelle majorité polynésienne a multiplié les provocations maladroites contre *l'État colonial*, a globalement échoué sur le terrain social, et surtout a reproduit certaines pratiques de clientélisme politique. Le désarroi était à la mesure des espoirs mis dans l'alternance politico-morale à Papeete. Le malaise s'est accru à partir de décembre 2007 quand G. Flosse est revenu au pouvoir grâce à une alliance avec le *Tavini*. Devant ce *Tahiti, malade de ses politiques*³⁹, plusieurs responsables de gauche prirent leurs distances avec une cause qui leur paraissait parfois mal incarnée. R. Dosière attendit ainsi onze ans avant de revenir en Polynésie à l'occasion du voyage de F. Hollande les 20 au 24 février 2016⁴⁰.

Si les élus métropolitains semblent souvent désorientés par l'évolution politique récente de ces territoires, c'est qu'ils commettent une double erreur :

35. *L'Express*, 20 avril 2011.

36. Sur le premier *Tauï*, Regnault J.-M., *Tauï, le pouvoir confisqué*, Éditions de Tahiti, 2004.

37. Sur le non-respect de ces principes, Regnault J.-M., *La France à l'opposé d'elle-même, essai d'histoire politique de l'Océanie*, Éditions Api Tahiti, 2015.

38. Voir *Libération* du 18 octobre 2004 (« Tahiti contre le coup de force chiraquien », Didier Hassoux) et du 7 février 2005 (« Deux Polynésie défilent à Papeete », Christian Le Goff).

39. Regnault J.-M., *Tahiti, malade de ses politiques*, Papeete, Éd. de Tahiti, 2007.

40. Il s'en explique sur son blog le 7 mars 2016 « 10 ans après, retour en Polynésie » (<http://renedosiere.over-blog.com/2016/03/dix-ans-apres-retour-en-polynesie.html>). On y trouve l'interview accordée à *Tahiti Pacifique Hebdo*, n° 316).

- Beaucoup paraissent être restés sur de vieux logiciels binaires hérités des années 1980-1990 et insuffisamment actualisés. La gauche et la droite métropolitaines continuent souvent d’opposer de manière frontale les indépendantistes aux loyalistes (en y superposant globalement et de manière erronée un clivage gauche-droite) alors que dans les années 2000 émergent de nouveaux mouvements porteurs de nouvelles valeurs et d’une façon de faire de la politique, où les vieux clivages autour de l’indépendance sont dépassés au profit de problématiques plus socio-économiques et socioculturelles. Le phénomène est net en Nouvelle-Calédonie où la fin de la bipolarité FLNKS/RPCR (après les élections provinciales de 2004) et d’une époque marquée par la domination d’un grand leader loyaliste rassembleur (Jacques Lafleur) a redistribué les cartes au profit d’un jeu politique nouvelle plus ouvert. L’apparition au centre-droite de nouveaux mouvements comme Calédonie ensemble de Philippe Gomès y a contribué⁴¹, tout comme l’émergence de formations définies comme *accordistes* (attachées à l’application de l’Accord, à une citoyenneté calédonienne et à la définition d’un *destin commun*). Ces subtilités locales sont mal appréhendées par les politiques métropolitains.
- Les politiques métropolitains ont tendance à suridéologiser et à moraliser (surtout à gauche) une vie politique océanienne qui s’organise souvent autour d’enjeux locaux et immédiats se prêtant à des arrangements qui peuvent paraître choquants pour des observateurs non avertis. En Polynésie française, comme l’a montré Sémir Al Wardi, la vie politique est rendue complexe par sa faiblesse idéologique (au regard de critères métropolitains privilégiant le clivage droite/gauche), sa focalisation affective sur le *rapport à Paris* et sa surenchère statutaire permanente⁴², ses modes de scrutin originaux susceptibles de dénaturer une élection, le nomadisme politique de ses acteurs⁴³, la présidentialisation du pouvoir local. Les politiques métropolitains ne possèdent pas ces codes qui éclairent le jeu politique local.

En conclusion, même si le Gouvernement continue de suivre de près la situation politique dans le Pacifique français comme en témoigne la nomination en mai 2016 de T. Lataste (ancien directeur de cabinet du président Hollande) comme Haut-Commissaire à Nouméa, le désintérêt du personnel politique métropolitain pour ces collectivités françaises d’outre-mer semble fort. Les raisons en sont multiples.

41. P. Gomès ne se dit pas *anti-indépendantiste* mais *non-indépendantiste*...

42. Al Wardi S., *op. cit.*

43. Al Wardi S., « L’instabilité politique en Polynésie française », *in Echogéo*, mis en ligne le 3 octobre 2007.

- Une difficulté à comprendre le personnel politique océanien et ses enjeux spécifiques à court terme. Les votes n'ont pas toujours sur place le sens qu'on leur attribue en Métropole. Quand la gauche recueille ainsi beaucoup de voix en Polynésie, c'est moins par intérêt pour le programme du PS que par souci d'une partie des électeurs locaux de sanctionner G. Flosse... Les positionnements ne sont pas toujours clairs. À l'approche de la présidentielle de 2017, alors que F. Hollande avait multiplié les avances à l'encontre d'É. Fritch, celui-ci n'a pas donné suite et a invité les Polynésiens à soutenir A. Juppé lors des primaires. Tauhiti Nena, un ancien indépendantiste du *Tavini* qui se réclame toujours du séparatisme et du syndicalisme, a appelé à voter B. Lemaire puis F. Fillon, pourtant adversaires des indépendantistes et des syndicats locaux. Les positions de la droite ne sont pas davantage compréhensibles. G. Flosse a incité les Polynésiens à se ranger derrière N. Sarkozy en 2007 et 2012 alors que le leader de l'UMP cherchait à l'évidence à l'écarter, y compris par l'intermédiaire de la justice. Pourtant, en 2016, après une rencontre au cours de laquelle N. Sarkozy a multiplié les promesses à son encontre, G. Flosse a de nouveau penché en faveur de l'ancien chef de l'État... Les responsables gouvernementaux se livrent à un numéro d'équilibriste entre leur volonté de garder ces terres françaises et leurs réserves envers les dirigeants locaux (le ministre Jean-Yves Le Drian se réjouissait en 2013 *de ce que les Polynésiens aient choisi la France en votant G. Flosse*). Si l'Océanie reste toujours convoitée par la France, les relations politiques entre les deux territoires sont décidément compliquées...
- l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération politique moins intéressée par l'espace Pacifique que ses prédécesseurs (F. Mitterrand, J. Chirac, Bernard Pons, Charles Pasqua). La disparition récente d'Edgard Pisani et de M. Rocard est à cet égard symptomatique.
- le redéploiement sur d'autres espaces ultramarins de *proximité* (Antilles, Réunion) dont les problèmes socio-économiques (chômage, vie chère, inégalités sociales) et sanitaires (chikungunya, virus Zika) concentrent prioritairement l'attention des médias métropolitains (grève générale aux Antilles en janvier-février 2009).
- le sentiment, illusoire, que le Pacifique français est sorti de la violence des années 1980, que ces territoires, dont on entend moins parler, vont bien et qu'il n'y a donc plus lieu de s'y engager comme par le passé. Il est vrai que, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la politique de considération, de valorisation des cultures autochtones et d'investissements économiques dans les terres kanak inscrite dans les accords Matignon/Nouméa, a contribué à apaiser une part des ten-

sions. Jusqu'en 2012, l'archipel a été porté par la croissance du nickel et cette manne, dont le Nord et la côte est ont mieux profité que par le passé, a permis d'apporter des réponses à une partie des critiques indépendantistes et de recentrer le discours politique sur le développement socio-économique, mais les politiques métropolitaines auraient tort de croire à une *fin de l'histoire* dans le Pacifique français. La proximité de nouvelles échéances (celles de 2017, référendum calédonien avant 2018, élections territoriales polynésiennes en 2018) ravive déjà certains clivages. Il est possible que les responsables métropolitains soient obligés de réinvestir un terrain océanien sensible qu'ils auraient sans doute préféré continuer d'ignorer, avec le problème qu'ils en maîtrisent désormais moins les codes politico-culturels.

Abstract: To covet the votes, but how to seduce? The disinterest of the metropolitan political staff for the evolution of the French Pacific

The communication analyzes the manifestations and the reasons for what, since the beginning of the 2000s, can appear as a global disinterest in the metropolitan political world for the French territories of the Pacific. With the exception of a few people solicited from time to time as “experts”, the political passion of the 1980s and 1990s for these territories seems to be gone. After observing the multiple forms of disengagement at the level of political parties, parliament and government (about which we will recall the discreet role of overseas advisers), we will examine the reasons for this withdrawal. Could it be a will not to get involved directly in a space always conflicting and politically risky, or a will to allow the local actors to settle their own disputes within the framework of a growing autonomy? Is there an Ignorance of local socioeconomic and socio-cultural issues?

Lack of legibility of the local political game (especially since the disconcerting alliance reversals in French Polynesia in the second half of the 2000s) compared to the 1980s which was clearer around the issue of independence? Emergence of a metropolitan political generation less interested in the French Pacific than its predecessors? Re-deployment on other ultramarine “proximity” areas (Antilles, Réunion), focusing more on the media and general opinion?



Valeurs océaniques et droits de l'Homme. Dire et construire une communauté régionale du Pacifique?

Laurent Sermet

Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

La notion de valeurs renvoie à ce qui fait sens pour une société par des pratiques sociales, une langue, une histoire, des croyances, des représentations, qui poursuivent une fonction identitaire. Les valeurs océaniques s'entendent de ce qui fait sens et identité pour les peuples et Nations du Pacifique, obligeant à dépasser la contrainte insulaire. Le général de Gaulle l'avait pressenti : « Il y a un monde du Pacifique¹ ». L'ingéniosité des hommes favorisa les échanges maritimes, embarqués sur des pirogues, sillonnant l'océan, pour des besoins dépassant ceux du commerce. De ces contacts, les langues polynésiennes sont le témoignage. Pour Epeli Hau'ofa, dans *Notre mer d'îles*, dans le Pacifique la mer se fait terre. « Cet ouvrage apparaît comme une invitation à réinventer l'Océanie autour d'une vision ouverte et positive selon laquelle les peuples du Pacifique ne sont pas isolés sur leurs petits bouts de terre mais sont en fait reliés les uns aux autres par une histoire et une culture communes de la navigation d'une île à l'autre². » Selon l'intuition de Epeli Hau'ofa, la Micronésie aussi se rattache à un espace de convergences culturelles grâce à la terre qu'est la mer. La zone d'influence mélanésienne est dominée par la dispersion linguistique et culturelle.

La relation entre valeurs, identité, sens et pratiques culturelles d'un groupe social est soulignée par la déclaration de l'Unesco sur la diversité culturelle, 2 novembre 2001, en son préambule : « la culture doit être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs,

1. Cité in Regnault J.-M., *L'ONU, la France et les décolonisations tardives*, PUAM, 2013, p. 23.

2. « Préface » in *Notre mer d'îles*, Saint-Just la Pendue, Pacific Islanders éd., 2013.

qui caractérisent une société ou un groupe social et elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances. » Cette définition, qui présente l'inconvénient d'être formulée sur un mode prescriptif, semble politiquement consensuelle³. Elle s'inscrit dans les conceptions qu'Edward Sapir avaient développées : la culture se présente comme ce qui est propre et ce qui est global⁴. Si tout ce qui est humain a vocation à être qualifié de culture, qu'est-ce qui ne l'est pas ? La notion est polysémique (le patrimoine, la création artistique, les expressions culturelles, la dimension identitaire et sociale d'un groupe humain, minoritaire, autochtone ou non...) et n'est pas dépourvue d'ambiguïté⁵.

Zone de cultures, le Pacifique l'est incontestablement. Est-elle, aussi, identifiable comme une zone de valeurs partagées en matière de droits de l'Homme ?

Plus qu'une convoitise inattendue, le Pacifique se caractérise *prima facie* par l'absence en matière de valeurs et de normes relatives aux droits de l'Homme, faute d'un texte et d'un mécanisme de protection régionale, alors qu'il est ensermé à l'est par le système interaméricain de protection des droits de l'Homme et, à l'ouest, par une initiative sous forte emprise étatique (la commission « intergouvernementale » des droits de l'Homme de l'ASEAN). La visibilité du Pacifique n'apparaît pas, non plus, clairement dans les instances universelles. Le groupe dit « Asie-Pacifique » du Conseil des droits de l'Homme, instance onusienne, titulaire de 13 sièges, est réellement asymétrique. Depuis sa création en 2007, ce groupe géopolitique n'a jamais inclus un État du Pacifique insulaire. Seules les Fidji ont une visibilité internationale, en raison de l'établissement à Suva d'un bureau régional du Haut-commissariat aux droits de l'Homme⁶, de l'élection du diplomate fidjien Peter Thomson comme président

3. Cette définition est, selon la déclaration elle-même, « conforme » (i. e. identique) aux conclusions de la Conférence mondiale sur les politiques culturelles (Mexico, 6 août 1982) et du plan d'action de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement (Stockholm, 30 mars-2 avril 1998).

4. D'un côté, la culture apparaît comme « l'ensemble des attitudes, des visions du monde et des traits spécifiques de civilisation qui confère à un peuple particulier sa place originale dans l'univers », soulignant le génie irréductible d'un groupe social. D'un autre côté, elle comprend : « tous les éléments de la vie humaine qui sont transmis par la société, qu'ils soient matériels ou spirituels », insistant sur la vocation globalisante et personnelle de la culture. Sur ces définitions, qui firent école, Pottier B. et Dreyfus S., « À propos de Sapir », *Revue L'Homme*, 1970, volume X n° 1, p. 94-99, sp. p. 96.

5. Le rapport *Notre diversité créatrice*, Commission mondiale de la culture et du développement (1995), interroge la dualité de la culture, comme fin et/ou moyen du développement.

6. Sont couverts par le bureau régional, outre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les PIC (pays ou nations insulaires du Pacifique) : Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Fidji, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papouasie Nouvelle-Guinée, République des Îles Marshall, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu. Les PIC présentent une diversité de statuts étatiques. Ainsi les États-Unis furent-ils responsables des affaires étrangères des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall et de Palau. C'est aussi le cas pour la Nouvelle-Zélande, compétente pour les affaires étrangères et la défense des Îles Cook, de Niue et de Tokelau. En dehors du champ d'intervention du bureau régional, il est d'autres territoires, sous juridiction américaine ou française (Mariannes du Nord, les Samoa américaines, Guam...).

de la 71^e session ordinaire de l'Assemblée générale (septembre 2016), de l'accueil de la COP 23 de la Convention-cadre sur les changements climatiques, (novembre 2017). Faut-il s'étonner de cette asymétrie? Pour nombre d'États, les États océaniques n'ont de souveraineté que le nom. Au mieux, sont-ils instrumentalisés et secourus.

Comment combler l'angle mort des droits de l'Homme dans la zone Pacifique? Nous proposerons une démarche visant à dégager des valeurs culturelles, spirituelles et morales, propres au bassin Pacifique, pour envisager leur traduction, juridique et institutionnelle, dans la perspective d'une communauté régionale. Pourquoi vouloir combler l'angle mort des droits de l'Homme dans la zone Pacifique? Le rapport entre valeurs et système juridique est source de légitimité et d'efficacité: plus un système juridique reprend les valeurs culturelles et sociales d'un peuple, plus sa capacité d'effectivité est grande, plus la conviction populaire qu'il est l'expression d'un patrimoine social est forte. Surtout, nous pensons qu'il s'agit d'un critère puissant de justification du régionalisme océanique. Une charte des valeurs océaniques et des droits de l'Homme est tout aussi indispensable à un État qu'à une intégration régionale des peuples de l'Océanie, par la fonction de mythe fondateur qu'elle remplit.

Tentons de définir ces valeurs océaniques en envisageant leur dialogue avec les droits de l'Homme (II) et leur concrétisation institutionnelle (III). Auparavant, interrogeons la relation entre la diversité culturelle et les droits de l'Homme (I). La ligne directrice de ces propos cherchera à dépasser la conflictualité sous-jacente entre valeurs océaniques et droits de l'Homme, en valorisant tant les premières que les seconds.

Diversité culturelle et droits de l'Homme: quelle compatibilité? Un impossible mariage?

Ce qui caractérise, *a priori*, la relation entre diversité culturelle et droits de l'Homme relève de la mésentente et de l'impossible mariage. L'explication est logique. La première valorise la diversité des modes d'expression du sens social et culturel. Les seconds sont l'expression d'une culture ouverte, progressiste, volontairement humaniste, mais dont la prétention universelle peut avoir des effets de contrainte, niant ou réduisant la diversité des expressions humanistes possibles. Le débat sur les droits égaux de la femme et de l'homme illustre des visions plurielles des droits de la femme, à l'occasion incompatibles. D'un côté, une vision égalitaire supportant une vision individuelle des droits de la femme, égale dans ses droits à ceux de l'homme; de l'autre, une vision fonctionnelle de la femme, insérée dans la vie sociale dotée de responsabilités précises, assignées et préétablies en raison de son sexe, en symétrie à une vision tout aussi fonctionnelle, mais plus avantageuse, de l'homme. Ce conflit s'exprime particulièrement au regard de l'article 16 de la Convention sur l'élimination de toutes

formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)⁷ et des réserves multiples que cette disposition a suscitées⁸. Les droits de la femme divisent juridiquement car ils ne font l'objet d'aucun consensus culturel. L'universalité des droits de l'Homme n'est possible que si elle passe par une universalité plurielle, quitte à ce que soient consacrées des solutions différentielles selon les peuples, à ce que soient déclinés de façon contradictoire certains droits, à laisser incomplète l'ambition d'une unité des droits de la famille humaine, à renoncer à une définition univoque de la dignité, de la liberté, de l'égalité.

Ce renoncement n'est pas neutre car, pour construire une communauté humaine, l'universalité et l'unité des droits de l'Homme apparaissent légitimes et efficaces. Comment récuser la prétention révolutionnaire de l'humanisme égalitaire des droits de l'Homme? La Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) établit: « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix. » Au sein du droit international, la Déclaration se présente comme une référence matricielle, un amont dont l'aval découle: i. e. les deux pactes internationaux (1966), portant respectivement sur les droits économiques, sociaux et culturels et les droits et civils et politiques. Il s'est agi là d'une véritable entreprise de développement progressif du droit international des droits de l'Homme, qui comporte aujourd'hui 18 conventions adoptées depuis 1965.

Remarquables par l'humanisme qui les sous-tend, les droits de l'Homme n'épuisent pas l'ensemble des valeurs sur lesquelles les systèmes juridiques sont fondés; les valeurs culturelles émanant d'un corps social et de son histoire servent aussi de base légitimatrice. Les travaux normatifs de l'Unesco témoignent de l'incomplétude des droits de l'Homme pour rendre compte de l'humanisme contemporain. Ainsi la diversité culturelle, qualifiée de patrimoine commun de l'humanité, est-elle le complément de la diversité biologique⁹. De plus, la promotion de la diversité culturelle, justifiée par le droit

7. Selon Article 16 § 1 (1^{re} phrase): « Les États parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux. »

8. Pour illustration, la réserve de l'Inde fut justifiée par sa politique publique de non-intervention dans les questions de statut personnel. Face à son incapacité de faire adopter un Code civil uniforme, valable pour l'ensemble des populations du sous-continent, l'État fit le choix de laisser aux différentes communautés la prérogative de déterminer par elles-mêmes le statut des personnes, admettant de ne pas forcer les questions civiles et religieuses, sauf à obtenir le consentement des communautés et leur accord préalable à toute décision. Les États européens réagirent en formulant des objections. Qualifiée de déclaration par l'Inde, en réalité une réserve: « *With regard to articles 5 (a) and 16 (1) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Government of the Republic of India declares that it shall abide by and ensure these provisions in conformity with its policy of non-interference in the personal affairs of any Community without its initiative and consent.* »

9. « La culture prend des formes diverses à travers le temps et l'espace. Cette diversité s'incarne dans l'originalité et la pluralité des identités qui caractérisent les groupes et les sociétés composant l'humanité. Source d'échanges, d'innovation et de créativité, la diversité culturelle est,

à la dignité, ne peut pas avoir pour objet ou effet de menacer les droits de l'Homme. Ainsi le croisement semble-t-il s'imposer car les droits de l'Homme sont à la fois les garants et le cadre propice de celle-ci (art. 4 et 5 de la Déclaration). La Déclaration propose de compléter, d'inter-relier, d'imbriquer, non d'opposer, valeurs des droits de l'Homme et diversité des valeurs culturelles. L'objectif est louable; quelle en sera la concrétisation? Jusqu'à quel point sera-t-il admissible d'étirer les droits pour faire place à la diversité des cultures? Le problème reste entier.

La recherche d'un apaisement, voire d'une convergence, entre diversité culturelle et droits de l'Homme, est aussi affirmée par la déclaration de Fribourg sur les droits culturels, adoptée le 7 mai 2007. Cette initiative académique, portée par le philosophe suisse Patrice Meyer-Bisch, souligne la vocation fondamentalement humaniste de la culture définie par: « les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement » (art. 2, a)¹⁰. Ici encore un humanisme pluriel est souhaité reposant sur une identité culturelle propre croisée à une ambition universelle des droits de l'Homme. Les valeurs océaniques peuvent être ainsi considérées comme tout aussi respectables et nécessaires que les valeurs des droits de l'Homme, pour fonder le lien social.

Valeurs océaniques et droits de l'Homme: quel dialogue? Comment dire leur cohabitation?

Les valeurs océaniques s'inscrivent dans le contexte coutumier du Pacifique, fort éloigné de la conception occidentale des droits subjectifs de l'individu. L'anthropologue Unasa L. F. Vaá établit qu'à Samoa, les droits personnels découlent de l'inscription sociale de l'individu à sa naissance (où est-il né? dans quelle famille? avec quel rang social?) et la perception de droits subjectifs individuels y est « métaphysique¹¹ ». Ils ne sont porteurs d'aucun mythe social.

Aucune conceptualisation approfondie des valeurs océaniques n'a abouti à ce jour. C'est le principal obstacle au dialogue. En 1989, un projet de Charte

pour le genre humain, aussi nécessaire qu'est la biodiversité dans l'ordre du vivant. En ce sens, elle constitue le patrimoine commun de l'humanité et elle doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations futures » (article 1 de la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle, 2001).

10. Pour le texte de cette Déclaration: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/fr-declaration.pdf>

11. Unasa L F Vaá, « Samoan Custom and Human Rights: an indigenous view », *Human Rights in the Pacific*, Faculty of law of Victoria, Wellington, vol. 8, hors série, 2008, in <http://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/about-nzacl/publications/special-issues/hors-serie-volume-viii,-2008>

des droits de l'Homme du Pacifique¹², initié par l'association des juristes Lawasia et soutenu par le Bureau de coopération économique du Pacifique Sud, y avait fait allusion¹³. Le projet témoignait d'une renaissance des nations océaniques : « les cultures, coutumes et traditions diverses des peuples du Pacifique, sont égales à celles des autres peuples et sociétés en dignité et en droit. » Cette fierté régionale s'alignait, ouvertement et volontairement¹⁴, sur le précédent de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1981), lui aussi, porteur de renaissance du continent africain.

La Charte soulignait en préambule : « le besoin de promouvoir et protéger les droits et les caractéristiques qui dérivent de l'histoire, de la philosophie de vie, des traditions et des structures sociales des peuples du Pacifique, spécialement ceux et celles qui sont liés aux territoires que ces peuples ont traditionnellement occupés » et consacrait l'expression de : « valeurs culturelles positives du Pacifique » (article 29). Ce texte exprimait, au moins de façon désirable, l'existence de valeurs culturelles propres aux nations du Pacifique, croisant le dessein d'une zone de valeurs partagées en matière de droits de l'Homme et s'inscrivant dans une anthropologie juridique océanique des droits de l'Homme¹⁵. Toutefois en raison de valeurs océaniques simplement mentionnées, plus qu'assumées et définies, les valeurs des droits de l'Homme se présentaient comme la source d'inspiration principale de la Charte et secondarisaient les valeurs océaniques.

Dans le projet de Charte, la culture fut reliée aux bouleversements démographiques insulaires, lorsque la majorité d'hier devient une minorité sur sa propre terre, et se limita aux droits des minorités (art. 14 A). Aucune des Constitutions océaniques ne contenant alors de clause relative aux droits des minorités, cette disposition apparaissait innovante.

La mention de « valeurs culturelles positives du Pacifique » emprunte la formule de « valeurs de civilisation africaine positives » de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1981). Aucune définition n'est donnée dans les deux textes. En 2003, le protocole de Maputo, relatif aux droits de la femme en Afrique, complément de la Charte de 1981, substantialisait les valeurs africaines « basées sur les principes d'égalité, de paix, de liberté, de dignité

12. Voir le texte disponible sur Asia-Pacific Human Rights Information Center : http://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/1989/03/draft-pacific-charter-of-human-rights.html

13. Le projet, normativement abouti mais sans aucune force contraignante, peut être qualifié de proposition doctrinale autorisée.

14. *Draft Pacific Human Rights Charter and Explanatory Memoranda*, Lawasia Human Rights Committee, 1989 (Kinsington NSW) : http://pacific.ohchr.org/docs/Draft_Pacific_Charter_Memoranda.pdf

15. Voir notre ouvrage : *Une anthropologie juridique des droits de l'Homme. Les chemins de l'océan Indien*, Paris, Agence universitaire de la francophonie éd., Édition des archives contemporaines, nov. 2009, 266 p., avec les préface d'Abdou Diouf et postface de David Annoussamy. L'objet de l'ouvrage interroge la façon dont les différentes cultures insulaires de l'océan Indien construisent un espace anthropologique dédié aux droits de l'Homme, par leurs contributions sociales, politiques et juridiques.

té, de justice, de solidarité et de démocratie ». Cet emprunt souligne un passage conceptuel inattendu entre l'espace océanique et l'espace africain, sur la base de caractéristiques communes présumées, liées à l'importance des valeurs sociales coutumières. Le mémorandum explicatif de la Charte leur attribuait la fonction de « désindividualisation¹⁶ » des droits de l'Homme :

La structure sociale des pays du Pacifique peut empêcher l'exercice des droits individuels si elle est mise en place de façon abusive ou oppressive mais il existe des techniques qui peuvent être déployées afin de réduire les possibilités de conflits. Par exemple l'approche qui reconnaît des devoirs aux individus envers le groupe et la société aidera à prendre en compte un équilibre relatif à la relation vitale qui se noue entre le groupe et ses membres.

Ce dialogue semble faire sens pour certains juristes océaniques. Ratu Joni Madraiwiwi, ancien vice-président de la République des Fidji (2004-2008), ancien président de la Cour de Justice de Nauru, réputé pour ses positions nationales non autochtonistes, tentait de bâtir un pont entre les formes de droit culturellement distinctes pour une cohabitation possible :

Les coutumes et les droits de l'Homme concernent de la même façon les droits. Les droits de l'Homme sont inhérents à chacun d'entre nous en tant qu'individus. La coutume, les droits culturels et traditionnels sont relatifs aux mœurs sociales d'un peuple ou d'une communauté. Ils incluent la propriété de la terre et des ressources naturelles, le folklore, la connaissance traditionnelle des systèmes sociaux. Ces deux sources de droit nous appartiennent par le fait de qui nous sommes et de ce que nous sommes¹⁷.

Cette optique fait sens aussi pour certains anthropologues océaniques, qui plaident pour un « dialogue » entre les sources de droit car si leur texture est différente, dans l'univers coutumier ou occidental, leur « compréhension » reste la même¹⁸. Ce dialogue entre les droits d'origine culturelle distincte est l'optique suggérée par la Commission des lois de Nouvelle-Zélande, dans son étude sur le droit coutumier dans le Pacifique¹⁹, qui préconisait l'harmonisation : « des deux sources de droit de façon à promouvoir un développement équitable de la coutume et une appréciation des droits de l'Homme en termes culturels appropriés. »

16. Nous entendons par là l'ambition visant à décentrer les droits de l'Homme d'une vision essentiellement individualiste des droits. La Charte africaine avait innové en ce sens en défendant les droits et les devoirs de l'Homme et les droits et les devoirs des Peuples.

17. Communauté du Pacifique, *Human Rights in the Pacific: a Situational Analysis/Pacific Community*, Pacific Community, 2016, 148 p., sp. p. 148.

18. Unasa L F Vaá, « Samoan Custom and Human Rights: an Indigenous View », *Human Rights in the Pacific*, Faculty of law of Victoria, Wellington, vol. 8, hors-série, 2008, in <http://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/about-nzacl/publications/special-issues/hors-serie-volume-viii,-2008>

19. New Zealand Law Commission, *Custom and human rights in the Pacific*, Law Commission, Study Paper/Law Commission, Wellington 2006, 312 p., sp. p. 240. Étude disponible sur : www.lawcom.govt.nz <<http://www.lawcom.govt.nz>>

La recherche de cette voie partagée est une tolérance. Le dialogue entre droits de l'Homme et cultures est par essence délicat car il s'agit de deux modes légitimes de concevoir le rapport à autrui. Il doit tendre à respecter la substance des premiers ainsi que celle des autres quitte à pratiquer un exercice de rapprochement respectif: culturaliser les droits de l'Homme; colorer les pratiques culturelles par les droits de l'Homme.

Il n'en reste pas moins que ce dialogue peut être exacerbé, voire rompu, comme le signifie en creux l'expression de « valeur culturelle négative ». Le Comité des Nations unies sur les droits de la femme, relativement à la condition de la femme en Papouasie-Nouvelle-Guinée, souligna les points de rupture entre le droit et les pratiques coutumières et l'universel humaniste, pour des raisons de discrimination²⁰. Ouverte à toutes les expressions culturelles, l'anthropologie juridique doit-elle les considérer à la même hauteur? Tel est l'enjeu du débat sur les valeurs culturelles « positives ou négatives » et l'appropriation des valeurs culturelles par le système juridique s'accompagne de sélections et de choix. L'anthropo-juriste Norbert Rouland estime que: « Tout n'est pas permis au nom de la diversité culturelle²¹ », au risque de bouleverser l'équilibre social par l'introduction de valeurs exogènes à une culture donnée. L'équilibre entre valeurs culturelles et droits de l'Homme n'est jamais vraiment stabilisé, comme le montrent les expériences sud-américaines de valorisation autochtone. Le « lissage » de l'autochtonie, au nom de la dignité de la femme amérindienne, y a cours²².

Valeurs océaniques et droits de l'Homme: quelle institutionnalisation? Comment construire leur cohabitation?

La promotion institutionnelle des valeurs océaniques peut passer par trois biais complémentaires. Le premier, descendant et universel, est concrétisé par les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme acceptés par les États du Pacifique. L'« analyse situationnelle », conduite par la Communauté du Pa-

20. CEDAW/C/PNG/CO/3, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Quarante-sixième session, 12 au 30 juillet 2010, rapport cité dans notre contribution, « Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme: les États de la Mélanésie », in *Diversité de la démocratie. Théorie et comparatisme: les pays de la Mélanésie*, sous la dir. de Faberon F., Centre Michel de L'Hospital, LGDJ-Lextenso éditions, 2016, p. 527-542, sp. p. 537-538.

21. *Abstrait et Concret dans la formation de la Nation*, correspondance avec l'auteur, 30 novembre 2016, texte servant de base à un texte destiné à un site académique franco-russe, Comitatus Gentium. Voir aussi: Rouland N., « La morale à l'épreuve de la diversité culturelle », à paraître en 2017, dans la *Revue de la recherche juridique*.

22. Benoist O., « Le mouvement autochtone et la condition féminine. Regard sur le monde amérindien », in *Peuples autochtones: regards Pacifique*, Sermet L. dir., Nouméa, Maison de la Mélanésie, 2016, p. 89-102, sp. p. 101: l'auteur explique ce revirement « étonnant et paradoxal » par une interprétation judiciaire déficiente de la coutume et par l'impératif faisant primer la dignité de la femme, dans une perspective individuelle, fondée sur la CEDAW.

cifique²³, permet de distinguer entre les États les mieux-disants (Australie : 14 engagements sur 18/Nouvelle-Zélande : 13 engagements sur 18)²⁴ et les moins-disants (îles Marshall ; Tonga ; Tuvalu, liés par trois traités)²⁵. Le seul instrument accepté par les 16 États est la Convention des droits de l'enfant (1989). Viennent ensuite, à hauteur de 15 engagements sur 16 : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)²⁶ et la Convention sur les droits des personnes handicapées (2006)²⁷. Un dialogue institutionnel s'exerce sur la base d'un rapport présenté par l'État et discuté par les comités mis en place par les traités de protection ou par le Conseil des droits de l'Homme conduisant l'examen périodique universel. Cette activité de suivi des engagements étatiques peut déboucher sur des recommandations que l'État océanien est libre de traduire et d'incorporer en droit national. Ces traités et leurs mécanismes contribuent moins à une communauté régionale qu'à une communauté universelle des droits de l'Homme et surtout la valorisation des valeurs océaniques y est quasiment inexistante.

Le deuxième biais est horizontal. Il ambitionne un véritable régionalisme politique pour le Pacifique. Entre régionalisme océanien et droits de l'Homme, il y a une évidente interrelation : le niveau régional apparaît comme le plus approprié pour véhiculer des valeurs océaniques et une Charte des valeurs océanienne et des droits de l'Homme serait un puissant élément de légitimation du régionalisme. Une initiative, pendante devant le Forum des îles du Pacifique, a relancé la perspective d'une Charte régionale des droits de l'Homme²⁸. La place des valeurs culturelles a été discutée dans les termes suivants : comment établir un consensus autour des traits distinctifs culturels et traditionnels, très présents

23. Communauté du Pacifique, *Human Rights in the Pacific. A Situational Analysis*, Nouméa, 2016, 149 p.

24. L'Australie n'est pas partie à la Convention sur la protection des migrants et des membres de leurs familles ; à la Convention relative à la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; au protocole optionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels ; au protocole optionnel sur le droit de communication relatif à la Convention des droits de l'enfant.

La Nouvelle-Zélande n'est pas partie à la Convention sur la protection des migrants et des membres de leurs familles ; à la Convention relative à la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; au protocole optionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels ; au protocole optionnel à la Convention sur les droits des personnes handicapées.

25. Les îles Marshall sont parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; à la Convention sur les droits de l'enfant ; à la Convention sur les droits des personnes handicapées. Tonga est partie à la Convention sur l'interdiction de toute forme de discrimination raciale ; à la Convention sur les droits de l'enfant ; à la Convention sur les droits des personnes handicapées. Tuvalu est partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; à la Convention sur les droits de l'enfant ; à la Convention sur les droits des personnes handicapées.

26. Faute de l'acceptation de Tonga.

27. Faute de l'acceptation de Niue.

28. *Regional Human Rights Mechanisms: Pathways for the Pacific*, Secretariat of the Pacific Community, 2012, 34 p., sp. p. 27 ; voir aussi : Hay K., « A Pacific Human Rights Mechanism: Specific Challenges and Requirements », in *Victoria University Wellington Law Review*, 2009, vol. 40, p. 195-214.

dans les sociétés du Pacifique, mais épars et souvent contradictoires? Un début de réponse a été donné par référence à la reconnaissance de droits culturels, interprétés comme fondant le droit de chacun et de chaque société à ce que son mode de vie traditionnel soit reconnu : une promotion des valeurs locales plus qu'océaniques, voire un droit de l'individu de choisir son identité culturelle en toute autonomie... Dire la cohabitation entre droits de l'Homme et valeurs culturelles reste toujours aussi délicat. La construire, encore plus. Plus concrètement, témoignant d'un régionalisme océanien en marche, limité mais volontariste, un plan de protection des droits des personnes handicapées a été adopté²⁹. Ainsi la lutte contre la vulnérabilité, physique et psychique, apparaît-elle comme l'une des valeurs océaniques positives.

Enfin, un troisième biais, montant, part des sociétés océaniques pour s'ancrer et caractériser le niveau régional. Il cherche à déceler ce qui émane des droits et pratiques des États du Pacifique, comme des mouvements de convergence, pour forger un patrimoine de valeurs communes. La recherche de la convergence des normes rend davantage compte d'une méthode de sociologie juridique comparée que d'un choix politique. La convergence s'observe et ne se décrète pas. Elle légitime et précède la décision politique. Cette démarche comparative est suggérée par une étude du Conseil des droits de l'Homme, visant à instruire : « une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité³⁰ », à des fins de meilleure application des droits de l'Homme. Le Conseil sollicitait les États et les ONG à lui faire part des pratiques traditionnelles, dont la qualité de « pratiques traditionnelles de l'humanité » mériterait d'être reconnue. Aucun des États du Pacifique n'a répondu. Désintérêt, incapacité, pusillanimité? Peut-être mais pas seulement car il est de multiples façons de mettre en évidence un patrimoine commun de valeurs, sous la forme de mouvements de convergence, jurisprudentielle, coutumière³¹ ou constitutionnelle en raison de chartes constitutionnelles de droits proches.

Les pratiques jurisprudentielles des pays du Pacifique opèrent, décision après décision, comme un processus de sédimentation qui aboutit, à défaut d'un texte politique unitaire, à un ensemble normatif, solide, cohérent et homogène. C'est cette démarche comparative qu'avait suivie la Cour de Justice des communautés européennes, faute d'un texte européen commun, en recher-

29. Il prend la forme, non d'un texte, mais d'un cadre régional de politique publique, s'inspirant de la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées (2006), et vise à construire : « une société inclusive, sans barrière, fondée sur les droits des hommes, des femmes et des enfants handicapés, qui embrasse la diversité des peuples du Pacifique. » Voir Forum des îles du Pacifique : *Programme-cadre du Pacifique pour les droits des personnes handicapées, 2016-2025* : <http://www.forumsec.org/resources/uploads/embeds/file/pacific-framework-for-the-rights-of-persons-with-disabilities.pdf>

30. CDH, 9 octobre 2012, Résolution 21/3, *Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales par une meilleure compréhension des valeurs traditionnelles de l'humanité : meilleures pratiques*.

31. En ce sens, intervention orale de Jérôme Charbonnier au colloque, le 25 novembre 2016, doctorant en droit à l'université de la Polynésie française.

chant les traditions constitutionnelles communes aux États européens³². Pourquoi ne pas rechercher les traditions judiciaires communes aux pays du Pacifique³³, coutumières et constitutionnelles ? Les décisions judiciaires océaniques mettent en évidence, à l'occasion, un conflit entre la coutume et les droits de l'Homme. Ainsi la décision de la Cour suprême des Samoa, du 24 avril 2003, concerne le bannissement par le conseil du village de témoins de Jéhovah, pour des activités d'enseignement religieux, conformément à la coutume, mais déclaré contraire à la liberté de religion³⁴. Ce cas de figure caricatural, dans les oppositions sans compromis qu'il établit, accuse l'arbitraire du conseil de village et l'inadéquation d'une saisine précoce du juge, empêchant une médiation d'avoir lieu, conduisant le juge officiel à vider la coutume de son intégrité.

Les chartes constitutionnelles participent aussi de la construction d'un espace océanique de valeurs. En témoigne la proposition d'une charte de valeurs communes, adoptée par consensus, par le comité des signataires de l'Accord de Nouméa, le 7 novembre 2016 à Paris. Il s'agissait d'établir un préambule au nouveau statut à venir de la Nouvelle-Calédonie. Cette charte des valeurs communes reposerait sur une démarche cumulative et plurielle, fondée sur quatre éléments, dans lesquelles les différentes composantes de la société calédonienne seraient censées se reconnaître. Les valeurs universelles, portant témoignage de l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à une communauté de destin qui lui est plus large, incluraient le préambule de la Constitution française de 1958, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), la Convention des Nations unies sur les droits de la femme (1979) et celle sur les droits de l'enfant (1989), la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007). Ensuite, seraient mentionnées les valeurs chrétiennes, « source fondatrice pour la majorité des Calédoniens ». En outre, seraient reconnues les valeurs kanak, propres au segment autochtone de la société. Enfin, les valeurs océaniques seraient réputées être une « source d'inspiration commune à tous les Calédoniens ». Un espace océanique se construit ; il prend appui sur une multitude de procédés, visibles et politiques, parfois silencieux et sociologiques. Nul doute qu'il se concrétisera un jour prochain et souhaitons qu'il fasse le choix d'un équilibre et d'un dialogue judicieux entre les valeurs océaniques et les droits de l'Homme, prélude à une communauté régionale.

32. CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft*, affaire 11-70 (17 décembre 1970) : le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect et la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté

33. On se référera au *Pacific Human Rights Law Digest*, qui recense de façon très complète les différentes décisions judiciaires océaniques, disponible sur le site : <http://www.pacli.org/other/PHRLD/>

34. *Pacific Human Rights Law Digest*, 2005, vol I., p. 71 : Samoa SC, civil case n° 8, 2003, *Lafaialii and Ors v. Attorney General and Ors*.

Au fond, cette communication interroge sur l'océanité des sociétés, leur métissage, leur capacité d'inclusion sociale. Qu'est-ce qu'être océanien? Le ministre des Affaires étrangères néo-zélandais Russel donnait, en 1988, un début de réponse :

Nous ne sommes plus anglo-saxons, mais un mélange d'Européens et de Polynésiens. Nous vivons dans une société biculturelle. Nous nous sentons de plus en plus Océaniens. Nous vivons dans une région différente de l'Europe où l'atome n'a pas de sens. Nous n'en appartenons pas moins au monde occidental mais le monde occidental comprend plusieurs compartiments et celui dans lequel nous vivons n'a pas la même perception de la sécurité que l'Europe³⁵.

La question reste entière.

Abstract: Pacific values and human rights. Saying and building a Pacific regional community?

Pacific values are understood as to mean what makes sense and identity to the peoples and nations of the Pacific. In the absence of a political text for the regional protection of human rights for the Pacific, an anthropological approach is preferred to mix the values of the Pacific and human rights, questioning the compatibility between cultural diversity and human rights, their dialogue and their realization.

Remarkable for the humanism that underlies them, human rights do not exhaust all the values on which the legal systems are justified; the cultural values emanating from the societies and their history also serve as a legitimizing basis. The Unesco Universal Declaration on Cultural Diversity (2001) proposes to complement, to interlink, not to oppose, values of human rights and diversity of cultural values. There is no deep conceptualization of Pacific values at present. In 1989, a draft of the Pacific Charter of Human Rights emphasized both: "the need to promote and to protect those rights and characteristics that stem from Pacific peoples' history, philosophy of life, traditions and social structures, especially those tied to those territories of the earth which these peoples have traditionally occupied and positive cultural values of the Pacific", leading to a dialogue between human rights and cultures, which is inherently delicate, as these are two distinct ways of conceiving the social relationships. Several biases may override the absence of a regional text: adherence to universal treaties, promotion of political regionalism for the Pacific, observation of convergence movements, helping to establish a Pacific heritage for human rights. Constitutional charters also occasionally illustrate the construction of those Pacific values.

A Pacific region is being built; it is based on a multitude of processes. Undoubtedly, it will come to fruition one day and let us hope that it will make the choice of a balance and a dialogue between the values of the Pacific and human rights.

35. Cité par Regnault J.-M., *Archives diplomatiques françaises*, cote 3542 Nouvelle-Zélande, entretien Pons/Marshall du 9 mars 1988.

Le « peuple de Dieu » océanien convoité. Les Églises et les nouvelles théologies protestantes entre tradition et mondialisation (xix^e au xxi^e siècle)

Gilles Vidal

Maître de conférences en histoire du christianisme, co-directeur du Centre Maurice-Leenhardt, Institut Protestant de Théologie – Faculté de Montpellier

Introduction

Il suffit de parcourir plusieurs pays du Pacifique insulaire pour constater la présence souvent massive du christianisme dans le paysage et les modes de vie : Églises ou temples imposants, villes désertes le dimanche, prières avant et après les matchs de rugby, hommes et femmes politiques faisant profession de leur foi sans complexe. On sait aussi l'importance de la mention du christianisme dans la Constitution de plusieurs états insulaires et les conflits que cela a pu engendrer, notamment à Fidji. À l'occasion de cérémonies coutumières enfin, la foi chrétienne est toujours rappelée jusqu'à en devenir un stéréotype. Ainsi aux îles Loyauté entend-on fréquemment l'argument selon lequel « Dieu a fait l'homme avec deux jambes pour marcher, l'Évangile et la coutume. L'un ne va pas sans l'autre, sans quoi on tombe, etc. ». Cet article voudrait examiner la manière dont le christianisme, aujourd'hui fait social contemporain majeur en Océanie, a pu historiquement convoiter ses nombreuses îles.

Dans de nombreux récits missionnaires issus du Pacifique, la convoitise et ses implications, « prendre possession de », « dominer », représentent un phénomène majeur dans l'histoire insulaire, une lutte constante dans un jeu de pouvoir tant pour l'individu que pour la société. Notre propos s'inscrit dans

cette optique sociale de la religion : relire l'histoire de la christianisation en Océanie d'après l'hypothèse selon laquelle le discours religieux élaboré par une catégorie particulière de spécialistes, les théologiens, a construit, dans le champ religieux, un objet particulier, « le peuple de Dieu ». Suivant la terminologie de P. Bourdieu, nous voudrions montrer que cet objet doit être considéré comme objet de convoitise, dès les débuts de la christianisation jusqu'à ce jour, en ce qu'il permet à ces théologiens de maintenir une position de monopole dans le champ religieux et une position dominante dans l'ensemble du corps social. Notre étude s'appuie un corpus bien particulier : la production théologique protestante contemporaine issue de travaux académiques, articles, actes de colloques, et déclarations ecclésiales depuis les années 1960¹.

Après une première partie consacrée à la convoitise du peuple océanien par les missionnaires du XIX^e et du début du XX^e siècle, nous verrons comment elle s'exerce par la suite de la part des premiers théologiens autochtones pour terminer avec des formes de domination actuelles de théologiens océaniens mais aussi de contestation de cette domination.

Le peuple océanien convoité au XIX^e siècle et au début du XIX^e siècle

Les raisons pour lesquelles les peuples d'Océanie firent l'objet de la convoitise des missionnaires européens se situent à la conjonction de la philanthropie, caractéristique de la période des Lumières, et du Réveil religieux de la fin du XVIII^e siècle. William Carey, cofondateur de la *Baptist Missionary Society* écrit en 1792 à propos des habitants des terres jusque-là inconnues :

Chaque nouveau compte rendu de leur ignorance, ou de leur cruauté, devrait susciter notre pitié et nous encourager à joindre nos forces à agir de concert avec la providence pour la recherche de leur salut éternel. L'Écriture sainte semble indiquer cette voie : « Les îles espèrent en moi et les navires de Tarsis sont en tête pour ramener de loin tes enfants. Avec leur argent et leur or, à cause du nom de l'Éternel ton Dieu, du Saint d'Israël qui te glorifie » (Esaïe 60, 9)².

Ces îles quasiment mythiques qui, dans l'Ancien Testament, renvoyaient aux confins du monde habitable et connu, sont désormais comprises très littéralement comme des espaces à saisir et non plus à craindre. Les récits de navigateurs nourrissent l'imaginaire européen sur lequel se construit le mythe du paradis des Mers du Sud cher aux philosophes des Lumières, mais aussi aux milieux missionnaires. Cependant ce qui réjouissait les philosophes français, la

1. Vidal G., *Les nouvelles théologies protestantes dans le Pacifique Sud. Étude critique d'un discours culturel et religieux contemporain*, Paris, Karthala, 2016.

2. Carey W. *An Inquiry into the Obligations of Christians to use the means for the Conversion of the Heathens*, Londres, Hodder & Stoughton, 1842, p. 68. G. Vidal pour toutes les traductions de l'anglais qui suivent.

supposée totale liberté des mœurs, est analysé quelque peu différemment par ces protestants puritains anglais. Comme la formule bien Claire Laux « ce tableau fait durement des Mers du Sud un paradis pour les libertins puis un cauchemar pour les missionnaires³ ».

En se portant à la rencontre du peuple océanien, il s'agit en fait pour ces missionnaires d'un double déficit : d'une part *combattre* la soi-disant dépravation de ses mœurs et sa forme suprême, l'anthropophagie, mais dans le même mouvement, le *préserver* des maux et fléaux engendrés par la société industrielle qui risquent le contaminer : exploitation, alcoolisme, prostitution... Ainsi, *lutte* et *protection* constituent les deux faces, intrinsèquement liées de l'intention missionnaire dont la traduction théologique est « le salut des âmes ». Elle se met en œuvre dans l'entreprise missionnaire via des sociétés de mission spécialisées, précédant d'une bonne quarantaine d'années le colonialisme institutionnalisé. L'historien tongien Sione Latukefu résume parfaitement ces deux ressorts de l'action missionnaire :

Les missionnaires chrétiens – quelles que soient leurs dénominations – avaient deux objectifs principaux pour leurs activités dans le Pacifique. Premièrement convertir les insulaires du Pacifique au christianisme selon leurs croyances doctrinales particulières. Deuxièmement les civiliser selon le mode de vie et les valeurs que leurs compatriotes considéraient comme les marques de la civilisation⁴.

Ce programme expansionniste euro-américain convoitant le contrôle du peuple océanien est alors appliqué dans le Pacifique en plusieurs phases : en 1668 a lieu la première tentative catholique espagnole à Guam, puis s'ensuit à partir de 1797 une période de concurrence entre catholiques et protestants initiée par l'œuvre de la LMS à Tahiti, jusqu'à la création en 1961 de la Conférence des Églises du Pacifique (PCC) marquant, l'autonomie des « jeunes Églises » insulaires. Là s'opère le relais entre missionnaires euro-américains d'une part et dirigeants d'Église autochtones d'autre part, provoquant l'émergence d'un acteur d'un nouveau type dans le champ religieux : le théologien océanien.

La contestation du monopole missionnaire occidental (1960-2000)

Voici comment le théologien tongien S. A. Havea (1922-2000), considéré comme le père de la théologie du Pacifique, revendique une théologie fondée sur les valeurs et les codes propres à la région⁵ :

3. Laux, C., *Le Pacifique aux XVIII^e et XIX^e siècles, une confrontation franco-britannique*, Paris, Karthala, 2011, p. 44.

4. Latukefu S., « The Christian Presence, plus and minus » in Hinton V. (éd.), *Tides of Change. Pacific Christians review their problems and hopes*, Uniting Church in Australia, 1981, p. 10.

5. Vidal G., *op. cit.*, p. 23-56.

« Les missionnaires ont transplanté la foi occidentale dans un pot de fleurs théologique. Au lieu de sortir la plante et de la placer dans le terroir, ils l'ont gardée en pot et nourrie dans un environnement et un climat occidental. Ce christianisme a été perçu et considéré comme étranger⁶. »

Selon lui, la théologie occidentale des missionnaires du XIX^e siècle est dépassée car trop acculturée :

« Même dans les écoles les étudiants devaient mémoriser les capitales des pays britanniques, lire l'histoire des dynasties Tudor et Stuart afin de réussir l'examen de passage pour le ministère, alors que personne ne connaissait le roi Kamehameha ou le roi Pomare appartenant à leur environnement polynésien⁷. »

Quant à la théologie du XX^e siècle qu'il juge née de la crise issue des guerres mondiales, Havea la juge totalement étrangère aux préoccupations du peuple océanien. Selon lui un nouveau cadre est nécessaire à partir de ce qu'il estime être pertinent *au nom du peuple océanien* : la culture océanienne caractérisée par la vie communautaire, le sens de la célébration, la recherche du consensus et de l'union, le lien avec la terre et la mer.

Ainsi l'abolition de l'altérité du message chrétien identifiée à la théologie missionnaire inaugure l'instauration d'un nouveau corpus – la culture océanienne exprimée à travers des symboles à fort potentiel identificatoire – destinée à prendre place à côté des Écritures qui, en régime protestant, constituent la base de la théologie. Par ce geste fondateur Havea s'inscrit dans une transformation majeure du champ religieux initiée dans les années 1960. En effet, il ne se contente pas d'une simple substitution « ethnique » : le théologien océanien succédant au missionnaire européen ou américain. En appelant à une contextualisation de la théologie il entend se positionner en maître d'un nouveau corpus afin de démontrer, selon la terminologie de Bourdieu, « sa maîtrise savante des normes et des savoirs explicites, explicitement et délibérément systématisés par des spécialistes appartenant à une institution socialement mandatée pour reproduire le capital religieux par une action pédagogique expresse⁸ ».

Havea s'érige ainsi en détenteur d'un nouveau monopole de la production religieuse. Il s'oppose en cela paradoxalement au reste du peuple de Dieu au nom duquel il entend parler. En effet, toujours selon Bourdieu, le rapport du peuple « aux biens religieux », à leur « production, leur conservation et leur diffusion » ne s'effectue pas sur le mode du monopole mais sur celui de « l'auto-consommation religieuse » qui passe par une « maîtrise pratique d'un ensemble de schèmes de pensée et d'action objectivement systématiques, acquis à l'état implicite par simple familiarisation, donc communs à tous les membres du groupe et mis en œuvre sur le mode préreflexif ». Le peuple de Dieu océanien devient ainsi, pour la deuxième fois après l'ère missionnaire, objet de convoi-

6. Cité *in ibid.*, p. 25.

7. Havea S. A., « The Pacificness of Theology », *Mission Review*, 1977, p. 3.

8. Bourdieu P., « Genèse et structure du champ religieux », *Revue française de sociologie*, XII, 1971, p. 305.

tise, celui d'un groupe d'enseignants chargés, grâce à leur maîtrise savante, de produire et de diffuser au sein des collèges une nouvelle théologie, non plus acculturée mais « inculturée ».

Les nouvelles théologies protestantes et le peuple: l'exemple fidjien des années 2000

Ce programme havéen est alors mis en œuvre en deux temps. D'abord de manière simpliste, les théologiens océanien se contentent de repérer des symboles comme le cocotier, la case, l'igname, le porc ou des pratiques telles les rassemblements coutumiers ou des rites particuliers comme l'ifoga, la cérémonie du kava, etc., bref tout ce qui relève de la *Pacific Way*, concept-valise exaltant les valeurs panocéaniques d'hospitalité, de vie communautaire et de célébration, la recherche de consensus dans la résolution de conflits, le lien des humains à la nature et aux ancêtres.

Avec le successeur de Havea au poste de Doyen du Collège théologique du Pacifique (PTC) de Suva, le fidjien Sevati Tuwere (1940 -), la théologie du Pacifique devient plus argumentée. Il est le premier à présenter une théologie systématique du *vanua*, terme désignant la terre ou le pays, incluant la mer, les traditions et les ancêtres (*fenua*, en *reo mā'ohi*). Dans son ouvrage éponyme il montre l'articulation du *vanua* aux deux autres ordres de la culture fidjienne : *matanitu* (la gouvernance ou le gouvernement) et *lotu* (la religion ou l'Église)⁹.

Dans la théologie de Tuwere, le peuple fidjien occupe dans son rapport au champ religieux et au champ politique une place analogue à celle du peuple d'Israël dans la Bible, un peuple devant répondre à une élection et une vocation. L'élection consiste à vivre en une communauté harmonieuse au sein des trois ordres, mais selon Tuwere, la vocation du peuple élu consiste également à partager cette élection avec le prochain, dont le peuple indo-fidjien. Sa théologie est incarnée : Tuwere fut en première ligne à deux moments clés de l'histoire des Fidji : lors de l'élaboration de la constitution de 1997 mais aussi entre mai et juillet 2000 lors du coup d'État perpétré par Georges Speight pendant lequel les membres du Gouvernement du Premier ministre indo-fidjien Mahendra Chaudhry étaient retenus en otage à l'intérieur du Parlement. Alors secrétaire général de la puissante Église Méthodiste à Fidji et Rotuma, Tuwere, organisa, contre l'avis de son président et d'une grande partie de celle-ci, un soutien spirituel auprès des otages, des marches de protestation et surtout une motion officielle condamnant cette prise d'otage, ses motivations et ses éventuelles conséquences. Dans cet épisode, le peuple fidjien « de souche » était l'enjeu d'une lutte idéologique dans le champ politique mais aussi religieux. Sa théologie d'un peuple fidjien ayant un statut unique dans le plan divin, objet des béné-

9. Tuwere S., *Vanua, Towards a Fijian Theology of Place*, Suva/Auckland, University of the South Pacific/College of St John the Evangelist, 2002.

dictions du vanua, mais ayant le devoir éthique de partager cette vocation avec tout autre peuple se comprend à partir de cette situation politique particulière. Bien que représentant légitime de la classe sacerdotale devant logiquement légitimer l'ordre social établi, Tuwere endosse au contraire le rôle de prophète qui surgit en situation de crise et recourt au concept océanien de mana pour justifier ce retournement.

La théologie de la célébration : une théologie du peuple pour le peuple

À côté de cette « théologie de la terre » existe dans cette ère post-missionnaire une théologie de la célébration¹⁰. Ici la vie communautaire y est exaltée, notamment à travers des rites et des symboles parmi lesquels figurent principalement la cérémonie du kava et ses tentatives de mise en parallèle avec le rite eucharistique ou encore la maison océanienne comme symbole par excellence de l'unité du peuple et image de la société religieuse qu'est l'Église. Dans l'argumentation ici présente, le peuple est clairement invité à se détourner des importations missionnaires comme l'usage du pain et du vin comme espèces de l'eucharistie. La nouvelle norme devra être l'igname ou le fruit de l'arbre à pain et le jus de coco, au nom d'une plus grande authenticité océanienne : arbre à pain et coco renvoyant à des symboles issus de l'univers référentiel préchrétien donc chargés d'un surplus de sens symbolique par rapport au pain et au vin. Dans cette optique, il ne saurait y avoir pour le peuple de rupture entre un avant, « le temps des ténèbres » préchrétiennes, et un après, « l'arrivée de la lumière » chrétienne sur un navire anglais. Le peuple est au contraire invité à chercher au plus enfoui de la culture les valeurs autour desquelles il doit se reconnaître pour les revitaliser.

Du point de vue socio-anthropologique ce processus s'apparente donc à l'instauration d'un traditionalisme chrétien. Le peuple océanien de Dieu est saisi au prisme de la *kastom*, mode de vie et de règles qui le régissent, mais sans jamais être clairement définies ni fixées, toujours arbitraires et en tout cas évolutifs. Or l'une des caractéristiques du discours théologique de la célébration et de la vie communautaire est de présenter le rapport au passé comme immuable et par conséquent de faire de la coutume une tradition. Le cas – pour le rite eucharistique – de la tentative de substitution d'espèces océaniques au détriment d'espèces « occidentales » préconisée par certains théologiens polynésiens peut donc se lire comme une volonté de légitimation de leur pouvoir par l'instauration de cette nouvelle norme sur le peuple. Eux, théologiens intellectuels et plutôt urbains « de la classe bourgeoise ou petite bourgeoise¹¹ » ont la maîtrise sa-

10. Vidal G., *op. cit.*, p. 231 et *sq.*

11. Selon Babadzan A., *Le spectacle de la culture, Globalisation et traditionalismes en Océanie*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 207.

vante de la production religieuse et sont donc en mesure de l'imposer au reste du peuple. Cependant à l'orée des années 2000 se produit une inflexion dans le discours théologique océanien qui prend en compte l'élargissement de la notion de peuple océanien désormais conçu dans un monde globalisé.

Le tournant des années 2000: *Rethinking Oceania*, le peuple océanien « repensé »

Jusqu'à la fin du xx^e siècle, le discours théologique protestant océanien était surtout orienté vers la reconnaissance de la spécificité de la culture parfois assortie de revendications politiques autonomistes ou nationalistes. Si la question du nucléaire était présente dans les prises de position officielles des Églises, cette thématique apparaissait peu dans la littérature proprement théologique. Certes, quelques théologiens comme le Samoan Ama Amalele Tofaeono, avaient commencé à développer une réflexion particulière en rapport avec les changements climatiques, développant une éco-théologie océanienne mais dont le cœur restait encore fortement basé sur la question anthropologique des « valeurs religio-culturelles¹² ». Notre étude sur les nouvelles théologies protestantes en Océanie s'achevait sur l'hypothèse d'une évolution de la théologie océanienne protestante dans cette voie compte tenu des défis climatiques auxquels la région est soumise.

***The Island of Hope* – L'île d'espérance**

Cette hypothèse semble partiellement se confirmer. En effet, en 2010 émerge dans la société civile, les Églises et les ONG du Pacifique un nouveau mot d'ordre : « Repenser l'Océanie ». Pour les Églises, l'origine de ce mouvement provient du Conseil œcuménique des Églises (COE), de la Communion mondiale d'Églises Réformées et de la Conférence des Églises européennes qui organisent des consultations sur la mondialisation et ses effets avec un fort accent sur les questions économiques.

Des délégués d'Églises représentant 29 pays, provenant en majorité de la Conférence des Églises du Pacifique se réunissent en 2001 et élaborent un document intitulé *The Island of Hope*, texte fondateur pour une nouvelle orientation de la théologie océanienne. Un communiqué de presse explique que « l'île d'espérance se veut une métaphore de la vie conçue comme un tout, dans laquelle la générosité, la réciprocité et le partage des ressources communes sont

12. Voir Tofaeono A., *Eco-Theology: AIGA the Household of Life. A perspective from living myths and traditions of Samoa*, Erlangen, Erlanger Verlag für Mission und Ökumene, 2000.

des caractéristiques essentielles par contraste avec les caractéristiques en vigueur dans la mondialisation¹³ ».

Selon les auteurs de *The Island of Hope*, « les valeurs du Royaume de Dieu enseignées par Jésus » se trouvent être similaires à ce qu'il y a de meilleur dans les traditions vécues par les sociétés des îles du Pacifique :

La spiritualité, la vie de famille, l'économie traditionnelle, les valeurs culturelles, le souci de l'autre et le respect mutuel sont les composantes du concept de l'île d'espérance qui, dans l'ordre des priorités, met en premier le relationnel, qui célèbre la qualité de la vie et valorise les êtres humains et la création par rapport à la production de biens concrets. L'île d'espérance est une alternative au projet de la mondialisation économique qui entraîne une domination à travers un système économique injuste¹⁴.

La vision exprimée dans ce manifeste énumère des pistes de réflexion et d'action pour les Églises et la société, comme la responsabilité des Églises, des peuples et des nations face aux problèmes du monde, l'exigence de relations justes et d'un partage équitable des ressources, le droit à la participation de chacun dans la prise de décisions, le développement durable prenant en compte le caractère limité des ressources, la recherche de la paix pour tous et en particulier pour les plus vulnérables, dont les femmes, les minorités et les enfants, l'intégrité de la création.

La nouveauté de ce document réside dans la priorité donnée à l'approche économique et écologique globale sur la reconnaissance de l'identité culturelle. Ici la culture n'est qu'un moyen de rechercher des alternatives à une mondialisation rimant avec paupérisation et pillage des ressources. Aussi la valorisation des économies traditionnelles de subsistance est-elle encouragée contre une économie ultralibérale basée sur la seule finance.

La théologie relationnelle

Dès lors, le discours théologique va chercher à théoriser ces orientations économiques. Il recourt pour cela à un modèle culturel présent depuis les années 1990 : la vie communautaire basée sur de justes relations sociales en harmonie avec la création assimilée au *vanuaʻafenua* et les autres êtres qui le peuplent. Tandis que ce modèle relevait de l'anthropologie religieuse, faisant fonction d'idéal sociétal, certains théologiens contemporains tel le samoan Upolu Va'ai entendent l'ériger en un principe d'interprétation et de transformation de la réalité appelé « l'herméneutique relationnelle ».

13. WCC Press Update, 16 August 2001. *Call to churches: Resist economic globalization!* En ligne: <http://wcc-coe.org/wcc/news/press/01/26pu.html>

14. *Island of Hope. A Pacific Alternative to Economic Globalisation. Report of the Churches' Conference on Economic Globalisation-Island of Hope*, Fiji, 12-18 August, 2001, Genève, World Council of Churches, 2001, p. 130.

Le soubassement philosophique de cette théologie est clair : se débarrasser de toute prétention métaphysique et ontologique. Que ce soit pour Dieu ou pour l'homme, pour l'individu ou la société, « l'être » ne peut être qu'un « être au monde », en relation à soi, à Dieu, à la communauté des êtres humains, à l'environnement.

Cette théologie ré-agence en fait un matériau idéologique préexistant dans la théologie du siècle précédent. D'abord elle évolue dans le cadre du *vanua* où les deux piliers du relationnel sont la foi et la culture. Ensuite le relationnel du *vanua* réside dans l'échange du don et du contre-don : la culture océanienne, sa spiritualité, y compris non chrétienne et les traditions ecclésiales forment un fonds commun où puiser des principes opérationnels contre la mondialisation comme « l'esprit de respect mutuel ». De plus, les relations de l'homme océanien à la création sont spirituelles avant d'être alimentaires, terre et mer ne sont pas d'abord des ressources exploitables. Enfin cette vision du monde est holiste, la séparation entre le sacré et le profane y est proscrite, l'humain faisant partie d'une communauté cosmique dont il n'est pas le centre.

Si ces thèmes de la théologie du Pacifique sont connus, la nouveauté consiste dans la méthode qui entend développer une approche critique en deux phases, déconstruction et reconstruction, et se réserve le droit d'inventorier les « bonnes » valeurs, celles qui témoignent d'un relationnel « authentique ». S'inscrivant dans une compréhension postcoloniale assumée, elle prétend « décoloniser à la fois les théories qui survalorisent le même, l'universalisme, l'unité aux dépens de la pluralité qui constitue une tendance lourde dans le Pacifique » que celles qui « confortent la pluralité et la différence aux dépens de l'unité et du lien », la tendance lourde de l'Occident. Autocritique, le théologien doit à présent dépasser la logique du « nous contre eux » ou du « nous et les autres ». La conception du « pauvre » s'élargit vers plus d'inclusion : la société et l'Église doivent considérer la marginalisation par le genre, l'âge ou la position sociale. De même, le caractère dialogique de cette théologie l'amène à reconsidérer la notion de vérité unique, et par conséquent à mieux prendre en compte l'interculturel et l'interreligieux¹⁵.

Reste la question du peuple du Dieu océanien. Dans la plupart des documents récents, il est l'objet de la mondialisation qui – par son exploitation économique outrancière – prend le visage de « Mamon ». Un manifeste de 2011 émanant des trois institutions protestantes régionales majeures évoque la nécessité « d'une herméneutique solide et critique face aux tendances qui affectent rapidement et dramatiquement nos sociétés¹⁶ ». Ainsi, le peuple ne pourra trouver son salut sans le théologien herméneute et relationnel mais, facteur récent

15. Vaai U., « A Theology of Talalasi: Challenging the "One Truth" Ideology of the Empire », *The Pacific Journal of Theology*, 54, 2015, p. 1-19.

16. *The Namoli Framework. Steering the Vaka of Hermeneutics in Oceania*, PCC, PTC, SPATS, 18 mars 2001, p. 3.

à relever, ce dernier n'est pas seul dans cette fonction d'interprète du texte et du contexte.

Les Églises, les théologiens du Pacifique sont aussi en collaboration/compétition avec d'autres acteurs de la société civile comme les ONG pour *combattre* ce qui menace le peuple océanien et le *protéger*. Or, comme nous l'avons évoqué au début de cet article, lutte et protection étaient les deux volets du programme des missionnaires euro-américain du XIX^e siècle. Nous voilà renvoyés à notre hypothèse de départ selon laquelle le contrôle du peuple océanien ne cessait d'être considéré comme un enjeu majeur dans le champ religieux.

Conclusion

Dans l'analyse de ce discours religieux que constitue la théologie protestante océanienne trois moments ont été repérés : la période missionnaire du XIX^e et du début du XX^e siècle ; la période post-missionnaire à partir de la fin des années 1960 se subdivisant en une phase de théologie culturelle dont l'apogée se situe dans les années 1990 et une phase de théologie éco-socio-politique à partir des années 2000. À travers cette histoire et en recourant au cadre sociologique posé par Bourdieu, nous avons pu relever une constante : la convoitise, puis la mise sous contrôle du peuple de Dieu océanien par une classe de spécialistes détenteurs d'une maîtrise savante, chargés de la production et de la distribution des biens de salut. Autre caractéristique : la justification idéologique de leur action passe par un processus de *lutte* et de *protection*.

Ces spécialistes sont dans un premier temps les missionnaires européens, introduisant une nouvelle vision du monde et de nouvelles normes non seulement religieuses, mais aussi morales, politiques, économiques. Cependant des facteurs exogènes concourent à l'élaboration de la théologie océanienne contemporaine. La Seconde guerre mondiale et l'après-guerre ont incontestablement ouvert le Pacifique sur le monde et les Églises ont connu elles aussi ce phénomène. En 1948 le COE est créé officiellement créé au plan mondial, regroupant des protestants et des orthodoxes. Accompagnant la décolonisation politique, les Sociétés de Mission cèdent le pas devant des Églises autonomes qui, malgré les différences confessionnelles héritées, décident immédiatement de se fédérer. Des organisations régionales se structurent à partir de 1961 : PCC, PTC, SPATS.

C'est dans ce contexte qu'apparaît la première génération de théologiens océaniens. Les thèmes des assemblées du COE auxquelles ils assistent ne cessent de les influencer. La méfiance des Églises du Sud sur le Nord, l'influence de la théologie de la libération et de son option pour les pauvres expliquent par exemple le positionnement d'un Havea prétendant être un « théologien de terrain » issu du peuple, travaillant pour le peuple. Le thème mondial de « Justice, paix et sauvegarde de la création » lancé en 1983 par le COE influence dura-

blement la théologie océanienne de la deuxième génération. Reliant ces thèmes mondiaux à ceux de l'authenticité et des valeurs traditionnelles, les théologiens océanien introduisent eux aussi de nouvelles normes sur lesquelles ils entendent conserver un monopole de production et d'interprétation. Cependant plusieurs phénomènes tentent de venir contester ce monopole.

En premier lieu, sous l'effet de l'urbanisation, l'apparition et la progression de « Nouveaux groupes religieux » étudiés par M. Ernst depuis 1994, c'est-à-dire des Églises non issues des anciens champs de mission¹⁷. Elles se caractérisent par une théologie évangélique globalement anti-culturelle mettant en avant la conversion individuelle et privilégiant une lecture plutôt fondamentaliste de la Bible. Le protestantisme *mainstream* et ses appuis « traditionnels » que sont la coutume et les chefs se voit ainsi catégorisé par les membres de ces nouvelles Églises comme un courant antimoderniste, voire conservateur pour la pratique, et libéral pour l'interprétation des Écritures. Bien organisées et financées, ces Églises se sont installées dans le paysage religieux océanien reconfigurant ainsi le christianisme dans la région. Selon M. Ernst, « tandis que les Églises issues de la mission se considèrent investies d'un rôle prophétique (...) cherchant à combattre les maux causés par les rapides changements sociaux, les Églises plus récentes cherchent à se distancier des questions sociales et politiques et de s'en saisir par la voie spirituelle plutôt que par l'action sociale¹⁸ ». L'un des signes de la contestation du monopole religieux des Églises issues des missions sur le peuple océanien est précisément leur appel récent à « dialoguer avec des organisations chrétiennes non-membres de la famille œcuménique institutionnelle¹⁹ ». Jusqu'alors, la tendance était plutôt à l'ignorance de ces Églises. De même, l'engagement des Églises chrétiennes dans le dialogue interreligieux, surtout à Fidji, témoigne d'une relativisation de la seule parole chrétienne construisant le peuple océanien en une réalité homogène.

Ensuite les flux migratoires vers l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ayant entraîné l'implantation dans ces pays de fortes communautés de *Pacific Islanders* constituent un autre facteur de contestation du monopole religieux. Ce peuple de la diaspora a construit son champ religieux propre avec ses spécificités par rapport au pays d'origine. Ainsi par exemple la discipline d'une même Église peut varier entre la Nouvelle-Zélande et Samoa. De plus, certains théologiens océanien de la diaspora sont parfois disqualifiés par leurs confrères du Pacifique insulaire, accusés d'être déconnectés des réalités du peuple.

Enfin dès 1991 où se crée la *Pacific Islands Association of NGO*, l'apparition de nouveaux spécialistes convoitant eux aussi l'adhésion du peuple océanien fragilise encore davantage la position du théologien océanien. Il s'agit de

17. Ernst M., *Winds of Change. Rapidly growing religious groups in the Pacific Islands*, Suva, PCC, 1994.

18. Ernst M. (éd.), *Globalization and the Re-shaping of Christianity in the Pacific Islands*, Suva, PTC, 2006, p. 733.

19. *The Namoli Framework*, *op. cit.*, p. 5.

représentants d'ONG nationales ou régionales engagées dans l'écologie, la lutte antinucléaire, la citoyenneté et les droits de l'homme. L'exemple du réseau *Wansolwara* issu d'ONG mais qui compte aussi des théologiens et des membres du clergé est ici significatif²⁰. La rhétorique à l'œuvre dans ces cercles altermondialistes puise à la même source que la théologie contextuelle océanienne. Lors d'un meeting sur la recherche d'indices de développement économiques alternatifs tenu à Fidji en octobre 2015, le chef du village accueille les délégués de tout le Pacifique en disant : « Que Dieu et la coutume soient le gouvernail de la pirogue²¹. » Or ce mot d'ordre se retrouve textuellement au Vanuatu dans la doctrine économique alternative que certains soutiennent : ne plus se laisser imposer de critères économiques par les organisations mondiales mais en développer de nouveaux, indicateurs « de bien-être » et non plus de carence, basés sur l'économie coutumière et non seulement sur l'économie monétaire liée à la finance²². Dans ce combat de David contre Goliath, l'économiste alternatif n'hésite pas, dans son discours au peuple, à recourir aux métaphores et à « l'herméneutique relationnelle » du théologien, modifiant de la sorte les règles du jeu du champ social : lui aussi entend apporter du symbolique et du normatif et ainsi quelque part contester – tout en l'honorant – la parole jusque-là seule habilitée à dire le sens : celle du théologien.

Ainsi au fil des mutations successives dans leur histoire, les peuples du Pacifique semblent se caractériser par une constante sociologique : leur construction en objet de convoitise, le peuple océanien, par des théologiens soucieux de le guider pour son bien et son salut. Dans ce long voyage, le gouvernail de la pirogue change de main, passant du missionnaire euro-américain au théologien océanien, mais force est de constater que ce sont toujours les mêmes qui payent.

Abstract: “God’s People” coveted in the Pacific. Churches and new Protestant theologies between tradition and globalization (19-21st century)

At the end of the 18th century American and European missionary societies coveted the Pacific Islands. They redoubled their efforts to set up spheres of influence that impacted the societies for a long time so that Christianity has remained a mark of the pacific identity until today.

20. *Wansolwara* (signifiant en *pidgin* notre océan) est le nom d'un réseau d'ONG fondé en 2013 pour un festival de danse censé exprimer les valeurs océaniques communes utiles au développement.

21. *Enough is enough: Affirmation, Celebration, Self-Determination. The First Landing short story. Development indicators and Vanuatu*. Wansolwara Dance 2 planning meeting, Viseisei, Fidji, octobre 2015, p. 1.

22. Voir sur ce point Manfred Ernst, in Haselcamp.

After a first step of conquest and stability, some theologians from the Pacific criticized the western characteristic of Christianity at the end of the '60s. Thus Pacific Theology intends to set pacific culture at the very core of its reflection in order to distance itself from western patterns still used at that time. A new class of theologians covets the influence of the European and American missionaries upon "God's people".

Meanwhile in the '90s some "winds of Change" began to blow in the Pacific (M. Ernst) as well as elsewhere. Due to globalization new implemented Churches and new religious groups criticize the culturalist and traditionalist positions of the main Churches and covet for themselves the power upon the people.

Then in the 2000s, Pacific theology – acting together with some regional NGOs – entered into a process called "Rethinking Oceania", trying to rethink governance and management of economic goods according to the specific cultural resources included in the Pacific Way of life.

This paper – focused on Protestantism – intends to show how "God's people" have been constructed from an historical and sociological perspective as an object and issue, coveted by a class of specialists, the theologians, now challenged by other partners such as NGOs.



Quatrième partie

Ne pas oublier les Océaniens : entre convoitise, séduction, réticences et résistances

« Déplacer un peuple de son environnement naturel et ancestral, ou inversement – détruire ses terres par l'exploitation minière, la déforestation, des bombes, des développements industriels et urbains de grande ampleur et ainsi de suite – revient à le couper, non seulement de ses sources traditionnelles de subsistance, mais aussi, et c'est encore bien plus important, de ses ancêtres, de son histoire, de son identité et de son ultime revendication de la légitimité de son existence. C'est la destruction des rythmes cycliques ancestraux qui emprisonne le temps, la mobilité et l'espace ».

Epeli Hau'ofa, *Un passé à recomposer*



Dans son discours d'ouverture du colloque du 24 novembre 2016, le président de la Polynésie française, Édouard Fritch exprima une inquiétude :

Le thème de « l'Océanie convoitée » m'apparaît comme des plus pertinents, mais il me semble néanmoins réducteur dans la mesure où seul le point de vue des puissances extérieures à la région tendrait à être privilégié, car convoiter une chose, c'est selon la définition du dictionnaire « désirer ardemment une chose qui est disputée ou qui appartient à autrui ». Dans cette optique, nous ne serions donc que l'objet de convoitises extérieures, sans être les acteurs des orientations de notre propre destin.

La remarque ne manquait pas de pertinence, mais nous avons voulu le rassurer. Déjà au programme du premier colloque, il y avait une partie qui s'intitulait : « Ne pas oublier les Océaniens ». Nous avons anticipé sur une autre de ses remarques :

C'est pourquoi, plus que d'une « Océanie convoitée » par d'autres pour ses richesses réelles ou supposées, sans que celle-ci ait son mot à dire, je parlerais plutôt d'une « Océanie courtisée » où les faveurs espérées seraient tributaires du seul prisme d'une lecture océanienne des enjeux internationaux.

Il faut dire qu'en praticiens avertis de l'Océanie, notre premier réflexe avait été effectivement de prendre en compte cette dimension. Nous savions que des spécialistes seraient capables de nous parler des convoitises de la Chine, du Japon, de la France et des États-Unis entre autres, mais que le risque serait d'oublier comment les Océaniens vivaient les convoitises s'exerçant sur eux. Pas question pour nous d'écrire une histoire « des vainqueurs » comme disait Nathan Wachtel¹ qui privilégiait l'histoire « des vaincus ». Loin de nous la pensée que les Océaniens seraient « des vaincus » devant tant de grandes puissances affamées, mais ce qu'il fallait éviter avant tout, c'était de recueillir des interventions de spécialistes qui seraient à sens unique. Comme l'a souligné le président Fritch, il y a une lecture océanienne des convoitises. En introduction des actes, nous avons évoqué les écrits de Epeli Hau'ofa pour qui il appartenait aux Océaniens de renverser « tous les points de vue hégémoniques ». C'est bien pourquoi cette quatrième partie montrera comment les Océaniens perçoivent

1. Wachtel N., *La vision des vaincus. Les Indiens du Pérou devant la conquête espagnole*, Gallimard, 1971 (première édition).

les convoitises, comment ils savent susciter l'envie tout en résistant aux offres alléchantes et comment ils se les réapproprient. Le paradoxe océanien, c'est bien d'entrer dans une formule telle que « comment rester soi-même quand on est devenu différent »...

Jean-Marc Regnault

Les résistances océaniques

Sémir Al Wardi

Directeur du laboratoire GDI (EA 4240), maître de conférences en science politique, université de la Polynésie française

Écrire sur les résistances océaniques ne signifie pas évoquer des révolutions, des émeutes ou des insurrections. Ce n'est pas un rejet violent des apports exogènes, mais plutôt, dans une acceptation officielle et reconnue, la mise en place de processus de contournement des idées, des institutions et des modèles imposés. La résistance n'est pas frontale, mais plus subtile : on fait mine d'accepter, mais on garde ses propres visions du monde, du moins en partie. Les sciences humaines ont d'ailleurs manifesté récemment un intérêt certain pour ces résistances qualifiées de « subversions » ou plutôt de « petites résistances locales¹ ». Ce sont des formes, précise Lila Abu-Lughod de l'université de Columbia, « moins évidentes de résistances... qui ont pu auparavant être sous-évaluées ou négligées² ». Cette ethnographe nous propose d'inverser la pensée de Michel Foucault en affirmant : « là où il y a de la résistance, il y a du pouvoir³ ». Autrement dit, les apports exogènes sont apparemment acceptés, mais en réalité plusieurs formes de résistance se manifestent et finissent par dénaturer le modèle imposé.

Ces résistances apparaissent dans toute l'Océanie, mais aussi ailleurs, et vont toucher tous les domaines de la vie en société, avec des intensités plus ou moins fortes, comme en politique, en économie, sur le plan institutionnel, culturel, foncier ou même la santé et bien d'autres encore...

1. Abu-Lughod L., *L'illusion romantique de la résistance : sur les traces des transformations du pouvoir chez les femmes bédouines*, Paris, *Revue Tumultes* 2006/2 (n° 27), p. 9.

2. *Idem*.

3. Abu-Lughod L., *op. cit.*, p. 12. La citation est « là où il y a le pouvoir, il y a la résistance... », in Michel Foucault, *Histoire de la sexualité I, La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p. 125.

Une résistance aux modèles politiques et institutionnels

L'Océanie a été colonisée par les grandes puissances occidentales et chacune de ces puissances a imposé son modèle institutionnel, juridictionnel, économique, politique et religieux. Certains territoires se sont émancipés, d'autres non, mais les influences de ces dominations sont restées bien présentes. Par exemple, le monde politique des anciens territoires sous domination anglo-saxonne, a maintenu le système appelé « *Westminster* ». Certains d'entre eux, comme les îles Cook ou Niue, ont même pour chef d'État la Reine Elisabeth II. Ce mimétisme se retrouve aussi dans les territoires français. C'est que les nouveaux États ou territoires autonomes ont souvent tendance à s'inspirer des modèles institutionnels et politiques de l'ancienne puissance coloniale⁴. Or, le monde politique océanien, quel que soit le type de colonisation, est aussi caractérisé par une instabilité politique forte motivée par un nomadisme politique, une autonomie des hommes politiques par rapport à leurs partis, une relation affective incontournable, un clientélisme au grand jour, une forte captation des ressources publiques, mais aussi une part magique très présente dans la vie politique. Aucun État ou territoire n'est épargné par ces caractéristiques⁵.

Ces dernières ne trouvent pas toujours leurs origines dans les systèmes occidentaux, mais souvent dans les cultures politiques océaniques. Peut-on dire alors qu'un fond océanien du politique a été préservé quel que soit le mode de domination ? Autrement dit, si les cultures politiques et juridiques ont changé le visage de ces pays, une certaine résistance à ces cultures politiques a créé une culture politique syncrétique fondée à la fois sur la culture politique exogène et la culture politique ancienne. Il est à noter que la séparation entre la Mélanésie, la Polynésie et la Micronésie n'a pas ici de sens car le fond océanien est globalement le même. Ces États et territoires ont intégré, à l'instar de tous les États du monde, les cultures politiques dominantes : des élections sont organisées à intervalle régulier, les partis politiques sont structurés et des constitutions ou des lois statutaires sont mises en place.

Ces mêmes États et territoires ont créé une culture politique qui tente d'allier la vision moderne du politique et celle plus ancienne. Bernard Rigo explique bien « les difficultés des pays océaniques à concilier exigences démocratiques et la persistance des logiques océaniques⁶ ». Les « *big men* », les « chefs », les « grands hommes » ; les « *metua* » ne sont pas relégués en dehors du champ politique, mais participent pleinement au renouveau politique. Le lien affectif est incontournable, mais cette vision politique évolue rapidement avec la di-

4. Crocombe R., *The South Pacific*, éd. University of the South Pacific, Suva, 2001, p. 439.

5. Al Wardi S., « Un peuple divisé ou les relations internationales dans le monde polynésien », *JSO*, n° 140, Paris, 2015.

6. Rigo B., « Exigences démocratiques et persistance des logiques océaniques », *RJP*, Paapeete, 2010, p. 31 *sqq.*

minution du pouvoir des chefs, ou après leur décès, pour laisser la place à des contradictions qui minent les formations politiques.

Hamid Mokaddem a bien montré les contradictions qui ont secoué le FLNKS et ajoute : « ces logiques de compositions, décompositions et recompositions du FLNKS... ne se comprennent qu'à partir du rapport qu'entretient le monde politique kanak à l'histoire et à la politique⁷. » Il explique par exemple comment le parti doit exercer des « procédures d'équilibre des relations entre les groupes à l'image des équilibres des pouvoirs des clans dans les chefferies kanak ». Les négociations sont constantes entre les groupes, les « modernes », dans le sens de militants non légitimés par la tradition, et les chefferies.

Cette approche des partis politiques, instruments modernes du politique, est aussi particulière en Polynésie. Les partis politiques polynésiens ne sont pas des branches des partis politiques métropolitains, même s'il y a parfois des liens personnels qui se tissent, mais des partis qui ont chacun leur propre vision politique⁸. Rappelons qu'il n'y a pas de Gauche ni de Droite, mais que le clivage politique se structure autour des autonomistes et des indépendantistes. Et lorsqu'il y a des affinités, elles sont bousculées par les objectifs même des Polynésiens : d'une part, le *Taboeraa Huiiraatira* gênait le RPR par sa surenchère statutaire et d'autre part, le PS était embarrassé par la volonté indépendantiste de l'UPLD.

Ensuite, en dehors des deux grands partis (*Taboeraa* et UPLD), les partis servent surtout les ambitions d'un homme, d'un chef charismatique et disparaissent avec lui. Même la façon de tenir les meetings est « polynésienne⁹ ». Un exemple, les réunions commencent et se terminent toujours par une prière. Enfin, le nomadisme politique ne favorise pas la fidélité à un parti, mais cette infidélité n'est pas toujours considérée comme telle par l'électorat : le maire de Hao explique, par exemple, que « L'intérêt de la population n'est pas tant que vous soyez dans un parti mais que leurs demandes avancent. L'intérêt des populations est que l'on s'occupe d'elles quel que soit le parti politique¹⁰ ». Pour les archipels éloignés du centre, la recherche de ressources publiques est indispensable à leur survie. De plus, B. Rigo rappelle que le Polynésien «... peut changer de chef, s'affilier à une autre terre, chasser des dieux inefficaces, manipuler sa généalogie, négocier ses appartenances, se constituer un nouveau statut par des actions d'éclat, conquérir un nouveau nom, etc.¹¹ ». Dès lors changer de parti politique ne représente pas une épreuve insurmontable.

7. Mokaddem H., *Anthropologie de la Nouvelle-Calédonie contemporaine, constitution et médiation des espaces publics insulaires*, thèse soutenue le 22 janvier 2010, EHESS, p. 244.

8. Regnault J.-M., « La vie politique en Polynésie française ; penser les antipodes », *Hermès*, n° 32-33, CNRS Paris, mars 2002, p. 521 à 528.

9. Al Wardi S., *Tabiti et la France, le partage du pouvoir*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 248 *sqq.*

10. *Tabiti Business*, n° 56, mai 2007, p. 12.

11. Rigo B., « Exigences démocratiques et persistance des logiques océaniques », *RJP*, 2010, p. 31 *sqq.*

Des résistances religieuses

On retrouve aussi ces résistances dans d'autres domaines comme les religions qui ont été océanisées à leur tour. Il ne s'agissait pas d'implanter une nouvelle religion, mais d'opérer un syncrétisme entre l'ancienne religion et la nouvelle¹².

En Polynésie, c'est le poids important des religions dans l'espace politique qui attire l'attention de l'observateur. Jean-François Baré confirme qu'il « était rare qu'un tavana outre passe le vœu contraire de « son » pasteur ; bien au contraire, il valait mieux pour briguer avec succès une charge administrative, se montrer à l'église, voire y serrer les mains à la sortie du temple, à côté du pasteur, comme c'était parfois le cas¹³ ». Avec la spécialité législative, des lois de la République ne peuvent pas s'appliquer, mais aussi parce que l'état des mentalités s'y oppose. Par exemple, la loi portant sur l'IVG n'a pu être mise en œuvre qu'après une trentaine d'années et surtout le changement de stratégie de l'État. Faut-il rappeler que la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État n'est pas applicable sur le territoire¹⁴ ? Le poids des religions et sa prise en compte par la République laïque ne sont pas une spécificité polynésienne, il suffit de rappeler que sur le territoire d'outre-mer de Wallis-et-Futuna, l'État a concédé l'organisation de l'enseignement primaire à la mission catholique.

Mais que dire de la culture ?

Les Églises puis la France avaient réduit des pans entiers de la culture polynésienne (langues, danses...). Alors, il fallait se réapproprier, voire recréer, cette culture. Titaua Peu écrit que dans les années 1990 (en fait cela commence dans les années 1970) :

Les tatouages à la chaîne ont fleuri. Chez le jeune Tahitien, se tatouer signifiait se réapproprier une culture qui n'aurait jamais dû s'éteindre. On se tatouait, on se laissait pousser les cheveux, comme « avant », sans se soucier de cette langue qu'on avait oublié de parler, sans se soucier de cette Histoire qui restait à dire et surtout à éclairer¹⁵.

Histoire et culture à reformuler dans un mélange artistique qui confond, selon l'enquête d'Alexandrine Brami Celentano, les différentes périodes de l'Histoire en pensant, par exemple, que le *Himene tarava* vient des *tupuna* (ancêtres) alors qu'il est né des pratiques missionnaires protestantes : elle remarque que « la religion ne semble donc pas vécue comme exogène, mais comme faisant

12. Saura B., *Les bûchers de Faaité*, Cobalt/Octavo éditions, Papeete, 1990, p. 51 sqq.

13. Baré J-F., *Le malentendu pacifique*, Hachette, Paris, 1985, p. 57.

14. Pouira-Lombardini A., « L'Église et l'État dans les ÉFO : entre alliance et séparation », *Revue Outre-Mers*, 2005/2, p. 81 à 115.

15. Peu T., *Mutismes*, éd. Haere po, Tahiti, 2002, p. 104.

partie intégrante de la culture ma'ohi¹⁶ ». Alain Babadzan parle ainsi de la naissance d'une « nouvelle tradition¹⁷ ».

Étonnante appropriation lorsque l'on sait que les missionnaires ont été en réalité les plus grands destructeurs de la culture polynésienne des Anciens. La résistance est ici arrangée sur des bases subjectives. Cependant, l'évocation avec insistance de la culture comme élément fondamental de l'identité polynésienne ne sert qu'à affirmer une position symbolique dans le champ social et politique. En effet, les différents gouvernements polynésiens autonomistes ou indépendantistes ont, avec constance, doté le ministère de la Culture du budget le plus faible.

La résistance à la langue française et à l'éducation

Après une présence de plus de 170 ans, la France n'a pas su imposer sa langue, ni son système éducatif¹⁸. Au dernier recensement, en 2012, il ressort que la langue la plus couramment parlée en famille, pour les 15 ans et plus, est le français (70 %)¹⁹, mais une analyse plus approfondie nous montre qu'aux Marquises 64 % de la population parlent en famille leur langue maternelle, 63 % aux Australes, 48 % aux îles Sous-le-Vent et 42 % au Tuamotu-Gambier. Seules les Îles-du-Vent obtiennent le score faible de 21 %.

Aussi, la chambre territoriale des comptes constate que « le retard scolaire de la Polynésie est (donc) d'environ 20 ans, soit l'équivalent d'une génération²⁰ ». Elle ajoute que « le nombre d'élèves sans diplôme, ni qualification... représente environ 40 % des élèves entrés en CP ». Le constat est sans appel : « cette faible performance marque encore profondément la société polynésienne. » Les militaires ajoutent que les tests passés à la journée de défense et citoyenneté « confirment la forte résistance de l'illettrisme, absolu ou relatif » pour 40 % des jeunes de 17 ans et plus, contre 9,6 % en France, DOM compris²¹.

16. Brami Celentano A., « La jeunesse à Tahiti : renouveau identitaire et réveil culturel », *Revue Ethnologie française*, 2002/4 (vol. 32), Paris, p. 650.

17. Babadzan A., *Naissance d'une tradition. Changement culturel et syncrétisme religieux aux îles Australes*, éd. de L'ORSTOM, Paris, 1982.

18. Gleizal V. & Regnault J.-M., « Les langues vernaculaires comme moyen d'émancipation politique dans les ÉFO et la Polynésie française », in Nocus I., Vernaudeau J., Paia M., *L'école pluri-lingue en outre-mer*, PU de Rennes, 2014, p. 297 à 321.

19. Source : *Recensement de la population 2012* – ISPF – INSEE.

20. Rapport CTC, *politique de l'éducation*, 2012, p. 9.

21. *Idem*.

Des résistances sur le foncier

Le foncier représente un problème central et complexe dans toute l'Océanie. En Polynésie française, l'indivision est également présentée comme une forme de résistance par le sociologue Tamatoa Bambridge²². La population de la PNG refuse d'enregistrer les terres et de les privatiser à la demande des Australiens dans un premier temps, puis des instances financières internationales (FMI et Banque mondiale) dans un second²³. Au risque de soulèvements majeurs, la propriété coutumière Papou ne peut être remise en cause.

En Nouvelle-Calédonie, le rapport à la terre reste central. Dans un document, par exemple, le conseil de l'aire Paicî-Cèmihi (centre nord de la Grande Terre) rappelle avec clarté « la dualité terre-clan dans la société kanak²⁴ ».

Le foncier c'est la terre, les hommes, les institutions kanak... Ainsi la terre porte les références et les repères culturels des personnes et des groupes. En deçà de son aspect mythique, la terre est le moyen d'expression culturel, de reconnaissance mutuelle, de partage et de relation interclaniques.

Le territoire culturel des chefferies s'étale vers l'est, vers l'ouest, vers le sud, vers le nord et dépasse les limites des réserves. Aussi, l'état des réserves autochtones ne nous permet pas de parler de droit foncier. Nous parlons de chefferie parce que les chefs sont les garants de l'équilibre, d'abord humain, dans la gestion du foncier. La terre ne peut être appropriée à un individu, elle est du domaine collectif.

Des résistances dans le domaine de la Santé

Le corps médical peut être gêné par la médecine traditionnelle dans des cas extrêmes comme les cancers. Le recours à cette médecine entraîne un retard certain dans les traitements qui peut devenir fatal à la personne. Daniel Monconduit explique ce même comportement pour les pathologies chroniques :

Les médecins se plaignent de la résistance des patients polynésiens aux traitements dans les pathologies chroniques et ce malgré les conséquences immédiates de l'arrêt des traitements. Le *rā'au*, la plante médicinale locale, est toujours une ressource que le patient prend en plus ou à la place du médicament. Cette résistance signifie un lien à une tradition toujours efficiente. Les plantes ont un mana, elles sont issues de l'homme dans les mythes polynésiens, elles peuvent expulser le mal. Les plantes qui purgeaient participaient à ce principe d'expulsion du mal, elles *attaquaient* la

22. Bambridge T., « Résistance et/ou résignation, le foncier en Polynésie française : pour qui, pourquoi? », *Revue Littéràma'ohi*, n° 16, Papeete, 2009, p. 60.

23. Herrera R. & Tetoë P., « Papouasie Nouvelle-Guinée/Australie : des relations ambivalentes », *Le Journal de la Société des Océanistes* (on line), 135/ 2012-2, Online since 18 February 2013, connection on 18 February 2013. URL : <http://jso.revues.org/6689>

24. Monnerie R., « Nouvelle-Calédonie, La terre et les hommes, la culture et la politique : consensus et confrontations », *Revue Ethnologie française*, 2002/4 (vol. 32), Paris, p. 618.

source du désordre intérieur. La résistance se révèle être celle d'une représentation traditionnelle de la maladie. Elle est non exprimée car mal écoutée²⁵.

Le monde magique

La vie politique en Polynésie française est peuplée de croyances dont les ressorts sont difficilement accessibles aux *Popaa*, mais on aperçoit des signes de temps à autre. Quelques exemples : le président Oscar Temaru refuse, en 2011, de siéger dans la luxueuse présidence. Antony Géros, un proche du leader indépendantiste, explique ce refus et le transfert de la présidence dans les anciens locaux ainsi : « il était préférable pour nous de réintégrer des locaux beaucoup plus en phase avec notre mode de pensée, nos us et coutumes, nos habitudes et nos habitudes en matière de tenue vestimentaire²⁶. » Il ajoute le lien avec l'instabilité politique : « depuis un certain nombre de renversements, on en a gardé un mauvais souvenir. » Or, c'est l'autonomiste Édouard Fritch qui va plus loin dans l'explication : « il faut savoir que ce site est considéré dans la légende populaire comme étant maudit, damné, occupé par des esprits malins qui font chuter rapidement tous ceux qui s'y installent comme président²⁷. » Autre exemple, la réunion entre les deux plus grands leaders politiques, l'autonomiste G. Flosse et l'indépendantiste O. Temaru, qui s'est déroulée le 7 juillet 2007, soit le 7/7/7, à 19 heures avec sept participants (trois pour chaque bord et l'hôte). Bien entendu, les différentes parties refusent d'expliquer ces dates et ces chiffres qui systématiquement sont des sept.

Il ne s'agit pas ici de caractériser cet outil politique, mais de l'évoquer comme partie prenante du jeu politique. Jean-Marie Tjibaou n'hésite pas à déclarer à Edgard Pisani venu le rencontrer dans sa tribu de Tiendanite qu'après « avoir médité et consulté ses ancêtres, il avait pris la décision de négocier avec l'État et de signer un traité politique²⁸ ». Ou, autre exemple, le maire sortant de Mahina annonce au conseil municipal, en août 2015, et à la presse, qu'il a choisi pour lui succéder, Damas Teuira le 23^e sur sa liste et non en respectant l'ordre du tableau parce que, dit-il, l'arrière-grand-père de cette personne qui était chef du district de Mahina au XIX^e siècle, « est né le 29 juillet 1897, Damas est né le 29 juillet 1965 ou 1966. Ma sanction est tombée le 29 juillet 2015. Pour moi ce n'est pas une coïncidence, ni un hasard. Probablement, c'était un signe pour me dire que Damas est ma relève pour demain²⁹ ». Et le conseil municipal le suivra avec 24 voix contre 9...

25. Monconduit D., docteur en anthropologie, intervenant en formateur sur le soin interculturel à l'hôpital du Taone, entretien le 5 septembre 2015.

26. *Les Nouvelles de Tahiti* du 7 avril 2011.

27. Site Tahititoday, avril 2011.

28. Mokaddem H., *op. cit.* p. 250.

29. *Tahiti Info* du 12 août 2015.

On peut ajouter les autoproclamés de Polynésie qui sont souvent des personnes, qui ayant perdu des élections, décident de s'autoproclamer roi ou président. En Polynésie française, de temps en temps, une personne se proclame « roi » ou « président » sans provoquer de sarcasmes, ni du peuple ni même des élus polynésiens. Mieux, ce roi ou président autoproclamé trouve souvent d'autres personnes qui acceptent de se rallier à lui. On décline les membres du gouvernement, les procureurs, et tous les autres postes honorifiques. Il y a eu, par exemple, Tetua Mai en 1982 qui s'était autoproclamé « président de la Polynésie » et circulait avec une escorte. Puis, Tauatomo Mairau, « roi de Tahaa » en 2006 « par la grâce divine » et Vetea Voirin qui se déclarait « roi de Tahiti Nui » en 2008 ou, enfin le roi Pakumotu qui pouvait rassembler jusqu'à 300 personnes³⁰.

Les croyances magiques

Il y a aussi des croyances qui occupent les esprits. Les bûchers de Faaite et plus récemment les assassinats de femmes qualifiées de sorcières et brûlées comme en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou dernièrement l'assassinat de personnes accusées de sorcellerie au Vanuatu³¹.

Une tentative d'explication : La résistance comme réponse à la violence symbolique

Dans les sociétés océaniques, la perception des choses est différente de celle du monde occidental. Comment expliquer ces comportements, ces résistances ? Expliquer les résistances, c'est comprendre l'autre rationalité.

Un spécialiste des croyances magiques a insisté sur la compréhension de cette autre rationalité qui reste donc une rationalité :

« Si la compréhension est une hypothèse crédible, non seulement du point de vue de la science, mais aussi du point de vue de l'entente entre les hommes, c'est parce que le comportement humain est lisible et, si à travers la couche des phénomènes, il est toujours possible d'accéder au sens et à la signification, c'est parce que le comportement est orienté, c'est parce qu'il répond à des règles, c'est parce qu'il exprime une certaine cohérence, c'est parce qu'il traduit des régularités psychologiques ou sociales. Les notions de règles, de régularité, sont des synonymes de la notion de rationalité. La compréhension est possible parce que, dans la plupart des cas, le comportement est rationnel. L'hypothèse de rationalité est la méthode qui précisément permet d'abolir cette distance³². »

30. *Les Nouvelles de Tahiti* du 8 août 2011.

31. *Flash d'Océanie*, le 27 novembre 2014.

32. Sanchez P., *Les croyances collectives*, PUF, coll. « Que sais-je? », 2009, p.. 20 et 21.

Les résistances représentent donc une façon saine de réagir face à des situations complexes, des apports exogènes vécus comme une agression, une violence symbolique.

Comme le démontre fort bien Philippe Braud, la violence symbolique entraîne une atteinte à l'image de soi ou à l'estime de soi³³. Ce chercheur ajoute que « même nuancées ou plurielles, les matrices de jugement tendent à se rigidifier dès que le groupe se sent en état d'insécurité³⁴ ». Et l'insularité provoque souvent ce sentiment d'insécurité, de peurs irrationnelles : peur d'être submergé par des étrangers, peur d'une atteinte à l'autonomie, peur de ne plus avoir de transferts, peur de ne plus être soi...

De plus, l'imposition de la langue française, l'interdiction pendant des années de parler sa langue maternelle, le déclassement de la culture en folklore, sont autant d'atteinte à l'estime de soi. Dès lors, les Polynésiens s'affirment, même les Demis, Polynésiens avant d'être français. Comme l'avait déjà décrit l'anthropologue Michel Panoff, Philippe Braud constate une « surcompensation d'une infériorité subjective transformée en supériorité exhibée³⁵ ». Ce qui explique, en partie, cette exigence autonomiste qui situe les élus polynésiens à égalité du pouvoir républicain. La subordination à un pouvoir quelconque est insupportable. Comme l'était la « mission civilisatrice de la France » à des peuples qui ne l'étaient donc pas. C'est aussi cette revendication, finalement obtenue, de remplacer le mot « administrer » par le mot « gouverner » dans le statut. Ces affirmations d'égalité des pouvoirs et de détenir la réalité du pouvoir en Polynésie, parcourent des années de rhétoriques politiques³⁶. Et pour ceux qui ne supportent pas cette concurrence des pouvoirs, il reste la revendication indépendantiste, mais même ces derniers ajoutent qu'ils espèrent, une fois l'émancipation obtenue, un « partenariat » avec la France. L'échange égalitaire avec la France est donc souhaité quelle que soit la forme de ces relations.

Pour réduire le coût psychologique de la violence symbolique, on recherchera l'utilité de l'apport exogène, ses avantages. Enfin, on intériorise ces apports en s'inclinant, certes, mais dans un cadre « traditionnel ». Il n'y a pas d'incompatibilité ou de conflit entre les visions du monde, les modèles et les pensées, mais une adaptation à la réalité océanique, passage obligé pour être pleinement acceptés et reconnus. C'est l'idée chère à J-M. Tjibaou de « reformulation permanente Kanak ». Il déclare :

Le retour à la tradition est un mythe ; je m'efforce de le dire et de le répéter. C'est un mythe. Aucun peuple ne l'a jamais vécu. La recherche d'identité, le modèle, pour moi, il est devant soi, jamais en arrière. C'est une reformulation permanente. Et je dirai que notre lutte actuelle, c'est de pouvoir mettre le plus possible d'éléments

33. Braud P., *Violences politiques*, éd. Du Seuil, Paris, 2004, p. 161.

34. *Idem*, p. 167.

35. *Ibid.*

36. Sémir Al Wardi, *Tahiti et la France, le partage du pouvoir*, L'Harmattan, 1998.

appartenant à notre passé, à notre culture dans la construction du modèle d'homme et de société que nous voulons pour l'édification de la cité³⁷.

Ainsi, en Océanie, la culture politique, la vie politique et institutionnelle, la façon d'aborder le politique ont été indiscutablement influencées par les apports exogènes, mais la grande force des peuples océaniens a été d'intégrer, ou de laisser entendre qu'ils intégraient totalement ses apports, ces façons de faire la politique pour, en réalité, rapidement les océaniser. C'est que l'Océanie a été, certes convoitée, mais les peuples océaniens ont su à leur façon résister. Edgar Morin rappelle la nécessité pour les hommes en général de se préserver des convoitises en affirmant son « je » : « L'important, c'est que tout être humain, comme tout être vivant, porte en lui ce principe égocentrique, qui le conduit à se défendre, à se protéger, à se développer, à se nourrir et à donner priorité à sa propre existence³⁸. » J-M. Tjibaou résume parfaitement cette résistance en souhaitant que le Kanak soit invité « à venir au banquet des civilisations, non en mendiant déculturé mais en homme libre. Sa participation ne peut être que l'affirmation de sa personnalité à travers la possibilité retrouvée de s'exprimer dans sa propre culture³⁹ ». Tout est dit.

Abstract: The Oceanic resistances

Writing about the oceanic resistances does not mean revolutions, riots or insurrections. This is not a violent rejection of exogenous inputs, but rather, in a formal and recognized acceptance, the establishment of processes of circumvention of the ideas, institutions and models imposed. The resistance is not frontal, but more subtle: one pretends to accept, but one keeps one's own visions of the world, at least partially. In other words, exogenous inputs are apparently accepted. In reality, several forms of resistance manifest themselves and end up denaturing the imposed model. These resistances appears throughout Oceania, but also elsewhere, and will affect all areas of life in society, with more or less strong intensities, such as in politics, economics, institutional, cultural, land or even Health and much more...

37. « Entretiens avec J-M. Tjibaou », *Les Temps Modernes*, n° 464, mars 1985. Cité par Hamid Mokaddem, *op. cit.*, p. 86.

38. Morin E., *Penser global, L'humain et son univers*, éd. Robert Laffont, Paris, 2015, p. 24.

39. Waddel E., *Jean-Marie Tjibaou, une parole Kanak pour le monde*, éd. Au Vent des Îles, Papeete, 2008, 2016, p. 129.

Indonésie-Océanie.

Les effets contradictoires de la convoitise

Christian Lechervy

Secrétaire permanent pour le Pacifique¹

Nous avons évoqué *supra* la stratégie de l'Indonésie qui cherchait à souligner sa « Pacificité » (historique, ethnique, culturelle, écosystémique) et une « archipelagicité » semblable à celle des pays océaniques. Or, malgré quelques succès, elle rencontre toujours des réticences.

Des difficultés persistantes avec les voisins

Si elle a su en mai 2014 trouver, après vingt ans de négociations, un accord pour délimiter les ZEE avec les Philippines, le différend frontalier maritime persiste avec les Palaos, et cela en dépit des concours techniques apportés à Koror par les services de la Communauté du Pacifique (CPS). Un enjeu toutefois mineur au regard des difficultés rencontrées par l'Indonésie en Mélanésie. Le défi n'est pas des moindres à l'heure où il s'agit de faire obstacle à un soutien régional à un processus d'autodétermination en Papouasie occidentale.

Jakarta sait combien le soutien international à la cause papoue peut s'avérer déterminant comme il le fut par le passé pour l'indépendance du Timor-Oriental. Or, depuis cinq ans, les soutiens à l'auto-détermination des Papous-occidentaux ne cessent de prendre de l'ampleur dans la région et la communauté internationale. Il est demandé à Jakarta de rendre des comptes en matière de droits de l'homme, pour ses actions passées, mais également pour des événements sanglants récents (ex. Wasior en 2001, Wamena en 2003, Paniai en 2014) et ses pratiques de transmigrations actuelles, sources de violences et de discriminations.

1. Les analyses et commentaires n'engagent que leur auteur.

La dénonciation des exactions commises en Papouasie occidentale peut s'exprimer avec une rare violence langagière en Océanie. Les ONG vanuataises, menées par la Vanuatu Free West Papua Association demandent de « faire cesser l'extermination du peuple mélanésien en Papouasie occidentale² ». D'autres associations dénoncent la poursuite d'un « génocide culturel » car les Papous sont maintenant minoritaires sur leurs terres ancestrales (environ 40% des 3,5 millions d'habitants) et sont supplantés par les groupes de colons (Javanais, Bugis, Makassar, Amboinai, Menadonai et Bataks).

Aux Nations unies, la Coalition du Pacifique pour la Papouasie occidentale animée par les Marshall, Nauru, les Palaos, les Salomon, les Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu dénonce les crimes contre l'humanité, les exécutions extra-judiciaires et la marginalisation du peuple autochtone. En juin 2010, le Parlement de Port-Vila a même souhaité aller plus loin que la dénonciation des violations des droits de l'homme. À l'unanimité, il a demandé que la Cour internationale de justice soit saisie sur la légalité du transfert de souveraineté des Pays-Bas vers l'Indonésie.

La voie onusienne pour dénoncer la situation en Papouasie occidentale prend d'autant plus d'importance qu'il s'est révélé très difficile d'évoquer le sujet au Forum des îles du Pacifique (FIP) de 2007 à 2014 après que la Papouasie-Nouvelle-Guinée ait proposé d'être le rapporteur des discussions du Forum sur la Papouasie occidentale auprès du président indonésien.

Certains sommets annuels ne le mentionnent même pas dans leurs conclusions. En 2016, la sensibilité politique du sujet a été rappelée, mais s'il a bien été précisé que les violations des droits de l'homme devaient demeurer à l'ordre du jour, c'est pour affirmer la nécessité de maintenir un dialogue « constructif » avec l'Indonésie. La question de la souveraineté de la Papouasie occidentale est d'autant plus difficile à aborder que, dès 1988, le ministre des Affaires étrangères de Port Moresby, Akoka Doi, reconnaissait que la Papouasie occidentale était une partie intégrante de l'Indonésie tout en faisant valoir que c'était une « erreur faite par la puissance coloniale et qu'il ne fallait pas revenir dessus ». Un message répété par le Premier ministre Peter O'Neill en juin 2013 et une analyse partagée à Suva.

Au FIP, les leaders n'en sont pas moins sous pression. Ils sont interpellés par les leaders papous en exil et par des lettres ouvertes, notamment des ONG favorables à un référendum d'autodétermination et à l'accès de la Papouasie occidentale à la presse³. C'est pourquoi des demandes récurrentes de missions d'établissement des faits sont exprimées dans les enceintes régionales. Il s'agit pour les Océaniens de mettre devant ses responsabilités l'État qui se présente volontiers comme la troisième démocratie la plus peuplée du monde. Parfaitement consciente de cette situation, l'Indonésie y répond par à-coups. Ainsi, en

2. *Vanuatu Daily Post*, 20 janvier 2017.

3. Human Rights Watch: *Something to Hide? Indonesia's Restrictions on Media Freedom and Rights Monitoring in Papua*, 10 novembre 2015, 47 p.

février 2017, le FIP a reçu une invitation du président de la Commission électorale indonésienne pour participer à un programme de visites pour les élections régionales de février. Le directeur général du ministère des Affaires étrangères du Vanuatu et le président de la commission électorale des Samoa se sont rendus sur place (Jayapura, Manukwari). Toutefois, les dirigeants océaniens ne peuvent oublier que ce geste encourageant fit suite à celui de janvier 2014 où les ministres des Affaires étrangères du Groupe du fer de lance mélanésien (GFLM) invités à venir sur place passèrent plus de temps à Jakarta qu'en Papouasie occidentale. Ils se souviennent aussi du refus du président indonésien de recevoir en 2016 son homologue salomonais porteur d'un message du GFLM sur la Papouasie occidentale.

Avant d'être un jour évoqué à la commission de décolonisation des Nations unies, voire à la Cour pénale internationale comme le souhaiteraient certaines ONG, la question papoue s'est cristallisée au GFLM et dans un face-à-face avec le Vanuatu. Même si certains États mélanésiens (ex. Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, îles Salomon) se montrent réticents à associer une plateforme indépendantiste ou autonomiste papoue au GFLM, au grand dam d'ailleurs des oppositions internes dans chaque État⁴, cette question est vivement débattue au niveau ministériel, en premier lieu avec Port Vila.

Le Vanuatu est l'État mélanésien le plus vindicatif. Il fut le seul État océanien à soutenir politiquement l'Organisation pour une Papouasie libre (OPM). Il finance et accueille sur son sol depuis le début des années 80 des opposants papous et leurs relais. En 2003, il envisagea de laisser ouvrir une ambassade du mouvement séparatiste avant de lui offrir le droit d'avoir un bureau dirigé par le Dr John Ondawame (1953-2014). Ce soutien ostentatoire a son effet boomerang. L'Indonésie critique sévèrement et publiquement la situation des droits de l'homme au Vanuatu. Tout en se montrant disponible à aider Port-Vila à régler ses problèmes, Jakarta feint de s'inquiéter dans les enceintes onusiennes de la situation des droits de l'homme au Vanuatu et souligne, comme si c'était le seul pays océanien concerné, les violences faites aux femmes, les châtiments corporels des mineurs, les tortures sur les prisonniers et d'horribles conditions carcérales.

Le Vanuatu est disposé à payer le prix de son opposition à Jakarta, ce qui n'est peut-être pas le cas de ses voisins. Si Port-Vila est prêt à renoncer aux aides prévues par l'accord bilatéral de 2011 (ex. aides à la police), il n'en va pas

4. Le *soft power* indonésien est trop mal organisé pour contrer les accusations d'ingérence dans les affaires intérieures dénoncées par le Front uni pour la démocratie à Fidji (UFDF) ou encore le Front uni mélanésien en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le premier déplacement du Premier ministre des Salomon à Jakarta en juin 2013 fut suspecté d'être totalement pris en charge financièrement par l'Indonésie. La campagne conduite sur ce thème par les ONG a concouru à l'éviction du Gouvernement de Gordon Darcy Lilo. Au Vanuatu, les accusations portées contre le Premier ministre Sato Kilman, dénonçant sa trop grande proximité avec l'Indonésie, lui ont coûté pour partie son poste, en mars 2013, puis à nouveau en 2015 alors qu'il était ministre des Affaires étrangères.

de même pour les autres membres du GFLM comme en a témoigné en mars 2017 la VII^e réunion des chefs de la police du GFLM que seul le Vanuatu décida de boycotter. Il est vrai que pour eux le prix serait bien plus conséquent. Pour Port Moresby, des projets dans les domaines pétroliers, hydroélectriques et les infrastructures de transport se verraient menacés. Sur le plan politique, les indépendantistes de Bougainville seraient renforcés dans la perspective du référendum prévu par l'accord de paix de 2000. Aux Salomon, des engagements industriels dans la filière bois, les pêches, l'élevage et les médias seraient probablement revus eux aussi à la baisse. Quant à Fidji, le pays aurait beaucoup à perdre à l'heure où il devient une puissance régionale courtisée. Le Premier ministre Frank Bainimarama aurait beaucoup à perdre. On se souviendra en effet qu'outre la visite de Susilo Bambang Yudhoyono en juin 2014, l'Indonésie a co-dirigé le groupe des observateurs internationaux venus superviser les élections générales de septembre 2014 et a financé généreusement certaines initiatives diplomatiques fidjiennes (ex. l'accueil d'une réunion du comité de décolonisation des Nations unies).

Le GFLM au cœur des manœuvres

Des contraintes économiques et politiques pèsent sur les États mélanésiens qui s'oppose(raie)nt à l'Indonésie. À défaut de pouvoir devenir elle-même un membre de plein droit du GFLM, son statut de membre associé au titre des cinq provinces mélanésiennes du pays agréé en juin 2015 étant même régulièrement menacé, l'Indonésie cherche à convaincre les États membres du GFLM et du FIP de sa bonne volonté, mais surtout à établir des relations bilatérales fondées sur le « respect de la souveraineté, l'intégrité et l'unité des territoires et la non-ingérence dans les affaires intérieures de chacun », en échange de quoi pourront se développer des coopérations dans les domaines culturels, la sécurité alimentaire, l'éducation, la préservation de l'environnement, l'investissement, le tourisme ou encore les opérations de maintien de la paix.

Pour parvenir à ses fins, l'Indonésie se montre avec un visage pluriel, intégrant dans ses délégations des cadres et des responsables des cinq provinces mélanésiennes⁵, mais aussi en se montrant aussi généreuse que possible. Une aide humanitaire a ainsi été dispensée après le cyclone *Winston*⁶ (aide aux victimes et à la reconstruction). Plus significatif encore, 20 millions de dollars ont été annoncés en juin 2014 pour l'aide au développement des États insulaires et 1 million de dollars versé pour la formation de l'académie de police du GFLM. Jakarta promeut en parallèle de cette évergésie les investissements privés au titre

5. Ainsi, les six gouverneurs d'Aceh, de Papouasie, de Papouasie occidentale, de Kalimantan-centre et de Sumatra sud ont été invités à la conférence sur le changement climatique global.

6. *Fiji Times*, 5 mai 2016.

de la connectivité, mais son aide publique au développement est soupçonnée d'être, de fait, politiquement conditionnée.

Cette présence accrue de l'Indonésie en Mélanésie et au cœur des institutions sous-régionales suscite des débats sur l'évolution de la nature des rassemblements inter-étatiques. Pour certains, le GFLM serait en train de devenir une organisation mélanéso-indonésienne (MELINDO). La participation de l'Indonésie a mécaniquement pour conséquence que la question papoue est devenue un sujet permanent de discordance entre les États-membres bien qu'elle permette aussi, depuis 2016, de rechercher des critères d'adhésion faisant consensus pour élargir l'organisation. En attendant de trouver un compromis sur ce point, les détracteurs de l'Indonésie se demandent si le GFLM n'est pas menacé dans son existence et s'il n'a pas déjà changé de nature en atrophiant son mandat décolonisateur. Autrement dit, la voix même de la Mélanésie serait d'ores et déjà affaiblie.

Face à ce qu'ils perçoivent comme un délitement politique, les indépendantistes de Papouasie occidentale soulignent que la place faite à l'Indonésie au GFLM ne met pas seulement en cause la solidarité mélanésienne, mais laisse entrevoir un leadership indonésien sur la Mélanésie. De la même manière, ils présentent leurs attentes politiques non pas tant liées à des affinités ethniques qu'à une défense résolue du droit à l'autodétermination et des principes universels des droits de l'homme.

L'Indonésie est accusée de s'être associée au GFLM seulement pour défendre ses intérêts, mais aussi de faire passer ses messages par des pays tiers pour réfréner les ardeurs de certains (ex. l'Australie vers les Salomon⁷). On peut s'interroger sur l'efficacité de ces démarches de Jakarta auprès de la principale puissance régionale et les effets de son narratif. Affirmer qu'Honiara sera à l'écoute de Canberra compte tenu de l'importance des aides publiques australiennes aux Salomon, c'est laisser penser que la stratégie de l'Indonésie viserait à museler la liberté d'expression internationale d'un État souverain aussi impécunieux soit-il. C'est une lourde erreur, en particulier dans le Pacifique.

Les effets de la « pacificité » indonésienne pèsent non seulement sur son plus grand voisin méridional, sur tous les membres du GFLM, les États et territoires du FIP mais également la France, la Nouvelle-Calédonie étant devenue un membre de plein droit du Forum en septembre 2016 et un pays mélanésien en liens de plus en plus étroits avec ses deux voisins des Salomon et du Vanuatu. Pour la France comme pour tous les autres États océaniques, les relations avec l'Indonésie dans le Pacifique relèvent de très nombreux registres (ex. développement des échanges économiques, politiques d'exploitation du nickel, connectivité des transports et des télécom, tourisme, héritage des Orang

7. <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/316920/jakarta-urges-canberra-to-deliver-regional-warning-on-papua> -- <http://news.detik.com/berita/d-3331628/menhan-ryamizard-ke-australia-sampaikan-ke-solomon-jangan-ganggu-papua>

Kontrak⁸, religions, culture...). Là aussi le registre politique intérieure n'est pas nécessairement des moindres, car au début des années 1990 Jakarta manifestait sa sympathie pour la cause de la Kanaky⁹.

Ainsi, les offensives diplomatiques de l'Indonésie vers l'Océanie suscitent de l'embarras parmi les pays océaniens et les organisations régionales. Elles sont reçues avec une certaine bienveillance par ceux qui mettent en avant les considérations économiques ou de politique intérieure. Elles sont reçues plus « froidement » par les États ou les forces politiques qui privilégient les aspects idéologiques, en premier lieu, le soutien aux Papous de Papouasie occidentale. Elles n'en traduisent pas moins une « *Looking East Policy* » en actes qui s'inscrit peu à peu dans le temps.

8. 7 % des habitants de Nouvelle-Calédonie sont originaires de Java et Sumatra. Ces familles sont venues sous-contrat des Indes néerlandaises à partir de 1896.

9. *Wellington Pacific Report*, septembre 1991, p. 7.

Régionalismes et sous-régionalismes : une nouvelle approche de la dynamique politique régionale dans le Pacifique Sud

Nathalie Mrgudovic

Aston University, Royaume-Uni

Les organisations régionales qui ont progressivement vu le jour dans le Pacifique Sud, et qui sont souvent perçues comme des instruments de coopération régionale n'auraient « pas été conçues comme une structure cohérente [mais plutôt] comme des réceptacles de l'aide extérieure (...) pour laquelle des interactions substantielles entre les nations récipiendaires avaient peu d'importance¹ ».

Dès lors, la notion désormais adoptée d'architecture régionale correspondrait davantage à un cadre théorique apposé à un ensemble d'organisations qui se sont progressivement juxtaposées les unes aux autres plutôt qu'à une construction pensée de ces institutions et de la façon dont elles interagissent.

Cette critique véhémement de l'*architecture régionale* illustre une prise de conscience, au niveau régional et subrégional, de la nécessité de repenser la nature des besoins et des interactions en Océanie.

Aux côtés des organisations régionales les plus anciennes, l'émergence progressive de structures subrégionales souligne le particularisme, voire un renouveau du régionalisme océanien. Sa dernière manifestation correspond à la naissance ou la résurgence d'une « *Fijian Way*² ». Dès lors, les enjeux et les conséquences de cette juxtaposition d'organisations et d'aspirations sur cette *architecture régionale* seront analysés à la lumière des derniers développements.

1. Hughes A.V., *Strengthening Regional Management: A review of the architecture for regional co-operation in the Pacific*, Report to the Pacific Islands Forum, consultative draft. 2005, p. 6.

2. Expression créée par nous.

Le particularisme du régionalisme océanien

Des organisations régionales dépassées

L'*architecture régionale* se caractérise d'abord par les organisations qui la composent dont les deux principales sont la Commission du Pacifique (CPS) et le Forum des Îles du Pacifique (FIP). Le mandat de la CPS, créée en 1947, porte principalement sur le développement scientifique et technique de la région et elle rassemble 24 États et territoires océaniques ainsi que la France et les États-Unis. Elle applique ainsi un régionalisme inclusif. Le FIP, créé en 1971, avait une vocation initialement plus politique et n'accueillait que les États souverains du Pacifique. Cependant, lors du dernier Sommet des Leaders du Forum des Îles du Pacifique, en septembre 2016, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont finalement été admises en tant que membres plein, portant le nombre total de ceux-ci à 18³. Autour de ces deux organisations principales, gravite toute une nébuleuse d'organisations ou d'agences intergouvernementales portant sur des domaines bien spécifiques. Cependant, la CPS et le FIP ont rapidement pris conscience de la contre-productivité et du gaspillage des ressources financières et humaines de la région qu'entraînaient des collaborations redondantes. Un Conseil des Organisations Régionales du Pacifique (CORP), fut donc mis en place en 1988 pour améliorer la « coopération, la coordination et la collaboration » entre ces organisations intergouvernementales régionales et œuvrer pour « le but commun du développement durable de la région⁴ ». Présidé par le Secrétaire Général du FIP, le CORP rassemble outre le Secrétariat du FIP et celui de la CPS, sept organisations ou agences intergouvernementales⁵. Toutefois le CORP fait l'objet de vives critiques. Le rapport Hughes le décrivait comme sur-bureaucratique, État-centré et agissant comme une super organisation régionale ayant accaparé le pouvoir décisionnel au sein de la région. Il concluait à l'illégitimité de cette *architecture régionale* dominée par les plus grands pays de la région : Australie, Nouvelle-Zélande mais aussi Fidji par exemple.

Le *Plan Pacifique* (2005-2014) conçu par le FIP fut lui aussi objet de critiques dès sa création, le Forum étant notamment accusé d'avoir été « volontairement ignorant des réalités politiques et manquant de substance pratique⁶ ». Supposé aider les petits États du Pacifique à gérer le poids économique et ad-

3. Admis en tant qu'observateurs en 1999 (NC) et 2004 (PF), ces territoires français étaient devenus, en 2006, des membres associés, tandis que Wallis et Futuna devenaient observateurs (comme le sont une douzaine d'autres territoires ou organisations).

4. FIP, 2016.

5. L'Agence des pêches du Forum, le Bureau de la sécurité aérienne dans le Pacifique, le Programme de développement des îles du Pacifique, l'Association pour l'énergie du Pacifique, le Programme régional océanien de l'environnement, l'Organisation du tourisme du Pacifique Sud et l'université du Pacifique Sud.

6. Hughes A.V., *op. cit.*, p. 5.

ministratif de leur insularité, il reposait sur quatre objectifs stratégiques : développement économique, développement durable, bonne gouvernance et sécurité. Cependant il a été perçu comme un projet commencé par les deux grands régionaux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais qui ne l'auraient pas pris au sérieux elles-mêmes, ayant simplement rebaptisé leurs programmes d'aide régionale en *Plan Pacifique*. Dès lors celui-ci aurait échoué faute d'avoir trouvé un État insulaire pour le porter ni de réel écho dans la région, « laissant les fonctionnaires régionaux s'immiscer entre le donateur politique et les bénéficiaires potentiels⁷ ».

Face à cette apparente monopolisation de la (mauvaise) gestion des problèmes océaniques par les deux principales organisations régionales, des tentatives de réponse sont apparues au niveau subrégional.

Développement d'une architecture subrégionale

Malgré les nombreuses critiques faites au découpage de la région en trois zones considérées comme artificielles, la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie⁸, les populations océaniques se sont approprié ces délimitations coloniales, notamment en y créant des groupes porteurs de leurs identités respectives.

Ainsi, à côté des organisations « traditionnelles », ont progressivement émergé des sub-régionalismes « à l'océanienne ». Le Groupe du Fer de lance mélanésien (GFLM), créé en 1988 et devenu officiellement une organisation internationale en 2007, avec deux piliers initiaux : soutenir l'émancipation politique mélanésienne- et principalement le mouvement indépendantiste *kanak* en Nouvelle-Calédonie – et mettre en place une zone mélanésienne de libre-échange. Le Fer de Lance regroupe le Vanuatu, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Salomon, Fidji et le FLNKS⁹.

Le Sommet des Chefs de l'Exécutif de Micronésie (SCEM), créé en 2003, et qui s'accompagne du « *Micronesia Challenge* », est quant à lui davantage centré sur les questions d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Il regroupe cinq États ou territoires micronésiens : les Mariannes du Nord, Guam, les États Fédérés de Micronésie, les îles Marshall et Palau.

Enfin, le Groupe des Leaders Polynésiens (GLP) (ou Groupe des Dirigeants Polynésiens), créé en 2012, réunit huit États ou territoires polynésiens : les îles Cook, la Polynésie française, le Samoa, les Samoa américaines, Tokelau, Tonga et Tuvalu. Ce groupe était initialement considéré comme le moins actif des trois groupes sub-régionaux, puisque son but premier est d'établir et de maintenir des liens culturels plutôt que de défendre des objectifs économiques ou

7. Grynberg R., « The Pacific Plan and other failures – what can be learned? », *Pacific Media Centre*, 16 janvier 2013.

8. Voir Tcherkézoff S., *Polynésie/Mélanésie. L'Invention française des « races » et des régions de l'Océanie (XVI^e-XIX^e siècles)*, Au vent des îles, Éditions-Tahiti, 2007.

9. Le FLNKS est membre du Fer de Lance depuis 1990.

politiques¹⁰. Pourtant la préparation de la réunion de la COP 21 à Paris en décembre 2015 a donné au GLP l'occasion de démontrer son dynamisme en se faisant le chantre de la défense de l'océan « régulateur vital du climat de la planète entière¹¹ ». Il a ainsi réclamé, dans une déclaration commune du 16 juillet 2015, la *Taputapuatea Declaration on Climate Change*, ou PACT (*Polynesia Against Climate Threats*), la limite du réchauffement de la planète à 1,5 °C. Le groupe a porté cette requête à la COP 21 à Paris en décembre 2015 et continue depuis de la promouvoir.

Parallèlement à ces démarches spécifiques à un groupe « ethnoculturel » particulier, un pays s'est engagé pour la promotion de l'intérêt régional insulaire dans son ensemble rappelant une entreprise similaire durant la période de décolonisation du Pacifique Sud.

Émergence d'une « *Fijian Way* »

Depuis 2011, un nouvel acteur a émergé sur la scène géopolitique régionale qui a quelque peu bousculé l'« ordre régional¹² » établi. Le Forum de développement des Îles du Pacifique (FDIP), a été créé en 2013 par Fidji, dans un contexte rappelant les circonstances de la création du FIP. Ce dernier était né, en 1971 de la frustration des petits États insulaires du Pacifique de ne pouvoir aborder les questions politiques à la CPS. C'était donc à l'initiative du Premier ministre fidjien Ratu Mara, qui promouvait le concept de « *Pacific Way* », que le FIP avait vu le jour, pour permettre une meilleure représentation des intérêts des petits États insulaires¹³. Le FDIP, initié par l'actuel Premier ministre fidjien Voreqe (Franck) Bainimarama, semble avoir repris l'objectif de R. Mara. Portant une sorte de « *Fijian Way* » pour promouvoir le développement régional insulaire, V. Bainimarama dénonce un FIP inadapté à la représentation des intérêts des petits États et territoires insulaires du Pacifique.

Une stratégie multiple

Cependant les circonstances entourant la création du FDIP sont plus obscures que celles du FIP. En effet, le coup d'État qui a porté le contre-amiral Bainimarama au pouvoir en 2006 avait pour but de réformer la Constitution

10. Al Wardi S., « Un peuple divisé ou les relations internationales dans le monde polynésien », *JSO*, n° 140, 2015-1, p. 75-87. ; Lawson S., « Regionalism, sub-regionalism and the politics of identity in Oceania », *The Pacific Review*, 2015, vol. 28, p. 387-409. ; Newton Cain « Rebuild or Reform: regional and subregional architecture in the Pacific island region », *JSO* n° 140, 2015, p. 49-58.

11. PACT, 2015, Disponible sur : <http://www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf>.

12. Tarte S., « Regionalism and Changing Order in the Pacific Islands. », *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 1, n° 2, 2014, p. 312-324.

13. Mara R., *The Pacific Way, A Memoir*, University of Hawaii Press, 1997.

fidjienne et d'organiser de nouvelles élections, plus démocratiques et représentatives. Après trois années de « *soft diplomacy* » de la part des acteurs régionaux qui appelaient ces élections, c'est sous l'impulsion australienne et – dans une moindre mesure – néo-zélandaise, que Fidji a été suspendue du Forum (et du Commonwealth)¹⁴.

Malgré cette politique isolationniste engagée dès 2009 à son encontre, Fidji a toujours été soutenue par le GFLM qui lui a attribué, en 2011, la présidence tournante du groupe, et s'est posé en médiateur entre Fidji et le FIP. Le Fer de Lance a aussi servi, plus ou moins malgré lui, de tremplin à l'ambition géopolitique de Fidji. En effet, afin de décrédibiliser le Forum qu'il accusait d'être un instrument au service des intérêts australasiens, V. Bainimarama, dès 2010, a mis en place, en parallèle des sommets du FIP, mais aussi du Fer de Lance, des sommets annuels intitulés « *Engaging with the Pacific (EWTP)*¹⁵ » qui ont attiré une large participation d'États et d'organisations au-delà du Pacifique¹⁶. C'est à ces occasions que V. Bainimarama a associé, en préparation du Sommet International sur le développement durable en 2012 à Rio+20, la promotion des petits États insulaires du Pacifique avec celle de l'économie verte/bleue. Fidji a ainsi cherché à développer une stratégie de visibilité et d'adhésion à son projet aux niveaux régional (insulaire), extra-régional, étatique et non-étatique.

Cette stratégie visait aussi (voire surtout) à la reconnaissance de Fidji en tant qu'acteur régional de premier ordre. La création du FDIP en 2013, alors que Fidji était toujours suspendue du FIP, en a été en la consécration. Une autre victoire diplomatique pour V. Bainimarama aura été d'obtenir que le groupe Asie à l'ONU soit rebaptisé « Asie-Pacifique » pour justement tenir compte de ces petits États insulaires du Pacifique. Cette même année, Fidji assura la présidence du G77+Chine, ainsi que celle des négociations commerciales lors de la réunion entre l'Union européenne et les pays ACP¹⁷.

Autant d'illustrations de la reconnaissance internationale de Fidji, qui soulignaient ainsi l'aspect dérisoire de sa suspension du FIP, et sa victoire diplomatique sur l'Australie.

Le FDIP: une nouvelle approche... dans l'ombre de Ratu Mara

Ce nouvel acteur régional a trois objectifs: l'inclusion, grâce à un système de partenariat tripartite (États et territoires; société civile; secteur privé);

14. Mrgudovic N., « Le Groupe du Fer de Lance Mélanésien face à ses défis », *JSO*, n° 140, 2015-1, p. 59-74.

15. « S'engager avec le Pacifique ».

16. Le Japon, le Maroc, l'Indonésie, la Malaisie, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, le Bhoutan et la Chine comptaient parmi les États invités.

17. Komai M., « Fiji's Foreign Policy and the New Pacific Diplomacy », in Fry Greg and Tarte Sandra (éds), *The New Pacific Diplomacy*, ANU Press, The Australian National University, Canberra, Australia, 2015, p. 111-121.

l'innovation, basée sur le concept d'économie verte/bleue et enfin le leadership insulaire par la défense du principe d'auto-détermination, non pas dans le sens du droit d'accès à la souveraineté voire à l'indépendance politique, mais dans celui de choisir ses orientations économiques¹⁸. Donc pour le FDIP, qui veut « Penser globalement, agir localement », l'action passe par la réappropriation de la représentation et de la défense des petits États insulaires (sur la scène régionale et internationale, en particulier à l'ONU).

L'objectif initial de V. Bainimarama est donc de donner au FDIP un rôle que le FIP ne remplit pas. Et c'est en ce sens que cette nouvelle « *Fijian Way* » fait écho à la « *Pacific Way* » de Ratu Mara, qui promouvait un Forum parce que la Commission : « (...) était trop rigide et l'attitude de ce qui pourrait être appelé les puissances administratives était au mieux paternaliste et au pire arrogante et autocrate¹⁹. »

V. Bainimarama présente le FDIP comme une organisation non pas rivale mais complémentaire du FIP²⁰. En développant une stratégie novatrice, il veut faire du FDIP un vecteur de rapprochement entre les petits États et territoires insulaires, les organisations de la société civile et le secteur privé, ainsi que d'ouverture au-delà de l'Océanie. Là encore, l'héritage de R. Mara ressurgit :

Je crois que la clé du progrès économique réside dans le secteur privé, mais en étroite association avec les buts et les politiques des États insulaires. (...) Les dirigeants insulaires bénéficieraient grandement d'un forum qui permettrait la participation d'un large éventail de pays intéressés, de donateurs potentiels, d'organisations non-gouvernementales et du secteur privé²¹.

Cependant, contrairement à l'initiative de Ratu Mara²², celle de V. Bainimarama, qui reprend ces suggestions²³, ne suscite pas le soutien de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ni de certains petits États insulaires qui n'entendent pas remettre en cause l'existence du FIP au profit du FDIP perçu comme un instrument au service de la politique étrangère fidjienne (ce que reproche justement V. Bainimarama à l'Australie et la Nouvelle-Zélande vis-à-vis du FIP).

L'orientation de la politique étrangère du FDIP (et de Fidji) en faveur de relations Sud-Sud, repose sur une « *Look North Policy* », vers l'Asie essentiellement (Chine, Indonésie, Japon, Thaïlande notamment). Toutefois, parler d'une politique « tous azimuts » serait peut-être plus approprié étant donné la diversité des États « partenaires de développement » que Fidji / le FDIP cherchent à mobiliser (Russie, EAU, Brésil, Cuba, Inde entre autres).

18. FDIP, site officiel.

19. Mara R., *op. cit.*, p. 170.

20. Bainimarama, V., Discours d'ouverture du 3^e sommet du PIDF, 2 septembre 2015.

21. Mara R., *op. cit.*, p. 177.

22. « Après avoir discuté mes idées (...) j'ai trouvé Michael Somare de Papouasie Nouvelle-Guinée très favorable, comme toujours (...). » *Ibid.*

23. Étonnamment, V. Bainimarama ne fait jamais référence à R. Mara et à leur vision commune.

Diversité qui illustre l'ambition fidjienne de maximiser les contributeurs au développement économique de la région. Toutefois, cette stratégie n'est pas sans risque pour la stabilité politique de la région.

L'Indonésie: partenaire problématique

Alors que Fidji venait d'endosser la présidence tournante du GFLM, V. Bainimarama annonça sa volonté de donner une nouvelle impulsion au groupe mélanésien. Il décida ainsi, avec le soutien de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de l'attribution du statut d'observateur à l'Indonésie en 2011, faisant fi de la contradiction d'une telle situation pour le Fer de Lance. En effet, le GFLM avait été créé pour soutenir l'émancipation des peuples mélanésiens dont celui de Papouasie occidentale. Or, la demande répétée des indépendantistes papous de rejoindre le Fer de Lance depuis sa création avait toujours été rejetée, essentiellement sous la pression de la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui craignait des représailles de la part de sa voisine indonésienne²⁴.

En se focalisant sur le développement du projet économique du Fer de Lance, tout en cassant le carcan autarcique mélanésien initialement promu, V. Bainimarama, en invitant l'Indonésie, a volontairement ignoré la raison d'être politique du Fer de Lance et a fragilisé le GFLM en le faisant apparaître comme ayant abandonné la cause des indépendantistes de Papouasie occidentale au profit d'un partenaire commercial potentiel.

Le Vanuatu demeure néanmoins un allié fidèle à la cause indépendantiste papoue, rejoint en cela par les îles Salomon qui, lors de leur présidence tournante du Fer de Lance, ont permis que la Papouasie occidentale y devienne observatrice en 2015. Ce progrès ne s'avère être cependant qu'un maigre contre-poids au fait que l'Indonésie y a alors acquis, sous la pression fidjienne et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le statut de membre associé. S'il n'a jamais été question d'intégrer la France, sous quelque statut que ce soit, au GFLM, la possibilité de voir désormais la Nouvelle-Calédonie accéder au Fer de Lance, au moins en tant qu'observateur – car partenaire économique de choix – n'est plus à exclure.

L'architecture régionale en mouvement

Parallèlement à cette joute diplomatique par *fora* interposés (FIP et FDIP), il s'avère que depuis 2014 les composantes de l'*architecture régionale* y reconsidèrent leur position et leur rôle en réalisant des bilans et en mettant en place de nouveaux plans d'actions.

24. Mrgudovic N., *op. cit.*, 2015.

Développement durable et prospérité

Le GFLM, après avoir fait un bilan de ses 25 premières années, a publié le « *MSG 2038, Prosperity for All Plan* » (« GFLM 2038, le Plan Prospérité pour tous ») qui prône un renforcement du sub-régionalisme et de l'intégration régionale des États et territoires mélanésiens. Il a aussi entamé la phase 3 de son projet de zone de libre-échange mélanésienne qui devrait aboutir en 2017. Le SCEM a quant à lui signé un « Traité économique et commercial de Micronésie. »

Pour sa part, le FIP a lancé en 2014 son « *Regional Framework for the Pacific* » (« Cadre régional pour le Pacifique ») après la constatation de l'échec du Plan Pacifique. Ce nouveau « cadre régional » propose d'aborder les questions de politiques régionales au-delà de la simple fourniture de services. Cette réorientation sur une vocation plus politique, inscrite dans la « Déclaration de Hiri » (adoptée au Sommet du FIP de septembre 2015), est basée sur un dialogue renforcé entre les membres des FIP mais aussi avec la société civile et le secteur privé. L'influence du FDIP est ici évidente mais demeure limitée puisque ces acteurs ne sont encore rencontrés qu'en marge des sommets. Le FIP a également lancé, le 11 septembre 2016, sur un modèle qui fait écho au nouveau plan de la CPS (*cf. infra*), un « Cadre pour un développement résilient dans le Pacifique 2017-2030 » qui annonce « une approche intégrée pour considérer le changement climatique et la gestion des risques de catastrophes ». Il entend ainsi promouvoir un développement à faible émission de carbone et renforcer la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles.

Le nouveau « Plan Stratégique Directeur 2016-2020 » de la CPS comporte trois objectifs majeurs qui sont de faciliter le développement économique durable pour rendre les communautés plus autonomes et résilientes et ainsi pérenniser les populations sur place, chez elles²⁵.

Le FDIP, lors de son sommet en août 2015, a quant à lui mis en place sa Charte, dans laquelle il énonce ses principes fondateurs et ses objectifs tels que présentés en 2013. Les Nations unies ont officiellement reconnu cette Charte ce qui va permettre au PIDF de participer pleinement à de nombreux processus onusiens. Il s'est aussi doté d'un Secrétaire Général²⁶ ainsi que d'un Président²⁷, ce qui lui permet de se détacher un peu de la gestion fidjienne. Le PIDF a aussi lancé, en décembre 2015, la « Déclaration de Suva » sur les changements climatiques, « dont tous les points ont été repris par la Convention de Paris », à la COP21 et qui a été reconnue par le FIP « comme un document historique²⁸ ». Et tout en poursuivant ses objectifs de défenseur des intérêts

25. Diver C., présentation à l'IFRI, Paris, 11 novembre 2015. Cameron Diver est Directeur-général adjoint de la CPS.

26. François Martel, Canadien et Samoan, a pris ses fonctions le 4 septembre 2015.

27. Le Premier ministre des Îles Salomon, Manasseh Sogarave, a été nommé lors de ce 4^e sommet.

28. Martel Fr., Entretien, 27 juin 2016.

des petits États et territoires insulaires du Pacifique, il s'est engagé, lors de son 4^e Sommet des dirigeants le 12 juillet 2016, à promouvoir un Pacifique « décarbonisé » qui reposera sur un « Traité du climat dans le Pacifique » (« *Pacific Climate Treaty* ») et s'inspire du Pacifique dénucléarisé et du Traité de Rarotonga²⁹.

Ce regain d'activités régionales est certes positif, mais ces plans ou cadres portent plus ou moins sur les mêmes objectifs, démontrant dès lors que l'enjeu principal du développement régional, la coopération et la coordination des actions, n'est pas encore atteint. Les deux organisations « traditionnelles », collaborent, au sein du CROP certes. Mais un rapprochement avec le FDIP est nécessaire.

Vers une rationalisation de l'architecture régionale ?

Comment rationaliser cette nouvelle *architecture régionale* « en patchwork³⁰ » ? La volonté du PIDF de représenter les petits États et territoires insulaires du Pacifique remet en question la légitimité du FIP, même si un rapprochement entre Fidji et le Forum s'est engagé³¹.

Le Directeur-général adjoint de la CPS rappelait en 2015 : « La CPS travaille sur la complémentarité et le partenariat avec le FIP. » La même chose doit être envisagée avec le FDIP. Mais comment la réaliser ? La reconnaissance du FDIP comme le pendant du FIP, complémentaire plutôt que rival, est appelée par V. Bainimarama. Elle impliquerait donc de redonner au FIP son rôle central et de limiter celui du FDIP aux questions d'économie verte/bleue.

La question cruciale est et demeure celle du leadership régional. Qui décide ? Comment ? Plutôt que de revisiter l'*architecture régionale*, il importe davantage de redéfinir le processus décisionnel pour le développement de la région, de revoir la notion « d'ordre régional ».

À ce sujet, Greg Fry propose plusieurs solutions pour permettre au FIP de retrouver sa légitimité, parmi certains petits États insulaires notamment, et son efficacité³². Il suggère notamment de rééquilibrer la contribution au budget administratif du FIP sur une base 40/60 au lieu des 95/5 % actuels. L'Australie et la Nouvelle-Zélande apporteraient chacune 20 % du budget, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji 20 % chacune et le reste des petits États insulaires les 20 % restants. Il suggère la reconnaissance d'un nouveau système d'institutions hors FIP qui traiterait directement de questions essentielles

29. *Ibid.*

30. Newton Cain T., *Ibid.*, 2015

31. En 2014, avec l'adoption de la nouvelle Constitution fidjienne et l'élection démocratique de V. Bainimarama, Fidji a été invitée à rejoindre le FIP. Mettant initialement comme condition le retrait de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande du Forum, le discours officiel fidjien semble toutefois évoluer.

32. Fry G., « What now for the debate on the future of Pacific regional architecture? », *Devpolicy blog*, 8 avril 2015.

telles que le commerce, le changement climatique, la décolonisation et le développement durable. Ce qui rappelle les objectifs du FDIP (hormis les questions de décolonisation). Il propose aussi le retour d'un leadership actif au profit des États insulaires et notamment de Fidji et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Toutefois cette solution attiserait, selon nous, la rivalité déjà perceptible entre ces deux États, et ne garantirait pas la protection des intérêts des petits États et territoires insulaires.

Dès lors, des défis au bon fonctionnement régional demeurent ou pourraient surgir. La façon dont l'auto-détermination sera appréhendée en Nouvelle-Calédonie, à Bougainville et, un jour peut-être, en Papouasie occidentale, est cruciale. La gestion de la future participation de ces territoires aux instances régionales et subrégionales sera également un révélateur du degré de maturité politique de cet « ordre régional ». L'admission de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française en tant que membres plein au FIP en septembre 2016 est un signe encourageant pour les autres territoires.

Des puissances extérieures (la Chine et l'Indonésie notamment) porteuses de développement dans un premier temps, pourraient devenir génératrices de tensions voire de division au sein de la région. La « générosité » chinoise ne va pas durer éternellement. De même, l'admission de l'Indonésie en tant que membre-associé au sein du Fer de Lance, annoncé comme le seul moyen de permettre à la Papouasie occidentale d'y obtenir le statut d'observateur, soulève quelques interrogations quant à la viabilité du projet politique du GFLM.

Finalement, le développement durable et la lutte contre les changements climatiques ne risquent-ils pas de devenir une pierre d'achoppement à la cohésion régionale? Le 46^e sommet des Leaders du FIP s'est conclu sur ce point par un échec pour les petits États insulaires qui n'ont pas obtenu un engagement de l'ensemble des membres de l'organisation pour une délimitation plus drastique du taux d'émission des gaz à effet de serre. L'Australie et la Nouvelle-Zélande doivent clairement s'engager aux côtés des petits États et territoires du Pacifique sur cette question d'autant plus que Fidji a reçu, le 13 septembre 2016, la présidence de l'Assemblée Générale des Nations unies et que l'on peut s'attendre à ce qu'elle y soutienne encore plus la voix des petits États insulaires du Pacifique sur le climat. La fermeté du discours inaugural de Peter Thomson, ambassadeur permanent de Fidji à l'ONU, dans son engagement pour la mise en place des 17 « Objectifs de développement durable » des Nations unies en atteste.

Conclusion

Le règlement du bras de fer entre Fidji et le FIP est crucial pour la sortie de crise dans laquelle se trouve la région. Le scénario où Fidji refuserait toujours de rejoindre le FIP (même si elle y envoie son ministre des Affaires étrangères),

et continuerait de promouvoir le FDIP, le GFLM, et les PEIDP, met ce système régional alternatif à la merci d'un soutien financier extérieur hasardeux.

Un rapprochement progressif de Fidji est toutefois perceptible, qui évoque, depuis 2015, non plus un « retrait » mais un « recul » des deux puissances australasiennes au sein du Forum, laissant aux petits États insulaires l'essentiel de la gouvernance régionale des îles du Pacifique.

Aux membres du FIP qui ne sont pas des petits États insulaires en développement, [nous disons:] reculez de la table pour nous permettre de déterminer nos priorités et tracer notre propre voie³³.

Pourtant, le 48^e sommet du FIP (2016) ne va pas nécessairement dans ce sens. Un nouveau Sommet des ministres des Affaires étrangères vient d'être instauré par le FIP en amont de ses sommets annuels. Peut-être une stratégie pour tenter la réintégration de Fidji, son rôle est de sélectionner les thèmes qui seront abordés lors des sommets du FIP. Certains y voient un outil d'influence et de sélection subjective³⁴. Ainsi, la question de la Papouasie occidentale, qui avait progressé l'an dernier, a été rapidement évacuée en 2016, ce qui laisse craindre l'influence des Australasiens, mais aussi de Fidji et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La réforme en profondeur de l'*architecture régionale* ne semble pas totalement prête d'être engagée, au grand dam des petits États et territoires du Pacifique.

Bibliographie

- Bessard R. et Mrgudovic N. (éds), « Intégration régionale des territoires français dans le Pacifique Sud », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 140, 2015-1, p. 5-121.
- Dornan M. et Newton Cain T., « Regional Service Delivery Among Pacific Island Countries: An Assessment », *Asia and the Pacific Policy Studies*, Vol. 1, Issue 3, 2014, p. 541-560.
- Fry G., « Recapturing the spirit of 1971 », SSGM Discussion Paper, ANU, 2015/3, disponible sur : <http://ssgm.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/1267/recapturing-spirit-1971-towards-new-regional-political>
- Herr R.A., « The Geopolitics of Pacific Islands' Regionalism: From Strategic Denial to the Pacific Plan », *Fijian Studies*, 4, (2), 2006, p. 111-125.
- Maclellan N., « Transforming the Regional Architecture: New Players and Challenges for the Pacific Islands », *Asia Pacific Issues, Analysis from the East-West Center*, n° 118, August 2015.

33. Bainimarama V., *op. cit.*

34. Newton Cain T. et Dornan M., « A reframed Pacific regionalism: rise of the foreign ministers », *Devpolicy blog, Development Policy Centre*, 13 septembre 2016.

Abstract: Regionalism and sub-regionalism: a new approach to the regional political dynamic in the South Pacific

The regional organisations that have progressively been established in the South Pacific were intended to develop and support regional cooperation. However, they are increasingly being criticised for their lack of a coherent structure that would allow better and more substantial interactions with and between the Pacific Island States. Besides these more established organisations, sub-regional structures have emerged, highlighting the specificity, and the need for a renewed Oceanian regionalism. Still, the newly adopted notion of “regional architecture”, conceived as an informed structure for regional and sub-regional development, tends to reflect a nebula of redundant organisations and agencies.

However, a new actor has, somehow, shaken up this regional “order”. The Pacific Islands Development Forum (PIDF), created in 2013 at the initiative of Frank Bainimarama, Fiji’s current Prime Minister, some way echoes Ratu Mara’s “Pacific Way”. Bainimarama’s new “Fijian Way” denounces the established “regional architecture” as not representative of the Pacific Islands. This stated objective of promoting the Small Islands States’ interests hardly conceals, nevertheless, the ambition of Bainimarama to position Fiji as the spearhead of the Pacific Islands development. This leaves the “traditional” regional organisations with no alternative but to redefine a unifying and coherent “regional architecture”.

A tale of two territories: decolonisation and voting rights in Guam and New Caledonia

Scott Robertson

Ph.D. Candidate, Australian National University

The two cases that are the subject of this paper – Guam and New Caledonia – have become magnets for both metropolitan citizens and other populations due to their relatively favourable economic conditions. In Guam, an *unincorporated* territory of the United States, economic development and employment have historically been driven by US military activity at the Andersen Air Force base and Japanese investment in the tourism industry, which has attracted mainland military personnel and their families, as well as migrants from the Philippines¹ and other parts of Micronesia². Similarly, the French *sui generis collectivité*³ of New Caledonia has a multi-ethnic population due to its history as a settler colony of France and post-Second World War migration from the metropole and other territories of the Pacific, especially Wallis and Futuna.

This shared history of settlement and immigration is unusual though not unique in the Pacific. In both cases, migration has resulted in the indigenous populations becoming a minority of the overall population. According to the

1. The Phillipino population was roughly 26 % according to the 2010 census.

2. Letman J., « Proposed US military buildup on Guam angers locals who liken it to colonization », *The Guardian*, Available: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/aug/01/guam-us-military-marines-deployment>

3. The French government's English translation of the French Constitution is *territorial community sui generis*. New Caledonia has been defined by its own special status within the Constitution since 1998. It can be distinguished from the rest of the *Outre-mer* by its high level of political autonomy that is different from the administrative autonomy of the other *collectivités d'outre-mer*. See Clinchamps N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Conseil constitutionnel*, April 2012, Available: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-35/le-conseil-constitutionnel-face-a-l-autonomie-de-la-nouvelle-caledonie.105481.html>

2010 census in Guam, those identifying as Chamorro constituted 37%⁴. Similarly, the 2014 census in New Caledonia counted 39% of the population identifying as Kanak⁵. These changing demographics have had particularly significant impacts on the local political landscape, especially in relation to who should be able to participate in the exercise of the right to self-determination.

In analysing these two case studies, this paper underlines the contested self-determination process and considers the impact of decolonisation on voting rights. In choosing these two territories it is possible to compare how US and French approaches to governance and decolonisation have shaped the issue of voting rights. However, these issues exist in other parts of the Pacific region where indigenous populations desire self-determination, yet must take into account the existence and rights of other populations living among them.

American and French approaches to decolonisation

The manner in which the US and France have governed their overseas territories in the Pacific has evolved over time in light of the shifting geo-strategic environment and their interests in the region. The US was a relative latecomer to the Pacific region. In 1897, plantation owners on the island in Hawaii provoked the overthrow of the local monarchy, leading to its eventual annexation by the US government⁶. The short-lived Spanish-American war of 1898 ended with the Treaty of Paris in which Spain agreed to hand over control of Guam and the Philippines to the US. American influence was extended further when it was given control over formerly German-held territories in Micronesia under a League of Nations mandate.

Guam's strategic position in relative proximity to Asia made it an ideal position from which to project US power. Guam's importance was further realised following the Second World War as a vital barrier towards the Soviet presence north of Japan and as a defence against Chinese and North Korean aggression. The immense Andersen Air Force base constructed on the north of the island became a key staging point for US forces in support of allied governments in Japan, South Korea and Taiwan, covering up to one-third of the island's land-mass. One local scholar referred to this presence as a form of "national security imperialism"⁷.

US policy towards its overseas territories has reflected its strategic interests over the aspirations of local populations, which has led to a complex and heterogeneous array of juridical-political arrangements. In a series of legal cases

4. US Census 2010.

5. ISEE 2016.

6. Hawaii became the fiftieth US state in 1959.

7. Lisalinda Natividad quoted in Quimby, F. « Fortress Guåhån », *Journal of Pacific History*, vol. 6, n° 3, p. 362.

concerning the territories at the beginning of the 20th century, known as the *Insular Cases*, a distinction was created between incorporated and unincorporated territories in relation to the extent of congressional power and oversight, born out of a general belief at the time of the inability of racially different populations to become US citizens⁸. Following the Second World War, President Harry Truman inscribed Guam on the US List of Nonself-Governing Territories (NSGTs) in spite of objections from the US Navy⁹.

As a result of growing local pressure for self-government, an Organic Act was passed in 1950 that extended citizenship to the local population and provided a degree of localised political rule. The *Immigration and Nationality Act* (1952) made it possible for Guamanians, together with persons from Puerto Rico and the US Virgin Islands to become US nationals as well as citizens¹⁰. However, a rupture between the citizenship and nationality remains in place for American Samoa, whose native population are noncitizen nationals¹¹.

The 1950 Organic Act replaced US naval rule with that of Congress through the US Department of the Interior. Critically, though US citizens, the territorial population do not possess the same suite of political rights as other citizens. As Guam was not a state, its population could not vote in the presidential election, which is based on an electoral college system. Moreover, despite being able to elect a member of Congress since 1962, the member cannot vote on the house floor. According to Robert Statham *it would appear that the people of Guam (and the territories generally) are in an in-between position, having received US citizenship which unites them with the citizens of the other states without the accompanying political status for the territory in which they reside*¹².

The significance of the French Pacific has long been stated in symbolic terms as a contribution to the preservation of France's *grandeur* and *prestige* through the extensive Economic Exclusion Zones of the Pacific territories, which give France a global presence with the second largest economic exclusion zone in the world¹³. French policies towards its Pacific territories have generally been shaped by a combination of interest-driven pragmatism and the reconciliation of its assimilationist citizenship policies with strong local identities. France's small island colonies became either overseas departments or territories under the 1946 Constitution. New Caledonia was integrated into the Republic as an overseas territory and the indigenous population given French citizenship.

8. Leibowitz A.H., « United States Federalism: The States and the Territories », *The American University Law Review*, vol. 28, No 4, p. 459;

9. Quimby F., « Fortress Guåhån », *Journal of Pacific History*, vol. 36, n° 3, p. 359

10. Maga T., « The Citizenship Movement in Guam: 1946-1950 », *Pacific Historical Review*, vol. 53, n° 2, 1984, p. 60

11. See Vladeck S., « The D.C Circuit, Samoan Citizenship and the *Insular Cases* », *Just Security*, 5 June 2015, <http://justsecurity.org/19658/samoan-citizenship>

12. *Ibid.* p. 97.

13. See Fisher D., « France, the EU and the South Pacific », *ANU Centre for European Studies*, vol. 3, n° 9, Available : http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/politicsir.anu.edu.au/files/documents/2012-9_France-the-EU-and-the-South-Pacific.pdf

Although voting rights gave New Caledonians the right to participate in presidential, legislative, communal and (more recently) European elections, suffrage was only gradually extended to the Kanak population between 1946 and 1956¹⁴. This limitation of voting rights was motivated by a fear among the European settler population and metropolitan political elites that whites would be submerged by the demographic weight of the Kanak. This led to some citizens to call for a double electorate that placed Kanak and non-Kanak in separate electoral rolls, allowing a disproportionately large representation to be given to the European population.

Until the signing of the Noumea Accord (NA) on 5 May 1998, the powers of New Caledonia's local government were dictated by the French National Assembly with little regard to the wishes of local leaders. The NA endowed New Caledonia with a *sui generis* status unparalleled in the rest of the overseas territories and set a referendum on independence to occur between 2014 and 2018. Certain aspects of the agreement contradicted the "one and indivisible" nature of the Republic and therefore necessitated an alteration of the French Constitution¹⁵.

Arguably the most controversial of the Accord's inclusions was the creation of a New Caledonian citizenship, which restricted the right to vote in provincial elections and enabled a form of positive discrimination in the labour market in favour of people with greater duration of residence. This mechanism represented a rupture in the strong tendency under the Fifth Republic to vigorously defend a strong nexus between citizenship and nationality. Despite voting restrictions, French nationals continue to exercise their right to participate in communal, legislative, presidential and European elections¹⁶.

Determining the right to vote

In both Guam and New Caledonia, the restriction of the right to vote for the purposes of self-determination is a central and contested element of the broader politics of decolonisation. This comes despite the fact that the populations of the two territories have different local political landscapes with different views about the future. The Chamorro population of Guam has historically favoured

14. Kurtovitch I., and Guiart J., « Sortir de l'indigénat : cinquantième anniversaire de l'abolition de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie », *Journal de la Société des Océanistes*, vol. 105, n°. 2, p. 117-139.

15. See Article 77 of the Constitution. Jean-Yves Faberon states that *la France n'est pas un État fédéral mais la Nouvelle-Calédonie y apparaît comme un pays fédéré*: « La République française bouleversée par ses collectivités d'Outre-mer », *The New Pacific Review*, vol. 2, n°. 1, 2003, p. 126.

16. Courtial J., and Soucramanien F., « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie: Rapport au Premier Ministre », Paris, 2014, Available: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000711.pdf>.

either a Commonwealth status or statehood, whereas independence remains a relatively marginal view. In New Caledonia, there is a bitter split between advocates of remaining in the Republic and those who desire full independence. The plebiscite long previewed by the Guam legislature plans to provide three options that correspond to UN Resolution 1541: statehood, free association and independence¹⁷. In New Caledonia, the 2018 referendum question is expected to ask the population whether they wish for the territory to acquire the remaining sovereign competencies and therefore become a fully sovereign state¹⁸. Critically, whereas the French government is obliged to abide by the referendum outcome, the plebiscite organised by the Guamanian government is nonbinding and is unlikely to be accepted by the US government.

Guam

Since its inception as part of the 1950 Organic Act, the Guam legislature has attempted to develop a policy towards self-determination that reflects local aspirations and the hawkishness of Congress. Demand for self-determination grew in tandem with the push for the recognition of Chamorro rights in the 1970s. On 4 September 1976, 58% of the population voted in favour of an *improved status quo*. The poor turn-out evoked both the disinterest of much of the electorate given its nonbinding nature, and the dissatisfaction of Chamorro rights activists concerning the growing influence of the non-Chamorro population, most of whom had come from the Philippines and other Micronesian states to take up manual labour jobs associated with the military-led development¹⁹. In 1979 Chamorro activists opposed a proposed Draft Constitution because it would not halt Filipino migration. Of the 47% of registered voters who voted on the Constitution, 82% voted against²⁰.

On 12 January 1982, the local government organised a referendum in which seven options were presented, of which the Commonwealth emerged the most popular with 49% of the vote, followed by statehood (26%). However, the low turn-out of 37% of the electorate prompted another ballot, this time with only Commonwealth and statehood options presented. On this occasion, held on 4 September 1982, 82% of the electorate turned out, with nearly three quarters voting in favour of a Commonwealth status.

17. Chapter 21.1 of the Guam Code Annotated. The *I Libeslaturan Guahan* finds that the right has never been afforded the native inhabitants of Guam, as defined by the US Congress 1950 Organic Act of Guam to exercise their right to self-determination of their political relationship with the United States of America.

18. The Noumea Accord (section V) stipulates that up to three referenda could be held if the first two reject full sovereignty. Therefore, the process could in fact endure until 2022.

19. Rogers R., *Destiny's Landfall*, University of Hawaii Press, 1995, p.. 263-264.

20. *Ibid.* p. 262

This vote gave the green light to the Guam government to begin working on a draft *Commonwealth Act* in conjunction with Congress²¹. However, demands from newly formed groups such as the Organisation of People for Indigenous Rights (OPI-R)²² and PARA-PADA²³ advocated Chamorro rights protections and which called for a vote on the Act to be reserved to Chamorro only. The OPI-R considered that a Chamorro was a person who featured on the Chamorro Registry, created under the Organic Act of 1950 in order to record *the progress and identity of the Chamorro people*, to be used for *historical, ethnological, and geological purposes, as well as for the future exercise of self-determination of by the indigenous Chamorro people of Guam*²⁴. In turn, the Chamorro Registry law defined Chamorro people as *all inhabitants of the Island of Guam on 11 April 1899...*

Some members of Congress and the Guam legislature were concerned that such a restriction was too restrictive and unconstitutional, and therefore would jeopardise the Act²⁵. While defining who could vote for the Constitution was put off, the Act defined Chamorro as persons who were born in Guam prior to the Organic Act of 1 August 1950²⁶. Though this excluded much of the migrant population, it nevertheless aimed at avoiding a strictly biological definition of a Chamorro identity. A 1987 draft Commonwealth bill originally included provisions aimed at recognition Chamorro political rights and migration controls-both of which fuelled opposition and were subsequently dropped. The watered down version of the bill was approved, though only 58% of the population voted. However, the bill eventually died in Congress due to opposition in both the Bush and Clinton administrations because of concerns over US sovereignty and military matters²⁷.

A renewed effort to bring about a referendum on self-determination arose towards the end of the 20th century. In 1997, the local legislature created a Commission on Decolonization responsible for putting into place the foundations for a self-determination referendum. In 2000, the commission created a Decolonization Electoral Registry defined by local law as *an index of names... for the purposes of registering and recording the names of the native inhabitants of*

21. According to Rogers, Governor Ricardo Bordallo envisaged that a Commonwealth status would enable a re-unification of the Marianas (with the Commonwealth of the Northern Mariana Islands) and enable the territory to become an *incorporated* territory.

22. OPI-R is a word play, with the Chamorro word *oppe* meaning *to answer*, signifying *to speak out*. Viernes J.P., « OPI-R: Organization of People for Indigenous Rights », *Guampedia*, Available: <http://www.guampedia.com/opi-r-organization-of-people-for-indigenous-rights/>

23. PARA-PADA initially focused on the language revival before turning to other issues pertaining to Chamorro rights. See Viernes, *ibid.*

24. Guerrero V., « Chamorro Registry and the Decolonization Registry », *Guampedia*, 2013. Available: <http://www.guampedia.com/chamorro-registry-and-the-decolonization-registry/>

25. Rogers, *op. cit.* p. 271.

26. Rogers *op. cit.* p. 274.

27. Quimby F., *op. cit.* p. 365.

Guam eligible to vote in an election or plebiscite for self-determination. Therefore, rather than a *Chamorro Registry*, it refers to *native inhabitants*. The law states *the political status plebiscite shall not be race-based, but based on a clearly defined political class of people resulting from historical acts of political entities in relation to the people of Guam*²⁸ ... *but founded upon the classification of persons as defined by the US Congress in the 1950 Organic Act of Guam*²⁹.

Since its creation, the Commission members have attempted to expand the number of people enrolled. According to the law, there must be 70% of the native population registered prior to a referendum being held. However, government officials have thus far only recorded 13,200 persons on the list³⁰. In recent submissions to the UN Special Committee of 24, Guamanian petitioners have argued that the poor registration is due to a lack of awareness³¹. This they argue is attributed to the lack of funds available for a public campaign that communicates the purpose of the Registry and the choices of self-determination, although the US Department of the Interior has recently committed funds to a public education campaign on self-determination³².

The legality of the voter restrictions has been opposed by a number of locals and mainland US rights' groups as a denial of their constitutional rights as US citizens. A number of commentators have pointed to the precedent established by *Rice v. Cayetano*, in which Harold Rice, a non-native³³ rancher successfully contested electoral restrictions for the Office of Hawaiian Affairs board based on Native Hawaiian blood and ancestry on the grounds that it violated the Fourth, Fifth and Fifteenth Amendment³⁴; a precedent that has been invoked by a non-Chamorro and *non-native*, Arnold Davis, in a lawsuit against the government of Guam³⁵.

28. Sec. 1 of Public Law 25-106.

29. Sec. 21000, Public Law 25-106.

30. Guam Electoral Commission, 31 December 2016, Available: www.gec.guam.gov/2017/01/03/11130-registered-native-inhabitants-of-guam/

31. Alvarez E.A., « Statement at the Caribbean regional seminar on the implementation of the Third International Decade for the Eradication of Colonialism: the United Nations at 70: taking stock of the decolonization agenda », Managua, Nicaragua (CRS/2015/CRP.10), 19 to 21 May 2015, Available: [www.un.org/en/decolonization/pdf/CRP.10%20\(Guam\).pdf](http://www.un.org/en/decolonization/pdf/CRP.10%20(Guam).pdf)

32. Marsh K. and Taitano T., « Guam », *Contemporary Pacific*, vol. 27, n° 1, p. 224.

33. Mr. Rice was considered neither native Hawaiian nor Hawaiian as defined in local Hawaiian law, even though he is a *descendant of pre-annexation residents of the islands*. A *Native Hawaiian* is defined as someone who is descendant of not less than one-half part of the races inhabiting the Hawaiian islands previous to 1778. A Hawaiian is any descendant of the Aboriginal peoples inhabiting the Hawaiian islands in 1778.

34. *Rice v. Cayetano*, 23 February 2000, Supreme Court of the United States, n° 98-818, Available: www.law.cornell.edu/supct/html/98-818.ZO.html. The Fifteenth Amendment states *the right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any state on account of race, colour, or previous condition of servitude*.

New Caledonia

In spite of the political and social exclusion of the indigenous population during the colonial period, the territorial population as a whole remained considerably warm to French rule. When Charles de Gaulle submitted the 1958 Constitution of the Fifth Republic to a popular vote, 97% of New Caledonians voted in favour³⁵. Given the historical exclusion of the Kanak population from voting rights until 1956, it was somewhat ironic that during the seventies and eighties the French government and local loyalists considered any such limitations of suffrage as a breach of the democratic equality of citizens embedded in the Constitution. However, Kanak independentists argued that their population had been demographically marginalised by migration from France and other French territories of the Pacific. Indeed, it was French government policy for a time to ensure that European settlement was encouraged as much as possible in order to defend against movements opposed to French sovereignty³⁶. Competition for employment and land rights rendered immigration an increasingly political issue that in turn fed into questions concerning voting rights both in relation to a self-determination referendum and local elections more generally. While support for independence remained almost exclusively within the Kanak population, most French metropolitans and other migrant groups have favoured loyalist parties.

The matter of who would vote was a key subject of discussion at a meeting between New Caledonia's political forces and the French government in July 1983. The meeting marked the first time that the French government recognised the "innate and active right to independence" of the Kanak people. However, this right would be shared with those considered as *victims of history*, referring to those whose coming to New Caledonia was linked to French colonisation, permitting a distinction between the Europeans with roots in the territory and the increasing numbers of metropolitans who were viewed as foreigners. But the loyalist *Rassemblement pour la Calédonie dans la République* (RPCR) refused to sign the final declaration with RPCR leader Jacques Lafleur discribing victims of history as an insult. Nevertheless, the independentists argued that it translated to a restriction of the referendum of self-determination to those with at least one parent born in New Caledonia³⁷. The failure to achieve its goals prompted the FLNKS to boycott the 1984 territorial elections. Voting Rights remained a sticking point as the French government implemented a succession of different statuses between 1984 and 1988, none

35. *Journal officiel de la République française*, 5 October 1958, p. 9179.

36. See the letter by French Prime Minister Pierre Messmer to his Secretary of State for the Overseas on 19 July 1972, Available: <http://unioncaledonienne.com/?popuppress=la-lettre-de-pierre-messmer>

37. Barbançon L., *Ily a 25 ans : le gouvernement Tjibaou*, Cahiers de conférences de l'ADCK, n°. 11, 2008; Gabriel C and Kermel V., *Nouvelle-Calédonie : les sentiers de l'espoir*, Montreuil, 1985, p. 236-238.

of which fully satisfied the FLNKS, and reflected metropolitan political divisions as much as those occurring in New Caledonia. In a major victory for the FLNKS in 1986, their international lobbying efforts succeeded in the re-inscription of New Caledonia on the UN List of NSGTs, placing France's logic of internal decolonisation at odds with the recognition of the Kanak right to self-determination.

It took the bloody events of the Ouvea hostage-taking crisis between 22 April and 5 May 1988 to bring the political forces back to the table. The Matignon-Oudinot Accords, signed between June and August 1988, and approved in a France-wide referendum (with only a third of the population choosing to vote), agreed to a referendum on independence in ten years' time. Until then, a number of policies would be implemented to better facilitate the rebalancing of the New Caledonian economy in favour of the Kanak dominated areas outside of Noumea, including the creation of three provincial governments – the South, North and Islands – that effectively guaranteed power to two of three governments to the independence movement. Crucially, only persons eligible to vote in New Caledonia in the 1988 referendum would participate in the referendum scheduled for 1998.

In spite of the return to peace and political stability, both sides of political began to see a referendum on independence in 1998 as too soon and with a potential to unleash a repeat of the violence seen ten years before. The 1998 Noumea Accord, approved in a consultation by 72% of the population, pushed back the referendum to between 2014 and 2018. As previewed by the NA, during this time New Caledonia irreversibly gained sovereign powers from France, with sovereign competencies such as defence, justice and law and order to be the subject of the final referendum. The territory's Congress was also granted the power to pass its own *lois du pays*, subject only to the *Conseil d'État* and the *Conseil Constitutionnel*.

As French and European citizens, New Caledonians have the right to participate in French communal, legislative, presidential and European elections. However, the NA created two distinct electoral rolls: one pertaining to the consultation³⁸ scheduled for 2018 and the other to territory's elections for the provincial assemblies and Congress. Article 218 of the Organic Law outlines eight specific criteria for enrolment on the *special electoral list for the consultation*, which, on the whole demand that a person have continuously lived in New Caledonia for twenty years by 31 December 1994. However, ethnic identity (customary status) and birthplace under certain conditions are equally means by which it is possible to enrol on the list.

However, the most controversial element was the implementation of a *special electoral list for the local provincial elections* that restricted the right to vote

38. The NA refers to a *consultation* rather than a referendum as the referendum is exclusively a nation-wide vote while the consultation is restricted to the *populations intéressées* of New Caledonia.

to persons with a minimum of ten years' residency from 8 November 1998, labelled as *New Caledonian citizens*³⁹. Those who did not qualify were placed on a *tableau annexe* until they obtained the ten years necessary and passed over to the special electoral list. Despite the criteria of eligibility stipulated in the Organic Law, a division emerged between loyalists and independentists on whether the special electoral list was *sliding* or *frozen*. The former interpretation was made by France's Constitutional Court on 15 March 1999 and meant that ten-year residency in New Caledonia sufficed to become a citizen irrespective of their date of arrival⁴⁰. The latter interpretation, favoured by the independentists, argued that a person must have arrived no later than 8 November 1998. Despite the Constitutional Court's decision, French President Jacques Chirac succeeded in altering the text of the Organic Law in favour of the *frozen* interpretation in February 2007⁴¹.

This decision was vehemently opposed by most loyalists and prompted numerous public protests in the streets of Noumea, mainly pointing to the transgression of Article 3 of the Constitution concerning the democratic equality of citizens. A number of legal challenges were also made to French, European and even international courts, maintaining that such restrictions violated their rights as French and European citizens, as well as rights accorded under international law⁴². None of these challenges proved successful, as the courts recognised the importance of restricting the electorate in the context of New Caledonia's decolonisation. However, one caveat made by the European Court of Human Rights is that these restrictions are permissible as long as they do not remain in place beyond the NA period.

Therefore, it is questionable whether these restrictions would be possible beyond the 2018 referendum should New Caledonia opt to remain with France. At present, statistics suggest that the provincial list contains 157,151 of the population, while the consultation list at present contains a little over 150,000 people⁴³. Therefore, despite the differences in criteria, they are very similar figures. Strangely, there are some who can participate in provincial elections but not in the referendum, while some may vote in the referendum but not in provincial elections. For this reason, the debate is often confusing for voters.

In recent years, elements of the FLNKS have targeted what it views as the illegal enrolment of certain persons who do not satisfy the criteria, including legal proceedings against suspect individuals. They have in turn been accused of racism through the targeting of non-Kanak. Many excluded persons have ar-

39. Art. 188 of Organic Law no. 99-209 of 19 March 1999.

40. Conseil constitutionnel, Decision n° 99-410 DC of 15 March 1999.

41. *Projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution*, 19 February 2007.

42. For e.g. *Py v. France*, European Court of Human Rights, 11 January 2005.

43. ISEE 2016. The number of people on the referendum list refers to a figure quoted in the local paper *Les Nouvelles Calédoniennes* on 13 April 2016. It will increase in the months leading to the referendum.

gued that they are New Caledonian by virtue of their ancestry, long-term residence or deserve the right to vote because they pay taxes or have contributed to New Caledonian society. The impact of the restriction is largely in the South Province, and particularly Greater Noumea, as the overwhelming majority of excluded persons are metropolitans. As a result, the exclusions are viewed as a political advantage to the FLNKS. However, the FLNKS has argued that up to 25,000 Kanak are also excluded from the list⁴⁴. Because the NA maintains that three-fifths of Congress is necessary to approve the referendum process beyond 2018 the balance of power in the chamber is critical to fortunes of either party. The FLNKS believe that despite the fact the Kanak remain a demographic minority, the restrictions give them a chance of obtaining a democratic majority.

While there is some evidence that their electoral fortunes have improved with the restrictions, they remain short of obtaining a majority in the Congress⁴⁵. While most of their attempts at removing individuals from the special list have failed, agreement was given by the French government and the major political parties of the territory to permit the UN to monitor the processes by which enrolment occurs⁴⁶.

As the 2018 referendum approaches, a related debate has emerged over the past few years on the enrolment process. The FLNKS has long contended that the imperative to enrol on the list, rather than be automatically enrolled, disadvantages many Kanak communities, who face numerous material obstacles in obtaining the necessary paperwork. In November 2016, the French government determined that more than thirteen thousand Kanak did not feature on the general list⁴⁷. Elements of the FLNKS have called on the automatic enrolment of all Kanak individuals (i. e. those with *customary status*). Unsurprisingly, the various loyalist parties argued against preferential treatment for Kanak. The largest party in Congress, *Calédonie Ensemble*, called for the automatic inscription of all *natives* of New Caledonia residents in the territory, irrespective of their ethnic origin. However, other loyalists in the *Républicains* maintained that enrolment should remain a voluntary act.

44. Wamytan R., « La colonisation en Nouvelle-Calédonie: un dossier politiquement clos? » *Statement at the Pacific Regional Seminar on the Implementation of the Third International Decade for the Eradication of Colonialism: commitments and actions for decolonization in the Nonself-Governing Territories*, Managua, Nicaragua, 31 May-2 June 2016, Available: <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Wamytan.pdf>

45. See Clinchamps N., « Distorsions et corps électoraux », *Pouvoirs*, vol. 4, n° 127. 2008.

46. See « Relevé des conclusions du XIV^e Comité des Signataires », 4 February 2016, Available at: http://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/sites/regions_outremer/files/assets/documents/releve_de_conclusions_du_xiv_comite_des_signataires_-_version_approuvee.pdf

47. « Relevé des conclusions du XV^e Comité des Signataires », 7 November 2016, Available at: <http://caledonie-ensemble.com/wp-content/uploads/2016/11/releve%CC%81-de-conclusions-du-XV-comite%CC%81-des-signataires-vdef.pdf>

Concluding Remarks

This paper has highlighted how metropolitan migration has impacted the basis of political rights in the context of self-determination. In Guam, this has generated a dispute on whether a referendum of self-determination should be limited to Chamorro, *natives*, or the entire territory. While the Decolonization Electoral Registry attempts to steer clear of a racial definition of a native definition by employing duration of residence, opponents claim that such restrictions violate their rights as US citizens. Similarly, in New Caledonia, there is a compromise between the Kanak right to self-determination and the rights of other populations living in the territory. To add to the complexity, for historical reasons there is a distinction between voting rights for the 2018 *consultation* and those who are deemed *New Caledonian citizens* and may vote in provincial elections. The juridical complexity of voting rights contributes to the ongoing confusion and general anxiety about the consultation on self-determination. At the heart of the issue are conflicting ideas of self-determination as rooted in indigeneity, ethnicity, territorial residence and nationhood.

There are equally some clear differences between the two cases. Whereas New Caledonia has sought to enact voting restrictions in both the referendum and local elections for its provinces and Congress, there appears to be few calls for such restrictions for the Guam legislative elections. This can be attributed to two factors. First, self-determination in New Caledonia is heavily divided between independentists and loyalists. Political power in the Congress will be a key factor in determining the territory's future beyond the end of the NA. While local political division between Democrats and Republicans has played an historical role in the self-determination question, holding a referendum on self-determination is not politicised in the same way. Second, voting rights in New Caledonia have a particular nation-building role as a foundation for a possible future nationality that can transcend the strong communitarian identities in the territory.

Ultimately, the decolonisation process is reflective of the contested basis of legitimacy that is rooted in these territories' colonial histories and the fact that voting rights are an extension of identity politics. Irrespective of their future status, given their histories of settler colonialism and continued migration, the right to restrict migration will likely play an important part.

Résumé : Histoire de deux territoires: Décolonisation et droit de vote à Guam et en Nouvelle-Calédonie

La migration est un signe par excellence du fait qu'un territoire est convoité. À Guam, un territoire non-incorporé des États-Unis et en Nouvelle-Calédonie, une collectivité *sui generis* de la République française, les niveaux historiquement forts de la

migration depuis la Deuxième guerre mondiale ont fait que la population autochtone est devenue une minorité. Ces changements démographiques ont eu des conséquences importantes pour les luttes de leurs peuples autochtones respectifs – les Chamorros de Guam et les Kanak de Nouvelle-Calédonie – pour l'auto-détermination.

Cet article explique comment ces mouvements d'auto-détermination essaient de réconcilier leurs désirs pour celle-ci malgré des visions différentes de l'avenir (pour Guam une intégration comme Commonwealth semblable à son voisin les Îles Mariannes du Nord ou un État fédéré; pour la Calédonie, l'indépendance comme Nouvelle-Calédonie ou Kanaky/Nouvelle-Calédonie) avec les droits des populations qui sont venues s'installer au fil des années. Cette analyse montre une conception d'auto-détermination contestée, basée sur la définition du peuple comme groupe ethnique, territorial ou bien national avec des conséquences pour la délimitation du droit de vote. À travers leurs luttes, les mouvements politiques qui demandent l'auto-détermination ont essayé de répondre à des critiques de racisme par un partage du droit de vote avec certains électeurs qui remplissent des conditions de résidence comparativement exigeantes.

Par ailleurs, la décolonisation dans les deux territoires a été façonnée selon leurs places dans les institutions de leurs puissances administrantes. À Guam, il s'agit d'un territoire où la population possède la citoyenneté américaine mais sans qu'elle confère tous les droits politiques. Cette organisation politique et juridique montre les enjeux stratégiques/militaires des États-Unis du territoire, surtout la présence de la géante *Andersen Air Force Base*, qui s'oppose aux demandes d'auto-détermination des Chamorros et de leurs leaders politiques. Par contre, la Nouvelle-Calédonie a réussi à créer un espace unique dans l'ensemble français qui surmonte la tradition assimilatrice de la République et sa manière de gouverner ses territoires ultramarins.



Convoitise mondialisée et réactivité océanienne d'après les actualités chantées et dansées à Wallis et Futuna

Raymond Mayer

Professeur d'anthropologie, université franco-gabonaise Saint-Exupéry, Libreville (Gabon)

En hommage à Malino Nau et à Soane Tufele¹

Introduction

L'hypothèse soutenue dans ce propos est que l'appétence des Océaniens pour le monde entier est au moins aussi marquée que la convoitise mondialisée envers l'Océanie. Cette sorte de xénophilie coutumière s'accompagne notamment d'une claire conscience de la différence des nationalités, d'une mémorisation de certains hauts lieux étrangers et de l'identification de noms de personnes extérieures aux îles. Une démonstration en est proposée à travers l'examen des textes de danses et de chants composés à Wallis-et-Futuna entre 1943 et 2008. On peut évidemment se demander ce que vient faire dans un débat surtout concerné par l'économie et la politique internationales, l'examen de textes chantés et dansés sur la place publique de Wallis-et-Futuna. La réponse est dans le fait que ces textes ont trait à l'actualité mondiale et que cette actualité mondiale est précisément commentée par les Océaniens. Commentée en paroles chantées et même dansées. Voilà qui justifie, me semble-t-il, un minimum de détour et d'analyse.

1. Co-auteurs des transcriptions et des traductions. Malino Nau né en 1943, l'année du premier texte cité, fut le premier Futunien titulaire d'une maîtrise universitaire, il enseigna au lycée de Wallis et décéda en 2012. Soane Tufele est militaire retraité à Carcassonne.

Imaginons que le journal télévisé soit chanté sur les écrans hexagonaux. Imaginons même que les événements y soient dansés. D'une certaine manière, cette double pratique a cours aux îles Wallis-et-Futuna, et plus largement en Polynésie de l'ouest, voire jusque dans certains villages de Madagascar². Certes pas sur les antennes, mais sur les places publiques. Les grandes danses publiques, lors des fêtes de districts à Wallis-et-Futuna, sont effectivement un commentaire de l'actualité, l'actualité locale et l'actualité mondiale.

Le corpus et son commentaire

Consultons quelques exemples de cette tradition chantée et dansée. Le corpus constitué pour l'analyse de la réactivité océanienne aux événements mondiaux présente une qualité rare, et j'ose dire indépassable : il est entièrement océanien, composé par des Océaniens, chanté par des Océaniens pour être écouté par des Océaniens, à l'échelle de toute une île habitée par 10 000 habitants, quand nous nous trouvons par exemple dans une fête de district à Wallis. Bref le chant de danse de village composé pour une circonstance et une fête uniques, phénomène social vérifiable dans de nombreuses îles océaniques, en particulier en Polynésie de l'ouest, est un média de masse avant la lettre, avant l'introduction de la radio dans les îles, de la télévision dans les archipels et finalement des réseaux sociaux dans le monde.

Le texte de danse pourrait ainsi être considéré comme le conducteur d'une conférence de presse, car il est destiné à être une parole publique délivrée devant le gotha de la hiérarchie insulaire, comme le suggère notre photo du dispositif général d'une cérémonie coutumière, ici à l'occasion de l'installation du nouveau *Lavelua* à Wallis en 2008.

Dans ses contenus, le texte de danse est le libre commentaire d'un compositeur de village (le *ma'u*), l'équivalent d'un éditorial chanté à la première personne du singulier, mais entonné par cent ou deux cents danseurs et danseuses représentant le village devant tous les autres. C'est le haut-parleur social avant l'invention de l'amplificateur technologique. Depuis une vieille thèse de doctorat d'État³ où j'ai entre autres étudié l'intégralité des textes de danses d'une année (l'année 1982 à l'île Wallis), je considère les textes de danses d'une île polynésienne comme le journal de l'île, on peut préciser : le journal audio d'une île, le journal radio d'une île, et on pourrait dire dans les deux sens du terme radio, radiophonie et radiologie. Au passage, les textes de danse circonstanciée (et non pas de danses à textes répétitifs comme dans le tamouré ou d'autres danses que j'ai vues en répétition le soir du 23 novembre 2016 au Cercle Mixte Interar-

2. On peut se référer au film-documentaire réalisé en 1994 sur des danses de villages malgaches à textes circonstanciés et diffusé dans le cadre de l'émission « *Faut pas rêver* » sur France 3.

3. Mayer R., *Les codes de la danse à l'île Wallis (Uvea)*, thèse de doctorat d'État (université René Descartes – Paris V Sorbonne), édition sur microfiches de l'ANRT Lille, 1987.

mées de Pirae) constituent les trois-quarts du répertoire des danses de l'île Wallis, et ces textes se dansent assis, avec un seul mouvement de mains qui s'appelle dans les langues wallisienne, tongienne et futunienne : *fu*, frapper de mains paumes creuses, par contraste avec un frapper sonore des mains à plat (*pasi*). Bref, ce sont peut-être des pratiques à inscrire sur la liste du patrimoine mondial immatériel de l'Unesco!



Fakanofa (investiture) du roi Lavelua Kapeliele Faupala, le 25 juillet 2008 à l'île Wallis, devant le palais royal de Mata'utu. (Cliché R. Mayer)

Si on voulait finasser encore davantage, on pourrait parler d'histoire subalterne, puisque le compositeur se met dans la peau d'un roturier et une fois déclamé le *fakatapu Lavelua*, littéralement « *sauf votre respect, majesté, permettez que je parle* », autrement dit : autorisez-moi à vous critiquer sans crainte de représailles ! Le chant, à la différence de la parole conversationnelle et respectueuse, ouvre un espace de liberté d'expression totale⁴.

Alors que disent ces textes de danses déclamés et chantés par le haut-parleur social de Wallis ?

4. Brandily M., « Dire ou chanter ? L'exemple du Tibesti (Tchad) », *L'Homme*, n° 171-172, 2004, p. 303-311.

Premier exemple: couplet d'un chant reprenant un texte de danse de 1943⁵

Comme expliqué ailleurs⁶, de nombreux chants wallisiens contemporains procèdent d'un recyclage en différé de textes de danses composés en prise directe avec l'actualité pour être présentés à l'occasion des fêtes de districts de l'île. De par l'usage du présent narratif, les chants qui reprennent les textes de danses donnent l'impression d'une mémoire des faits au présent. Celui dont nous citons les premiers extraits remonte à l'époque de la Deuxième guerre mondiale. Dès les premiers mots, on est saisi par la pertinence et l'acuité de la perception des événements rapportés.

Couplet 1

<i>Au fia fai mua hina fakamatala</i>	J'aimerais d'abord raconter
<i>Si'i maveuveu i Eulopa</i>	Le désordre en Europe
<i>Pe ko ai he fenu'a e taka tokatoka?</i>	Quel est donc le pays qui l'arrangera?
<i>Kae ko ai koa nai e nofo popula?</i>	Et qui seront donc les prisonniers?

Sommes-nous en 1994? Quelque part dans les Balkans? Ou en 2015 entre deux îles (Océanie oblige) de la mer Égée? Voire en incluant la Turquie dans l'Europe, aux frontières de la Syrie? Le premier mot wallisien *maveuveu* pour définir l'Europe, c'est le « désordre », « L'Europe ou le désordre », à inscrire au fronton d'un portique japonais ou chinois, ou moins exotiquement en fond de décor du Parlement européen à Strasbourg ou à Bruxelles.

Il faudrait probablement du Malraux pour répondre à ce genre de prose! Le griot wallisien a du caractère. Et si on lui refuse le caractère, il a du chien! Un couplet, deux questions. Ce seul couplet, c'est l'état du monde, l'état de la marche du monde. C'est l'état de l'Union, comme s'y exerce un président américain une fois par an. Et à Wallis, c'est un villageois, néanmoins généralement un aristocrate qui se met dans la peau d'un roturier, qui profère cette parole. Une véritable allégorie du monde!

Refrain

<i>Oi tagata faiva tau</i>	Oh! Homme spécialiste de la guerre
<i>Too siau mahafu</i>	Prends les armes!

5. Enregistrement du 2 mai 1971 réalisé au village de Ahoa, à Kanahe, côte ouest de l'île Wallis, avec Kasitano au chant et Tenisio Lagikula à la guitare. Copies déposées à l'Archive of Maori and Pacific Music de l'université de Auckland et au CREDO de Marseille.

6. Voir Mayer R. *et al.*, « Chanter la guerre à l'île Wallis », *Journal des Océanistes*, n° 122-123, 2006, p. 153-171. Article et photos en ligne.

<i>Mo ke manatui-pe si'i Tabitolu Tapu</i>	Et rappelle-toi la Sainte Trinité:
<i>Oi ka hau hina pulu</i>	Oh! Lorsqu'arrive une bombe
<i>Pea ke leei-atu ka he kau</i>	Alors tu la repousses
<i>O liliu ki siau fanau</i>	Et tu reviens vers tes enfants!

Couplet 2

<i>Tahi eni ki'i logo e fakatupu matakū</i>	Voici une petite nouvelle qui fait peur
<i>Pee au mooni koa pee au loi au?</i>	Ai-je raison ou est-ce que je mens?
<i>Ko Itilele takua ne'e tau maumau</i>	Hitler, dit-on, a fait une guerre de destruction
<i>O matehi te fafine pea mo te fanau</i>	Pour tuer femmes et enfants.

Au-delà de la réactivité à la connaissance des faits, à quelle réaction invite le texte de 1943? Deux idées apparaissent dans le texte du compositeur: 1. On voudrait savoir; 2. Je souhaiterais participer. Autrement dit, rien n'est moins passif que la danse événementielle de l'époque. Le texte veut certes l'information, mais il suscite aussi l'action: « prends les armes ». Ces paroles résonnaient encore des mêmes sentiments et des mêmes intentions en 1971, année de l'enregistrement de ce chant, trente ans après les faits et le commentaire qui avait été tiré des faits. Parmi les premiers constats qui s'imposent à l'audition d'un tel texte endogène, c'est d'abord l'évidence d'une ouverture sur les événements du monde, falsifiant l'idée reçue et commune de l'insularité des opinions. C'est ensuite une précision inattendue dans la collecte des faits, toponymes et anthroponymes: bombes, guerre de destruction, Europe, Hitler. C'est en outre l'attestation d'une démarche quasi scientifique, voire une rigueur rare de journaliste dans le traitement des faits rapportés: « ai-je raison ou est-ce que je mens? » C'est enfin un fort marquage de l'idéologie religieuse dans les discours performatifs appliqués aux faits: Sainte Trinité, capacité « mystique » à repousser une bombe. Bref, nous sommes mis en présence d'un rapport des faits d'une perspicacité exceptionnelle doublée d'une réactivité immédiate. L'exceptionnalité du témoignage est encore plus forte dans l'exemple qui suit.

Deuxième exemple: texte de danse composé après la bombe atomique de Hiroshima et la capitulation du Japon (1945)⁷

Qui aurait imaginé que l'île polynésienne de Wallis lègue à la postérité un commentaire d'époque sur les premières bombes nucléaires larguées sur des populations civiles? Tel est pourtant le contenu le plus explicite qui soit sur un événement qui continue à être commenté mondialement, sans que l'existence d'un commentaire océanien soit même subodorée, et *a fortiori* pris en compte.

Couplet 1

<i>Koeni te pule-tau foou</i>	Voici le nouveau chef de la guerre
<i>Osi ina fakaosi te tau</i>	Celui qui a mis fin à la guerre
<i>Ko Tuluma ae ne'e na fau</i>	C'est Truman qui a fait fabriquer
<i>Si'i foi pulu fakamataku</i>	Cette bombe terrible!

Couplet 3

<i>Koeni te foi pulu ka oho</i>	Voici la bombe qui va être lancée
<i>Kolo tona tatau mo te temonio</i>	Elle est pareille au démon
<i>Au loto ke puli aupito</i>	Je voudrais qu'il soit anéanti complètement
<i>Saponia he e tau fakapo</i>	Le Japon combattant impitoyable

Couplet 4

<i>Talavou tou fakafafia</i>	Jeunes gens, réjouissons-nous
<i>Kua tokalelei te Pasifika</i>	La paix est revenue dans le Pacifique
<i>Kua hiki nima lava Saponia</i>	Il a signé la paix, le Japon
<i>Ki te foi pulu a Amelika</i>	À cause de la bombe des Américains.

Les détails wallisiens fournis sur cet épisode de guerre immortalisé à souhait par les historiens et les médias internationaux doivent sans aucun doute être rapportés à l'efficacité des services de communication américains sur l'île Wallis. Rappelons que les forces américaines ont compté jusqu'à 6 000 hommes sur l'île, un nombre plus important que la population insulaire, et ont construit en

7. Bribes de texte remémorées par Soane Tufele lors d'un bref séjour à Lyon en octobre 1974.

quelques mois, entre 1942 et 1943, tout le réseau routier et deux aérodromes⁸. Il faut toutefois convenir que l'intégration du nom du président américain Truman dans la langue wallisienne sous la forme *Tulumu* est à l'évidence une manière de raconter les événements en prenant soin de fixer les noms des personnages et des lieux dans une mémoire collective déclinée au présent. Enfin, il est significatif que l'imaginaire religieux « bombe pareille au démon » serve systématiquement de grille d'interprétation des événements d'actualité.

Troisième exemple: *Hiva o te salioté afi*⁹, texte de chant wallisien sur le chemin de fer français (compositrice Sulia, district de Mu'a, décennie 1950)

Allant de surprise en surprise, j'ai eu la chance de pouvoir disposer d'un chant wallisien racontant la carte ferroviaire de France. La SNCF avant le TGV! Après l'histoire, voici donc venu le temps de la géographie! Ce qui est intéressant par l'exemple traité¹⁰, c'est l'espèce de compétence universelle à composer des chants sur tout événement qui touche directement ou indirectement l'actualité ou la vie quotidienne des Wallisiens. Dans la décennie 1950, l'île ne disposait ni de radio ni de télévision. Et pourtant, la mise en chant de toute information venant de l'extérieur de l'île atteste d'une capacité à analyser et à incorporer tout renseignement d'où qu'il vienne. Quel intérêt y avait-il à parler de train à l'île Wallis qui n'en connaîtra jamais sur son sol? Cinquante ans avant le déferlement de la mondialisation économique, il est donc incontestable que la réactivité wallisienne est clairement établie. J'en tirerai les leçons après que chacun aura découvert le texte de cette surprenante leçon de géographie à distance.

Faka taua

Refrain

Tuku la kau hola o viki ki mamao loin

Laissez que je me sauve pour louer au loin

Ki ala ukamea o Falani e ono

Les six voies du chemin de fer de France

Ona maga kehekehe i ona atu kolo

Ses différentes branches dans les villes.

Kupu 1

Couplet 1

Uluaki ala ae o noleto saute

La première voie du nord au sud

8. Poncet A. (Mgr), *Histoire de l'île Wallis*, Paris, Publications de la Société des Océanistes, n° 23, 1972.

9. *Saliote afi*, littéralement : chariot de feu.

10. Cf. Mayer R. *et al.*, « Chanter la guerre à l'île Wallis », *Journal des Océanistes*, n° 122-123, 2006, p. 168.

E kamata i Lione pea tau ki Lile

Commence à Lyon et arrive à Lille

Pea hifo leva i loto Pelesike

Puis elle descend au centre de la Belgique.

Kupu 4

Couplet 4

Ko tona fa ae e ifo ia Leone

La quatrième descend à Rennes

Mo Pulua foki mo Puatie

Et puis à Blois et à Poitiers

Fakaosi ki Poletu pea ai pe

Se termine à Bordeaux puis c'est fini.

Kupu 5

Couplet 5

Viki ki te atu mouga

Je fais l'éloge des montagnes

Mouga ko Pilene i te vaeluaga

Montagnes des Pyrénées à la frontière :

Ko Falanise mo Sepania

La France avec l'Espagne

Mo si'i atu mouga aena i Sula

Et ces montagnes du Jura!

Kupu 6

Couplet 6

Ko tona ono ae kolo ko Peleseti

La sixième: la ville de Brest

Kolo fau manua i ae taimi

Ville qui faisait les navires de guerre autrefois

Mole iloi foki pe kei fau ai

On ne sait si elle en fait encore.

Kupu 7

Couplet 7

Anovai ko Senova foki ia

Lac de Genève ensuite

Ko te tabi foki aia koiga

C'est une autre frontière

Ne'e hoki mau i te seokalafia

On l'a trouvée dans la géographie.

À l'énumération des villes évoquées par l'imaginaire insulaire, chaque lecteur se sera convaincu d'une solide preuve d'extraversion de cette tradition. On pourrait en multiplier les exemples. En 1969, un chant provenant de la diaspora wallisienne de Nouméa correspond, sur un mode quasi élégiaque, à une plainte du migrant exilé¹¹. La même année, la métaphore du cricket, jeu introduit à Wallis depuis l'archipel des Tonga, fait florès dans les textes de danses de l'île. En 1982, un chant de danse du village de Utufua (district de Mu'a) fait allusion à la pêche à la dynamite pratiquée par le fils du roi, pendant que s'invite aussi à la danse la coupe du monde de football qui se déroule cette année-

11. Chant transcrit et traduit dans Mayer R., *Les transformations de la tradition narrative à l'île Wallis (Uvea)*, Paris, Publications de la Société des Océanistes, n° 38, 1976.

là en Espagne. En 2004, un CD de chants commercialisés de Loselio Keletaona critique le personnel politique, surtout le député et le sénateur, dans leur inaction respective, dès l'élection acquise¹². Bref, les exemples passent, mais la compétence reste.

Résultats

La tradition wallisienne, pour ne parler que d'elle, colle donc à l'actualité locale et à l'actualité internationale, exactement comme un journal télévisé. Nous ne sommes pas dans la métaphore. Il y a des nouvelles locales et des nouvelles internationales, comme dans un JT standard. S'y ajoute une dose certaine d'extraversion culturelle. De là, l'adaptation constante des Océaniens aux situations nouvelles.

À l'exception du cadre chronologique qui n'a visiblement pas de pertinence dans la tradition wallisienne, on observe que les faits sont transmis avec une précision fascinante. Les anthroponymes et les toponymes ont manifestement une pertinence irrésistible. D'après les textes de chants que nous avons pu recueillir, la liste des anthroponymes mis en scène fournit quasiment toutes les têtes d'affiche du deuxième conflit mondial : *Peta*, *Te Kolo*, *Itilele*, *Tulumu*, soit respectivement Pétain, de Gaulle, Hitler et Truman.

S'agissant des nationalités, la mémoire collective ne se contente pas du générique *papalagi* (équivalent au *popa'a* tahitien ou au *pakeha* maori), mais est capable d'égrener les multiples nationalités qui les différencient. Pas moins de quatorze nationalités apparaissent dans les textes que nous sommes en mesure de citer : *Falani*, *Pilitania*, *Amelika*, *Siamani*, *Saponia*, *Lusia*, *Polonia*, *Pelesike*, *Sepania*, *Malesale*, *Filipina*, *Nuwele Kine*, *Makuila*, *Enise*

Bien plus, le narrateur wallisien donne un avis différencié sur chacune des nationalités citées, à la manière d'une analyse de science politique. Si on peut les qualifier, c'est qu'on les a sans doute observés ou du moins qu'on en a entendu parler. Récapitulons brièvement comment sont qualifiés :

1. la France et le Français : « homme français, porte la baïonnette ! » (1944)
« la France est née savante » (1945) « les Français n'avaient rien à manger » (1945)
2. le Britannique : « l'homme britannique est armé de bombes » (1944)
3. l'Américain : « l'Américain est armé de l'électricité » (1944)
4. l'Allemand : « on a rassemblé les vivres pour nourrir les Allemands » (1943) « Hitler a fait une guerre de destruction » (1945)
5. le Japonais : « combattant impitoyable », « je voudrais qu'il soit anéanti » (1945)

12. Cf. Mayer R. et Seo S., « Que disent les chants wallisiens sur CD commercialisés? », *Journal des Océanistes*, à paraître.

6. le Russe : « La Russie s'est lancée dans la guerre contre l'Allemagne » (1942)

Dans ces qualifications, on remarquera que les jugements portés sur les puissances antagonistes sont clairement approbateurs ou réprobateurs. Les protagonistes sont classés suivant leur camp de rattachement : du côté positif sont rangés le Français, le Britannique et l'Américain ; du côté négatif, l'Allemand et le Japonais. Ce dernier en particulier a attisé toutes les haines¹³. La Russie de l'époque, « en se lançant dans la guerre contre l'Allemagne » a rejoint le bon côté. Il n'y a pas de pays neutres.

Dans la liste citée, il manque sans doute le Chinois. Ce n'est pas qu'il soit absent de la tradition orale, mais il n'est pas répertorié à Wallis-et-Futuna comme acteur de la guerre du Pacifique. On verra plus loin que quelques commerçants chinois ont exercé sur le sol wallisien entre les deux guerres mondiales, mais leur présence n'en a pas fait pour autant les représentants d'acteurs majeurs du conflit mondial. Indépendamment d'une variété de bananes-fruites connue dans toutes les îles du Pacifique sous l'appellation *siaina*, la tradition futunienne dispose de récits sur le massacre d'une jonque de Chinois, même si l'historien Volker Harms en conteste fortement la véracité historique¹⁴.

Encore plus singulière est la longue liste des villes de France déroulée dans le chant sur le chemin de fer. Chaque couplet laisse paraître deux ou trois villes. Sur l'ensemble des chants cités, viennent à s'afficher : *Palesi, Malesei, Tulo, Pelele, Lelio, Senova, Peleseti, Poletto, Puatie* et *Pulua* ; ce qui donne dans l'ordre : Paris, Marseille, Toulon, Berlin, Reims, Genève, Brest, Bordeaux, Poitiers et Blois ! Ajoutons-y les noms de montagnes : *Sula* et *Pilene*, c'est-à-dire Jura et Pyrénées, ainsi que *Masino* pour la ligne Maginot, et chacun verra que la géographie wallisienne ne s'arrête pas aux rivages de l'île !

Sans doute conviendrait-il d'inclure dans ce lexique des termes importés le relevé des nouvelles technologies qui ont marqué les esprits et qui ont été massivement incorporées par la suite dans les pratiques locales. J'ai déjà signalé que le chemin de fer (une terminologie qui révèle d'ailleurs l'introduction très concrète d'une technologie nouvelle dans la langue française) a été interprété comme un *saliote afi*, littéralement un « chariot de feu ». L'armée américaine a aussi familiarisé les Wallisiens avec les *tanike*, tank, *mo si'i atu masini siana te-keteke lili* « les machines qui grelottent de froid », *aisi*, glaçons, *pulu*, bombes, *vakalele*, avions, toute chose inexistante auparavant dans le territoire.

Les textes de chants ne s'en tiennent pas aux descriptions, mais suscitent l'émotion et induisent des comportements : *maumau si'i ofa* « je souhaiterais participer » ; autrement dit, ils suscitent des réactions. Pendant la guerre, ils

13. Voir sur le site : jominken.kanagawa-u.ac.jp/triangle/ Symposium FIA 16 au 18 mai 2013 de Tokyo et journée d'études à l'université Kanagawa de Yokohama. Communication Mayer R. en ligne, « La culture japonaise dans la perspective de l'Afrique et de l'Océanie : exemples du Gabon et des îles Wallis-et-Futuna », 19 mai 2013.

14. Voir son article « Le débarquement des Chinois à Futuna : une histoire inventée? », *Journal des Océanistes*, n° 90, 1990, p. 17-27.

en appellent à la mobilisation réelle et encouragent l'embarquement de soldats wallisiens: *to'o siau mahafu* « prends ton arme! », *fua koe te paione* « porte la baïonnette! ». La réaction est fortement infléchie par l'idéologie religieuse chrétienne: la Trinité, Notre-Dame, Marie et Jéhovah sont les référents de toute conduite, et le recours spontané et ultime en toutes circonstances.

Ce qu'il faut noter, c'est qu'il y a une parfaite compréhension et un suivi méthodique des étapes de la guerre: *kœni mai logo o te tau* « voici les nouvelles de la guerre », *kœni te pule-tau fo'ou* « voici un nouveau chef de guerre ». Parlant de méthode, le plus surprenant est sans doute cette étonnante démarche scientifique digne d'un cartésianisme qui serait universellement partagé: *pe'e au mo'oni pe'e au loi* « ai-je raison ou est-ce que je mens? », dit le compositeur wallisien, en demandant qu'on se rallie à sa façon de penser la situation, quand il évoque les massacres de civils commis par les armées hitlériennes. Même perspicacité et pertinence d'analyse quand il s'agit d'évaluer l'impact de la guerre de destruction et l'utilisation de la première bombe nucléaire contre les populations: *tatau mo te temonio* « pareille au démon », *tanaki fakama'opo'opo te fafine o ave ki mamao* « rassemblez toutes les femmes et envoyez-les au loin ».

Conclusions

Au regard de tous ces arguments, on aurait du mal à croire que l'ouverture au monde chez les Océaniens est une idée infondée. L'appétence du monde chez les Océaniens de Wallis-et-Futuna est indéniable. À l'Océanie convoitée correspond bien un monde (entier) « convoité » par les Océaniens. On peut bien sûr s'interroger sur l'intensité de la convoitise dans l'un et l'autre sens, et proposer éventuellement d'opposer une intensité forte à une intensité faible. Pourtant, nous avons pu mesurer que dans les traditions bien documentées, la réaction ne s'arrête pas à un effet de réflexion, mais suscite le cas échéant l'engagement sur le terrain universel. La différenciation des « convoiteurs convoités » est clairement affichée et appréciée. Une conscience aiguë des événements du monde et un positionnement réactif transparaissent à l'évidence dans la tradition océanienne, une tradition rivée à l'actualité locale et internationale, et non pas repliée identitairement sur elle-même.

Une civilisation « bien entrée dans l'histoire » et même dans la géographie. Je soutiens l'idée que les textes composés, chantés et dansés par des Wallisiens à d'autres Wallisiens sont une source précieuse pour savoir quelque chose de la réactivité océanienne dans la mondialisation. Le rapport de force démographique ne permettra sans doute jamais à l'Océanie de se considérer comme « l'empire du milieu », pas même du milieu aquatique. Sa capacité de réaction au niveau local est intacte, même si l'on peut croire que l'asymétrie des moyens conduit progressivement à l'asymétrie des fins. Cependant l'assimilation du faible par le fort n'est jamais jouée d'avance, et l'exemple de l'inversion historique et

emblématique de l'hellénité sur la romanité reste à perpétuité à notre disposition pour attester que les délices de l'histoire réservent entre autres des surprises culturelles pour déjouer des lois économiques que l'on croirait implacables, et renverser aussi quelques monstruosité politiques que l'on croyait éternelles.

Venons-en à la nationalité qui s'impose depuis deux décennies en première ligne de la convoitise mondialisée : la Chine. Nous n'avons pas trouvé de référence musicale ou textuelle illustrant son importance croissante dans le concert des îles du Pacifique, y compris des îles « enclavées » comme Wallis-et-Futuna. Il arrive que des antécédents remarquables jalonnent la tradition orale et l'histoire du vingtième siècle. Dans sa compilation des archives administratives de l'île Wallis¹⁵, Gildas Pressensé a mis en évidence la présence de commerçants chinois à Wallis entre les deux guerres mondiales :

Peu de temps après l'apparition de l'*Oryctes rhinoceros* dans l'île, vers 1930, le gouvernement fidjien avait interdit à tous bateaux en provenance de Wallis d'accoster dans les ports fidjiens. Le commerce et le ravitaillement de l'île étaient alors assurés par les établissements Burns Philp's et plusieurs commerçants chinois. Leurs gérants achetaient le coprah et, pour l'emmener jusqu'aux Fidji, le chargeaient sur des bateaux de petit tonnage qui ravitaillaient leurs magasins à peu près mensuellement. Si les établissements Burns Philp's poursuivirent leur activité, la totalité des commerçants chinois quittèrent Wallis assez rapidement¹⁶.

Ce bref rappel historique permet de suppléer à l'absence d'inscription dans la mémoire insulaire d'une double décennie de présence chinoise à Wallis. Celle-ci fut démographiquement non significative, mais suggère que des parenthèses de l'histoire sont des révélateurs potentiels de significations susceptibles de prendre corps à une époque ultérieure. De même, c'est le lieu de rappeler ici la persistance à l'île Futuna d'un récit de jonque chinoise ayant débarqué un groupe de naufragés, et dont la tradition veut retenir un massacre cannibale¹⁷.

On pourra reprocher à cette étude de s'être installée dans une perspective rétrospective, et jamais prospective. L'idée que nous défendons est que les faits rapportés attestent d'une disposition d'ouverture permanente à la nouveauté. Rien d'un repli sur soi et d'une introversion qui serait légitimée par l'insularité. Dans le détail, si on regarde le fonctionnement océanien, il est accumulatif. Aux danses du genre *sasa* simulant le jet de javelot (*pa sika*) se sont ajoutées celles du football, si justement dénommé *selepo*, Gerbault, du nom de celui qui l'a introduit à Wallis-et-Futuna¹⁸. Il n'y a pas à s'étonner qu'à l'influence française s'ajoutent progressivement les influences américaine, japonaise, ou plus récemment chinoise. Loin d'accréditer l'idée d'un isolement ou d'un re-

15. Voir Mayer R., « Le classement des archives administratives de Wallis-et-Futuna (1951-2000) de Gildas Pressensé » *Journal des Océanistes*, n° 129, 2009, p. 303-322. Publié en ligne.

16. Extrait 11 de la note de synthèse de G. Pressensé pour l'année 1951. Archives électroniques privées de l'auteur, copies partielles remises à R. Mayer en 2008.

17. Voir note 14.

18. Voir sur le site vimeo.com/116234283 film *14 juillet à Wallis*, réalisé par R. Mayer, 1971, 30 minutes.

pli sur soi insulaire, l'analyse des créations de chants de l'île Wallis liés à l'actualité mondiale dévoile une ouverture permanente au monde contemporain et une sensibilité aiguë aux événements les plus lointains comme les plus proches. Quand nous pensons que la mondialisation et les nouvelles « convoitises » politiques, religieuses ou commerciales subvertissent les îles, c'est en réalité des sociétés durablement rompues aux contacts interculturels que ces nouveaux courants rencontrent et non pas des néophytes de la négociation.

À travers le lexique courant des toponymes, des anthroponymes et des innovations technologiques, politiques, voire sportives investis dans ces textes de l'histoire immédiate, apparaissent des lignes de force qui traduisent une appétence certaine pour la nouveauté et l'extraversion. Le discours littéraire chanté est ainsi, à sa manière, un indicateur de veille stratégique sur la culture psychologique des peuples en interaction avec le flux et reflux des contacts extérieurs créés. « Ne pas oublier les Océaniens » est donc la symptomatique et hypothétique bonne réponse à la question posée sur l'avenir de l'Océanie aux prises avec les intérêts des puissances mondiales. Si les courants sont exogènes, les lames de fond elles seront toujours endogènes. J'arrive pratiquement aux mêmes conclusions qu'à la fin de ma thèse de 1976 consacrée aux transformations, étalonnées sur plus d'un siècle et quelque mille deux cents récits, de la tradition orale de l'île Wallis : contrairement à une idée communément admise, les dynamiques internes de transformation des récits, même en situation de mutations radicales, l'emportent largement sur les dynamiques externes¹⁹.

Comme pour donner raison à notre hypothèse, les chefferies wallisienne et futunienne viennent de refuser une offre américaine de mise en exploitation halieutique de la ZEE de Wallis-et-Futuna²⁰. N'est-ce pas une manière sans équivoque de signifier que les Océaniens continueront de constituer, en tout temps et en tout lieu, et malgré les aliénations historiques voire parfois les corruptions de leurs propres élites, l'instance ultime d'analyse et de décision sur leur destin politique, économique et social ? Qu'il soit jugé positif ou négatif, le dernier mot leur appartient, et il leur appartiendra probablement toujours.

Abstract: Globalized covetousness and Pacific Reactivity. According to the news sung and danced in Wallis and Futuna

This paper gives evidence of the Oceanian reactivity to the world's context and especially to the world's news. As such, past and recent international interest to Oceania

19. Voir Mayer R., *Les transformations de la tradition narrative à l'île Wallis (Uvea). Essai sur la transformation des contenus narratifs*, thèse de doctorat de troisième cycle soutenue devant l'université Lumière – Lyon 2 en 1976 et publiée sous le numéro 38 des Publications de la Société des Océanistes.

20. Information reçue pendant le colloque « Océanie convoitée » de l'ambassadeur Christian Lechery qui a participé à l'organisation du voyage, en février 2016, du président de la République française à Wallis et (pour la première fois) à Futuna.

is counterbalanced by equivalent interest from Oceanians towards the whole world. My demonstration starts with a study of dance and song texts compounded at 'Uvea (Wallis Island) between Second World War and nowadays, in order to underline that Oceania was fully conscious of how the World was at war, and more consequently is equally aware of main contemporary issues.

The textual examples analyzed here are first related to some episodes going back to the 1940's, when the US Forces based on Wallis Island were supporting aerial attacks to free Pacific territories occupied by the Japanese. An exceptional collection of song texts tells us how the news from Hiroshima's A-bombing came to the Island and was interpreted by the Islanders. For instance, President Truman is namely given as "the man who ended the War", and many foreign places are geographically listed. Further on, through other texts quoted till the actual period, it appears clearly that there is a permanent Oceanian commitment in World's interests, and not only limited to local concerns, such as Western unawareness would sometimes think about. These elements of evidence are still attested in on going 'Uvean dance texts, as modern compositions literally "stick" to international and local breaking news. On the political side and in regard with World economics, these literary statements shed a new light on the Oceanian perception of globalization and prevent us from misinterpreting native capacity to understand the World and to invent a well adapted and right behavior, not only when directly concerned, but also when just informed.

Finally, one must take into account the full capacity, since former times, of Pacific Islanders to know what happens around them, in the very remote as well as in the very close. Recent trends in globalised interests don't remove traditional aptitude and empowerment to analyze and react to all kinds of situations, whenever some type of cognitive "xenophily" seems to underlay spontaneous relations with foreigners, should they come from Western countries, as during last centuries, or from Asian new developed states or new world-sized trading companies, as more recently.

L'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour les investisseurs. Aspects du droit de la concurrence

Nancy Tagliarino-Vignal

Maître de conférences (HDR) en droit privé, université de la Nouvelle-Calédonie, membre du LARJE (EA 3329)

La problématique de l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour les investisseurs qui trouve naturellement sa place dans un colloque consacré à une « Océanie convoitée » est susceptible d'être traitée sous les angles les plus variés. Actualité oblige, cette question pourrait tout naturellement nous amener à traiter de l'incertitude relative à l'avenir institutionnel de ce pays, à l'approche de l'année fatidique de 2018 marquant la sortie de l'Accord de Nouméa¹, et de la frilosité pour les investissements qui en résulte. Elle pourrait aussi nous conduire à évoquer le thème du foncier, et en particulier du foncier coutumier dont l'originalité est d'être frappé des quatre « I » ; inaliénables, insaisissables, incommutables, et incessibles, ces terres ne peuvent changer de propriétaire sous aucun motif, que ce soit volontaire ou forcé². Exprimée au titre du lien du peuple kanak à la terre, cette situation n'est évidemment pas sans conséquence sur les possibilités d'investissement³. La question de l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour les investisseurs pourrait aussi être l'occasion d'évoquer, à mille lieues de ces premières préoccupations, des sujets plus économiques, comme l'identification de nouveaux leviers de croissance pour

1. Accord de Nouméa 5 mai 1998 – Préambule : « Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. »

2. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 18.

3. Seule la signature de baux autorise un investisseur à mener des opérations sur terres coutumières.

cette collectivité *sui generis*, la mise en place de fonds visant au développement économique du pays tels que l'agenda partagé signé le 21 août 2014 entre les groupes politiques du congrès et les partenaires sociaux, l'a envisagé, ou encore l'encouragement, dans l'air du temps, à une diversification des modes de financement, par la création de réseaux de *business angel* ou la promotion du *crowdfunding*. Et cette liste de propositions n'est pas exhaustive. Revenant à des problématiques purement juridiques, la question de la fiscalité aurait aussi par exemple naturellement sa place, au lendemain, de surcroît, de l'adoption d'une réforme importante en matière de fiscalité indirecte⁴.

C'est toutefois un autre thème qui retiendra notre attention, celui du droit de la concurrence. Depuis le transfert de la compétence normative en droit commercial de l'État français à la Nouvelle-Calédonie, à la date du 1^{er} juillet 2013, c'est en matière de droit de la concurrence que le législateur calédonien s'est illustré : pas moins de quatre lois du pays ont en effet été adoptées depuis, la dernière datant du 30 septembre 2016⁵. Or, il s'agit là d'une problématique intéressant directement les investisseurs. Ce droit, en ce qu'il vise à favoriser l'établissement d'une régulation concurrentielle de l'économie, est susceptible de faciliter, voire de promouvoir l'entrée de nouveaux opérateurs, y compris étrangers. Ainsi, son niveau d'exigence est un signal fort d'attrait pour des opérateurs enclins à la pénétration de marché⁶.

À ce titre, on peut dire que, dans les textes, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un droit de la concurrence complet au regard des standards internationaux⁷. La lutte contre la vie chère – mal dont souffrent tous les territoires ultramarins, et auquel n'échappe évidemment pas la Nouvelle-Calédonie, a été et est à l'origine de telles préoccupations⁸ : assainir le processus de formation des prix en favorisant une diversification des enseignes et donc de l'offre, voilà l'objectif re-

4. Loi du pays n° 2016-14 du 30 sept. 2016 instituant une taxe générale sur la consommation.

5. Loi du pays n° 2013-8 du 24 oct. 2013 relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie ; loi du pays n° 2014-7 du 14 fév. 2014 relative aux livres III et IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ; loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ; loi du pays n° 2016-15 du 30 sept. 2016 portant « Concurrence, compétitivité et prix ».

6. V. ainsi « Le transfert de compétence en droit commercial », Rapport établi par Petel Ph. à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, oct. 2008, relevant notamment que « le droit commercial est un instrument du développement économique. (...) ainsi, la qualité du droit local est l'un des critères d'appréciation pris en considération par les Cabinets de conseil procédant à l'audit d'un pays en vue d'investissements importants ».

7. Santiago J.-M., « Le contrôle des règles de droit économique par l'autorité de la concurrence », in *Le Droit économique en Nouvelle-Calédonie*, colloque Nouméa juil. 2015, sous la dir. scientifique de Tagliarino-Vignal N., à paraître PUAM 2017.

8. Un premier mouvement de protestation contre la vie chère est apparu courant 2012, puis la Nouvelle-Calédonie a connu une grève générale de douze jours en 2013 qui a abouti à la signature d'un protocole de fin de conflit prévoyant notamment le gel des prix jusqu'en décembre 2014.

cherché. Il reste que dans les faits, de nombreux obstacles demeurent, au point que l'on peut se demander si la concurrence en Nouvelle-Calédonie devrait rester une utopie⁹.

La construction d'un droit local de la concurrence

La compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de concurrence est en réalité acquise depuis avant la date du 1^{er} juillet 2013 à laquelle, on l'a dit, la compétence normative en matière commerciale a été transférée à cette collectivité. En effet, si l'Accord de Nouméa adopté en 1998 a prévu le transfert progressif des compétences de l'État français vers la Nouvelle-Calédonie, la loi organique du 19 mars 1999, mettant en œuvre cet accord, envisageait un transfert immédiat de compétence en matière de répression des fraudes, concurrence et réglementation des prix. Toutefois, il n'était alors possible que d'adopter en la matière des textes de nature réglementaire¹⁰. Le transfert de la main sur le Code de commerce a bien été saisi par le pays comme l'opportunité de construire son propre livre IV, dédié au droit de la concurrence. Ainsi, trois lois du pays ont vu le jour depuis : celle du 24 octobre 2013 relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie, introduite dans le code de commerce par la deuxième loi du pays en la matière du 14 février 2014, et celle du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie¹¹.

Il s'est agi, par-là, pour les autorités calédoniennes, d'intégrer, comme a pu l'y inviter l'Autorité de la concurrence métropolitaine au sein de plusieurs rapports¹², les différents outils de contrôle et de régulation proposés par le législateur national, en s'inspirant notamment des spécificités qu'il a consacrées pour les DOM-TOM par la loi de régulation économique d'Outre-Mer dite loi Lurel du 20 novembre 2012, et de mettre en place une autorité émancipée, tout à la fois, des secteurs contrôlés et des pouvoirs publics. Une quatrième loi du pays adoptée le 30 septembre 2016 qui trouve sa place dans une réforme globale de l'économie et de la fiscalité calédonienne, marque une nouvelle étape dans cette édification¹³.

9. Pour paraphraser le titre de l'ouvrage de Christian Montet et Florent Venayre, *La concurrence à Tahiti : une utopie?*, éd. Au vent des îles, 2013.

10. C'est ainsi que l'importante délibération n° 14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique, a été adoptée.

11. Montet Ch. et Venayre Fl., « Audit du système économique en Nouvelle-Calédonie : plaidoyer pour un droit de la concurrence moderne et efficace », *RLC* 2013, n° 36, p. 164 et sv. ; Tagliarino-Vignal N., « Un droit de la concurrence pour la Nouvelle-Calédonie, 1^{re} partie », *RLC* 2014, n° 41, p. 82 *sqq.*

12. V. en particulier deux rapports rédigés en 2012 : le premier est relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie ; le second concerne les mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation.

13. Tagliarino-Vignal N., « Le droit de la concurrence en Nouvelle-Calédonie après la loi concurrence, compétitivité et prix », *RLC* 01/17, n° 57, p. 32 *sqq.*

Les mesures de contrôle de la structure du marché

Seront évoquées ici les mesures phares du dispositif dont l'effet est de rendre possible l'implantation de nouveaux entrants sur le marché, sans toutefois prétendre donc à l'exhaustivité.

Certaines prennent la forme d'interdictions. C'est ainsi que sont prohibés les accords ou pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'accorder des droits exclusifs d'importation à une entreprise ou un groupe d'entreprises¹⁴.

D'autres mesures visent à imposer un contrôle, à l'instar du système métropolitain. Le législateur calédonien soumet ainsi à un régime d'autorisation, sous réserve de dépassements de seuils, les concentrations d'entreprises (rachat ou fusions d'entreprises, création d'entreprises communes), ainsi que les opérations de croissance internes dans le secteur du commerce de détail (par notamment création ou extension de surfaces), et veille ainsi à ce que les opérateurs déjà bien implantés ne parviennent à renforcer leurs parts de marché et ne rendent la pénétration, par d'autres opérateurs, encore plus difficile¹⁵.

Enfin, certaines mesures tendent à réprimer les abus de marchés, sur le modèle de règles instituées, pour les DOM-TOM, par la loi relative à la régulation économique Outre-Mer¹⁶. La première consacre un pouvoir d'injonction sur les structures existantes afin de favoriser une déconcentration des marchés. Ainsi, à l'instar du système mis en place dans les territoires et collectivités ultramarins, et alors même que ce pouvoir avait suscité de vives critiques¹⁷, la loi du pays de 2013 permet à l'autorité de la concurrence, d'aller jusqu'à enjoindre de procéder à une cession d'actifs. Le dispositif néocalédonien se veut même plus large que celui consacré dans la loi Lurel (loi qui vise à lutter contre l'avie chère; dans son champ d'application tout d'abord puisqu'il s'applique à tous les secteurs et non seulement à celui du commerce de détail; dans ses conditions de mise en œuvre ensuite puisque si, tout comme la loi de régulation économique d'Outre-mer, il ne requiert que l'existence d'une position dominante et non l'abus d'une position dominante, il présuppose celle-ci « lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises détient dans une zone de chalandise, une part de marché dépassant 25 %, représentant un chiffre d'affaires supérieur à 600 000 F¹⁸ ». La seconde mesure a été consacrée par la loi du pays du 30 septembre 2016. Elle reprend l'habilitation donnée au gouvernement par la loi Lurel de réguler, par arrêté, les marchés de gros de biens et services outre-mer dans une perspective d'y développer la concurrence lorsqu'il apparaît que celle-ci y est limitée, par diverses mesures portant notamment sur l'accès à ces marchés.

14. C. com., art. Lp. 421-2-1.

15. C. com., art. Lp. 431-1 et Lp 432-1.

16. V. Manna S., « Loi de régulation économique Outre-mer : les bases d'un droit de la concurrence ultramarin », *RLC* 2013, n° 35, p. 125 et sv.

17. Bosco D., « Une nouvelle injonction structurelle décomplexée », *Contrat, conc., consom.* 2013, repère 1.

18. C. com., art. Lp. 422-1.

Là encore, le texte se veut d'une application plus large puisqu'il vise non seulement les marchés de gros, mais également les marchés au détail¹⁹.

L'Autorité de la concurrence

Satisfaisant encore aux recommandations de l'autorité métropolitaine de la concurrence qui avait souligné l'importance de la création en Nouvelle-Calédonie d'une autorité administrative indépendante aux pouvoirs étendus, dès lors que celui-ci entendait se doter d'une véritable législation sur la concurrence, les pouvoirs publics ont consacré par la loi du pays du 24 avril 2014 une telle autorité²⁰. Cette initiative a supposé une modification de la loi organique du 19 mars 1999 car celle-ci ne permettait alors que la création d'une instance consultative – ce à quoi s'est employée la loi organique du 15 novembre 2013 -, et la loi du pays précitée a donc consacré cette autorité, en la dotant de réels pouvoirs de contrôle, d'autorisation et de sanction, pour la mise en œuvre de l'ensemble du droit de la concurrence²¹.

Il avait été remarqué à cette date que la Nouvelle-Calédonie s'illustrait en consacrant la première autorité administrative indépendante territoriale, devançant sur ce point la Polynésie française qui, s'était vue autoriser la création d'une telle autorité dès la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011, mais n'y avait pas réussi faute pour son Assemblée d'avoir approuvé le projet de loi portant réglementation de la concurrence qui prévoyait sa création. La Nouvelle-Calédonie se trouve aujourd'hui rattrapée par cette collectivité d'outre-mer qui, après la promulgation de la loi du pays n° 2015-2 relative à la concurrence le 23 février 2015, est désormais dotée de l'autorité polynésienne de la concurrence, alors que la Nouvelle-Calédonie, en reste aujourd'hui dépourvue²².

Manifestation sans nul doute des difficultés à mettre en œuvre une réelle concurrence en Nouvelle-Calédonie²³, sa mise en place dans les textes parachève, il faut le relever, la construction d'un vrai droit local de la concurrence, de nature à encourager l'initiative : les conditions de nature à garantir l'exercice non faussé de la compétition se trouvent en effet préservées. Dans les faits néanmoins, la donne est différente.

19. C. com., art. Lp. 411-3.

20. Tagliarino-Vignal N., « Un droit de la concurrence pour la Nouvelle-Calédonie (2^e partie) », *RLC* 2015, n° 42, p. 101 et sv.

21. C. com., art. Lp. 461-1 et sv.

22. À noter qu'avec cette loi du pays, la Polynésie française se dote également d'un droit de la concurrence dont elle était jusqu'alors dépourvue.

23. V. infra.

Les obstacles à la mise en œuvre d'une réelle concurrence

Comme toutes les économies ultramarines, la Nouvelle-Calédonie souffre de handicaps structurels comme l'insularité, l'éloignement de la métropole ou encore l'étroitesse du marché, qui conduisent à l'émergence de marchés oligopolistiques, voire monopolistiques. La construction d'un droit de la concurrence vise à combattre les effets de ces phénomènes naturels. Toutefois, il y a des obstacles autres qui rendent la tâche compliquée, et qui tiennent, outre à la résistance des mentalités, à la difficulté d'opérer des choix.

Des choix difficiles à opérer

La Nouvelle-Calédonie doit en premier lieu faire face à la promotion d'intérêts antagonistes. Ainsi, si la régulation concurrentielle des marchés est un objectif poursuivi par les autorités calédoniennes, d'autres politiques publiques les animent, elles aussi guidées par les spécificités de l'économie locale, alors qu'elles sont de nature à court-circuiter la défense du processus concurrentiel²⁴. La protection des entreprises locales est ainsi un objectif qui justifie l'adoption de mesures de protection tarifaire prenant la forme de taxes sur les produits importés, ou de mesures visant à limiter les volumes des importations sur certains produits, voire à suspendre celles-ci par des lois dites stop, or un tel objectif ferme le marché à toute concurrence. La volonté de préserver les emplois est de nature également à constituer un frein au combat pour une meilleure concurrence. Il convient de souligner en effet que « le droit de la concurrence n'a pas pour objectif la préservation de l'emploi à court terme, puisqu'il n'a pas vocation à défendre les entreprises en difficulté lorsqu'elles sont moins efficaces, si et dans la mesure où la concurrence joue effectivement par les mérites²⁵ ».

En second lieu, le législateur calédonien présente de réelles difficultés à se départir de l'ancienne pratique réglementaire d'une action sur la fixation des prix et/ou des marges²⁶. La loi du pays du 30 septembre 2016 en fournit d'ailleurs une nouvelle illustration avec l'adoption de l'article 19 qui, afin de garantir la répercussion sur les marges de la suppression de nombreuses taxes à l'occasion de la mise en place de la Taxe générale sur la Consommation, prévoit l'instauration, à défaut d'accords de compétitivité, d'un dispositif de contrôle des prix et des marges par délibération du congrès. Or, l'on sait que cette poli-

24. Santiago J.-M., « Le contrôle des règles de droit économique par l'autorité de la concurrence », *précit.*

25. *Ibid.*

26. Tout comme le législateur national quand il s'agit de lutter contre la vie chère dans les DOM-TOM, V. ainsi Montet Ch. et Venayre Fl., « La loi REOM contre la vie chère en Outremer : une construction difficile entre concurrence et administration des prix », *RLC* 2013, n° 35, p. 131 et sv.

tique du contrôle des prix et des marges peut avoir un effet d'exclusion de certains opérateurs²⁷.

Des mentalités à faire évoluer

Au-delà d'une certaine résignation des habitants des îles qui ont une tendance à prendre l'existence des monopoles comme une fatalité, une résistance des pouvoirs publics doit être constatée, au regard même des principes voulus par la libre concurrence²⁸. Une fois mises en place, les règles de contrôle peuvent en effet apparaître, à rebours de ce qui est recherché, comme un épouvantail à investisseurs en raison du temps pris pour la constitution et l'instruction des dossiers et pénalisant d'autant la réalisation de l'opération dont seule l'immédiateté est source de succès. Le temps pris à la mise en place effective de l'autorité de la concurrence locale n'est-il pas justement la traduction de cette frilosité à aller au bout de l'engagement pris en faveur de la concurrence? Certes, des obstacles demeuraient encore à la consécration effective de cette autorité administrative indépendante territoriale auxquels le législateur national et le législateur calédonien ont remédié: le premier en assouplissant, par la loi organique du 25 avril 2016, les règles d'incompatibilité frappant les membres non permanents de l'autorité autorisant les candidatures des fonctionnaires d'État²⁹; le second en corrigeant les exigences de compétence posées au recrutement du président de l'Autorité, ne requérant de celui-ci de compétences non plus en droit et en économie, mais dans l'un seul de ces deux domaines³⁰. Toutefois, si depuis, des avis de vacance de poste ont été publiés et des candidatures posées, aucune suite n'a été donnée. Dont acte!

Évidemment, il convient de déplorer que cette ultime étape n'ait pas été franchie; d'abord, parce que, on l'a dit, elle donnerait une pleine efficacité à ce droit local nouveau, mais aussi parce que l'existence d'une telle autorité contribuerait à assurer une meilleure diffusion d'une culture de concurrence en Nouvelle-Calédonie, aussi bien vis-à-vis des acteurs économiques que des institutions³¹. Faut-il déduire de cela que la concurrence n'est qu'une utopie dans cette collectivité du bout du monde? Nous ne pouvons nous résoudre à une réponse positive. Gageons toutefois qu'il faudra du temps avant que ce pays s'ouvre à la compétition, pourtant si favorable aux consommateurs.

27. Les deux rapports établis par l'Autorité de la concurrence en 2012 ont d'ailleurs fait apparaître les effets pervers que le contrôle des prix des produits peut avoir sur la durée.

28. Et au-delà de la nécessité de composer avec les autres politiques publiques.

29. LO n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie.

30. C. com. art. Lp. 461-1.

31. Santiago J.-M., « Le contrôle des règles de droit économique par l'autorité de la concurrence », *précit.*

Abstract: The attractiveness of New Caledonia for investors. Competition Law aspects

Competition law, insofar as it aims to promote the establishment of a competitive regulation of the economy, facilitates – and even promotes – the entry of new operators, including foreign ones, into the market. Thus, its level of demand is a strong signal of attraction for investors. New Caledonia now enjoys full competition law in regards to international competition law. Since 2013, it has incorporated into its law the various tools for controlling and regulating markets that characterize the subject matter, and has established an independent administrative authority.

In fact, the situation is different. Like all ultramarine economies, New Caledonia suffers from structural handicaps that lead to the emergence of oligopolistic, even monopolistic markets. The construction of competition law naturally aims to combat the effects of these natural phenomena. There are, however, other obstacles to the difficulty of making choices, in particular in the implementation of public policies. When the protection of local businesses or the preservation of jobs is sought, the defense of the competitive process can only be undermined.

Thus, New Caledonia has not yet taken the step of the effective establishment of the local competition authority. Does this mean that competition remains a utopia in this community? If we are not to accept the affirmative, we must bet that it will take time before this country opens up to competition, yet so favorable to consumers.

De quelques aspects juridiques de l'exploitation minière sous-marine en Polynésie française

Carine David

Maître de conférences en droit public (HDR), université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

À titre liminaire, il convient de préciser que cette intervention s'appuie sur ma participation à une expertise collégiale sur le sujet de l'exploitation minière sous-marine en Polynésie française. Le gouvernement de la Polynésie française et l'État ont en effet conjointement commandité à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) une expertise collégiale sur la question. Cette expertise a été réalisée au cours de l'année 2015 par un collège composé de chercheurs issus de différentes disciplines : géologie, économie, anthropologie, géographie physique, biologie et droit. C'est ainsi qu'en compagnie de mon collègue de l'université de la Polynésie Française Antonino Troianiello, j'ai participé à cette étude pour envisager les aspects juridiques de l'exploitation minière sous-marine en Polynésie française.

La Polynésie française, comme la Nouvelle-Calédonie ou encore Wallis & Futuna, mais également les autres États et territoires du Pacifique possèdent, au niveau des sous-sols de leur domaine maritime, un important potentiel de présence d'hydrocarbures (pétrole, gaz) et de métaux (cobalt, cuivre, manganèse, terres rares). Ces nouvelles ressources représentent des enjeux environnementaux et économiques importants.

Si l'État a conservé une pleine compétence dans le domaine minier à Wallis et Futuna, cette compétence a fait l'objet d'une dévolution quasi complète au profit des deux autres collectivités ultramarines du Pacifique que sont la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. À la différence de la Nouvelle-Calédonie où elle constitue un enjeu économique central du fait d'une exploitation minière terrestre séculaire et intensive, en Polynésie française les

questions minières n'avaient jusqu'à présent pas été regardées comme porteuses d'un développement économique prometteur. La seule activité minière significative, l'exploitation des phosphates à Makatea, a pris fin en 1966.

Néanmoins, l'essor de la question de l'exploitation minière sous-marine dans l'ensemble du Pacifique Sud s'est propagé en Polynésie, suite notamment à ce que l'on appelle « la crise des terres rares¹ ». Depuis quelques années, des permis d'exploration² ont ainsi commencé à être délivrés.

Dans ce cadre, un certain nombre de problématiques juridiques ont été soulevées. Nous en évoquerons certaines dans cette communication.

Nous nous intéresserons d'abord à la question sensible et complexe de la répartition des compétences en la matière afin de déterminer qui de l'État ou de la Polynésie française est compétent pour réglementer et gérer l'exploitation des ressources minérales sous-marines. Cette question traitée, il s'agira de s'interroger sur la nécessaire évolution du droit polynésien si la décision était prise de se diriger vers une exploitation minière sous-marine en Polynésie française, pour prévoir un encadrement de l'activité.

La délicate question de la répartition des compétences en matière d'exploitation minière sous-marine

Le terme « délicat » a été choisi sciemment pour exprimer à la fois la complexité technique de la question mais également sa sensibilité politique. La polémique soulevée par l'Union Pour La Démocratie (UPLD) après la restitution de l'expertise collégiale de l'IRD en début d'année 2016 montre la grande sensibilité politique du sujet, tant l'exploitation minière sous-marine est considérée par certains comme un enjeu de souveraineté, en ce qu'elle pourrait représenter une voie d'émancipation économique, objet de spéculations politiques. L'objet de cette présentation n'est pas de pénétrer dans la dimension politique de l'exploitation minière sous-marine en Polynésie mais bien d'esquisser une réponse juridique à la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française.

On le sait, la Polynésie française est désormais une collectivité d'outre-mer (COM) dont l'organisation particulière est régie par la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie³. Ce statut d'autonomie confère à la Polynésie française des prérogatives très étendues par l'attribution d'une compétence de droit commun. Parmi ces compétences, figure la réglementation des activités minières, et par conséquent l'éventuelle exploitation minière sous-ma-

1. Même si, nous le verrons, en réalité concernant la Polynésie, ce ne sont pas nécessairement les terres rares qui font le potentiel minier du territoire.

2. Voire d'exploitation en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

3. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF* du n° 52 du 2 mars 2004 page 4183.

rine, laquelle peut être considérée comme conséquente puisqu'elle s'étend à l'exploitation des ressources de la zone économique exclusive^{4, 5}.

Dès lors, pourquoi présenter cette problématique juridique comme délicate alors qu'elle paraît somme toute d'une limpidité déconcertante pour qui connaît la complexité des questions liées au partage de compétences entre l'État et ses collectivités ultramarines les plus autonomes ?

Parce que, comme souvent, un grain de sable vient gripper la machine puisque la compétence minière de la Polynésie est assortie d'une réserve : la compétence résiduelle de l'État concernant les « matières premières stratégiques ».

En effet, d'une part, le Code minier national contient des dispositions réaffirmant la compétence minière de l'État dans l'ensemble de l'outre-mer s'agissant des matières premières stratégiques⁶. D'autre part, la référence aux « matières premières stratégiques » figure expressément à l'article 14 de la loi organique statutaire comme limite à la compétence de droit commun de la Polynésie française.

Afin de déterminer la portée de la compétence de la Polynésie française en matière d'exploitation minière sous-marine, il convient donc d'identifier ce que recouvre la notion de « matières premières stratégiques » et de déterminer si les sols sous-marins de la zone économique exclusive polynésienne contiennent de tels minerais.

Répondre à ces deux interrogations s'avère d'emblée problématique car non seulement la définition de la notion de « matières premières stratégiques » reste incertaine mais la connaissance des fonds marins polynésiens est par ailleurs très parcellaire, du fait du faible nombre d'expéditions organisées pour acquérir des données.

4. Notons qu'au-delà de la limite de la ZEE, et en cas d'extension du plateau continental, ce n'est pas la Polynésie française mais l'État qui serait compétent pour l'exploration et l'exploitation de l'ensemble des ressources naturelles du sol et du sous-sol du plateau continental étendu. Une modification de la loi organique statutaire pourrait le cas échéant prévoir une compétence de la Polynésie française.

5. L'article 47 de la loi statutaire dispose en effet que : « La Polynésie française régit et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux sus-jacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux. »

6. Un chapitre est notamment consacré à la Polynésie française intitulé « Dispositions applicables à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des matières premières stratégiques » dont l'article L 671-1 dispose : « La prospection, la recherche et l'exploitation des matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux, et lorsque les gîtes de ces matières premières sont situés dans le sous-sol du plateau continental ou de la zone économique exclusive adjacent à la Polynésie française ou existent à leur surface, le transport par canalisation de ces matières premières sont soumis aux dispositions du livre 1er et des livres III à V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité. »

La liste des « matières premières classées stratégiques » figure dans une décision du 14 avril 1959⁷. Cette décision cantonne les « matières stratégiques » aux substances nécessaires à l'énergie atomique (hélium, uranium, thorium, béryllium, lithium et leurs composés) et aux hydrocarbures liquides et gazeux. Alors que la liste ainsi fixée avait vocation à être révisée en fonction de la conjoncture internationale, elle ne l'a jamais été.

En tout état de cause, on peut considérer qu'en l'état actuel de cette liste et des minerais identifiés dans les fonds marins polynésiens, la compétence résiduelle de l'État ne trouve pas à s'exprimer. Néanmoins, la décision de 1959 déterminant la liste des « minerais stratégiques » souffre d'un vice dans la mesure où elle a été signée par le général de Gaulle en sa qualité de président de la Communauté, alors qu'il aurait dû agir en sa qualité de président de la République. Dès lors, on le voit, la base juridique sur laquelle repose la répartition des compétences dans le domaine qui nous intéresse est fragile puisqu'elle pourrait être contestée pour incompetence de l'auteur de l'acte par le biais d'une exception d'illégalité. Elle est d'autant plus fragile que ce moyen étant considéré par le juge administratif comme étant d'ordre public⁸, tout litige concernant cette question pourrait donner lieu à une décision juridictionnelle constatant l'illégalité de cet acte réglementaire.

Par ailleurs, et surtout, cela signifie que l'État français peut, quand il le souhaite, intervenir par la voie réglementaire, pour modifier unilatéralement la liste et ainsi faire évoluer le périmètre de sa compétence et par voie de conséquence réduire d'autant celui de la Polynésie française.

Pour prévenir une telle tentation, une proposition de loi organique a été déposée en 2012 au Sénat par le sénateur polynésien indépendantiste Richard Tuheiava visant à remettre en cause la compétence résiduelle de l'État en Polynésie française sur le fondement de la maîtrise par cette collectivité de son développement⁹. Selon l'exposé des motifs de cette proposition de texte, la notion de « matières premières stratégiques » est obsolète et « rien ne permet de justifier davantage une telle sphère d'exclusivité de l'État couvrant les « matières premières stratégiques » dans ces collectivités ». Cette proposition n'a néanmoins jamais été adoptée.

Pourtant, comme cela était souligné dans l'expertise collégiale de 2015 : « Dans un environnement ultramarin où la légitimité de sa présence reste fragile et s'inscrit dans un cadre géopolitique très complexe, il n'est pas certain que

7. Décision du président de la Communauté du 14 avril 1959 fixant la liste initiale des matières premières classées stratégiques, *JORF* du 18 avril 1959, p. 4292.

8. Voir par exemple Conseil d'État, 26 septembre 2008, n° 294021.

9. Proposition de loi organique n° 473 du 9 mars 2012 relative à l'actualisation de certaines dispositions du statut d'autonomie de la Polynésie française en matière de développement durable et endogène, et à l'actualisation de certaines dispositions du code minier national.

l'État ait intérêt à laisser se perpétuer une quelconque ambiguïté sur l'étendue de ses compétences¹⁰. »

Suite aux débats occasionnés par les résultats de l'expertise, la ministre des Outre-Mer a tenu à clarifier la position de l'État dans un courrier daté du 18 novembre 2015. La ministre confirme la liste des minerais concernés auxquels sont ajoutés, en application de l'article R. 1333-1 du Code de la défense, des éléments essentiels pour la France : le plutonium, l'uranium, le thorium, le deutérium, le tritium et le lithium. Pour la ministre, « ni les terres rares, ni les nodules polymétalliques ne rentrent donc dans le champ des « matières premières stratégiques¹¹ ». En conclusion, pour l'État, la Polynésie est compétente en matière d'exploration et d'exploitation de ces ressources minières sous-marines.

En effet, il convient de préciser que les expertises géologiques tendent à conclure que la potentielle richesse des sols sous-marins polynésiens ne réside pas dans les terres rares, mais plutôt dans le manganèse et le cobalt¹², lesquels ne sont définitivement ni inclus dans les terres rares, ni dans les minerais stratégiques.

Au-delà, on pourrait soulever une autre difficulté s'agissant de la détermination du titulaire de la compétence dès lors que les fonds marins recèleraient à la fois des matières premières qualifiées de stratégiques et d'autres qui ne le sont pas. Les modalités d'exercice d'un tel concours de compétences entre l'État et la Polynésie paraissent difficiles à établir.

Quoi qu'il en soit, la compétence de la Polynésie française trouvant à s'exprimer, il y a lieu de s'interroger sur la portée de la nécessaire évolution du droit polynésien, afin d'encadrer l'exercice d'une activité dont l'impact environnemental serait indéniable.

L'encadrement de la gestion de l'activité minière sous-marine

Il serait en effet nécessaire, en cas de développement de l'activité minière sous-marine, d'adapter le droit du travail, le droit fiscal et bien sûr le droit de l'environnement pour garantir la protection de la biodiversité benthique.

À cet égard, force est de constater que le droit polynésien n'est pas outillé pour garantir une activité minière sous-marine respectueuse de l'environnement.

En effet, le Code minier de Polynésie française contient peu de dispositions (14 pages), ce qui est symptomatique de la faiblesse de l'activité minière sur ce

10. Le Meur P.-Y., Cochon P., David C., Géronimi V., Samadi S. (coord.), 2016 – *Les ressources minérales profondes en Polynésie française*. Marseille, IRD Éditions, coll. Expertise collégiale.

11. http://www.tahiti-infos.com/Terres-rares-La-Polynesie-est-competente-en-matiere-d-exploration-et-d-exploitation-George-Pau-Langevin_a140743.html

12. Le Meur P.-Y., Cochon P., David C., Géronimi V., Samadi S., 2016, *op. cit.*

territoire. En tout état de cause, ces dispositions ne sont pas adaptées à une activité minière sous-marine.

De même, le droit de l'environnement polynésien se révélerait certainement insuffisant et inadapté même si un certain nombre de dispositions pourraient se révéler utiles¹³. Il serait dès lors nécessaire de faire évoluer le droit local pour prendre en compte les contraintes et conséquences d'une telle activité sur l'environnement.

Surtout, il paraît par ailleurs essentiel de proposer la mise en place d'une autorité administrative indépendante, à même de garantir une délivrance impartiale et raisonnée des permis d'exploration et d'exploitation.

Dans ce cadre, la réflexion sur la création d'une autorité indépendante doit porter non seulement sur le rôle de cette autorité mais également sur ses relations avec les pouvoirs publics.

Les Cook et les Tonga, qui restent aujourd'hui les seuls États à avoir mis en place une législation dédiée à la question de l'exploitation minière sous-marine, respectivement en 2009¹⁴ et 2014¹⁵, ont mis en place une telle autorité. Néanmoins, sous couvert d'une appellation laissant penser que de telles autorités sont indépendantes de l'organe exécutif, le rôle et le statut qui leur sont conférés permettent plutôt de les qualifier d'agences, rattachées au Gouvernement, dont on peut certainement discuter la réelle autonomie par rapport aux pouvoirs publics. L'autorité tongienne ne paraît pas devoir retenir l'attention dans la mesure où elle est matérialisée en la personne du ministre en charge du secteur minier sous-marin lui-même, assisté d'un responsable exécutif et d'agents du ministère¹⁶ et ne bénéficie donc d'aucune autonomie vis-à-vis du gouvernement tongien.

L'autorité des fonds marins des Îles Cook pour sa part peut apparaître plus intéressante au premier abord. Pourtant, et alors qu'elle est souvent citée en référence, la *Cook Island Seabed Minerals Authority*, mise en place en juin 2012 par le gouvernement des Îles Cook, ne jouit pas d'un statut lui permettant de véritablement jouer le rôle qui lui est alloué par les textes, à savoir de « développer et mûrir la réflexion sur l'exploitation des fonds marins et de réguler le secteur afin d'optimiser les profits pouvant être tirés de cette activité par l'État et les populations, tout en tenant compte des considérations sociales et environnementales¹⁷ ».

Dotée de la personnalité morale, cette autorité, qualifiée d'agence gouvernementale par le *Seabed Minerals Act* de 2009¹⁸, est dirigée par un commissaire,

13. On pense particulièrement aux dispositions relatives aux espaces et aux espèces protégées.

14. *Cook Islands Seabed minerals Act*, 2009.

15. *Tonga Seabed minerals Act*, 2014.

16. *Seabed minerals Act*, 2014, Part 2 – *The Tonga Seabed minerals Authority*.

17. Pour plus d'informations sur cette autorité, se reporter à son site Internet : <http://www.seabedmineralsauthority.gov.ck/>

18. *Seabed minerals Act*, 2009, Part 1.3. – *Cook Islands Seabed minerals Authority*.

nommé par le ministre en charge du secteur, en concertation avec le gouvernement. Son mandat est d'une durée de trois ans maximum et est renouvelable. Il peut être mis fin à son mandat en cas d'incompétence, d'incapacité, de négligence ou de faute. Il est responsable de ses actions devant le ministre. Il est assisté de fonctionnaires et peut solliciter le concours de consultants extérieurs.

Le statut de cette autorité dénote néanmoins une dépendance non négligeable par rapport au gouvernement dont il émane. En effet, au-delà des intentions, il apparaît que les garanties nécessaires à une véritable indépendance dans la prise de décision ne sont pas présentes dans les dispositions relatives à l'autorité.

En effet, si l'on s'intéresse d'abord au statut du commissaire qui dirige la *Cook Islands Seabed Minerals Authority*, il apparaît que celui-ci ne peut être considéré comme jouissant d'une véritable autonomie dans la prise de décision. La durée de son mandat (trois ans) et la possibilité de son renouvellement ne peuvent par exemple pas être considérées comme répondant aux exigences d'indépendance qui nécessitent au contraire des mandats longs (six à neuf ans) et non renouvelables. Par ailleurs, l'absence d'inamovibilité du commissaire durant son mandat accentue cette carence, d'autant que les motifs permettant de terminer son mandat de manière anticipée couvrent un champ de possibilités très large du fait de son imprécision. Enfin, la nomination du commissaire par l'autorité exécutive ne peut pas garantir l'indépendance du commissaire, que seule une désignation par l'autorité législative à la majorité qualifiée est généralement considérée comme garante d'indépendance.

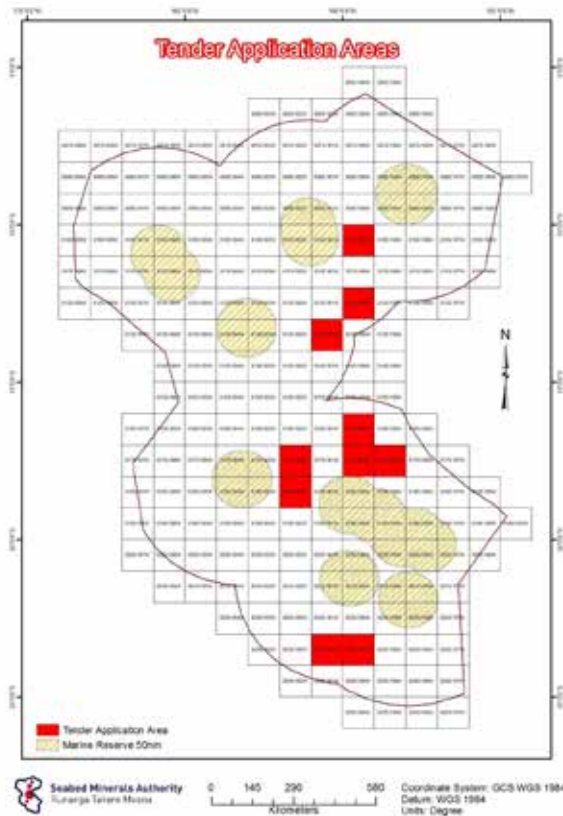
Les mêmes réserves peuvent être formulées à l'égard de la composition du Conseil d'administration de l'agence, présidé par une personnalité là encore désignée par le ministre en charge du secteur minier sous-marin et composé du commissaire, de cinq membres représentant les communautés et d'autres membres, dont le nombre n'est pas défini, pour un mandat de trois ans.

Enfin, des objections similaires peuvent être émises eu égard aux pouvoirs de l'autorité, lesquels sont assez largement mis sous tutelle du gouvernement des Îles Cook même si, contrairement à la législation tongienne, la délivrance des permis n'est pas soumise à une validation par le gouvernement des Cook.

On le voit, la mise en place d'une autorité véritablement indépendante nécessite de tenir compte d'un certain nombre d'éléments dont le statut juridique de l'autorité et de ses membres constitue un point central.

Dans ce cadre, la forme juridique pertinente qui semble s'imposer est l'autorité administrative indépendante, dans la mesure où l'objet d'une telle autorité est justement de déconnecter la prise de décision du pouvoir exécutif dans des secteurs sensibles, notamment d'un point de vue économique. En effet, l'objet d'une autorité administrative indépendante, qui constitue un organe administratif pouvant être doté de la personnalité morale, est d'agir au nom de la collectivité et de disposer d'un réel pouvoir, y compris réglementaire si besoin, sans pour autant être sous l'autorité directe du gouvernement.

Le Conseil d'État s'est prononcé sur la possibilité pour la Polynésie française de créer des autorités administratives indépendantes dans un avis du 17 novembre 2009¹⁹. Le Conseil d'État considérait alors que « seule une modification de la loi organique permettant aux autorités de Polynésie française de doter une autorité distincte du conseil des ministres, du président de la Polynésie française et de l'Assemblée de pouvoirs propres dans le domaine des télécommunications, ne procédant pas d'une délégation de l'exécutif, permettrait à ces autorités d'instituer une véritable autorité administrative indépendante dans le domaine des télécommunications ».



En conséquence, la loi organique statutaire de Polynésie française a été modifiée sur ce point en 2011²⁰ et il a été inséré un article 30-1 qui dispose que : *La Polynésie française peut, pour l'exercice de ses compétences, créer des autorités administratives indépendantes, pourvues ou non de la personnalité morale, aux*

19. Conseil d'État, avis n° 383075 du 17 novembre 2009.

20. LO n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, *JORF* du 3 août 2011, p. 13225.

fins d'exercer des missions de régulation dans le secteur économique. L'acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » créant une autorité administrative indépendante en définit les garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité. Il peut lui attribuer, par dérogation aux dispositions des articles 64, 67, 89 à 92 et 95, un pouvoir réglementaire ainsi que les pouvoirs d'investigation, de contrôle, de recommandation, de règlement des différends et de sanction, strictement nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

On le voit, la possibilité de créer de telles autorités est limitée par le législateur organique au secteur économique. De ce point de vue, il nous semble assez évident que la création d'une autorité administrative indépendante dans le secteur des activités minières sous-marines pourrait être considérée comme relevant du secteur économique et est donc tout à fait envisageable.

En conclusion, on peut considérer que si les autorités polynésiennes devaient décider de développer une activité minière sous-marine dans la zone économique exclusive, il apparaît que celles-ci devront mettre en place un cadre réglementaire sur les minéraux des fonds marins et articuler politiques minières, environnementales et de la mer.

Ainsi, à titre d'exemple, aux îles Cook, l'État s'est réservé la possibilité d'exclure de l'exploitation minière une réserve d'une partie des minéraux des fonds marins à des fins stratégiques nationales (voir figure 1). Cela permet de concevoir des arrangements spécifiques avec les entreprises exploitantes, dans l'intérêt national des Îles Cook. Un tel mécanisme peut être rapproché de la mise en réserve technique opérée par les provinces en Nouvelle-Calédonie s'agissant de zones à potentiel minier et est tout à fait transposable en Polynésie.

En conclusion, on peut certainement affirmer que :

une des questions sensibles sera donc de minimiser les impacts d'une exploitation minière et de les rendre viables avec d'autres activités (pêche, protection de la biodiversité). Cela impliquera sans doute un schéma directeur de la zone économique exclusive polynésienne ou a minima un zonage des espaces permettant à chaque secteur d'y exercer en minimisant les risques pour les autres activités²¹.

Abstract: Some legal aspects of underwater mining in French Polynesia

The issue of underwater mining in the Pacific has been strongly development in recent years. It is therefore quite natural that the authorities of French Polynesia began to question the possibility of engaging in the mining of seabed in the Polynesian exclusive economic zone. In this context, multidisciplinary collegial expertise was carried out at

21. Bambridge T., David C., Le Meur P.-Y., Expertise collégiale IRD : *Les ressources minérales profondes en Polynésie française*. II-6. Dispositifs d'administration, *op. cit.*, p. 325.

the instigation of the French Polynesian Government and the French State in order to have tools for decision-making.

If this expertise explores the geological, economic, technological, biological or anthropological aspects of the development of such an activity, it also focuses on the legal framework within which it might be involved.

In addition to the delicate question of the division of powers in this area between the State and French Polynesia, the need to legally frame an activity that significantly impacts the environment implies an evolution of the normative corpus both as regards mining law and the law of the environment. Above all, such an activity should be institutionalized through the creation of a dedicated independent administrative authority. In this regard, the examples of Tonga and the Cook Islands will be mobilized to determine the contours of this authority.

Autonomies politiques et dépendances économiques en Océanie

Klaus-Gerd Giesen

Professeur de science politique, université Clermont Auvergne

Introduction

Le présent texte vise à évaluer les marges de manœuvre postcoloniales des États insulaires d'Océanie face aux puissances mondiales ou régionales, aux organisations internationales et à d'autres acteurs politiques internationaux. Il s'agira d'analyser comment un certain nombre de dépendances économiques à la fois réduisent leurs autonomies sur le plan externe et structurent véritablement leur système politico-économique interne. L'accent sera donc mis sur la double articulation entre les sphères politique et économique, endogène et exogène.

Le discours dominant émanant des chercheurs universitaires et des acteurs politiques internationaux est récurrent : sur le plan économique les États insulaires seraient tous – certes à des degrés divers – victimes de leur isolement géographique et éloignement de leurs marchés d'exportation ; du faible volume de leur population et, partant, de leur marché interne ; des dotations factorielles très limitées ; d'une offre de biens échangeables en gamme restreinte ; d'une dépendance externe forte qui augmente la volatilité du processus de croissance ; d'un risque-pays important en raison de l'exposition aux risques sismiques et cycloniques qui accroît les coûts d'assurance et de réassurance et réduit l'attractivité pour les investissements directs étrangers ; de l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle en raison de la dispersion de l'espace national ; des relations privilégiées avec les anciennes tutelles politiques ; d'une grande

vulnérabilité face aux désastres naturels et changement climatique ; de la faible diversification des activités, et du coût d'accès aux ressources extérieures¹.



Graphique 1 : PIB par tête par habitant.

La confluence de tous ces facteurs maintiendrait l'Océanie insulaire dans la pauvreté et empêcherait son développement économique². Elle a également engendré la notion de région ultrapériphérique dans le système capitaliste mondial qui fait l'objet d'une attention particulière sur la scène internationale. Les économistes mobilisent les modèles MIRAB, TouRab, SITE et PROFIT pour la conceptualiser. Les politiques nationales et internationales d'aide au développement s'inspirent fortement de ce discours de victimisation, façonnant des programmes pour la catégorie ainsi spécifiquement créée de Petits États Insulaires en Développement (PEID), tel que celui de *Pacific Possible* de la Banque mondiale, tout comme des accords commerciaux préférentiels non-réciproques. Une telle vision victimisante, paternaliste et fataliste du sous-développement, n'est pas entièrement fautive, mais peut et doit néanmoins être différenciée.

Les dépendances monétaires et d'endettement

Cette première sphère de dépendance reste difficilement évitable. Laisser librement flotter leurs devises nationales sur le marché des changes FOREX n'est tout simplement pas une option pour les petites économies en voie de dévelop-

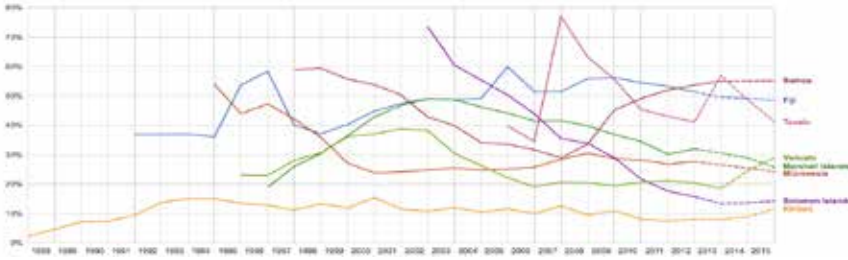
1. Angeon V. et Hoarau J.-F., « Introduction. Les petites économies insulaires : un monde à part entière? », *Région et Développement*, n° 42, 2015, p. 6 ; Logossah, K., « Introduction. Les petites économies insulaires : quelle spécificité? », *Revue d'Économie régionale & urbaine*, vol. 1, 2007, p. 3-11. Une vue plus nuancée a été récemment proposée par : Blancard, S. et Hoarau, J.-F., « Les petites économies insulaires en développement. Des territoires particulièrement vulnérables sur le plan économique? », *Revue économique*, vol. 67, n° 1, 2016, p. 117-142.

2. Dehoorne O., « Les petits territoires insulaires : positionnement et stratégies de développement », *Études caribéennes* n° 27-28, avril-août 2014, URL : <http://etudescaribeennes.revues.org/7250>.

pement, notamment en raison des probables vagues spéculatives que ne manqueraient pas de déclencher contre elles de puissants acteurs financiers transnationaux, à l'instar des fonds spéculatifs. Le cas échéant, elles provoqueraient une volatilité énorme et nuisible. Cependant, arrimer de façon irréversible sa monnaie à une seule devise étrangère, voire introduire celle-ci sur son territoire, induit un manque flagrant de flexibilité monétaire et une trop grande dépendance à l'égard des politiques monétaires menées par les banques centrales, en l'occurrence des États-Unis ou de l'Australie. Car, il est vrai que la majorité des États insulaires d'Océanie a opté pour les solutions de facilité soit d'un simple *peg* vis-à-vis du dollar américain ou du dollar australien, soit de faire circuler ceux-ci en tant que devises nationales sur leurs territoires respectifs, ce qui revient pour ainsi dire au même. Cela signifie un abandon complet et volontaire de la souveraineté monétaire.

Nettement plus flexible, et dégageant une plus grande marge d'autonomie en matière de politique monétaire, est la pratique adoptée notamment par Fidji, Tonga, Vanuatu et Samoa (depuis 2009) : définir un *peg* pondéré et surtout ajustable vis-à-vis un panier de plusieurs devises étrangères. En particulier en temps de grave crise économique ou de volatilité défavorable d'une des devises du panier, la banque centrale peut modifier la composition et la pondération de l'ensemble de référence. Le résultat d'une telle décision souveraine peut être plutôt positif, comme l'a montré l'action de recomposition du panier de référence par la Reserve Bank de Fidji en 2009, au début de la récente crise économique mondiale, ce qui a permis de renouer dès l'année suivante avec la croissance. À l'opposé, l'expérience de Kiribati, Tuvalu et Nauru fut traumatisante lorsque leur devise nationale respective – le dollar australien – s'est appréciée entre mi-2007 et fin 2009 de 43 % vis-à-vis des autres devises fortes du système monétaire international, handicapant les exportations et le tourisme. À condition d'avoir suffisamment d'expertise, ou de se faire aider en la matière par des organisations internationales ou régionales, la voie royale réside donc dans la définition d'un panier monétaire de référence évolutif et ajustable pour piloter l'économie locale en fonction de ses intérêts propres, et pour être monétairement moins vulnérable³. Ne pas y avoir recours signifie se priver délibérément d'un important levier de politique économique.

3. Le constat vaut par ailleurs également pour la zone du Franc Pacifique. Voir : Giesen K.-G., « Les États insulaires d'Océanie dans l'économie politique internationale », in Faberon J.-Y., et al. (dir.), *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, vol. 2, Aix-en-Provence, PU d'Aix-Marseille, 2011, p.. 521-530.



Graphique 2: Dette publique/PIB, établi à partir de données du FMI.

Sur le front de la dette publique la situation se présente différemment : puisque les prêteurs privés font figure d'exception, les micro-États de la région dépendent presque entièrement des prêts consentis par d'autres États (dette bilatérale), ou par le FMI et la Banque mondiale (dette multilatérale), et subissent de ce fait leurs conditionnalités hautement politiques. Le cas de Samoa est exemplaire à cet égard : environ la moitié de la dette publique (495 millions \$ US) est bilatérale, dont la majeure part un prêt du Gouvernement japonais, et l'autre moitié (549 millions \$ US) une dette multilatérale auprès de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement⁴. Dans le cas d'un prêt bilatéral cela peut par exemple se traduire par l'utilisation téléguidée des votes des États insulaires à l'Assemblée générale des Nations unies, l'une des très rares ressources diplomatiques dont ils disposent. Elle explique le nombre surprenant de représentations permanentes auprès du siège de l'ONU à New York, alors que très peu d'ambassades existent par ailleurs dans le monde. Quant à la dette multilatérale, elle entraîne presque toujours des programmes d'ajustement structurel que l'on impose depuis Washington aux gouvernements et parlements nationaux, signifiant une perte partielle de souveraineté nationale. Toutefois, le niveau d'endettement des îles reste pour l'instant tout à fait modéré, car l'aide au développement est souvent privilégiée pour des raisons politiques internes (voir plus bas).

Le changement climatique et le manque d'expertise

De toute évidence, le changement climatique va avoir des répercussions extraordinaires sur l'autonomie politique et le développement économique de la plupart des États insulaires. Les effets adverses du changement climatique, de l'élévation du niveau de la mer et des événements météorologiques extrêmes représentent des risques considérables à moyen et long terme. À l'échelle planétaire, les îles du Pacifique Sud seront parmi les espaces les plus sévèrement

4. Samoa Bureau of Statistics, *Government Finance Statistics*, 28 September 2016, p. 7.

impactés par la hausse attendue du niveau marin de 50 cm à un mètre d'ici à 2100, alors que leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre a toujours été négligeable. Il y aura des impacts sur les infrastructures, les établissements humains et les ressources des zones côtières, sur la biodiversité tant marine que terrestre ainsi que sur les ressources en eau dans de nombreuses îles, sur l'agriculture et sur le tourisme (deux piliers des économies insulaires), ainsi que sur la santé humaine. En d'autres termes, le changement climatique constitue une contrainte majeure supplémentaire au développement durable des petits États et territoires insulaires⁵.

Il n'est pas aisé de faire des projections fiables quant aux évolutions qui doivent être anticipées dans chacun des territoires insulaires. En effet, il existe parmi les petits États insulaires une très grande diversité des contextes spécifiques. Cela signifie que les impacts seront probablement variables d'un pays à un autre, voire d'une île à une autre, pour une même manifestation des changements climatiques⁶. Cela rend indispensable d'intégrer les stratégies et les actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques dans l'ensemble des stratégies nationales et locales. Cependant, la grande majorité des États insulaires d'Océanie ne disposent pas des expertises et infrastructures requises pour faire face aux défis parfois existentiels, et dépendent presque entièrement de l'aide fournie par l'étranger⁷. Notamment le Commonwealth, la Banque mondiale, et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) à Nairobi, leur apportent une coopération appréciée.

Le phénomène engendre parfois des décisions politiques difficiles, comme celle du président Anote Tong de Kiribati dont le Gouvernement a acquis 2 200 hectares de terrain sur l'île fidjienne de Vanua Levu, et a commencé dès avril 2013 à motiver les quelque 100 000 citoyens de Kiribati pour qu'ils évacuent simplement les îles⁸. En 2014 Tong déclare au magazine *The New Yorker* que « selon les projections, dans ce siècle l'eau sera plus élevée que le point le plus élevé de nos terres⁹ ». L'exemple démontre à quel point les élites politiques de certains États insulaires dépendent entièrement, pour ce qui est de décisions politiques tout à fait cruciales pour l'avenir de leurs nations, de l'expertise étrangère. Parfois celle-ci doit être achetée, au prix fort, à des firmes de

5. Mimura N., L., *et al.*, « Small islands », in M.L. Parry, M.L., *et al.*, (dir.), *Climate Change 2007 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, p. 687-716.

6. Bouchard C., *et al.*, « Les petits États et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 3, décembre 2010, URL : <http://vertigo.revues.org/10634>

7. Lallemand H., *Assistance environnementale et changements climatiques dans le Pacifique Sud*, Paris : L'Harmattan, 2016.

8. « Kiribati : A Nation Going Under », *The Global Mail*, 15 April 2013.

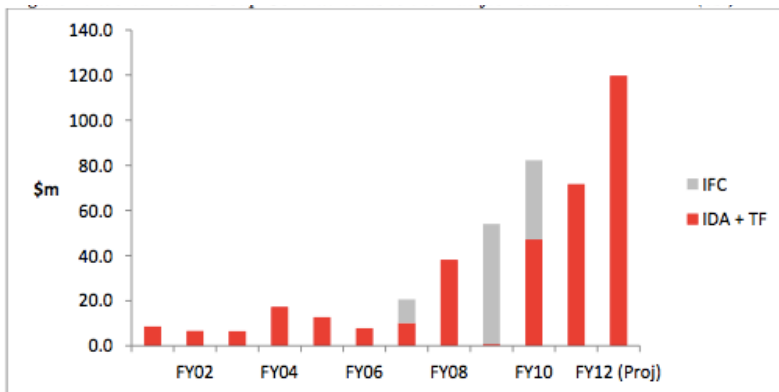
9. Morais B., « President Tong and His Disappearing Islands ». *The New Yorker*, 8 juin 2014.

consulting, même en dehors de la sphère spécifique de l'adaptation au changement climatique. Ici l'autonomie politique se réduit considérablement.

Autonomie politique et dépendance à l'égard de la rente

Il est un domaine où l'autonomie politique vis-à-vis de l'étranger reste singulièrement restreinte, et la dépendance économique d'autant plus grande, parce que les élites politiques y voient aussi leur intérêt propre : celui de la rente. Celle-ci, bien étudiée par les économistes depuis le début des années 1990¹⁰, est partout présente, mais prend diverses formes. Sur le plan économique, elle engendre le plus souvent la fameuse maladie hollandaise.

En tout premier lieu, il y a naturellement l'aide au développement. En termes de PIB, les États insulaires les plus pauvres, à l'instar des Îles Solomon, en reçoivent proportionnellement davantage que les pays qui s'en sortent un peu mieux, tels que Fidji¹¹. Dans le cas de Solomon, l'aide de la seule Banque mondiale est actuellement presque neuf fois plus élevée qu'en 2008, pour atteindre plus de 78 millions \$ US¹². Il est intéressant à noter qu'en 2012 le budget de la Fédération de Micronésie a été financé à hauteur de 38 millions \$ US par la ponction fiscale, et pour 140 millions \$ US par de l'aide, essentiellement américaine¹³.



Graphique 3.
Source: Banque mondiale.

10. Par exemple : Poirine B., « Le développement par la rente dans les petites économies insulaires », *Revue économique*, vol. 44, n° 6, 1993, p. 1169-1199.

11. Par exemple, Samoa a reçu en 2016 45,4 millions dollars américains d'aide au développement dont une partie importante a été consacrée à la construction d'une autoroute : Samoa Bureau of Statistics, *Government Finance Statistics*, 28 septembre 2016, p. 4.

12. World Bank (IDA and IFC), *Performance and Learning Review of the Country Partnership Strategy for Solomon Islands*, Washington, August 5, 2016.

13. Source: World Bank (IDA and IFC), *Country Partnership Strategy for the Federated States of Micronesia*, 30 April 2014, p. 9.

Tous les États de la région, à des degrés divers, sont sous perfusion d'autres États ou d'organisations internationales multilatérales.

Notamment la Banque mondiale apporte une importante aide aux pays les plus démunis. Sur le plan bilatéral on note, outre une forte présence américaine, australienne et néo-zélandaise, une concurrence accrue entre la Chine populaire et Taïwan. En effet, Taïwan parvient pour l'instant encore à maintenir, à peu de frais, des relations privilégiées, y compris sur le plan diplomatique, avec un certain nombre d'États insulaires. Elle est, par exemple, la seule à entretenir une ambassade à Nauru et à Tuvalu, mais Beijing, réservant son aide au développement, réputée être efficace sur le terrain, aux seuls États ayant noué des liens diplomatiques officiels avec elle, reste en embuscade et déploie tout son charme et toute sa séduction financière. Celle-ci englobe notamment l'absence de toute conditionnalité politique en termes de « bonne gouvernance » (transparence, *accountability*, démocratie, État de droit, etc.¹⁴), ce qui, à terme, peut s'avérer fort intéressant pour certaines élites politiques insulaires qui ne voient pas toujours d'un bon œil les exigences des puissances occidentales et des organisations économiques internationales en la matière. Il est à parier que, ne serait-ce que par son aide bilatérale, la Chine populaire va pouvoir avancer quelques pions supplémentaires dans l'océan Pacifique, du moins à moyen terme.

Elle y agit depuis des décennies comme puissance régionale, et désormais comme puissance mondiale, avec toute l'ambition et l'hégémonie qui l'accompagnent¹⁵. Ainsi, elle est déjà le troisième bailleur bilatéral de fonds en Micronésie (après les États-Unis et le Japon) – où la rente, tous pays donateur confondus, atteint jusqu'à 80 % du budget annuel de l'État – et à Samoa (après l'Australie et le Japon)¹⁶. Aux Îles Marshall la situation est quasiment identique (70 % du budget annuel de l'État), sauf que Taïwan remplace ici pour l'instant encore la Chine populaire.

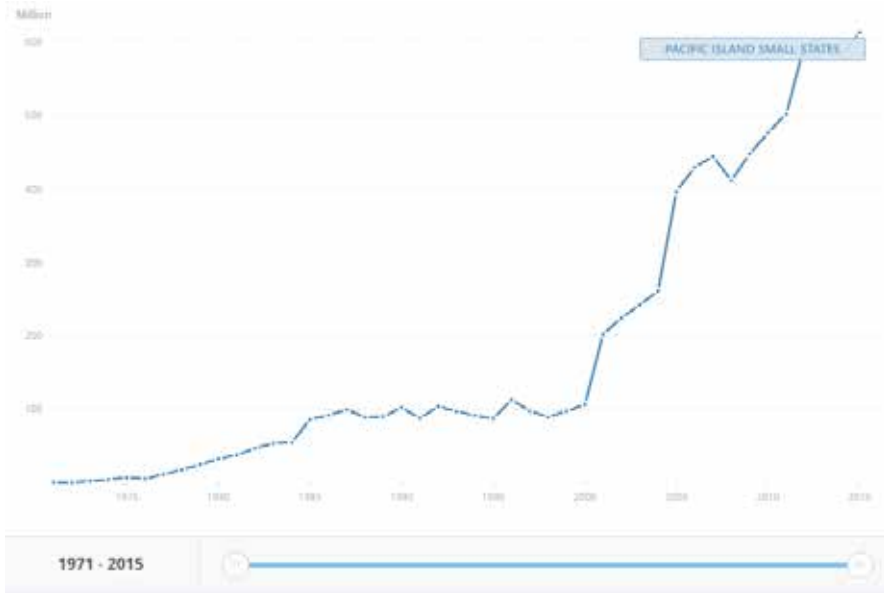
Les transferts d'argent de la diaspora constituent une autre forme de rente indispensable au système économique de nombreux États d'Océanie. En particulier, Samoa, Kiribati, Tuvalu et Fidji en dépendent lourdement pour quelque peu atténuer les effets de la faiblesse des prestations sociales en cas d'aléas de la vie (chômage, vieillesse, maladie, etc.). La fonction politique des transferts réside donc dans l'allègement du budget gouvernemental, mais elle crée aussi une forte inégalité sociale entre les citoyens disposant d'un accès privé, le plus souvent familial, aux ressources de la diaspora et ceux qui n'en disposent pas ou peu. Sociologiquement parlant, les *remittances* (envoi d'argent de la diaspora)

14. Devoue E., « Bonne gouvernance et insularité », *Études caribéennes*, vol. 27-28, avril-août 2014, URL : <http://etudescaribeennes.revues.org/6784>

15. Powles M., « The Regional Security Environment and Architecture in the Pacific Island Region », in Azizian, R. Cramer, C. (dir.), *Regionalism, Security, & Cooperation in Oceania*, Honolulu : Asia-Pacific Center for Security Studies, 2015, en particulier p.. 36-39.

16. World Bank (IDA and IFC), *Country Partnership Strategy Partnership for the Independent State of Samoa*, Washington, March 5, 2012, annex 1, p. 17.

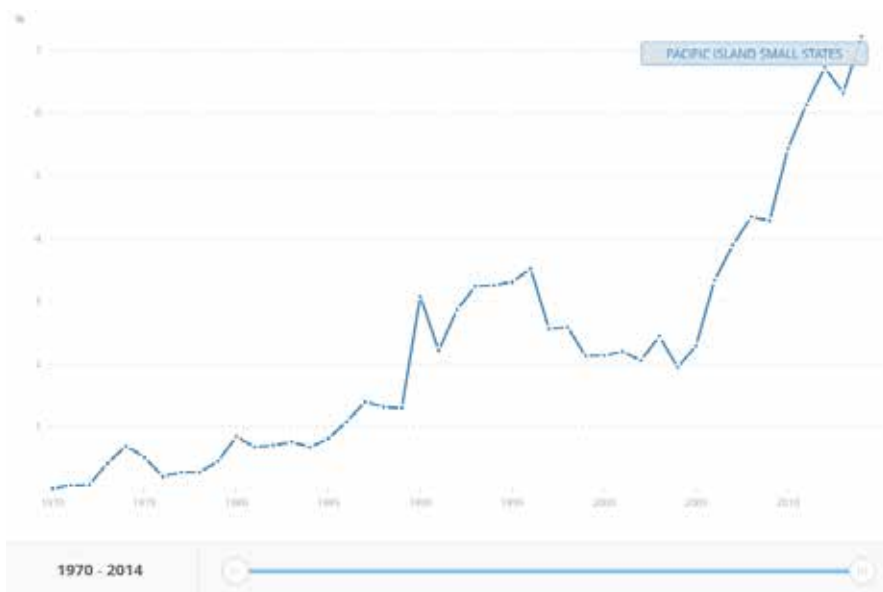
renforcent la structure clanique de la société. Sur le plan économique, ils maintiennent de nombreux individus dans l'assistance privée et l'apathie, ce qui se révèle être désastreux pour le développement.



Graphique 4 : Transferts d'argent de la diaspora (remittances), établi à partir de données de la Banque mondiale.

Troisièmement, on assiste à la vente, par l'appareil d'État, de ressources naturelles. C'est le syndrome classique de la rente pétrolière ou gazière, sauf que dans le Pacifique Sud il s'applique à l'exploitation de phosphate, de la pêche industrielle (environ la moitié du budget annuel de l'État de Kiribati, et environ 30 % de celui de Micronésie), aux ressources forestières et mines d'or (Îles Salomon), et désormais aussi aux terres rares.

D'autres formes de rente résident dans les droits de passage de navires de guerre étrangers (Kiribati) et dans des bases militaires étrangères (Îles Marshall) ; dans l'établissement d'un paradis fiscal off-shore, par exemple à Vanuatu, Tonga et Nauru, attirant de nombreuses institutions bancaires et financières pour le moins opaques ; dans un centre de rétention off-shore pour plus de 1 000 réfugiés à Nauru en échange d'un versement de l'État australien à hauteur de 20 % du budget gouvernemental ; dans la vente de passeports (Tonga, Vanuatu) ; dans la location d'un domaine Internet intéressant (Tuvalu) ; dans la mise à disposition de casques bleus pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Fidji).



Graphique 5: Rente des ressources naturelles/PIB, établi à partir de données de la Banque mondiale (\$ US).

Les conséquences politiques internes de la rente externe

En s'inspirant des travaux précurseurs de Joseph Schumpeter et d'Anthony Downs¹⁷ on peut conceptualiser la démocratie libérale en analogie avec le marché : les partis politiques correspondent aux entreprises qui mobilisent d'importantes ressources (idéologiques, financières, de marketing, etc.) pour attirer et fidéliser des clients (les électeurs). Idéalement, le meilleur produit (le meilleur programme électoral et le politicien le plus compétent) doit l'emporter sur ce « marché politique », à condition toutefois que la concurrence entre « marchands de vote » s'exerce librement, c'est-à-dire sans entraves ni déformations. Dans ce modèle théorique, la principale différence entre les deux marchés, économique et politique, réside dans le fait que l'activité de l'entrepreneur du secteur privé est motivée par l'appât du gain pécuniaire, tandis que le politicien vise à accaparer du pouvoir sur l'administration pour des raisons idéologiques, narcissiques et de prestige. Selon ce modèle, certes idéal, la libre et permanente compétition entre entrepreneurs égoïstes et entre politiciens avides de pouvoir peut spontanément créer un ordre qui, paradoxalement, favorise l'intérêt général.

17. Schumpeter J., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Allen & Unwin, 1942 & Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper, 1957.

Cela présuppose que de nouvelles entreprises et de nouveaux partis politiques puissent facilement entrer sur les marchés respectifs (absence de monopole, de duopole ou d'oligopole) et offrir de nouveaux produits (respectivement des biens et services, ou des politiciens et arguments électoraux et des idéologies) aux clients (électeurs), et que ceux-ci soient pleinement et impartialement informés par des médias libres et indépendants et jouissent des garanties de l'État de droit.

On a tenté d'exporter le modèle libéral du « marché politique » vers les anciennes colonies et, plus tard, les anciens pays socialistes. Parfois cela a assez bien fonctionné, comme au Costa Rica ou en Inde, ou encore dans certains pays d'Europe centrale (République tchèque et pays baltes), mais dans beaucoup de cas le substrat économique de la démocratie et de l'État de droit manque tout simplement. La greffe de « l'État importé » n'y a pas pris pour des raisons à chaque fois spécifiques¹⁸.

Tel est effectivement le cas en Océanie. La démocratie libérale et l'État de droit ne peuvent pas pleinement s'y déployer parce que le garant d'un tel système n'est de loin pas assez développé : une bourgeoisie locale indépendante de l'État. En effet, l'économie des îles océaniques dépend dans une très large mesure de deux types d'acteurs dont les intérêts restent diamétralement opposés à ceux de la bourgeoisie locale (au sens schumpeterien du terme) et qui bloquent de ce fait la démocratisation des pays au-delà des professions de foi constitutionnelles. Tout d'abord, les investisseurs étrangers qui ont pu mettre la main, souvent à très bon prix, sur une importante partie du patrimoine océanique (pêche, ressources naturelles...), notamment à la faveur de processus parfois douteux d'attribution des concessions d'exploitation. Ces investisseurs poursuivent leur agenda en fonction d'intérêts exogènes, rapatrient leurs profits à l'étranger, ne se sentent pas concernés par le marché économique local (sauf par le marché du travail) et se soucient comme de leur dernière chemise du processus de démocratisation dans l'État océanique.

Le deuxième type d'acteur qui règne sur l'économie océanique est le principal ennemi à la fois du capitalisme et de la démocratie : le rentier local, qui organise l'interface entre rentes externe et interne. L'élite politique de rentiers locaux, divisée souvent en deux ou trois fractions rivales, reçoit – au nom de l'État – l'aide au développement, l'argent des concessions d'exploitation des ressources naturelles, et autres rentes, pour les redistribuer, par l'intermédiaire de l'appareil d'État, dans l'économie et la société. Elle altère le bon et libre fonctionnement du marché (économique et politique) national parce qu'elle dispose d'un accès privilégié à la rente externe, et supervise sur le plan interne les régulations et arbitrages de l'État qui sont pervertis par la corruption. Cela se traduit entre autres par des procédures administratives viciées, par un emploi public clientéliste et démesuré qui représente parfois l'essentiel du marché du travail national, ou par des contrats de travaux publics de toutes sortes.

18. Badie B., *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992, chapitres III et IV.

La rente politique est dans ce cas-là principalement le mauvais usage de l'exercice du pouvoir public en faveur du profit privé¹⁹. Le système de kleptocratie (par exemple les prévarications de la famille royale à Tonga ou le système Wantok du Vanuatu), dans lequel la corruption est systématiquement organisée du haut de l'État jusqu'aux niveaux les plus bas de l'administration, signifie qu'une bourgeoisie indépendante ne peut pas émerger et que, par conséquent, le chemin menant à une vraie démocratie libérale reste bloqué.

Par opposition au capital productif, le capital issu d'une rente de situation ne contribue pas à l'augmentation des compétitivité et productivité de l'économie des îles. Il maintient l'État dans une situation de faiblesse. Même les meilleures conditions macroéconomiques (par exemple des ressources naturelles importantes comme le phosphate, la pêche, etc.) ne provoquent pas un réel développement économique s'il n'existe pas une classe moyenne domestique de petits entrepreneurs productifs et visant le profit dans un marché réellement concurrentiel, qui est disposée à effectuer des investissements à long terme dans l'économie locale, en associant leur propre destin à celui de leur pays.

Le rentier contamine l'ensemble du système économique et politique, et empêche qu'une telle bourgeoisie libre et indépendante de l'État et, partant, un « marché politique » puisse éclore. Il fait aussi obstacle à ce que la société civile accède à une réelle indépendance vis-à-vis de l'État et de ses sources de financement²⁰; de ce fait les associations (religieuses, politiques, de protection des droits de l'homme ou d'environnement, etc.) rassemblent beaucoup moins librement les aspirations des individus que par exemple en Europe occidentale, où elles bénéficient des largesses financières de la bourgeoisie nationale (sous forme de dons), et ne peuvent pas pleinement fonctionner comme contre-pouvoirs face aux structures gouvernementales. De même, les médias s'avèrent être dépendants ou cooptés. La transparence, indispensable à la bonne marche du « marché politique », n'est donc de loin pas assurée. L'achat de votes d'électeurs reste fréquent. En dépit des apparences qui, sur le papier, garantissent formellement la démocratie et l'État de droit, les conditions socio-économiques de la démocratisation des États insulaires d'Océanie ne sont pas réunies : la bourgeoisie indépendante, mobilisant du petit capital productif, manque souvent à l'appel. Une exception partielle est peut-être Fidji. Le système en place peut être qualifié de néopatrimonialiste²¹. En effet, deux sous-systèmes s'interpénètrent : d'un côté la bureaucratie et l'État fonctionnant officiellement selon des principes légaux et rationnels, et de l'autre le clientélisme des rentiers. Ce dernier sous-système contamine et pervertit le premier. L'État se mue en une simple

19. Graf Lambsdorff, J., « Corruption and Rent-Seeking », *Public Choice*, vol. 113, 2002, p. 101.

20. Elsenhans H., *Das internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente*, Münster : LIT Verlag, 2001, p. 29-33.

21. Cf. Erdmann E. et Ero Engel, U., *Neopatrimonialism Revisited-Beyond a Catch-All Concept*, Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Papers No. 16, February 2006.

agence de redistribution de l'argent de la rente externe. Le capital investi localement, à quelque niveau que ce soit, n'est pratiquement jamais du capital-risque productif dans un environnement de libre concurrence, tout risque étant éliminé d'emblée par le clientélisme.

Politiquement nous pouvons remarquer qu'une société fonctionnant essentiellement aux rentes à la fois externe et interne tend à déboucher sur une démobilitation sociale et même l'apathie. Et cela d'autant plus dans les plus États insulaires où quasiment tout le monde connaît tout le monde et où, partant, il est presque impossible de différencier sphère publique et sphère privée. La participation aux processus politiques reste faible et purement formelle, à l'exception naturellement des élections où le vote représente une importante valeur d'échange pour participer à la rente. La raison structurelle derrière cela se trouve dans le « contrat social rentier informel » par lequel « l'État fournit des biens et services [financés par la rente externe], tandis que la société cède aux décideurs et fonctionnaires de l'État un certain niveau d'autonomie dans la prise de décision²² ».

La société rentière produit en réalité des relations patron-client puisque les politiciens et fonctionnaires utilisent la rente externe pour s'assurer d'une loyauté politique interne minimale. Cela crée des formes de néopatrimonialisme et des régimes politiques de facto hybrides²³. Derrière une façade parfaitement démocratique, englobant des rituels d'élection, des réformes constitutionnelles et des changements de Gouvernement, on n'assiste en réalité qu'à une lutte compétitive marginale pour le pouvoir et pour l'accès à la rente externe, du moins aussi longtemps que les chefs rentiers parviennent à s'entendre entre eux. Si cela ne fonctionne plus, des troubles politiques ou coups d'État peuvent rapidement s'ensuivre, comme ce fut le cas par exemple à Fidji en 2000-2001 et 2006-2014 ou aux Îles Solomon en 1998-2003. Une lutte pour la rente engendre de l'instabilité politique, y compris des changements fréquents de gouvernement, des coalitions momentanées « anti-nature » entre ennemis jurés, des alternances prolongées au sein d'un même clan familial (comme à Palaos)²⁴.

Les réformateurs libéraux – des intellectuels, quelques politiciens marginalisés, des dirigeants d'ONG, des journalistes – existent dans tous ces systèmes et sont tolérés aussi longtemps qu'ils ne menacent ni le « contrat social rentier informel » en tant que tel, ni les « droits » rentiers acquis. S'ils le font, ils peuvent être publiquement insultés, cooptés, corrompus, menacés systématiquement, voire poussés à l'exil.

La démobilitation politique dans un système si hybride peut être surmontée de deux façons. D'abord par de forts stimulants du monde extérieur (des

22. Wiktorwicz O., « The Limits of Democracy in the Middle East: The Case of Jordan », *Middle East Journal*, vol. 53, n° 4, autumn 1999, p. 608.

23. Croissant A., Merkel W., « Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century », *Democratization*, vol. XI, nr. 5, December 2004, p. 1-10.

24. Regnault J.-M., « Une zone d'instabilité méconnue: le Pacifique insulaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2005, p. 26-27.

ONG étrangères, des médias étrangers, des États ou des organisations internationales). Une deuxième voie relève de la forte corrélation entre la ponction fiscale et la mobilisation publique. Basé sur le principe « *no taxation without representation* », la faible volonté de la classe-État rentière à prélever des impôts sur le revenu personnel – parce qu'elle n'en a pas besoin étant donné qu'elle dispose de la rente externe – entrave l'apparition d'un système politique qui représente légitimement ses citoyens. Car, les impôts sur le revenu personnels sont aussi des indicateurs pour le soutien populaire et la construction de l'État : plus le niveau de taxation des revenus personnels est élevé, plus les citoyens ont tendance à réclamer la transparence de, et la responsabilité dans son utilisation, ce qui peut grandement aider à la formation d'un « marché politique » libre et compétitif de démocratie vraiment représentative, et mettre en danger l'acceptation du « contrat social rentier informel ».

De ce fait, les rentes économiques externes sont un piège politique : elles protègent objectivement les intérêts politiques de la classe-État rentière, en permettant de faibles impôts sur le revenu personnel, tandis que les transferts de la diaspora compensent la faiblesse de protection sociale. Le « contrat social rentier informel » fait que, extérieurement, l'État devient un *rent-seeker* sur la scène internationale ; sur le plan interne les citoyens restent passifs – même avec un taux de chômage élevé – aussi longtemps que leur taxation reste nulle ou peu élevée, et que les besoins fondamentaux sont couverts d'une façon ou d'une autre.

Une telle configuration peut expliquer pourquoi les impôts sur le revenu personnel en Océanie sont parmi les plus bas au monde – allant de 0 % dans beaucoup de cas à tout au plus 27 % à Samoa et 30 % à Tuvalu. Cependant, quand les sources étrangères de rente sont en déclin, par exemple en temps de crise économique²⁵, les chances pour un changement politique structurel augmentent, puisque la classe-État rentière ne peut plus assurer la totalité de son engagement dans le « contrat social rentier informel », et fera ainsi l'objet d'un retrait de loyauté de la part des citoyens. Le contrat peut exploser, provoquant des tensions et conflits qui peuvent dégénérer.

Il importe donc de procéder tout en douceur en jetant au moins quelques bases favorisant l'éclosion d'une bourgeoisie indépendante de l'État, notamment par l'introduction ou l'augmentation progressives d'un impôt sur le revenu personnel en même temps qu'une baisse des impôts pesant sur les PME et sur la consommation (TVA). Quant aux bailleurs de fonds étrangers, ils auraient également un rôle à jouer en affectant leurs aides économiques encore plus directement au secteur privé océanien (plutôt qu'à l'État), après une libre mise en concurrence des candidats et sans passer par les structures étatiques locales.

25. Voir l'exemple de Vanuatu : The Reserve Bank of Vanuatu, Department of Research and Statistics, *Vanuatu Macroeconomic Development and Prospects*, Port Vila, November 2014, p. 2-4.

Conclusion

L'autonomie politique des États souverains d'Océanie demeure limitée en raison des dépendances à l'égard de la rente. Celle-ci pervertit aussi le système politique interne, puisque la classe-État rentière est en position d'articuler l'interface entre rentes externe et interne, et de profiter de celle-ci. Les États insulaires d'Océanie ne sont pas de véritables démocraties libérales et États de droit, quelles que soient leurs constitutions et rituels officiels de « marché politique ». Les sociétés civiles et bourgeoisies locales gardent peu de marge de manœuvre vis-à-vis de la classe-État rentière. La participation politique se focalise sur l'accaparement d'une partie de la rente, c'est-à-dire qu'elle favorise l'intérêt personnel au lieu de viser l'intérêt général.

Toute ressemblance structurelle avec les structures politico-économiques des collectivités françaises du Pacifique ne saurait évidemment être que tout à fait fortuite...

Abstract: Political autonomy and economic dependence in Oceania

The chapter examines the external economic dependencies of the South Pacific island states, and their internal political consequences. After reviewing monetary and public debt problems, as well as the lack of expertise, it emphasizes the central role of rent seeking in the international economic system, especially as far as foreign bilateral and multilateral aid, natural resources, remittances and military infrastructures are concerned.

The use of the external economic rent bears considerable consequences for the internal political system: the political elite of each state remains disconnected from the population; corruption is widely spread and hinders economic and social development; there is no real competition among political leaders and parties, except for acceding part of the rent; the local bourgeoisie and civil society are not independent from the state; in order to assure loyalty from the citizen personal income taxes remain extremely low, or do not even exist, which leads to low political mobilization. The conclusion outlines a possible way out of the neopartimonialist state form.

Investissements étrangers en Océanie et développement durable: projet de ferme aquacole de HAO et projet du Mahana Beach

Yann Rival

Maître de conférences en sciences de gestion, université de la Polynésie française, laboratoire GDI

Alors que l'économie polynésienne peine à redécoller depuis la crise de 2008, les autorités locales misent pour beaucoup sur de grands projets financés par des investisseurs étrangers. En effet, qu'ils soient chinois, australiens ou samoans, bon nombre d'investisseurs étrangers affichent un intérêt grandissant à l'égard de la Polynésie française. On en voudra pour preuve, le projet chinois de la ferme aquacole de Hao qui doit aboutir à la construction de la plus grande ferme aquacole au monde pour un investissement de près de 350 millions d'euros. De même, le projet du Mahana Beach, avec des investisseurs chinois potentiels, correspond à un grand complexe hôtelier de 3 000 chambres pour un investissement de plus de 2 milliards d'euros.

Or, compte tenu de l'éloignement géographique, le coût des matières premières est très élevé en Polynésie française. De plus, le coût de la main-d'œuvre est bien supérieur à celui pratiqué dans bon nombre d'autres destinations concurrentes. C'est pourquoi des investissements opportunistes sont à craindre. Ceux-ci profitent de la défiscalisation sans s'inscrire dans une logique de développement à long terme. Il convient notamment de s'interroger sur la possible conciliation entre exigence de rentabilité d'investissements étrangers et développement durable. De manière générale, il s'agit d'analyser les enjeux liés aux investissements étrangers dans une Océanie convoitée à travers le concept de « développement durable ».

Le développement durable

Le développement durable (« *sustainable development* » en anglais) est un concept qui s'est imposé à la suite de la prise de conscience progressive, depuis les années 1970, de la fragilité écologique de la terre. Cette notion vise à prendre en compte, outre l'économie, les aspects environnementaux et sociaux qui sont liés à des enjeux de long terme. Selon la définition donnée dans le rapport Brundtland en 1987¹, le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

Lors du sommet de la terre à Rio en 1992, de nombreuses questions sur l'environnement et le développement ont été abordées, permettant d'établir les priorités mondiales notamment en termes de changement climatique et de protection des ressources naturelles. À l'issue de cette réunion qui a rassemblé plus d'une centaine de chefs d'État, un plan d'action a été adopté par la majorité : l'agenda 21. Ce programme comprend 40 chapitres et environ 2 500 recommandations dans de nombreux domaines en rapport avec le développement durable. Il met en avant le fait qu'une gestion éthique et responsable du monde est nécessaire et qu'elle doit se faire en coopération avec tous les pays.

En juillet 2000, le secrétaire général des Nations unies (Kofi Annan) lance le pacte mondial (*Global Compact*). Cette initiative rassemble des entreprises et les organismes des Nations unies, le monde du travail et la société civile autour de principes universels, relatifs aux droits de l'homme, aux droits du travail et à la protection de l'environnement. Il s'agit de faire en sorte que le monde des affaires puisse participer à la recherche de solutions pour résoudre les problèmes posés par la mondialisation. Le secteur privé, en partenariat avec d'autres acteurs sociaux, peut ainsi contribuer à la réalisation du projet du secrétaire général des Nations unies : une économie mondiale plus viable et plus ouverte.

C'est ainsi qu'aujourd'hui la littérature s'accorde sur le fait que le développement durable est une notion qui renvoie à un développement à la fois économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable². Le social doit être un objectif, l'économie un moyen et l'environnement une condition³.

D'un point de vue environnemental, il s'agit de préserver, améliorer et valoriser l'environnement et les ressources naturelles sur le long terme, en maintenant les grands équilibres écologiques, en réduisant les risques et en prévenant les impacts environnementaux.

1. Brundtland G., *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'organisation mondiale des Nations unies, 1987.

2. Couillet-Demaizière C., *Au-delà de l'écologie : le développement durable*, La plaine-Saint-Denis, Afnor éditions, 2010.

3. Arnaud E., Berger A. & Perthuis C., *Le développement durable*, Paris : Nathan, 2005.

D'un point de vue social, il importe avant tout de satisfaire les besoins humains et répondre à un objectif d'équité sociale, en favorisant la participation de l'ensemble des groupes sociaux sur les questions essentielles telles que la santé, le logement, l'éducation ou encore la culture.

Enfin, d'un point de vue économique, il est essentiel de développer la croissance et l'efficacité économique, à travers des modes de production et de consommation durables (Figure 1).

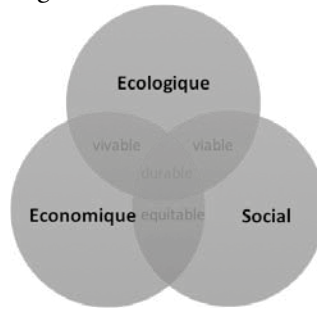


Figure 1: Les composantes du développement durable.

Appliqué au monde des affaires⁴, le développement durable se traduit notamment en termes de durabilité, c'est-à-dire la capacité d'une entreprise à atteindre ses objectifs et à augmenter sa valeur actionnariale à long terme en intégrant des opportunités économiques, environnementales et sociales à sa stratégie commerciale. Appliquer des pratiques de durabilité est une façon pour les organisations de montrer leur volonté d'être responsables.

Ainsi, le développement durable s'inscrit de manière plus large dans une logique de responsabilité sociale/sociétale de l'entreprise (RSE) et d'Éthique des affaires (Figure 2).

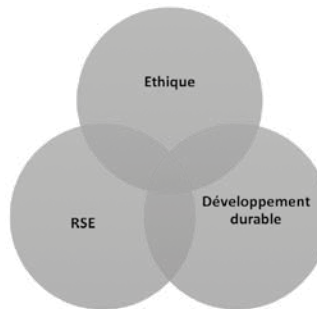


Figure 1: Le lien entre Développement durable, RSE et Éthique.

4. Gond P., *La responsabilité sociale de l'entreprise*, 4^e éd., Paris, PUF, 2014. Dion M. & Wolff D., *Le développement durable : théories et applications au management*, Paris, Dunod, 2007.

L'analyse du projet de la ferme aquacole de Hao et du projet *Mahana Beach* à travers le prisme du développement durable

Le projet de la ferme aquacole de Hao

Il s'agit de la plus grande ferme aquacole au monde correspondant à un investissement prévisionnel de près de 350 millions d'euros. Quelques chiffres suffisent à traduire l'envergure du projet : 110 000 mètres carrés de terrains (mis gratuitement pendant quinze ans à la disposition de la société *Tabiti Nui Ocean Foods*), 28 000 m² d'usine, 50 000 tonnes de production de poissons/an. Le projet semble en bonne voie depuis la date d'inauguration du lancement mi-2015. Début septembre 2016, tous les permis de construire ont été obtenus avec un démarrage des travaux prévu en 2017. C'est dans ce cadre que le projet a fait l'objet d'une étude d'impact renseignant notamment sur le mode de nourriture des poissons, les traitements thérapeutiques, les rejets des effluents et la désinfection des bassins. Il convient de distinguer l'activité d'écloserie et de prégrossissement en bassin (centaine de bassins), de l'activité l'élevage en parcs à poissons (sous-traitée à des aquaculteurs polynésiens).

En ce qui concerne l'impact des bassins sur l'environnement, il faut s'interroger sur le renvoi des eaux de bassins non traitées en profondeur dans l'océan. En effet, les eaux de bassins sont renouvelées tous les jours (10 %) et contiennent les aliments non ingérés ainsi que les matières fécales. Par ailleurs, pour la désinfection des bassins, si les antifongiques ne sont pas utilisés, il est fait appel au nano argent (produit chimique à base d'atome d'argent) pour lequel nous disposons de peu de données.

En ce qui concerne l'impact des parcs à poissons sur l'environnement, le Sénat a remis un rapport alarmant estimant que les 50 000 tonnes de poissons produites chaque année mettaient en péril la biodiversité du lagon. Le gouvernement polynésien a tenu à relativiser en précisant que les 2 800 cages d'élevage seraient dispersées à travers les Tuamotu. Il n'empêche, qu'une eutrophisation (asphyxie) du lagon n'est pas inenvisageable. Ainsi, *Tabiti Nui Ocean Foods* collabore avec l'université de la mer de Shanghai afin, notamment, de mieux comprendre l'impact d'une ferme aquacole sur le milieu lagunaire. (Tableau 1).

Environnement	
Pollution parcs à poissons (activité sous-traitée à des aquaculteurs polynésiens)/biodiversité	50 000 tonnes de poissons (rapport alarmant du sénat) 2800 cages d'élevage à travers les Tuamotu (gouvernement PF) Eutrophisation: asphyxie possible du lagon Collaboration entre Tahiti Nui Ocean Foods et l'Université de la mer de Shanghai notamment pour mieux comprendre l'impact sur le milieu lagonnaire Encore peu de données ...
Pollution des bassins (centaine de bassins d'écloserie et de pré-grossissement): renouvellement quotidien des eaux de mer – 10% par jour	Renvoi des eaux de bassins non traitées en profondeur dans l'océan Métabolisme des poissons : aliments non ingérés, les matières fécales Croissance poissons : antibiotiques, antifongiques non utilisés/nano argent pour la désinfection des bassins: peu de données sur l'utilisation du nano argent...

Tableau 1 : Analyse du projet de la ferme aquacole de Hao du point de vue du développement durable – volet environnement.

D'un point de vue social, le projet de la ferme aquacole de Hao devrait se traduire par la création de 400 à 500 emplois pour la construction des locaux (de l'écloserie aux bâtiments de stockage du poisson). Ensuite, 152 personnes seraient embauchées sur place. La formation des futurs salariés a été intégrée au projet, puisque 10 étudiants polynésiens sont partis fin 2016 en formation en aquaculture en mer à l'université de la mer de Shanghai. À l'issue de sept mois d'apprentissage théorique et pratique en Chine, les stagiaires intégreront la ferme aquacole de Hao afin d'exercer le métier de technicien en élevage des poissons de lagon (Tableau 2).

Social	
Emploi	Création de 400 à 500 emplois pour la construction des locaux (de l'écloserie aux bâtiments de stockage du poisson) 152 personnes embauchées sur place
Formation	10 étudiants polynésiens en formation en aquaculture en mer à l'Université de la mer de Shanghai

Tableau 2 : Analyse du projet de la ferme aquacole de Hao du point de vue du développement durable – volet social.

Au niveau économique, le projet de la ferme aquacole s'appuiera sur de la sous-traitance locale notamment en ce qui concerne la collecte des déchets et la fourniture des repas. De même, l'activité d'élevage dans les parcs à poissons en milieu lagonnaire sera confiée à des aquaculteurs polynésiens (Tableau 3).

Economique	
Sous-traitance locale	Collectes des déchets, fourniture des repas Aquaculteurs polynésiens pour les parcs à poissons dans le lagon

Tableau 3 : Analyse du projet de la ferme aquacole de Hao du point de vue du développement durable – volet économique.

Au final, le projet de la ferme aquacole de Hao implanté sur un véritable complexe industriel (site de 35 hectares) s'apparente à de l'aquaculture massive. Certes, le projet propose des retombées économiques et sociales positives pour la Polynésie. En revanche, d'un point de vue écologique, on ne peut éluder l'impact sur le milieu lagonaire. À ce sujet, beaucoup de questions restent en suspens. On peut alors se demander si l'intérêt des Chinois pour un tel projet se limite réellement à la taille du site, à la propreté des eaux à la variété de poissons ? Il y a lieu également de penser qu'il s'agit également d'un lieu d'expérimentation de l'aquaculture à très grande échelle. C'est en cela que ce projet comporte des risques, non négligeables, pour la Polynésie française en termes de développement durable.

Le projet du Mahana Beach

Il s'agit du plus important projet touristique sur le territoire français. En gestion depuis 2013, ce grand complexe hôtelier de 3 000 chambres correspond à un investissement de plus de 2 milliards d'euros. Les négociations entre les autorités locales et les investisseurs potentiels (Chinois pour l'essentiel) n'ont, en l'état du projet, pas abouti. Il subsiste notamment de nombreux désaccords ou points d'incertitude en matière environnementale, sociale et économique (Tableau 4). (Sur l'abandon partiel du projet, voir l'article de Caroline Blondy)

Ainsi, en matière environnementale la taille du projet pose problème, principalement en termes de capacité d'absorption du site. En effet, le remblai prévu pour l'aménagement du site mais aussi l'activité touristique en elle-même, posent de sérieuses questions en termes de pollution et de respect de la biodiversité. Par ailleurs, à l'heure actuelle, le site n'a pas la capacité de traitement des eaux usées d'un tel projet.

Au chapitre social, le projet du *Mahana Beach*, semble remettre en cause un certain nombre d'acquis sociaux. Cela se traduit par la création d'une zone franche avec un SMIG abaissé à 1 000 euros/mois, la suppression du 13^e mois, le passage aux 40 heures par semaine (au lieu de 39), et la réduction de 20 % des salaires autres que ceux de base. Au niveau économique, le projet permettra la création d'emplois lors de la construction (10 ans) et après pour le fonctionnement du complexe touristique, en partant du principe qu'il n'y aura pas de main-d'œuvre chinoise importée.

Environnement	
Pollution/Biodiversité	Taille du projet/site – capacité d'absorption? capacité de traitement des eaux usées Activité touristique en elle-même Remblai sur le lagon
Economique	
Emploi	Création d'emplois lors de la construction (10 ans) et après pour le fonctionnement du complexe touristique ou utilisation d'une main d'œuvre chinoise importée?
Social	
Emploi	Création d'une zone franche, un salaire minimum abaissé, la suppression du 13 ^{ème} mois payé, le passage aux 40 heures par semaine (au lieu de 39), réduction de 20% des salaires autres que ceux de base

Tableau 4 : Analyse du projet Mahana Beach du point de vue du développement durable.

L'analyse du projet *Mahana Beach* du point de vue du tourisme durable, met notamment en avant la taille du projet, visiblement surdimensionné par rapport à la capacité d'absorption du site. De plus, le projet paraît également trop risqué du point de vue économique et social pour les autorités polynésiennes.

Elles peinent à trouver le juste équilibre entre l'opportunité de développer économiquement le territoire, la convoitise des investisseurs étrangers et le développement durable.

Face à la lenteur du lancement de projets tant attendus pour la relance de l'économie polynésienne, il convient de se demander si une nouvelle approche n'est pas envisageable. Ainsi, il apparaît opportun de s'intéresser aux conditions nécessaires à une convoitise étrangère s'inscrivant dans un développement durable en Polynésie française.

Les conditions nécessaires à une convoitise étrangère s'inscrivant dans un développement durable en Polynésie française

La Polynésie française peut-elle jouer sur les coûts afin d'attirer les investisseurs? Cela paraît difficilement réalisable, compte tenu du coût de la main-d'œuvre et des matières premières, évoqué précédemment. En revanche, la Polynésie française a tout intérêt à jouer sur sa valeur perçue aux yeux des

investisseurs qui la convoitent. À cet effet, la notion d'avantage concurrentiel⁵ permet de mieux comprendre dans quelle mesure il est possible de valoriser la Polynésie aux yeux des investisseurs. Ainsi l'avantage concurrentiel doit par définition être rare, difficile à imiter, durable dans le temps et apporter de la valeur (Figure 3).

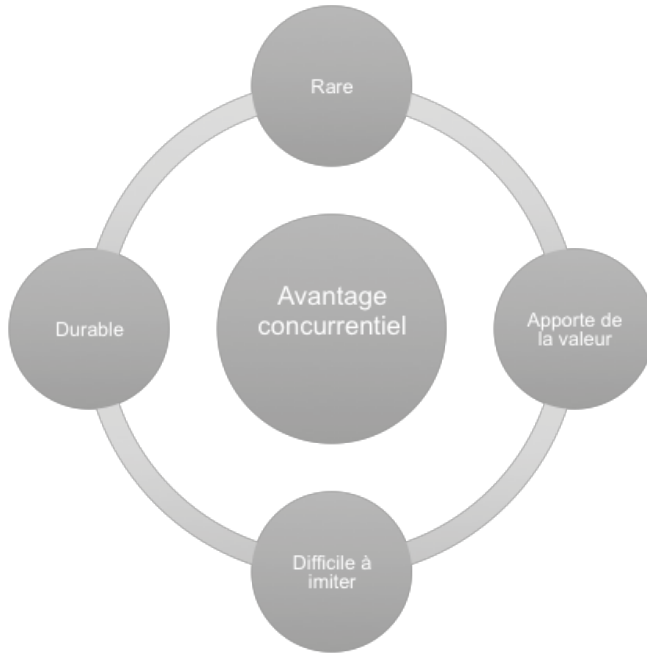


Figure 3 : Les sources de l'avantage concurrentiel.

Il convient alors d'identifier des ressources ou des compétences sources d'avantage concurrentiel. La méthode VRIO proposée par Barney et Hesterly⁶ permet d'analyser le potentiel de création d'avantages compétitifs des ressources et compétences qu'une entreprise maîtrise (Tableau 5).

En l'espèce, il s'agit de se demander si la Polynésie française dispose de ressources ou compétences lui permettant de développer un avantage concurrentiel. A-t-elle à sa disposition, selon la méthode VRIO, des ressources ou des compétences valorisables, rares, inimitables et exploitables d'un point de vue organisationnel ?

5. Porter M., *L'avantage concurrentiel*, InterÉditions, 1986.

6. Barney J. B & Hesterly W. S., *Strategic Management and Competitive Advantage : Concepts.*, New Jersey, Pearson Education, Inc, 2006.

V	Valeur	Les ressources et les compétences permettent-elles à la firme d'exploiter une opportunité ou de neutraliser une menace?
R	Rareté	Combien de firmes en compétition possèdent déjà les ressources et compétences génératrices de valeurs?
I	Imitabilité	Est-ce que les firmes qui ne possèdent pas ces ressources et compétences subissent un désavantage de coût en cherchant à les obtenir ou à la développer?
O	Organisation	Est-ce que la firme est organisée pour tirer pleinement partie du potentiel compétitif des ressources et compétences?

Tableau 5: Méthode VRIO (Barney et Hesterly, 2006).

Ainsi, le patrimoine culturel paraît être une ressource stratégique pour la Polynésie française (Tableau 6). Précisons ici, que le patrimoine culturel comporte une dimension matérielle (paysages construits, de l'architecture et de l'urbanisme, des sites archéologiques et géologiques, de certains aménagements de l'espace agricole ou forestier) mais aussi immatérielle (chants, coutumes, danses, traditions gastronomiques, jeux, mythes, contes et légendes).

À ce propos, l'éducation joue un rôle essentiel à travers la prise de conscience de l'importance du patrimoine culturel. De même, sa préservation découle de l'attention portée à l'environnement. Enfin, la recherche participe grandement à la valorisation du patrimoine culturel tout comme l'appropriation de la culture à son rayonnement. Il est alors possible de proposer un modèle de gestion du patrimoine culturel Polynésien en tant que ressource stratégique (Figure 4). Il convient de souligner ici l'intérêt pour les autorités polynésiennes, d'avoir une entité qui coordonne de manière transversale, entre secteurs et ministères la gestion du patrimoine culturel en veillant notamment à la cohérence des décisions prises à ce sujet. La Polynésie française sera, ainsi, véritablement organisée pour tirer pleinement parti du potentiel compétitif découlant de son patrimoine culturel qui lui apportera, alors, encore plus de valeur.

V	Valeur	Le patrimoine culturel permet-il à la PF d'exploiter une opportunité ou de neutraliser une menace?	OUI À améliorer
R	Rareté	Combien de pays en compétition possèdent déjà un tel patrimoine culturel générateur de valeurs?	OUI
I	Imitabilité	Est-ce que les pays qui ne possèdent pas ce patrimoine culturel subissent un désavantage de coût en cherchant à l'obtenir ou à la développer?	OUI
O	Organisation	Est-ce que la PF est organisée pour tirer pleinement partie du potentiel compétitif de son patrimoine culturel?	OUI À améliorer

Tableau 6 : Méthode VRIO appliquée à la destination Polynésie française.

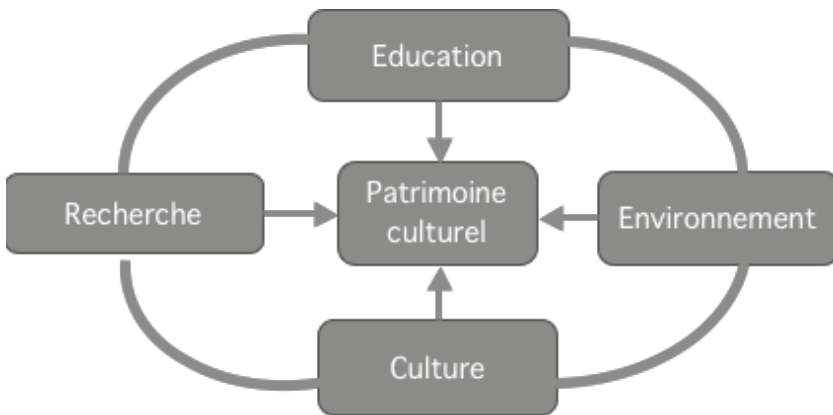


Figure 4 : Modèle de gestion du patrimoine culturel Polynésien en tant que ressource stratégique.

Conclusion

Objet de convoitise de la part d'investisseurs internationaux, la Polynésie française compte ainsi beaucoup sur de grands projets pour se relever de la crise de 2008 qui l'a gravement touchée. L'analyse du projet de la ferme aquacole de Hao ainsi que du projet *Mahana Beach* à la lumière du développement durable, incite à la plus grande prudence et invite à repenser les conditions nécessaires à des investissements étrangers s'inscrivant dans un développement durable. La notion d'avantage concurrentiel et la méthode VRIO permettent de proposer un modèle intégrant le patrimoine culturel en tant que ressource stratégique, valorisant le pays et favorisant ainsi les investissements durables dans cette collectivité océanienne.

Le récent succès de l'hôtel *The Brando* sacré meilleur hôtel au monde, situé sur l'atoll de Tetiaroa en Polynésie française et qui a fait du développement durable un élément de différenciation, conforte ainsi l'analyse développée.

Bibliographie complémentaire

- Barney J.-B., & Hesterly W. S., *VRIO Framework*. In *Strategic Management and Competitive Advantage*, New Jersey, Pearson, 2010, p. 68-86.
- Barthe N. & Rosé J.-J. (dir.), *RSE: entre globalisation et développement durable*. Bruxelles, De Boeck, 2011.
- Dupuich F. (dir.), *Regards croisés sur la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- Dupuis J.-C. (dir.), « Le management responsable: de la gestion des risques à l'innovation stratégique », *Revue française de gestion*, vol. 37, n° 215, 2011, juin-juillet, p. 69-183.

Abstract: Foreign investment in Oceania and sustainable development: HAO Aquaculture Farm Project and Mahana Beach Project

While the Polynesian economy has been struggling to recover since the crisis of 2008, local authorities rely heavily on large projects financed by foreign investors. Indeed, whether Chinese, Australian or Samoan, many foreign investors are showing a growing interest in French Polynesia. One example is the Chinese project of the Hao aquaculture farm, which will lead to the construction of the largest aquaculture farm in the world for an investment of nearly €350 million. Similarly, the Mahana beach project corresponds to a large hotel complex of 3,000 rooms for an investment of more than €2 billion.

However, given the geographical distance, the cost of raw materials is very high. In addition, the cost of labour is much higher than in many other competing destinations. This is why opportunistic investments are to be feared. They profit from the tax exemption without taking into account a logic of long-term development. In particular, it is necessary to question the possible reconciliation between the demand for profitability of foreign investment and sustainable development. In general, it is a question of analyzing the stakes related to foreign investments in a coveted Oceania through the concept of "Sustainable Development."



Les enjeux des accords PICTA et PACER pour les territoires français du Pacifique

Jérémy Ellero

Docteur en sciences économiques, Chercheur associé, LARJE, université de la Nouvelle-Calédonie¹

Au cœur de la plus vaste zone de libre-échange du monde, les territoires français ne peuvent rester plus longtemps en marge du système commercial multilatéral. Signé en 2015, le partenariat transpacifique représente un marché de 800 millions de consommateurs et regroupe douze pays dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande².

Plus généralement, le système commercial multilatéral connaît une mutation profonde, et semble engagé dans un morcellement régional de ses sphères d'influence. Depuis le début des années 2000, l'initiative des accords *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA) et *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER) apparaît comme la première étape pour la construction d'un marché régional unique dans le Pacifique insulaire.

Cependant, l'Océanie s'étend sur un tiers de la surface du globe et affiche des contrastes saisissants. Autant dans leurs surfaces, la densité de leurs populations,

1. Le Laboratoire de recherches juridique et économique de l'université de la Nouvelle-Calédonie a été retenu en 2010 par le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique du ministère des Affaires étrangères pour le projet: *intégration régionale en Océanie*. Ce travail a eu pour ambition d'analyser les enjeux de la création d'une zone de libre-échange dans le Pacifique insulaire. L'objectif fut de mesurer les bénéfices au niveau microéconomique et macroéconomique de l'adoption à terme des accords PICTA et PACER.

2. Le Laboratoire de recherches juridique et économique de l'université de la Nouvelle-Calédonie a été retenu en 2010 par le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique du ministère des Affaires étrangères pour le projet: *intégration régionale en Océanie*. Ce travail a eu pour ambition d'analyser les enjeux de la création d'une zone de libre-échange dans le Pacifique insulaire. L'objectif fut de mesurer les bénéfices au niveau microéconomique et macroéconomique de l'adoption à terme des accords PICTA et PACER.

ou la taille de leurs économies, les îles du Pacifique apparaissent comme un espace fragmenté et composite.

Au centre de cet ensemble, les collectivités françaises pâtissent de l'isolement tout comme la majorité des Petits États Insulaires (PEI). La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française partagent avec les PEI l'isolement et l'étroitesse de leurs marchés. Cependant les territoires français affichent un niveau de Produit Intérieur Brut (PIB) et un indice de développement humain comparables aux pays développés à économie de marché. En effet, les transferts financiers massifs combinés aux protections de marchés ont créé des économies « sous serre » dont le pouvoir d'achat est sans lien avec leur puissance économique effective.

En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française plus de 97 % des entreprises ont moins de 10 salariés. Comme dans la majorité des îles d'Océanie, le modèle économique n'est orienté que vers le marché intérieur et présente peu de compétences pour l'export. En Polynésie les produits perliers représentent 9 milliards des 12,8 milliards de FCFP exportés en 2013. Sur les 113 milliards de FCFP exportés par la Nouvelle-Calédonie, 100 milliards sont liés à l'industrie minière. Pour le reste, les territoires français se positionnent de façon marginale sur des marchés de niches : aquaculture, café, cerfs, coprah, huiles essentielles, monoï, santal, vanille. Ainsi l'éloignement, le faible degré d'ouverture et l'hétérogénéité des îles du Pacifique influent directement sur les politiques commerciales.

La justification de ce protectionnisme réside dans la fragilité du tissu industriel et commercial qui ne peut entrer en compétition avec les flux de l'économie mondiale. En sus, la faible demande intérieure freine le développement d'un tissu d'entreprises solides et diversifiées. Cependant, la transition d'une production de substitution aux importations à une production de conquête de parts de marchés ne peut s'effectuer qu'en déterminant les avantages comparatifs des territoires français, tout en structurant les filières susceptibles de se développer à l'international. Pour le moment, la capacité d'export de la Nouvelle-Calédonie (hors nickel) et de la Polynésie est quasiment inexistante et concerne peu de produits.

En conséquence, les coûts de transport et les petites échelles de production conduisent à une situation schizophrénique envers le libre-échange. En effet, l'isolement incite au repli, mais l'ouverture est indispensable à la croissance du niveau de vie. La réalité des petites économies insulaires induit un traitement particulier lors des grandes négociations commerciales internationales.

Ainsi, les îles d'Océanie se sont toujours protégées de la pression du libre-échange et plus particulièrement de la compétition commerciale des pays développés du Pacifique Sud. D'un côté, les collectivités françaises du Pacifique sont liées à la sphère économique européenne par un accord d'association leur offrant un accès au marché français en franchise des droits de douane et sans

contingentements³. De l'autre, les PEI bénéficient de régimes préférentiels vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁴ (*South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement*, SPARTECA, 1981).

Dans ce contexte, on observe depuis les années 2000 une accélération des projets de coopération régionale en Océanie. Avec l'ambition nouvelle d'impulser la règle du libre-échange, l'objectif est d'associer la majorité des membres du Forum des îles du Pacifique. Dans ce sens les accords-cadres PICTA (2002) et PACER (2001) doivent mettre en place la structure d'un marché unique.

Pour autant, ni la Nouvelle-Calédonie, ni la Polynésie ne sont engagées dans les négociations en vue d'adopter les accords PICTA et PACER. Les territoires français disposent de liens commerciaux privilégiés avec l'UE qui dissuadent toutes tentatives de s'adapter aux exigences de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cependant, les économies de comptoir colonial appartiennent à une époque révolue. Territoires européens au cœur du Pacifique, rarement l'histoire n'a été aussi nécessaire pour décrypter les politiques commerciales singulières de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Créé en 1958, le statut de PTOM reflète toute l'ambiguïté du modèle de développement insulaire postcolonial. Depuis le traité de Rome les îles des États membres situés hors de l'Europe furent simplement associées et non intégrées à la Communauté. La majorité de ces territoires ont depuis accédé à l'indépendance et sont liés à l'UE par les conventions de Cotonou, Lomé et Yaoundé. Du reste, les territoires qui ne sont ni région ultrapériphérique, ni pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique constituent les PTOM. Dans ce sens, le régime commercial particulièrement avantageux qui lie les PTOM à l'UE n'a pas été réfléchi pour favoriser le développement économique local. Au contraire, il agit comme une barrière protectrice et limite toute velléité de se plier aux standards de compétitivité internationale.

Cette réalité est déjà parfaitement intégrée au niveau de l'UE, et la 9^e Décision d'Association Outre-mer (2013) délègue aux PTOM une autonomie inédite dans l'utilisation des instruments de l'aide au développement. L'objectif étant d'impulser une dynamique de réflexion territoriale pour moderniser le modèle économique via :

- l'accroissement de la compétitivité des PTOM
- le renforcement de leur capacité d'adaptation

3. Décision 2013/755/UE du conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne. En outre, le statut de PTOM dont bénéficient les territoires français offre des débouchés garantis aux productions locales. Les produits exportés vers l'Union Européenne (UE) ne sont soumis ni aux droits de douane ni aux restrictions quantitatives.

4. L'Accord *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement* (SPARTECA) permet l'abolition des droits de douane pour les produits en provenance de la majorité des PEI membres du Forum des îles du Pacifique à destination de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande depuis 1981.

- la réduction de leur vulnérabilité économique et environnementale
- la promotion de leur coopération avec d'autres partenaires.

Dès lors, il convient de s'interroger sur le degré d'intégration optimum au sein de la zone Océanie. En effet, le faible niveau de développement et l'étroitesse des marchés des PEI offrent peu d'opportunités commerciales. Cependant, le niveau des PIB australien et néo-zélandais combiné à la stabilité de leurs économies constituent un potentiel d'échanges. Une plus large ouverture des territoires français dans leur environnement semble alors parfaitement paradoxale. De nombreuses îles du Pacifique sont des pays en développement présentant une main-d'œuvre non qualifiée qui cherche à s'exporter pour occuper un emploi temporaire. *De facto*, un afflux de travailleurs saisonniers contribuerait à asphyxier les petits marchés de l'emploi calédonien et polynésien. Tout au contraire, la forte valeur ajoutée des biens australiens et néo-zélandais est de nature à déstabiliser les économies des collectivités françaises.

In fine, l'intégration régionale résulte d'une volonté politique ou économique, que ce soit par la création de forums de dialogues locaux ou d'accords commerciaux. Si les réalités géographiques et économiques du Pacifique insulaire ne permettent pas, *a priori*, la création d'une zone de libre-échange⁵, la question de l'architecture régionale revient à la sphère politique et reste totalement ouverte.

L'Océanie est composée de trente et un États, et seize seulement sont indépendants. Ainsi sept territoires sont toujours inscrits sur la liste des territoires à décoloniser de l'ONU, et huit îles se sont émancipées de leur puissance de tutelle dans les années 1970. Si la domination de l'Australie et la Nouvelle-Zélande est incontestable, quelle intégration régionale est-il possible de réaliser avec les vingt-neuf autres États ?

Créé en 1971 dans un contexte de décolonisation et de protestations contre les essais nucléaires français, le Forum cherche aujourd'hui une place dans un espace en mutation. Le dernier rapport du Plan Pacifique (2013) ouvre ainsi le débat sur le rôle que doit jouer une organisation internationale pour le développement des États insulaires, et plus particulièrement dans un contexte où émerge un sub-régionalisme⁶. Initialement créés pour favoriser la reconnaissance de leurs identités régionales et soutenir les mouvements indépendantistes, le Groupe mélanésien fer de lance (GMFL) (1988) et le Groupe des di-

5. La résistance au commerce multilatéral des pays exportateurs et importateurs est largement déterminée par le facteur distance et l'homogénéité du niveau de développement économique (PIB) des membres. Se référer aux modèles de gravités et travaux de Anderson, J. E., van Wincoop E., et plus particulièrement à l'article « Trade Costs », *Journal of Economic Literature*, 42 (3), September 2004, p. 691-752.

6. Se référer à la déclaration de clôture du 46^e FIP (10 septembre 2015) : *Strengthening Connections to Enhance Pacific Regionalism*.

rigeants Polynésiens (GDP) (2011), ont rapidement réorienté leurs objectifs pour mettre en place des accords commerciaux.

En prenant en considération l'atomisation de l'espace institutionnel régional, la majorité des îles du Pacifique assimilent dorénavant la société civile comme un vecteur d'intégration à part entière. On assiste ainsi à l'émergence d'une diplomatie multimodale associant les acteurs académiques, associatifs, entrepreneuriaux, sportifs et plus particulièrement scientifiques.

Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française se sont toujours soustraites aux standards de compétitivité, les protections de marché en vigueur n'ont aucun fondement juridique au regard des règles de l'OMC.

Du reste, la diminution progressive des soutiens financiers métropolitains induit, *de facto*, la fin du modèle économique « sous serre » à l'horizon 2020 selon deux scénarios :

- soit l'ouverture sur le monde réel se fera de plein gré et par étapes en admettant qu'une paupérisation des territoires français est probable pour abandonner le modèle insulaire colonial ;
- soit l'ouverture sur le monde réel est différée jusqu'à la diminution des subventions métropolitaines et le recours éventuel d'un pays tiers à l'OMC pour dénoncer les barrières douanières.

Choisie ou forcée, la transition vers le libre-échange est une priorité absolue. Ce qui implique d'engager des réformes structurelles inédites pour alléger le poids de la dépense publique, respecter les standards de compétitivité internationaux, et faire une place aux acteurs de la nouvelle économie (AirBnb, BlaBlaCar, Cdiscount, Ebay, Free, KissKissBankBank, Le bon coin, Uber, Ryanair...).

L'intégration de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie dans leur environnement induit une modernisation des fondamentaux de la croissance (les transferts, l'indexation, la surévaluation de la monnaie), ainsi qu'une homogénéisation des niveaux de développement des îles du pacifique. *In fine*, les possibilités d'intégration mutuellement bénéfiques des territoires français relèvent plus d'interstices, tels que des échanges de marchés ou d'accords bilatéraux avec l'Australie ou la Nouvelle-Zélande qui ne revêtent pas qu'une dimension économique. Une plus grande ouverture envers ces pays pourrait être compensée par des contreparties de nature non économique et concerne en priorité les projets de coopération académique, associative, militaire, sportive et scientifique.

En conclusion le libre-échange proposé par les accords PICTA et PACER n'a pas que des avantages, mais apparaît comme un modèle économique qui permettra aux territoires français du Pacifique de s'insérer durablement dans leur environnement.

Bibliographie

- Lagadec G. (dir.), Ellero J., Farvaque E., *Quelle insertion économique régionale pour les territoires français du Pacifique?* PU de la Nouvelle-Calédonie, 2016, 122 p.
- Pacific Islands Forum, *Strengthening Connections to Enhance Pacific Regionalism*. Closure Hiri Declaration of the 46th Pacific Islands Forum : Port Moresby, Papua New Guinea 10 September 2015, viewed December 2015
- Poirine B., *Tahiti : une économie sous serre, Portes océanes*, L'Harmattan, 2011, 196 p.
- Sénat, *Organisation mondiale du commerce (OMC) : prise en compte de la situation spécifique des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM)*, 11^e législature, Réponse du ministère des Outre-Mer publiée dans le *JO Sénat* du 11 mai 2000, p. 109.

Abstract: The challenges of the PICTA and PACER agreements for the French territories of the Pacific

The objective of this presentation is to make a significant contribution on the prospects of regional integration of the French Pacific territories in the current international context. More generally, the integration of islands with populations of under one million into international trade flows is the key to the issues of insular development. The multilateral trading system is undergoing profound change and seems to be seeing a regional fragmentation of its spheres of influence. Since the early 2000's, the initiative of the Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA) and Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) agreements would appear to be the first step towards the construction of a single regional market in the Pacific.

Oceania represents a market of seven million consumers scattered over one-third of the surface area of the globe. Geographical isolation, lack of commercial openings and the heterogeneous nature of the Pacific Island economies have a direct influence on commercial policies. Furthermore, in New Caledonia as in French Polynesia 97% are very small businesses employing less than 10 people.

Adopt the PICTA and PACER agreements for New Caledonia, French Polynesia, Wallis and Futuna, implies that the risks of trade diversion outweigh trade creation effect. Therefore, free trade shall be perceived locally as a first step towards regional integration in all areas: institutional, normative, monetary, academical, military, and scientific research.

La formation collaborative des jeunes cadres du Pacifique pour favoriser les échanges régionaux au bénéfice des populations locales

Philippe Lemonnier

Fondateur de Pacific Ventury

« L'Océanie est vaste, l'Océanie s'étend. L'Océanie est accueillante et généreuse, l'Océanie est l'humanité s'élevant depuis les profondeurs des eaux salées et de points chauds abyssaux, l'Océanie c'est nous »

Eveli Hau'ofa.

Une conviction simple s'impose à quiconque vit en Océanie sans en être originaire, pour peu qu'il oublie certaines de ces certitudes forgées ailleurs¹ : cette partie du monde recèle des trésors humains, des approches, des méthodes et des outils qui doivent être valorisés car ils sont la clé pour faciliter la formation et le développement de leaders conscients de l'environnement dans lequel ils évoluent, qui maîtrisent et vivent leurs cultures et qui sont ainsi plus à même de s'ouvrir sur la diversité planétaire. Bien des débats d'actualité récents ont mis en évidence les intérêts présentés par les richesses minérales, alimentaires et par la position stratégique de l'Océanie. Mais si cette Océanie est convoitée, c'est pour sa richesse principale : ses habitants et leurs cultures. Lorsque des hommes et des femmes originaires d'autres continents entrent en contact avec les Océaniens, ils sont frappés par leur chaleur humaine, leurs personnalités et par le lien qu'ils entretiennent encore avec leurs cultures propres.

1. Breton et normand d'origine, venu vivre jeune en Polynésie et juriste de formation, j'exerce dans ce pays, depuis un an, le métier de consultant et coach en leadership pour aider les organisations humaines et les individus à développer leurs potentiels et leurs talents.

Un auteur tongien Epeli Hau'ofa, aujourd'hui décédé, mais dont les écrits se répandent dans la région, a souligné les difficultés que rencontrent toutefois les Océaniens qui ont vécu la colonisation : « ayant clarifié la position avantageuse dans laquelle je me trouve, je vais affirmer l'évidence qui est que les vues des dominants à propos de leurs subordonnées peuvent avoir de sérieuses conséquences sur l'image que les individus ont d'eux-mêmes et sur la façon dont ils acceptent leur situation². »

M. Keith Coats, P.-D.G. de la société *Tomorrow Today Global* et consultant en leadership, Afrikaaner d'origine, pose un postulat fort lorsqu'il parle de leadership. Il énonce : « *we lead out of who we are* », « nous guidons³ de ce que nous sommes ». La culture, l'environnement d'origine sont donc deux éléments fondamentaux lorsque l'on parle de leadership et de la capacité d'une personne à inspirer, guider et motiver un groupe quel qu'il soit. Ceci tient certainement au fait que la culture, ainsi que l'a définie l'Unesco est :

dans son sens le plus large, (...) aujourd'hui considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts, les lettres et les sciences, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances⁴.

Cette définition très englobante de l'Unesco permet d'éclairer la pensée de M. Coats : pour guider un groupe d'individus, il faut être capable de partager leurs valeurs, de comprendre la matérialisation de leurs peurs, de leurs espoirs et de leurs rêves au travers des éléments mythologiques, cosmogoniques de leur culture mais également être capable de communiquer clairement avec eux au travers de leurs outils habituels de communication.

Ainsi, une culture très empreinte d'oralité ne fondera pas ses modes de communication sur les mêmes éléments qu'une culture de l'écrit, et la valeur et la force des paroles et des mots en sera très certainement affectée. Très clairement, l'approche culturelle issue de l'Europe a une approche différente de celle de l'Océanie. Une culture ancrée sur un continent aura une perception du monde autre que celle d'une culture qui a fait de l'océan son espace de vie au point que le « bonheur des gens ordinaires de l'Océanie dépend de mouvements informels le long d'anciennes routes de navigation inscrites dans leur sang depuis des gé-

2. Hau'ofa E., « Our sea of islands », in *A New Oceania : Rediscovering our Sea of Islands*, co-édité par Hau'ofa, Vijay Naidu et Eric Waddell, 1993 et traduction française en 2015.

3. Le terme « leader » de la langue anglaise pose quelques problématiques de traduction en français en ce qu'il recèle des concepts sociologiques voire philosophiques importants. Il est dès lors difficile d'offrir une traduction satisfaisante. En règle générale, j'utilise le terme de « guide » que l'on peut identifier également au concept du « *Metua* » en Tahitien.

4. Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet-6 août 1982.

nération, bien étrangers aux tenants de l'ordre et des lois du confinement et des mobilités régulées⁵ ».

Il est donc important que toute personne qui souhaite guider, créer, développer, qu'elle soit chef d'entreprise, directeur/directrice d'une administration ou homme ou femme politique, se doit de comprendre la culture et l'environnement dans lesquels il ou elle intervient et de faire usage, de bonne foi et de bonne volonté, de ces outils issus de pratiques transgénérationnelles qui parlent naturellement aux personnes qui l'entourent.

Bien sûr, pour les individus nés et élevés en Océanie, certains de ces outils apparaissent innés car ils les ont vus pratiqués par leurs aînés. Mais dans un monde global, où les mouvements de population sont désormais incessants, cela n'est pas suffisant. À l'heure du « *Think globally, act locally* », nous devons nous assurer que notre région dispose de tous les outils, qu'elle peut les systématiser et les appliquer de façon efficace et le plus souvent possible. Or, si la recherche et le monde universitaire ont fait un travail remarquable pour garder trace de ces outils, méthodes de pensées et règles sociales, qu'en est-il du monde du travail ? Comment prépare-t-on les futurs leaders de l'Océanie à guider de ce qu'ils sont, de là où ils sont et à être culturellement sensibles à leur environnement ?

Une brève recherche sur Internet dans les catalogues de(s) formation(s) proposées par les différentes grandes universités de la région permet de dresser un constat assez clair : les formations sont soit orientées sur les cultures du Pacifique, soit sur d'autres thématiques : économie, management, ressources humaines...

Alors bien sûr, beaucoup de professeurs font usage de nombreux exemples locaux et certaines matières, le droit par exemple, ainsi que la sociologie, font bien évidemment appel à des situations ou outils culturels, mais, de façon générale, les cursus et curriculum sont relativement focalisés soit sur la culture soit sur d'autres éléments et il n'y a pas une habitude persistante d'intégrer les outils modernes dans une approche centrée sur la région Pacifique.

Or l'apprentissage de ces éléments apparaît fondamental si l'on veut que les *managers*, dirigeants ou tout simplement et plus généralement les forces actives de la région soient pleinement conscientes et sensibles aux mentalités, façons de voir et de faire propres aux cultures du Pacifique.

Il est assez aisé de trouver des exemples de situations au quotidien du monde du travail où l'application d'outils importés va générer bien plus de conflits, de malentendus et de problèmes que ce qu'elle n'est censée faire. Récemment, j'ai pu assister à l'une de ces situations. L'un des groupes que j'encadrais a traversé une période d'intenses conflits interpersonnels, du fait d'écarts de mentalité, de valeurs et de compréhension du monde d'aujourd'hui. Le problème se situait donc non seulement sur le terrain de la communication, quant à la manière dont certaines personnes partageaient leurs idées, mais aussi le terrain plus profond

5. Hau'ofa E., « Our sea of islands » *op. cit.* : « (...) the welfare of ordinary people of Oceania depends on an informal movement along ancient routes drawn in bloodlines invisible to the enforcers of the laws of confinement and regulated mobility ».

des valeurs et de l'approche culturelle. Dans le cadre d'une approche moderne et focalisée sur la recherche du résultat plus que de la valorisation des relations humaines, un membre du personnel, américaine d'origine, a essayé d'imposer une discussion sur un temps limité dans un cadre organisé à savoir les règles écrites édictées pour la vie en communauté de ce groupe. Le groupe s'est plié de bon gré à cette approche mais le résultat était prévisible : les participants en sont sortis frustrés et insatisfaits. De fait, très rapidement, les mêmes problématiques relationnelles ont resurgi.

Nous avons dès lors décidé de faire usage de la technique du *Talanoa*, d'origine tongienne mais que l'on peut retrouver sous des formes similaires dans d'autres pays de la région tels que Fidji, Samoa... le *Talanoa* se définit, selon les mots de Sitiveni Halapua⁶ comme « la création d'un dialogue interpersonnel, ou la narration d'histoires entre personnes sans aucune forme de dissimulation des sentiments ou expériences personnelles qui résonnent dans les cœurs et les esprits », ou, selon les mots peut-être un peu plus poétiques de Timote Vaoleti⁷ : « une rencontre personnelle où les participants narrent leurs problèmes, leurs réalités et leurs aspirations ». Cet outil traditionnel, bien connu des universitaires et d'usage dans les communautés, reste absent du monde du travail, de l'environnement « moderne » dans lequel sont plongées les entreprises, administrations qui, par mimétisme, ne font usage que d'outils importés pour la résolution de conflits, la gestion des personnels...

Or, pour le cas qui nous intéresse, l'usage de cet outil, et la capacité du personnel d'encadrement à faire appel à une méthodologie qui sera sensible à l'environnement culturel des participants, eut une efficacité redoutable. Le groupe fut invité, et non forcé, à se réunir à nouveau sous la houlette de facilitateurs au sein du groupe, dont la personnalité faciliterait le dialogue, inspiré des méthodes du *Talanoa*. Le groupe a dès lors pris naturellement la responsabilité de cet espace de parole sans limite de temps, sans contraintes, où les ressentis, les sentiments et la vision de chacun ont pu s'exprimer d'une fluidité et d'un naturel qui a permis la résolution du conflit.

Cet exemple vient confirmer, s'il en était besoin, la puissance d'un tel outil. Bien connu des chercheurs et des universitaires, bien des environnements du quotidien gagneraient à bénéficier de l'usage de cette méthode pour faciliter la résolution de conflits car il tient compte des valeurs propres aux communautés du Pacifique et ne se focalise pas sur le résultat, comme le font les outils modernes issus d'autres cultures, d'autres environnements, d'autres approches des relations personnelles et professionnelles.

Bien d'autres outils existent à ce titre au sein de la région Pacifique. Le *Ho'oponopono* hawaïien, en tant qu'outil de résolution de conflit et

6. Halapua S., « Talanoa process : the case of Fiji », *East West Center*, 2008.

7. Vaoleti T., « Talanoa research methodology : a developing position on Pacific research », *Waikato journal of Education*, 12, 2006, p. 21 et sv.

d'équilibre social par exemple⁸. Assez proche du *Talanoa*, il permet là encore non pas d'apporter la paix forcée mais bien de faciliter la parole et de pousser principalement à l'engagement des participants à une approche de bonne foi et de bonne volonté.

La diffusion et la pratique de ces outils dans le quotidien du monde du travail apparaissent comme une approche nécessaire pour améliorer le développement humain et économique du Pacifique pour les modèles d'organisations modernes que sont les administrations et les entreprises. Mais cela doit s'entamer de façon pragmatique en intégrant ces outils dans les cursus standards de formation au management, à la gestion des ressources humaines... Il est important de penser ces cursus non comme des remplacements d'outils ancestraux, mais bien comme une infusion d'outils complémentaires ayant démontré une utilité certaine dans un environnement donné, adapté à un nouveau contexte par l'addition des éléments traditionnels de la région. Il s'agit de sortir du binaire pour entrer dans une approche de multiplicité et de sensibilité culturelle pour être sûr de tirer le meilleur des équipes que les futurs leaders, dirigeants, politiques auront à guider à l'avenir.

Cette démarche a été tentée dans de nombreux pays d'Asie qui, à beaucoup d'égards ont réussi la fusion des approches culturelles locales avec les outils « *mainstream* » issus de la mondialisation. Ainsi en Malaisie, pays à grande majorité musulmane, les cursus universitaires, éducatifs au sens large, intègrent les principes de la philosophie de l'Islam. Les étudiants sont instruits sur les « façons de vivre dans un contexte où les Musulmans sont soit majoritaires, soit minoritaires où dans des contextes démographiques d'équilibre(s) ou de pluralisme(s) culturels⁹ ». En Thaïlande, des éléments de « sagesse traditionnelle » thaïlandaise ont également été intégrés afin de préserver l'approche culturelle du mode de vie local.

Dans une autre région, au Canada, les instances de l'éducation ont également conduit énormément de travaux et de réflexion sur la capacité à préserver la culture propre à la région pour faciliter la communication, la compréhension et promouvoir un « *leadership* culturel partagé¹⁰ ». Partant du postulat que la culture, outre un ensemble de connaissances et de symboles, est aussi un rapport, dans le sens d'interactions sur la base desquelles l'individu se construit et donc reflète son estime, ses ambitions et sa capacité à produire et à projeter des idées et des espoirs.

8. « A judge defers to Hawaiian tradition to settle fight », Alexandre Da Silva, Associated press writer, 31 janvier 2006, Starbulletin.com, Hui Malama I Na Kupuna O Hawaii Nei : hui-malama.Tripod.Com/ ; bishop museum : www.Bishopmuseum.Org/

9. « Au-delà des seuls éléments liés à la foi, l'éducation islamique couvre un ensemble de règles d'étiquettes et de moralité islamique. Cela touche tout autant l'étiquette du quotidien, incluant l'équilibre personnel et la capacité à se prendre en charge. » Bajunid, cité dans Kerry J. Kennedy, John Chi-Kin Lee, *The changing role of School in Asian societies : schools for the knowledge society*, Routledge, Taylor & Francis group, 2008

10. Monographie n° 10 de la Direction des politiques et programmes d'éducation en langue française, ministère de l'Éducation de l'Ontario, août 2011.

Ainsi, dans le rapport « Réaffirmer l'école » de 1997, le gouvernement du Québec y souligne l'importance d'intégrer la dimension culturelle dans toutes les disciplines pour permettre aux étudiants d'être plus à même de « penser, aimer, trouver des réponses comme trouver du plaisir [...] transmettre ce regard sur les choses qui évite d'être passif devant les événements du monde, qui nous fait participer davantage à la construction si difficile d'une humanité meilleure¹¹ ».

Au travers des approches inclusives, considérant la culture locale comme un élément évident de toute approche éducative moderne, cela permet d'éviter la perte de repères au sein des sociétés locales ainsi que le creusement d'écarts générationnels. Ceci a d'ailleurs été identifié en Asie où « certains parents dans les zones rurales craignent même de perdre leur autorité [du fait des approches éducatives modernes et extérieures ne tenant pas compte des cultures locales]. Ils disent, si je laisse mon enfant participer à des débats au sein de l'école, demain il me dira : "non", et après-demain il ne dormira plus à la maison et commencera à prendre des drogues¹² ».

Alors qu'en est-il dans le Pacifique? Quelles sont les démarches similaires existantes? Citons-en une récente. En 2012, le Gouvernement de Taïwan, conscient de ses liens culturels avec le Pacifique au travers de l'ensemble Austronésien, a signé un partenariat avec l'*East West Center*, basé à Honolulu, pour créer le « *Pacific Islands Leadership Program* » (PILP). Ce programme dédié au Pacifique, initié pour une première période de 5 ans, visait à assurer le développement personnel et professionnel d'au moins 125 potentiels futurs leaders issus de la région Pacifique.

Ainsi, chaque année, environ 25 individus, âgés entre 25 et 38 ans, issus de l'ensemble de la région Pacifique, ont bénéficié, depuis 2013, de deux mois de formation intensive sur Honolulu et d'un mois de voyage d'étude sur Taïwan pour les aider à faciliter leur progression professionnelle et garantir leurs capacités à générer un changement positif dans leurs communautés respectives, au regard des défis globaux actuels.

La spécificité de ce programme réside dans la balance permanente que nous recherchons pour assurer une ouverture sur le monde et les problèmes globaux que sont le changement climatique, les évolutions démographiques et économiques (vieillesse des populations, questions de l'égalité des sexes, urbanisation...) avec la préservation d'une identité et la perpétuation de cultures et traditions qui sont nécessaires pour garantir la pérennité et la persistance des populations du Pacifique.

L'ensemble du programme est conçu en tenant compte d'éléments symboliques et pratiques issus de la culture du Pacifique. Il est ainsi identifié et organisé au travers de la métaphore du voyage océanique. De nombreux intervenants

11. Zkhartchouk, 1999, cité dans « L'intégration de la dimension culturelle à l'école: document de référence à l'intention du personnel enseignant », gouvernement du Québec, 2003

12. *International Crisis Group*, 2003, p. 10-11.

régionaux, spécialistes dans différents domaines participent à des classes au sein du programme pour apporter leur approche culturelle qui est ensuite réintégrée dans des cas d'études sur des problèmes spécifiques. La localisation hawaïenne du programme permet, au travers de l'histoire de Hawaïi, une compréhension des enjeux statutaires et politiques de certains pays de la région. Ainsi le *Mai Poina*, reconstitution de l'annexion du royaume Hawaïen par les États-Unis, vient démontrer la force de l'oralité dans le combat politique. La participation à des ateliers créatifs en vue de créer des revenus complémentaires et durables pour le *Kualoa Ranch*, permet de comprendre les enjeux de la préservation du patrimoine et identifier des solutions innovantes pour intégrer les nécessités du développement intégrées dans le respect des éléments identitaires des communautés. La participation à des événements clés tels que, cette année, le sommet international de l'arbre à pain, pousse les participants à considérer d'une façon innovante la richesse de leur environnement et des savoirs traditionnels qui sont bien souvent « redécouverts » aujourd'hui. Le temps passé à valoriser les relations interpersonnelles, y compris avec le personnel enseignant, démontre le souci majeur de tenir compte des mentalités insulaires qui fondent leur survie sur la nécessité de liens interpersonnels forts, vrais et directs.

Cette approche démontre de plus en plus son efficacité. Que ce soit dans la capacité des participants, une fois rentrés chez eux, à occuper des positions de haut niveau au sein des Nations unies pour représenter leur pays tout en gardant la proximité avec leurs communautés, comme pour leur capacité à intégrer les évolutions de la mondialisation telles que la diffusion des questions d'égalité des sexes dans des communautés fortement patriarcales depuis des générations en disposant des outils de dialogue pour faciliter la transition sur ces sujets majeurs... Cette approche inclusive mixant souci du respect de la culture et ouverture sur le reste du monde est à mon sens la clé pour le développement futur de l'Océanie.

La compétence culturelle se définit comme l'intégration et la transformation du savoir relatif à des individus ou groupes de personnes en des standards spécifiques, des politiques, pratiques et attitudes dont il est fait usage dans le contexte culturel approprié pour accroître la qualité des services fournis et ainsi produire de meilleurs résultats¹³. Cette compétence culturelle est l'outil fondamental pour que l'Océanie, dont l'histoire est faite d'un mélange permanent de cultures qu'elles aient été intra-Pacifique pendant des siècles, ou extra-Pacifique depuis la fin du xvii^e siècle, soit prête pour prendre en main sa part dans le développement global.

Les changements à venir localement et internationalement sont et seront majeurs pour l'ensemble de la population mondiale. Ce monde en perpétuel changement, désigné sous l'expression de VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous*) doit se voir opposer une approche constructive et consciente dont

13. Davis, 1997 cité dans « How is cultural competence integrated in education? », Mark A King, Anthony Sims & David Osher, http://cecp.air.org/cultural/Q_integrated.htm

la réponse est souvent : *Vision, Understanding, Clarity* et *Agility*. Au travers de ses cultures et savoirs traditionnels, mais aussi de sa capacité à s'adapter aux différentes contraintes qui ont fait de l'Océanie ce qu'elle est aujourd'hui, la région dispose de chacun de ces 4 éléments de réponse au monde VUCA :

- Une vision : le régionalisme se développe de plus en plus, ainsi de l'intégration récente de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie au sein du Forum du Pacifique pour assurer à chacun une place dans la construction du futur régional. Une vision soutenue par un sentiment d'identité fort qui porte ses racines loin dans le passé permettant de mieux se projeter dans le futur ;
- Une compréhension des enjeux mondiaux mais aussi une compréhension de qui elle est vraiment à la lumière de la vivacité des mouvements culturels et par l'intégration des cultures dans l'ensemble des politiques éducatives ;
- La clarté non pas seulement celle de nos lagons mais également de ce que souhaitent les populations et une capacité à accepter la réalité propre à l'insularité de ces grands États océaniques ;
- Une agilité historique et sociale importante du fait des flux permanents au cours de l'histoire, d'une confiance en l'avenir héritée des traditions de la navigation océanique ayant permis de conquérir le plus grand océan de la planète.

Il est donc important de privilégier rapidement ces approches intégrées pour que l'Océanie ne soit pas que convoitée mais également imitée, estimée et respectée.

Abstract: Collaborative training of young Pacific executives to promote regional exchanges for the benefit of local populations

Oceania is a region that presents itself as the center of gravity of many of the global challenges ahead. This region is characterized by the upkeep of ancestral traditions and lifestyles in a context of modernity and a strong colonial past still present today.

In this context, new generations (born after independence and periods of intense economic development and social changes) had the opportunity for many to study abroad in the universities of great and influential states in the region (Australia, New Zealand, Europe, the United States, etc.), but these training courses almost never incorporate the cultural dimensions necessary to put in place governance tools adapted to the local populations and to the geographical constraints that are strong and specific to the region. Therefore, why not consider allowing people of the Pacific region to develop training tools for future regional leaders, integrating cultural and social elements specific to Oceania and to implement original models of development that are adapted to the region, while limiting the acculturation aspect that it might entail.

La géostratégie internationale moteur des relations franco-polynésiennes ?

Arnaud Busseuil

Doctorant en droit public, École doctorale des sciences juridiques et politiques (ED 67), Laboratoire Croyance, Histoire, Régulation Politique et Administrative, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

Lorsque l'on parle de la Polynésie française, c'est quasiment systématiquement soit sous l'angle endogène, soit sous l'angle stato-centré. Or, il est parfois nécessaire de sortir de ce schéma de réflexion afin de replacer la Polynésie française dans son contexte régional et international. Dans ce prisme paradigmatique nouveau, la Polynésie française est vouée à jouer un rôle de plus en plus important si elle veut définitivement s'ancrer dans la modernité, qui sous-tend nécessairement une intégration au marché mondial. Nous avons choisi en toute conscience d'inscrire notre recherche en ce sens, considérant qu'une sortie de la mondialisation et un retour à la vie traditionnelle n'est pas le chemin emprunté actuellement, et que peu de personnes désirent une telle évolution. Cependant, le développement de la Polynésie française relève de dimensions multiples dont aucune ne doit être oubliée, car celui-ci ne peut passer que par une construction à la fois endogène et exogène. Dès lors, de la construction culturelle à la construction économique, tous les champs disciplinaires doivent être mobilisés afin d'atteindre cet objectif, mais surtout, la perspective doit être à la fois locale, nationale et transnationale.

Dans cette optique, il nous fallait trouver un angle de questionnement qui appelle le plus possible à l'interdisciplinarité et à la multiplication des niveaux d'analyse. La stratégie en tant qu'art de diriger et de coordonner des actions pour atteindre un objectif répondait à cette volonté. Et afin de replacer le tout dans un mouvement global, la géostratégie apparaissait être le meilleur prisme dès lors qu'on la considère dans toutes ses composantes modernes : géostratégie au plan militaire, « géo-économie », géopolitique. *In fine*, il ne manquait plus à notre raisonnement que le mouvement temporel, ce qui nous a conduit à poser

la problématique finale suivante : quels sont les enjeux de développement de la Polynésie dans son contexte régional ?

Parmi la multitude d'angles de réponses possibles, nous avons choisi de nous intéresser avant tout aux relations que peuvent/doivent entretenir une collectivité territoriale comme la Polynésie française, qui se trouve dans un océan désormais devenu le centre de gravité du monde, et sa « puissance administrante » pour reprendre les termes de l'ONU, à savoir la France. Il faut néanmoins d'ores et déjà reconnaître que le format de ce papier ne nous permet pas de passer par la grille d'analyse pourtant fondamentale de la construction culturelle, qu'elle soit locale ou régionale. Grille qui permet pourtant de poser la compréhension des actions et réponses locales aux politiques nationales, régionales et internationales. Nous resterons donc dans le champ de l'analyse des relations internationales en considérant en premier lieu les enjeux militaires, en deuxième lieu les enjeux économiques et en dernier lieu les enjeux politiques et diplomatiques.

L'Océanie, véritable continent [expression contestée], est l'une des régions les plus complexes et les plus hétérogènes du monde. Jean Perrin, ancien ambassadeur de France, analysait en 1987 :

La continuité existant entre l'Asie du Sud Est péninsulaire et insulaire et les pays du Pacifique doit rester présente à l'esprit. Des liens se forment depuis plusieurs années entre ces États. Il faut être conscient de la vitalité de ce nouvel univers qui tend de plus en plus à former une chaîne, comme à l'époque des migrations océaniques¹.

Voilà pourquoi il s'agit d'une aire particulièrement stimulante pour les spécialistes des relations internationales, les géopoliticiens, les stratèges, les juristes, les économistes, etc. Néanmoins, cette effervescence intellectuelle n'est probablement pas étrangère au fait que le centre économique, politique, stratégique s'est déplacé de l'Atlantique Nord vers le Pacifique. Et pour cause, de grandes richesses, qu'elles soient prouvées ou supposées, s'y trouvent sur terre et en mer. Il n'est ainsi pas étonnant que d'autres pays que la France tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Chine ou encore les États-Unis cherchent à devenir de plus en plus influents dans la région.

Les enjeux militaires

Il ressort d'un dossier classé secret – sur la France dans le Pacifique Sud après 1989 – que la théorie selon laquelle :

les mers du Sud présentent un intérêt stratégique important car elles permettent de faire communiquer les trois océans, même en cas de fermeture des détroits traditionnels, [et que] des bases dans le Pacifique Sud permettraient de protéger « *la route des trois caps* » [...] n'est que partiellement convaincante : il y a disproportion

1. Cité par Regnault J.-M., *L'ONU, la France et les décolonisations tardives. L'exemple des terres françaises d'Océanie*, PUAM, 2013, p. 130.

entre les points d'appui et la surface à contrôler et il est peu probable que nous puissions en cas de crise majeure défendre des routes aussi éloignées².

En fait, pendant longtemps, l'intérêt stratégique de la Polynésie française s'articulait essentiellement autour des expérimentations nucléaires. Depuis son implantation au début des années 1960, d'aucuns pensaient que le Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) était mis en place parce que la France avait perdu l'Algérie. Mais il semble que le destin de la Polynésie française ait été écrit plus tôt. En effet, Jean-Marc Regnault affirme désormais détenir le document irréfutable qui prouve que la Polynésie française devait abriter le CEP dès 1957 :

Tous les documents vont dans le même sens : depuis 1957 jusqu'en 1962, la Polynésie sera un jour le centre d'essais ou en tout cas, il faut faire comme si et il faut prendre toutes les précautions pour cela³.

Maintenant que les essais nucléaires sont terminés, il semble que l'intérêt militaire dans la collectivité locale soit considérablement réduit. D'ailleurs, si les noms de Polynésie française et Nouvelle-Calédonie réapparaissent dans le *Livre Blanc* de la Défense 2013, ce n'est pas pour leur avantage militaire. Seulement quelques lignes et une citation une seule fois dans tout le document traitent de la COM et de la collectivité *sui generis* :

La Nouvelle-Calédonie et les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna font de la France une puissance politique et maritime dans le Pacifique. Elle y dispose de ressources halieutiques et minérales importantes. Cette situation confère à notre pays un accès à de nombreuses organisations régionales : Forum du Pacifique Sud, Agence des pêches, etc. Nos enjeux de souveraineté doivent y être défendus, de même que doit être garantie la sécurité de nos concitoyens dans des zones exposées aux aléas climatiques, notamment au travers des accords FRANZ (France – Australie – Nouvelle-Zélande). La France contribue à la protection générale des populations et des ressources de l'océan Pacifique. À ce titre, elle développe des relations de coopération avec nombre d'États voisins, en particulier l'Australie avec laquelle elle a noué un partenariat stratégique⁴.

En fait, il semble que même dans ce document, les intérêts stratégiques de la France dans cette zone relèvent avant tout d'intérêts économiques. C'est ce que l'on constate lorsqu'il est expliqué qu'une « crise majeure en Asie aurait des conséquences économiques, commerciales et financières très sérieuses pour l'Europe⁵ ». Pour autant, selon le ministre de la Défense⁶, Jean-Yves Le Drian,

2. MAE, Centre d'analyse et de prévision, C/89/20, dossier établi par Jean-Christophe Victor et Hervé Dejean de la Bâtie. Ce texte est presque intégralement reproduit in Regnault J.-M., *op. cit.* note 1, p. 128.

3. *Les Nouvelles de Tahiti*, 13 novembre 2013.

4. Ministère de la Défense, *Livre Blanc. Défense et sécurité nationale*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2013, p. 50 *sqq.*

5. *Idem*, p. 32.

6. Discours prononcé à l'occasion du Forum sur la sécurité « *Shangri-La Dialogue* », International Institute for Strategic Studies, Singapour, 2 juin 2013.

la France entend intensifier son dialogue politico-militaire avec les pays voisins afin de construire des relations de confiance, d'échanger des informations sur les expériences et les connaissances du contexte régional et international. De surcroît, il estime devoir intensifier :

- la coopération militaire afin d'aider les partenaires à disposer d'un outil de défense efficace, et faciliter ainsi des actions coordonnées avec nos propres forces, y compris sous la forme d'exercices conjoints ;
- la coopération en matière d'armement et d'équipements de défense avec les pays qui partagent nos valeurs de façon durable et constante ;
- et promouvoir une architecture de sécurité régionale en s'appuyant sur l'ASEAN.

Bien évidemment, ces dires font écho au constat explicité dans le *Livre Blanc de la Défense* selon lequel : l'évolution des tensions géopolitiques en Asie est difficilement prévisible. Les dynamiques économiques font évoluer rapidement les rapports de force au sein de l'ensemble asiatique. Par ailleurs, malgré des progrès importants constatés, notamment pour l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), les organisations de coopération régionale asiatiques ne disposent pas encore toutes des moyens d'agir efficacement pour désamorcer les risques de crise et les conflits de souveraineté⁷.

Néanmoins, il ne faut pas dénigrer l'ensemble de la politique militaire de la région puisqu'en 2012, le total des budgets militaires des quatre premières puissances de la région (Chine, Corée du Sud, Inde et Japon) a dépassé pour la première fois celui de l'ensemble des pays de l'Union européenne⁸. Encore faut-il rappeler que ces pays font aujourd'hui en matière militaire ce que les grandes puissances européennes ont fait depuis longtemps, et que dès lors cela a un coût nécessairement plus élevé. Par ailleurs, on retrouve dans ce *Livre Blanc* l'explication selon laquelle :

dans un contexte de tension sur l'accès aux ressources, la France doit être en mesure de marquer sa souveraineté et de défendre ses intérêts dans les Outre-mer. Cela signifie qu'elle doit pouvoir surveiller, contrôler et éventuellement agir militairement face à une menace portant atteinte à l'intégrité de son territoire. Cette menace, plus probable sous une forme non-étatique, impose une présence visible et dissuasive de forces militaires. Dans le cas, moins probable, où la menace serait étatique, la France devrait pouvoir mettre en œuvre rapidement des moyens d'intervention adaptés. Cela suppose la préservation sur place de points d'entrée (ports et aéroports) ainsi que de certaines capacités.

Ces préconisations paraissent ironiques lorsque l'on constate le fossé qui existe entre de tels propos et la réalité du terrain. En effet, le rôle militaire de la France dans la région ne peut en tout état de cause qu'être limité avec « 15 fré-

7. Ministère de la Défense, *op. cit.* note 5, p. 35.

8. *Les Nouvelles de Tahiti*, 30 avril 2013.

gates de premier rang (et encore, en tirant sur la corde)⁹ » sur le plan national. En Polynésie française plus spécifiquement, les forces armées¹⁰ représentent :

– en 2010 : 1 848 militaires et 530 civils, soit 1 948 personnes ;

– en 2012 : 1 070 militaires et 410 civils, soit 1 480 personnes.

– De surcroît, la marine dispose seulement d'une frégate de surveillance, de trois avions de surveillance maritime *Guardian*, de deux hélicoptères *Dauphin N3* et d'un patrouilleur de service public. De son côté, l'armée de l'air dispose quant à elle d'un escadron de transport de deux avions de transport tactique *Casa 235*. On note donc bien malgré tous les discours une baisse de l'effectif militaire en Polynésie française, même si l'on sait qu'une partie a été redéployée en Nouvelle-Calédonie, et un nombre de bâtiments militaires considérablement limité.

La puissance militaire française dans la région est donc quasi inexistante parce que les intérêts militaires le sont également, entendons pour la protection de la France et de ses collectivités locales. Et cela notamment du fait d'absence de velléités belliqueuses des grandes puissances de la région.

Toutefois, la zone conserve effectivement son intérêt, mais désormais la France a changé de paradigme et elle s'inscrit dans une dynamique beaucoup plus pragmatique où l'enjeu premier est économique. Dès lors, tous les efforts consentis se font dans le sens d'une intégration à l'économie régionale par le développement de la diplomatie française qui tente de s'installer dans toutes les organisations régionales. C'est ainsi que le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, a pu souhaiter, dans un discours prononcé le 2 août 2013 à Jakarta au siège de l'ASEAN, que :

[La] France garde à l'avenir ce rôle pionnier dans la mise en œuvre d'une coopération en faveur de la paix et de la sécurité avec l'ASEAN. C'est dans cet esprit que la France a manifesté son souhait de participer à l'ADMM+ (ASEAN Defense Ministers Meeting)¹¹.

9. www.opex360.com, M. Le Drian : « L'Asie-Pacifique demeure un enjeu stratégique pour la France », 3 juin 2013.

10. Hors Groupement de Service Militaire Adapté (GSMA) et Gendarmerie.

11. www.diplomatie.gouv.fr, *Discours de Laurent Fabius, au siège de l'ASEAN (Jakarta, 2 août 2013)*.

Les enjeux économiques

Selon George Nurdin¹², il y a deux grands acteurs français dans la zone : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. D'emblée il faut dire que selon lui la Polynésie a moins d'intérêt que la première, si ce n'est pour sa Zone Économique Exclusive (ZEE), même si le général de Gaulle avait pu dire à une autre époque que « nous resterons en Polynésie pour l'intérêt stratégique de ces îles¹³ ». En effet, les réserves de nickel de la Nouvelle-Calédonie semblent un enjeu beaucoup plus important, le Caillou disposant de la troisième réserve de nickel au monde derrière la Russie et le Canada. Or, il faut rappeler que les premiers acheteurs de nickel sont les Chinois avec 28 % des achats mondiaux, suivis de près par les Japonais à hauteur de 22 %. Dès lors, on perçoit rapidement cet enjeu Asie-Pacifique dans lequel la France est bien placée grâce à la Nouvelle-Calédonie. D'ailleurs, le 18 février 1985, dans *La lettre de la Nation* (organe du RPR), Bernard Pons avait déjà fait part de cette vision :

Le véritable problème de la Nouvelle-Calédonie est un problème stratégique. Elle est située dans une zone Pacifique qui va devenir vitale dans les cinquante ans qui viennent. C'est l'équivalent de mille porte-avions inoculables dans cette zone stratégique et actuellement vitale sur le plan militaire, mais aussi sur le plan économique¹⁴.

Le deuxième enjeu est celui du maillage économique de la région, et là intervient toute l'importance des ZEE. Grâce à ses DOM et COM, la France est la deuxième puissance mondiale après les États-Unis avec chacune environ onze millions de km² de ZEE. À cet égard, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont particulièrement importantes puisque rapportant à la France près de neuf millions de km². Rappelons que ces ZEE sont riches en terres rares, très recherchées par les Chinois, en nodules polymétalliques et en cobalt¹⁵. Ces ressources sont d'ores et déjà stratégiques. Par ailleurs, il faut également rappeler, afin d'être le plus exhaustif possible, qu'il y a au sud-est de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie des réserves d'hydrocarbures.

Ces ressources méritent de faire ici l'objet d'une attention particulière car elles sont également au centre de tensions grandissantes entre la Polynésie française et l'État. La collectivité locale est en déséquilibre financier, elle exporte pour quatorze milliards de francs pacifique contre soixante-deux milliards de francs d'importations¹⁶. Les ressources existantes sur le territoire polynésien ne sont pas en situations favorables puisque l'on observe globalement sur la

12. *France Culture*, « Pacifique. Les intérêts géoéconomique et géopolitique de la France dans le Pacifique Sud », 22 février 2012.

13. Grimald A.-M., *Gouverneur dans le Pacifique*, Paris, Berger-Levrault, 1990, p. 269.

14. Regnault J.-M., *op. cit.*, note 1, p. 102.

15. Les ressources minérales profondes de Polynésie française, IRD éditions, coll. « Expertises collégiales », 2016.

16. Paoletti M., *Quel avenir économique pour la Polynésie ?*, Conférence à l'UPF.

dernière décennie un déclin du tourisme, une économie de la perle en difficulté, une industrie halieutique quasi inexistante et d'autres ressources moins importantes telles que la vanille, le monoï, le coprah et le nono ne trouvent pas suffisamment d'acheteurs. C'est pourtant quasiment simultanément à ce processus de récession que le Japon a fait une découverte qui n'a pas laissé indifférent : un colossal gisement de terres rares¹⁷ dans le Pacifique dont le plus important se trouve au niveau de la Polynésie française et de Hawaï. Il s'agit d'une poudre sombre qui se trouve à plus de 3 000 mètres de profondeur¹⁸. « En raison de leurs usages multiples, notamment dans les domaines de la haute-technologie, les terres rares revêtent une dimension stratégique et font l'objet d'une communication très restreinte de la part des États, de sorte que les statistiques macro-économiques à leur sujet demeurent très lacunaires¹⁹. »

Il est bien évident que si ces terres rares ont un caractère stratégique au niveau national, elles en ont *a fortiori* un au niveau de la collectivité locale. Or, pour des considérations juridiques diverses qu'il n'est pas ici pertinent de démontrer, les terres rares relèvent de la compétence étatique. D'où des tensions croissantes entre la Polynésie française, qui désire obtenir tous les droits sur ces ressources, et l'État, qui ne peut abandonner de telles ressources à sa portée juridique. Et en lisant entre les lignes du jargon diplomatique, il s'avère que la Chine est intéressée par les terres rares polynésiennes. Pour preuve, le Consul chinois à Tahiti disait dans une interview :

Quand il s'agit de terres rares, en Chine, nous avons plusieurs régions, en Mongolie intérieure par exemple, où nous avons cette matière première. Maintenant, si dans l'avenir vous en avez, vous aurez besoin des techniciens chinois, en tant que consulat, nous pouvons demander à notre pays de vous envoyer des techniciens, pour aider nos amis polynésiens à découvrir cette mine. Dans ce cas-là, peut-être que ce sera un autre projet de coopération. C'est sûr²⁰.

Un rapport de l'Ifremer prévoyait en 2011 :

Au rythme actuel de croissance, la demande mondiale de ce type de matériaux devrait doubler dans les cinq ans qui viennent. La demande pour certains métaux rares ou stratégiques connaîtra ainsi une croissance forte, en lien notamment avec l'évolution du marché des technologies de l'environnement, des télécommunications, de l'armement, avec des goulets d'étranglement probables sur l'offre [...] aussi, en complément de la recherche de nouveaux gisements terrestres, il faudra de plus en plus se tourner vers la mer pour répondre à la demande mondiale en matières premières.

17. *Le Monde*, 7 juillet 2011 ; *Le Monde*, 23 mars 2011.

18. *Nature Géoscience*, 4 juillet 2011.

19. Camps R., *Le droit et l'exploitation d'un gisement de terres rares en Océanie : le cas particulier de la Polynésie française*, Mémoire de Master I Droit des activités économiques, UPF, Pastorel J.-P. (dir.), 2012, p. 6 sqq.

20. *Les Nouvelles de Tahiti*, 12 mars 2013.

Il n'y a pas que les terres rares qui peuvent avoir un intérêt stratégique. Ainsi, contrairement à ce que d'aucuns pourraient penser, l'îlot de Clipperton conserve également un intérêt. En plus de fournir à la France une base avancée d'observation scientifique et géostratégique et 435 612 km² de ZEE, ce confetti est situé sur l'un des principaux axes de migrations de thonidés, lui conférant ainsi une importance économique considérable. La zone est surtout l'une des plus grandes concentrations de thon albacore du Pacifique. Selon diverses évaluations, il y aurait chaque année dans cette zone environ 50 000 tonnes de ces thons pêchés illégalement, ce qui représente un véritable manque à gagner pour la France, non seulement pour sa propre pêche, mais également si la récupération des taxes de pêche était bien organisée, et si une action à la fois pédagogique et répressive sur les flottes étrangères opérant dans la région était mise en œuvre par la Marine nationale. De surcroît, il est nécessaire de rappeler que l'Océanie regroupe selon les experts 25 % des ressources halieutiques mondiales. Il est d'ailleurs considéré que plus de la moitié du thon mis en conserve, et un peu moins de la moitié du thon frais vendu dans le monde provient des ZEE du Pacifique Sud²¹. La ZEE de Clipperton plus spécifiquement abrite également l'un des plus vastes et des plus riches champs de nodules polymétalliques de la planète. Il s'étend de la fracture de Clarion à celle de Clipperton. Cette minuscule île légitime de plus la France en son siège au sein de l'*Interamerican Tuna Commission* et pourrait permettre une base de surveillance des routes maritimes de marchandises licites et illicites, voire une station de suivi des vols spatiaux²².

De son côté, en plus de la pêche, l'Australie est également intéressée par les gisements sous-marins. C'est pourquoi elle explore actuellement les fonds marins entre le Queensland et la Nouvelle-Calédonie afin de déterminer la présence de réserves de pétrole.

On le comprend donc, il y a véritablement dans la région un enjeu d'accès à la ressource. D'ailleurs, lors d'un colloque organisé au Sénat le 17 janvier 2013 portant sur la place de la France dans le Pacifique, un ex-commandant en chef des forces armées du Pacifique, Jean-Louis Vichot, avait dressé l'analyse suivante :

Le Pacifique sera la première source d'emploi pour la France. L'outre-mer sera crucial pour les ressources minérales, alimentaires, biologiques, pour le développement de la recherche au XXI^e siècle.

Or, la vision que l'on peut avoir de ces collectivités françaises d'Océanie en métropole reste souvent étriquée dans une idée d'opposition entre colonialisme et décolonisation. En fait, il s'agit là d'un enjeu d'un autre temps, celui du XIX^e siècle, alors que l'enjeu actuel est géostratégique : « L'État ne doit pas se

21. <http://www.cagou.com/blog/100-nouvelle-caledonie/les-rapports-de-force-entre-la-france-et-les-nations-anglo-saxonnes-dans-le-pacifique-sud/>.

22. *Les Nouvelles de Tahiti*, 4 mai 2013.

laisser inoculer par certains le virus du colonisateur repentant et il doit refuser d'entrer dans une dialectique colonisateur/colonisé²³. »

Du reste, il ne semble pas étonnant que la France noue régulièrement avec les pays de la zone des partenariats stratégiques, comme avec Singapour en octobre 2012. La zone est effectivement intéressante pour les ventes d'armes françaises qu'il est possible d'y faire puisque ces ventes dans la région ont dépassé le marché français en Europe. En 2012 d'ailleurs, 40 % des exportations françaises dans le secteur naval militaire ont été effectués dans la région Asie-Pacifique²⁴.

Enfin, un dernier enjeu de suprématie se joue dans la région à laquelle la Polynésie française semble pouvoir et devoir prendre part : les communications dématérialisées. Il y a en effet un véritable enjeu de positionnement géostratégique pour les petites îles : relier les grands continents en numérique. Ces dernières accueillent en effet plus de la moitié des points d'atterrissages des câbles sous-marins. Ainsi, le câble envisagé par la Polynésie française, qui relierait l'Asie à l'Amérique du Sud est un enjeu considérable qui pourrait, semble-t-il, bouleverser l'équilibre du pouvoir actuel²⁵ : « *A network like one Tahiti is proposing might destabilize the balance of telecommunications power.* »

C'est également un enjeu considérable pour la Polynésie française puisqu'un tel câble permettrait à la Chine de ne plus passer, dans le Pacifique, par les câbles sous-marins américains, seuls pour le moment. Cela permettrait notamment de supporter un peu plus l'accroissement des investissements chinois, non seulement en Amérique du Sud, mais également en Polynésie française. En effet, les États, territoires et même industries qui se connecteraient au potentiel *hub* polynésien éviteraient ainsi les pratiques douteuses d'espionnage numérique par exemple. Un ingénieur informatique, fonctionnaire au ministère de l'Économie numérique en Polynésie française nous confiait en 2012 qu'il était fort étonnant que pour chaque gros marché public en Asie ou en Amérique latine, les offres étasuniennes étaient systématiquement suffisamment mieux disantes à la dernière minute pour être choisies.

Enfin, la Polynésie française pourrait trouver là une manière d'augmenter ses ressources en période de crise, notamment en faisant payer les flux entrants et sortants.

Il est donc nécessaire de bien comprendre, comme le décrypte un ancien représentant de la Polynésie française au Conseil Économique, Social et Culturel (CESC), Michel Paoletti, que le Pacifique est l'océan « où il y a le plus d'échanges commerciaux et où se rencontrent les deux plus grandes puissances du monde » et qu'il n'est ainsi pas étonnant que la Chine s'intéresse aux petits États insulaires de la région « depuis plus de 20 ans²⁶ ».

23. www.opex360.com, *op. cit.* note 10.

24. *Radio 1*, 9 juin 2015.

25. Starosielski N., « Internet of Island », *Motherboard*, 12 août 2015.

26. *Les Nouvelles de Tahiti*, 2 février 2013.

Logique donc que les États-Unis, dans leur stratégie du pivot développée par Barack Obama, aient décidé en 2012 de redéployer la plus grande partie de leurs forces navales dans l'océan Pacifique d'ici à 2020.

Les enjeux politiques et diplomatiques

Il y a une véritable hétérogénéité politique dans la région. Cette complexité, conséquence de l'existence de « confettis d'empires », est accrue par la surreprésentation de ces micros-États à l'ONU. Ainsi, on est géographiquement dans une myriade d'îles très peu peuplées dont les situations politiques divergent : certaines sont stables et d'autres non, notamment du fait de la pauvreté et des décolonisations récentes.

Tout le danger serait de voir ces États instables devenir des *rogue states*, c'est-à-dire des États voyous qui seraient des bases avancées du terrorisme dans la région. Il y a donc finalement un intérêt à avoir de grandes puissances dans la zone. C'est d'ailleurs pourquoi Barack Obama a envoyé en novembre 2011 dans la région un corps de soldats permanent. Il légitimait cette action dans son discours prononcé à Honolulu le même mois en expliquant que les États-Unis étaient une puissance du Pacifique et qu'ils le resteraient, ce qui a sans le moindre doute une résonance historique.

L'Australie quant à elle est une puissance émergente, devenant une sorte de sous-pôle géopolitique. L'Australie, dont la population est composée de près de 10 % de personnes d'origine asiatique, s'est ouverte sur l'Asie comprenant que cette dernière est son partenaire commercial principal de fait. Pour autant, tous les facteurs stratégiques présentés plus haut ont logiquement conduit le pays à mener une stratégie d'influence sur les peuples vivant dans les trois collectivités françaises d'Océanie. L'objectif : réduire la domination de la France, même si cela ne veut pas dire l'évincer totalement car nous verrons plus loin qu'elle reste utile. Pour ce faire, l'Australie a notamment mis en place des programmes de bourses financés par l'Agence de développement australienne (AusAID), permettant à des étudiants de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française de suivre leurs études supérieures au sein d'universités australiennes. Dans le sens inverse, de nombreux étudiants anglophones vont chaque année dans les collectivités françaises afin de mener des travaux de recherches anthropologiques, vantant très souvent les cultures locales et dénonçant les risques que peut apporter l'influence française sur leur survie. Rappelons en ce sens que dans le passé, Canberra et Wellington entretenaient des relations de proximité avec les mouvements indépendantistes polynésien et calédonien, même si ces soutiens se sont atténués depuis la signature de l'Accord de Nouméa. Il n'en demeure pas moins que le Central Queensland a récemment passé un accord avec la province nord de la Calédonie (dont un parti nationaliste est au pouvoir), en vue d'établir un accord de coopération.

La place politique de la France dans la zone est donc complexe. Par le passé, l'Hexagone était particulièrement mal perçu à cause d'affaires diplomatiquement négatives qui ont jalonné toute l'histoire de ses relations avec ses voisins du Pacifique : l'affaire du *Rainbow Warrior*, l'implantation du CEP, la politique coloniale, l'affaire de la grotte de Ouvéa. Il faut de plus se rappeler l'analyse qu'avait faite René-Jean Dupuy, professeur de droit international au Collège de France, sur la vision de la Communauté internationale vis-à-vis de la France :

L'Amérique et l'Union soviétique [sont] animées chacune à sa manière d'une pensée anticolonialiste [...]. La France, traditionnellement attachée à la paix et à la coopération entre nations, a vu son image compromise par un empire colonial dont elle n'entendait pas se voir dépouillée par les Nations unies²⁷.

Cette vision du professeur semblait largement étayée par les déclarations des pays voisins et notamment celle de l'ambassadeur à Wellington le 16 octobre 1986 qui rapportait la pensée des responsables néo-zélandais en expliquant que :

Si la France souhaitait rester présente dans le Pacifique Sud, elle se devait de trouver une politique qui tienne compte des opinions des États de la région. Les intentions de la France n'étaient pas mises en doute mais elles se manifestaient dans des formes trop peu soucieuses des susceptibilités des pays de la région²⁸.

Néanmoins, ces tensions se sont apaisées depuis l'arrêt des essais nucléaires et l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont devenues des alliées potentielles. En fait, on assiste depuis le début des années 2010 à un changement radical de la position australienne vis-à-vis de la France. Désormais, les deux puissances s'apprécient et sont des partenaires privilégiés dans la région. À cet égard, il faut rappeler que des contrats de ventes d'hélicoptères à l'armée australienne ont été passés récemment²⁹. La France a en effet donné des signes d'apaisement avec l'arrêt du CEP, l'organisation du référendum en Nouvelle-Calédonie, et sa participation importante au Fonds du Pacifique qui permet d'aider les micro-États.

Ainsi, la présence française est désormais appréciée par les grands voisins du Pacifique puisqu'elle permet également le maintien de l'ordre. Et ce d'autant plus, comme nous l'avons dit, que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne font que peu de cas de la zone Pacifique française puisque désormais tournées avant tout sur leurs relations avec l'Asie (Chine et Japon en particulier), et que l'Australie s'inquiète de « l'instabilité de l'arc mélanésien » qu'elle a toujours du mal à enrayer³⁰.

27. Dupuy R.-J., « La présence française à l'ONU », in Lewin A., *La France et l'ONU depuis 1945*, coll. Panoramiques, Arléa-Cordet, 1995, p. 54.

28. Regnault J.-M., *op. cit.*, note 1, p. 93.

29. *Tabiti Info*, 21 juin 2012.

30. Regnault J.-M., « Une zone d'instabilité méconnue, le Pacifique insulaire », *Le Monde diplomatique*, juin 2005.

Une question se pose alors, combien de temps encore les collectivités françaises d'Océanie peuvent-elles permettre à la France d'exercer son influence dans cette région³¹ ? Il semble qu'il faut sortir du couple colonisation/décolonisation pour entrer dans les préoccupations de notre siècle. Le maintien dans la République de tel ou tel territoire n'est plus une question fondamentale. En effet, s'il apparaît que l'entente entre la France et la Polynésie française par exemple doit passer par une modification statutaire et un changement de souveraineté, il faut y réfléchir d'un point de vue pragmatique, c'est-à-dire en regardant les intérêts de l'Hexagone d'un côté et les intérêts de la Polynésie française de l'autre. Ainsi, si la Polynésie française devait demander l'indépendance, il serait nécessaire d'y réfléchir sérieusement sans rentrer dans le débat passionnel, contrairement à ce qui a pu exister lors de décolonisations précédentes. L'important pour la France est avant tout de ne pas compromettre ses intérêts dans la région. Comme le disait Michel Rocard au Sénat le 17 janvier 2013 :

La Nouvelle-Calédonie, porte-avions de la France, pour quoi faire ? La guerre à l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Vanuatu ou Fidji ? L'intérêt pour le nickel ? Et alors... La mondialisation des échanges, le caractère multinational des grands groupes industriels font que la France peut s'approvisionner en nickel n'importe où dans le monde au cours fixé par le London Metal Exchange qui s'impose aux producteurs calédoniens.

S'il reste indéniable que garder des liens solides avec la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française est un atout considérable pour la France, cette réflexion de l'ancien Premier ministre prouve bien à quel point la dialectique autonomie/indépendance, dès lors que l'on sort d'une analyse purement centrée sur la Polynésie française ou la France, est un débat d'un autre temps qu'il est nécessaire de régler. Ce qui importe, c'est avant tout l'entente des communautés dans laquelle vont se nouer des relations et donc des partenariats entre acteurs différents (États, régions, industries, multinationales, etc.). Les temps actuels font en effet prédominer la puissance économique sur la puissance militaire, et, dès lors, il est absolument nécessaire d'entretenir un réseau diplomatique performant.

C'est en grande partie en ce sens qu'il faut analyser l'ouverture d'un consulat de Chine en Polynésie française. Le consul Wu Dong a pu dire ainsi :

En particulier dans notre circonscription consulaire en Polynésie française, il y a les missions de développer l'économie, le commerce, l'éducation, la culture, ainsi que le jumelage des villes [...]. Il y a déjà pas mal de villes chinoises jumelées avec les communes polynésiennes [...]. C'est exceptionnel, c'est stratégique. En tant que territoire d'outre-mer, la Polynésie a ses potentialités, ses ressources, beaucoup de choses pour développer l'économie avec la Chine³².

31. Mohamed-Gaillard S., *L'archipel de la puissance ? La politique de la France dans le Pacifique Sud de 1946 à 1998*, Bruxelles, Berlin, New York, Éditions P.I.E. Peter Lang, 2010, p. 407.

32. *Les Nouvelles de Tahiti*, voir note 23.

In fine, la France doit ménager les susceptibilités et jouer au mieux le rôle du diplomate en Océanie. Quant à la Polynésie française, elle a beaucoup à gagner à rester dans un grand ensemble afin de protéger au mieux ses ressources locales qui pourraient tomber sous domination économique de type néo-colonial en cas d'indépendance.

Abstract: Could international geostrategy be the engine of franco-polynesian relations?

The intellectual effervescence of the moment on Oceania is not unrelated to the fact that the economic, political and strategic center of the world has moved from the North Atlantic to the Pacific. And for good reason, great resources, whether proven or supposed, would be found on land as well as at sea. It is therefore not surprising that countries other than France such as Australia, New Zealand, China and the United States are seeking to become more and more influential in the region. In this context, it may be interesting to question the relationship that a territorial community such as French Polynesia, which now lies in an ocean that has become the center of gravity of the world, and its "administering power", can or should maintain. However, this relationship is necessarily a dialectic of the complexity of the interests of the two entities in the region.

The study of the military, economic, political and diplomatic stakes of France in the Asia-Pacific zone shows in particular that the Hexagon must keep in mind the strategic economic interest of the ultramarine communities of the Pacific. Hence, it must consider the susceptibilities and best play the role of the diplomat in the region. As for Polynesia, it has much to gain by remaining in a large group in order to protect at best its local resources which could fall under economic domination of the neo-colonial type in the event of independence.



Approche comparative: les Caraïbes au cœur des rivalités internationales, état des lieux et perspectives d'avenir

Sylvain Mary

Agrégé et doctorant ATER en histoire, université Paris-Sorbonne

Note des éditeurs:

De tradition, les colloques du réseau Asie-Pacifique du CNRS et de l'UPF donnent la parole à un chercheur spécialiste d'une autre aire géographique, l'objectif étant de rechercher dans quelle mesure les problématiques qui se posent à l'aire Asie-Pacifique se retrouvent ailleurs selon une dialectique ressemblances/dissémbances.

Sur le plan géopolitique, les Caraïbes, ensemble des territoires insulaires ou continentaux se situant autour du golfe du Mexique et de la mer des Antilles, présentent un certain nombre de caractéristiques qui se retrouvent au moins partiellement dans l'aire Asie-Pacifique:

- Historiquement, ce fut un espace de rivalités entre les impérialismes européens dès l'époque moderne.
- C'est un espace marqué par l'insularité, voire la micro-insularité (arc des petites Antilles)
- C'est un espace fragmenté sur le plan linguistique et politique où se superposent des organisations régionales souvent plus concurrentes que complémentaires.
- Au xx^e siècle, ce fut un espace à haute valeur stratégique (canal transocéanique de Panama): Guerres mondiales et Guerre froide (Crise des Missiles de Cuba, etc.)

- Depuis la disparition des impérialismes européens fin XIX^e siècle, c'est une espace où s'exerce la domination des États-Unis au nom de la doctrine Monroe (bases militaires, interventions militaires notamment pendant la Guerre froide : République dominicaine 1965, Île de la Grenade 1983, Panama 1989, etc.).
- C'est un espace marqué cependant par la permanence de relations originales avec les anciennes métropoles et avec l'UE (statuts de Régions ultrapériphériques et PTOM, etc.).
- C'est un espace qui suscite de plus en plus l'intérêt de la Chine (projet de construction du canal du Nicaragua, volonté de « retourner » les micros États insulaires qui reconnaissent Taïwan, etc.).
- Sur le plan politique, des territoires insulaires encore français (Guadeloupe, Martinique) ou américains (Porto Rico, Îles Vierges) côtoient dans leur voisinage immédiat des États indépendants qui sont d'anciennes colonies britanniques (Barbade, Sainte-Lucie...).
- Sur le plan géoéconomique, c'est une interface nord/sud au contact des États-Unis, avec des différences de niveau de vie et de développement abyssales (entre Haïti et les départements des Antilles françaises etc.). On y, en outre, retrouve toutes les caractéristiques classiques associées à ce type de phénomène géographique (importance des zones dérogoires ou illégales, marginales ou informelles etc.) essentiel aux rouages de la mondialisation. En écho au concept d'« antimonde » du grand géographe Roger Brunet, il existerait un « antimonde caribéen » (Romain Cruse)¹.

1. La notion d'antimonde, développée par Roger Brunet depuis les années 1980, se présente, selon ses termes, « à la fois comme le négatif du monde et comme son double indispensable ». Elle désigne l'ensemble des espaces marginaux et informels, qui sont marqués par leur isolement ou par leur dissimulation. Le géographe Romain Cruse a étudié les Caraïbes au prisme de ce concept (R. Cruse, *L'antimonde caribéen, entre les Amériques et le monde*, thèse de doctorat de géographie, 2009, 739 p.). On retrouve dans l'antimonde caribéen : paradis fiscaux (îles Caïmans, Saint-Martin etc.), zones franches industrielles (République Dominicaine), bases militaires (bases américaines au Panama etc.), prisons (base de Guantánamo), zones de guérilla, zones de trafic de drogues ou de forte criminalité (piraterie maritime etc.).

Conclusion générale



Des regards sur la géopolitique de l'Océanie

L'histoire de l'Océanie commença il y a plus de 40 000 ans, quand des populations de chasseurs-cueilleurs arrivèrent dans ce qui devint la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'élan était donné et d'autres populations venues d'Asie du Sud-Est accomplirent des exploits maritimes sur l'immense océan¹. Elles convoitaient les ressources des îles dispersées et s'y établirent... À partir du xvi^e siècle, des navigateurs européens traversèrent l'Océanie et, comme Quiros qui avait visité les îles Marquises, ils répandirent l'idée que là était le paradis terrestre. Dès lors, les convoitises ne cessèrent pas : celles des marins, des commerçants, des savants et des aventuriers, celles des missionnaires et celles des puissances coloniales. Ceux-là tuèrent-ils le mythe ? Finirent-ils par faire de l'Océanie ce « continent invisible » de Jean-Marie Le Clézio², oublié de tous et voué à se replier sur lui-même ? Rien de plus faux...

Qu'on se reporte au texte qui introduit la troisième partie des actes tiré du *Manifeste du comité de l'Océanie française* publié en 1905. Les auteurs démontraient l'importance que revêtait – que revêtirait encore – l'Océanie, « géographiquement, commercialement, scientifiquement et politiquement », pour reprendre les termes de leur argumentation. Le texte justifiait même avant l'heure de nos colloques le titre que nous leur avons donné : le Pacifique Sud était l'objet « de toutes les convoitises ». Certes, au même moment des auteurs s' alarmaient d'une disparition prochaine des populations autochtones durement éprouvées par les contacts avec les Occidentaux. L'appel aux habitants de l'Océanie – et pas seulement ceux d'origine européenne – lors de la Première guerre mondiale prouva qu'ils n'étaient pas invisibles pour les grands états-majors. Pendant la Seconde, les combats firent rage en Océanie. Qu'on se souvienne de Darwin,

1. Desclèves E., *Le peuple de l'Océan. L'art de la navigation en Océanie*, Paris, L'Harmattan, 2010, 309 p. (Ce livre écrit par un amiral a été préfacé par Michel Rocard).

2. Le Clézio J-M., *Raga. Approche du continent invisible*, Le Seuil, 2006, p. 9. Le prix Nobel de littérature 2008 écrivait :

L'Océanie, c'est le continent invisible.

Invisible, parce que les voyageurs qui s'y sont aventurés la première fois ne l'ont pas aperçue, et parce qu'aujourd'hui elle reste un lieu sans reconnaissance internationale, un passage, une absence en quelque sorte.

de Guadalcanal, de Tarawa ou de Kwajalein et de tant de bases japonaises qu'il fallut reconquérir avant de se porter sur Guam et ensuite sur l'empire du Soleil levant... Et comme il fallait se prémunir d'une troisième guerre mondiale, la course aux armements poussa les grandes puissances à expérimenter les bombes nucléaires et thermonucléaires. Elles le firent sur une grande échelle en Océanie. Pour ces grands États, elle n'était pas invisible.

Certes, ce qu'on appelle d'une expression ambiguë le « grand public » ne suivait guère les changements en cours après 1945. La décolonisation, les indépendances de pays dont on connaissait rarement le nom dans ce « grand public » et plus rarement encore qu'on serait bien en peine de placer sur une carte, ces faits historiques passèrent inaperçus. Pourtant, l'immense Océanie ne pouvait pas ne pas se rappeler au monde. Un article du *Monde diplomatique* de juin 2005 (« Une zone d'instabilité méconnue : le Pacifique insulaire ») concluait :

Les îles du Pacifique pourront-elles trouver la paix et la prospérité sans que leur mode de vie soit bouleversé par l'intrusion des grandes puissances ? C'est l'enjeu principal de cet « autre Pacifique » qui compte trop peu pour retenir l'attention des médias, mais qui compte trop pour qu'on lui laisse vivre sa vie.

Douze ans plus tard, cette analyse reste non seulement valable, mais elle est amplifiée par de nouveaux enjeux économiques, politiques et de sécurité (menace terroriste). La crise mondiale se décline aussi en Océanie et les grandes puissances prennent conscience de l'intérêt de certaines ressources. L'Océanie n'est pas vide.

Les grandes puissances se positionnent dans la compétition mondiale, mais elles prolongent aussi en Océanie leurs rivalités régionales (ex : Chine/Taïwan, Chine/États-Unis).

Les déplacements d'Hillary Clinton lorsqu'elle était secrétaire d'État ont confirmé que les Américains étaient attentifs aux problèmes de l'Océanie (incluse dans le grand Pacifique). Ainsi, aux îles Cook, fin août 2012, elle avait estimé devant le sommet du Forum des îles du Pacifique (FIP) où les États-Unis intervenaient pour la première fois, que l'océan Pacifique « est assez grand pour nous tous », en citant la Chine, le Japon et l'Union européenne. « Nous avons tous un rôle et contribuons grandement aux succès de la région en matière de sécurité et de prospérité » avait-elle ajouté. Une façon fort diplomatique de poser des jalons pour contrecarrer les autres États.

En Asie, il ne faut pas seulement énoncer les ambitions de la Chine, de Taïwan ou du Japon, car la Thaïlande n'est pas en reste (voir le rôle moteur des industriels du thon), le Vietnam non plus, comme l'Indonésie, la plus proche de l'Océanie. Les contributions de Hien Do Benoit et de Christian Lechery sont là pour le rappeler.

D'autres acteurs s'intéressent à l'Océanie, parfois de façon inattendue. Ainsi voit-on la Russie manifester une (re)naissance d'intérêts (présence navale renforcée dans le Pacifique nord, livraison d'armes à Fidji...). Depuis un moment

déjà, des actions sont conduites par le monde arabe en direction de l'Océanie, par exemple par les diplomaties marocaines et émiriennes dans une perspective énergétique post-hydrocarbures, ou encore pour que leurs positions à l'ONU soient soutenues.

Plus proche de l'Océanie, le Chili, avec un pied à l'île de Pâques (laquelle regarde vers la Polynésie française en lui enviant son statut) participe à la réunion des ministres de la Défense du Pacifique Sud.

Le Timor-Leste pourrait-il (par son histoire et ses besoins économiques) devenir un partenaire des États et Territoires océaniques ?

Il faudra aussi s'interroger sur les diplomaties de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie à l'égard des micro-États et Territoires d'Océanie et également sur les enjeux de puissance manifestés par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji (en évaluant la situation de ce dernier État après le cyclone Winston).

Les territoires non incorporés comme Guam cherchent-ils à maintenir ou à trouver des liens qui refléteraient un séparatisme, tout comme la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ?

Dans la suite logique des travaux collectifs déjà menés (Colloque du Sénat d'avril 2008 sur la Nouvelle-Calédonie et colloque de Nouméa en mars 2011 sur *Destins des collectivités politiques d'Océanie*) nous avons proposé un programme de recherches pluridisciplinaires – l'adjectif transdisciplinaires serait sans doute plus approprié – sur le thème de **l'Océanie convoitée**.

Ces recherches veulent intéresser particulièrement les responsables politiques de la région océanique et des puissances qui y possèdent encore ou non des territoires puisqu'il s'agira de dresser un bilan géopolitique et géostratégique (avec toutes les facettes qu'il comportera) qui n'a plus été fait de façon globale depuis les travaux d'Isabelle Cordonnier³ en 1995 et depuis l'ouvrage d'Hervé Couteau-Bégarie⁴ en 2001, ces deux chercheurs étant décédés.

Une donnée fondamentale est apparue depuis quelques années : les changements climatiques et la montée des eaux. Le président François Hollande s'est particulièrement intéressé au sort des îles menacées par les cyclones et la submersion marine, lors de la préparation de l'accord de Paris de 2015. Le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, a exhorté, le 5 juin 2017, les États de la planète à oublier leurs intérêts particuliers pour sauver les océans et éviter une « catastrophe mondiale », tandis que s'ouvrait la première conférence mondiale sur les océans des Nations unies. Cette déclaration faisait bien sûr écho à la décision de Donald Trump de se retirer de l'accord de Paris. L'Océanie est bien au premier rang des zones menacées. Elle est le premier témoin des dangers qui s'abattent sur la planète, elle qui pourtant pollue si peu. La dimension écologique n'a pas été oubliée avec les articles de Marlène

3. *La France dans le Pacifique Sud, approche géostratégique*, Publisud, 1995, 216 p.

4. *Géostratégie du Pacifique*, réédité une dernière fois en 2001 (lequel du reste traitait essentiellement du Pacifique Nord).

Dègrement, d'Estienne Rodary et d'Hervé Lallemand et bien d'autres qui, sans en faire l'essentiel de leur contribution, évoquent ce problème.

Nous étions soucieux, avant de lancer ces recherches, de pouvoir donner la parole aux Océaniens eux-mêmes – ce qui fut fait – et à l'étude de leurs réactions face à la mondialisation qui les touchait. L'abondance des contributions dans les deuxièmes et quatrièmes parties prouve que l'objectif a été atteint. Le contraire vouait les colloques à la sclérose.

Ainsi, avons-nous répondu à une nécessité intellectuelle et à une nécessité pratique (apporter des clés de lecture des événements actuels dans notre région). Nous regretterons, bien sûr, de ne pas avoir obtenu les contributions, que nous souhaitions vivement, qui auraient traité des visées russes sur l'Océanie ou auraient envisagé les conséquences de la percée du canal du Nicaragua. Comme le disait Georges Duby : « l'histoire continue⁵ ». Nul doute qu'à la lecture de cet ouvrage d'autres vocations naîtront chez de jeunes chercheurs.

Sémir Al Wardi
Jean-Marc Regnault

5. Allusion à son livre éponyme publié chez Odile Jacob en 1991.

Remerciements

Les directeurs de l'ouvrage souhaitent remercier particulièrement Christian Lechervy, Secrétaire permanent pour le Pacifique, pour ses analyses approfondies; le Fonds Pacifique pour sa contribution financière; le président de l'université de la Polynésie française, le Professeur Éric Conte; le laboratoire GDI qui a soutenu les colloques; le CNRS qui nous a ouvert ses locaux en septembre 2015 à Paris; le Réseau Asie-Pacifique animé par Jean-François Sabouret; le programme « EHESS@ANU » animé par Serge Tcherkézoff au *College of Asia and the Pacific* de l'*Australian National University*, programme soutenu également par le Fonds Pacifique et l'ambassade de France à Canberra, et qui nous a permis, en collaboration avec le centre SSGM de l'ANU (*State, Society and Governance in Melanesia*) d'assurer la participation de tous les collègues australiens et néo-zélandais dont les exposés sont inclus dans ce livre.

Le GDI remercie Jean-Marc Regnault pour sa lecture attentive des contributions et la mise en œuvre de cet ouvrage.

Enfin, nous remercions encore Serge Tcherkézoff pour la relecture des textes des collègues australiens et néo-zélandais et la traduction des résumés en français.