

CHAPITRE 9

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DU PACIFIQUE SUD

Romain Capron *

Résumé : *Ce chapitre tend à présenter les principales organisations internationales du Pacifique Sud en lien avec leur environnement géopolitique. Mais, au-delà d'une simple présentation raisonnée, il s'agit également de faire apparaître les traits nécessaires au renouveau du paysage institutionnel local marqué par des évolutions d'envergure.*

International organizations of the South Pacific

Summary: *This chapter tends to present the main international organizations of the South Pacific in connexion with their geopolitical environment. But beyond a simple reasoned presentation, it's also to demonstrate the revival of the local institutional landscape marked by major developments.*

Les organisations internationales du Pacifique Sud sont essentiellement des organisations de coopération. Elles doivent apporter leur soutien à des pays membres éloignés les uns des autres par des distances considérables et qui sont soumis aux difficultés de l'isolement. Etant donné la petite taille et les budgets limités⁵⁶⁷ de ces

* Conseiller principal d'éducation en poste à Nouméa, Doctorant en droit public, Université de Nantes.

⁵⁶⁷ Les organisations internationales qui travaillent dans le Pacifique ne sont pas seulement celles qui y sont basées. Le Pacifique Sud, à l'image d'autres parties du monde peut ainsi compter sur l'aide d'organisations universelles. Celles-ci apportent un financement important sur des projets d'envergure et les organisations du Pacifique ne travaillent pas de manière isolée au sein de la région. Ainsi, en matière de santé publique comme dans d'autres domaines, les organisations internationales universelles apportent leur aide aux organisations régionales, ce qui tend à prouver qu'il y a une dépendance de la région aux subsides internationaux. A titre d'exemple, on peut évoquer le cas de l'Union Européenne, fortement impliquée avec le financement du FED (Fonds européen de Développement). A ce propos, la France a pris l'initiative d'un dialogue constructif avec la Commission Européenne sur la région Pacifique pour se faire l'avocat de la

organisations, il a été décidé ces dernières années de moderniser l'ensemble du réseau des organisations de cette partie du monde à travers une concentration des activités autour de deux organisations principales, la Communauté du Pacifique pour l'assistance technique et le Forum des Iles du Pacifique qui est l'organe politique local. On comprend qu'il soit particulièrement utile de décrire ce processus car il permet finalement de bien mettre en valeur l'importance qu'ont les deux organisations principales. Il était ainsi nécessaire de mettre fin à la dispersion des énergies et des moyens car les organisations régionales se côtoyaient sans réaliser réellement de synergie⁵⁶⁸. Or, dans une zone géographique marquée par des contraintes environnementales fortes, un appui efficace des organisations est essentiel au développement des populations locales.

À travers cet article, notre approche va donc consister à faire une présentation des principales organisations de la région que l'on peut distinguer selon qu'elles soient de coopération technique ou politique. Au sein des organisations de coopération, on opérera une seconde distinction entre celles qui sont centrées sur l'éducation et celles qui œuvrent sur le thème du développement des ressources locales. Ces distinctions permettront de décrire les principaux traits du processus institutionnel de renouvellement actuellement en cours.

I UNE MULTIPLICITE D'ORGANISATIONS AUX BUTS ET AUX MOYENS LIMITÉS

Nous allons constater que l'étude des organisations locales permet d'affirmer que jusqu'à la réforme qui vient d'être mise en place, le Pacifique voyait se côtoyer un grand

région et également de ses collectivités du Pacifique. Les orientations et les objectifs sont décidés à Bruxelles et il est important de noter que les objectifs principaux (réalisation des objectifs de développement du millénaire, énergie, préservation et exploitation durable des ressources naturelles) sont adaptés aux spécificités locales. L'Union Européenne possède des Bureaux à cette fin comme celui de Nouméa. Dans un autre registre, le financement des projets locaux est important pour les organisations et le soutien de la Banque mondiale ou de la Banque asiatique de développement est notable. A titre d'exemple, la Banque mondiale a apporté son aide à un programme de l'Université du Pacifique Sud pour la lutte contre les inégalités qui touchent les femmes. Au-delà d'un simple financement, d'autres organisations apportent leur concours technique. C'est le cas de l'OMS (Organisation Mondiale du Commerce) en matière de santé publique. Cette organisation collabore activement avec la CPS et sa division de Santé publique. On sait qu'elle a notamment fourni du matériel à la CPS et une aide technique pour lutter efficacement contre la grippe aviaire. C'est également le cas de la FAO (*Food and Agriculture Organisation*) qui tente de sécuriser la région sur le plan alimentaire, en lien avec la CPS. Leur travail de collaboration porte ainsi sur la gestion des ressources terrestres.

⁵⁶⁸ Il s'agit essentiellement des organisations suivantes : Agence des pêches du Forum (FAA), *Pacific Islands Applied Geoscience Commission* (SOPAC), Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE), *Fiji School of Medecine* (FSCHM), *Pacific Islands Development Program* (PIDP), *South Pacific Bureau for Educationnal Assessment* (SPBEA), *South Pacific Tourism Organisation* (SPTO), *University of South Pacific* (USP).

nombre d'organisations à l'activité spécialisée et aux moyens limités. Ceci s'explique d'abord par les obligations qu'impose une zone où l'environnement pèse lourdement sur la vie de chacun et où les moyens de formation sont limités en raison de la petite taille des États qui la composent.

A Les intérêts de la région et ses principaux traits caractéristiques

1 Les caractéristiques liées à l'immensité du territoire

Comme chacun sait, le Pacifique Sud recouvre un immense territoire représentant à lui seul 37 % de la surface terrestre sachant que cette zone s'étire sur la moitié de la circonférence du globe ! Dans ces circonstances, on ne peut pas être étonné de constater qu'il n'y pas d'homogénéité culturelle même si les peuples du Pacifique partagent bel et bien un certain nombre de traits culturels. Finalement, la présentation des peuples et des territoires du Pacifique Sud fait apparaître classiquement trois grandes aires géographiques à l'origine essentiellement basées sur des différences de couleur de peau et des préjugés raciaux issus des premiers explorateurs.

- La Mélanésie comprend plusieurs États et territoires dont la Nouvelle-Calédonie qui reste encore pour le moment une terre française. S'y ajoute la Nouvelle-Guinée (Papouasie-Nouvelle-Guinée et partie indonésienne de la Nouvelle-Guinée), les Fidji, le Vanuatu et les îles Salomon. Dans ce premier ensemble, c'est bien la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui fait figure de grand pays par sa taille et sa population significativement supérieures aux autres États (462 840 km carrés et 5 931 000 habitants⁵⁶⁹). Pour cette raison, cet État accapare une bonne partie de l'attention et des moyens des organisations régionales d'autant que sa situation sociale et économique est assez mauvaise. C'est sur cette zone que s'exerce le plus visiblement l'influence de l'Australie en raison de sa proximité géographique.

- La Polynésie comprend également un territoire français connu du grand public car assez emblématique sur le plan touristique, la Polynésie française. Cette deuxième zone s'étire sur une immense zone depuis l'île de Pâques jusqu'à la Nouvelle-Zélande. Cette zone comprend également les îles Cook, Niue, les Samoa, les Tokelau, les îles Tonga, les Tuvalu, et une autre collectivité d'outre-mer française, Wallis-et-Futuna. Au-delà de son immensité, il faut constater que cette région est régulièrement frappée par des catastrophes naturelles (séisme, tsunami, cyclone). Les organisations locales sont donc confrontées à deux types de problèmes. Elles doivent certes répondre aux menaces naturelles qui frappent les États de la région mais elles doivent aussi faire face à des coûts de

⁵⁶⁹ Au 1^{er} janvier 2010. Source : CIA world factbook.

déplacements très lourds en raison des distances à parcourir pour se rendre dans les différents États⁵⁷⁰.

- Enfin, la troisième zone est constituée par la Micronésie qui est composée des Palaos, des Kiribati, des États Fédérés de Micronésie, des îles Mariannes, des îles Marshall et de Nauru.

La présentation de ces trois zones doit amener une première réflexion. Toutes les organisations du Pacifique Sud tentent de recruter de manière aussi égalitaire que possible du personnel venant de tous les pays et territoires. De même, la gouvernance des organisations doit répondre également à un certain équilibre à ce niveau. Mais au-delà des distinctions entre les zones d'habitation de la région, il y a d'autres caractéristiques sur le Pacifique Sud qu'il faut rappeler afin de bien comprendre l'activité des organisations locales.

Ainsi, à l'intérieur des États ou entre eux, les distances peuvent facilement se mesurer en milliers de kilomètres⁵⁷¹. Par conséquent, pour des États relativement jeunes⁵⁷² et dépourvus de moyens importants, la nécessité de se rencontrer et de coopérer s'est vite fait ressentir. Ce besoin est amplifié par la faiblesse de la densité de population et on comprend aisément qu'il ne soit pas évident de trouver des moyens financiers et des ressources pour de grands pays peu peuplés et constitués souvent d'une multitude de petites îles. C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la multiplication des organisations de coopération et ce n'est que plus tard que viendra, avec le Forum, la nécessité d'une direction politique.

En plus de cette réalité, il faut indiquer qu'il y a des écarts de richesse et de développement très importants dans la zone Pacifique. En effet, des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou les territoires sous administration française bénéficient de ressources financières élevées. La conséquence la plus visible en matière d'organisation internationale est le poids de ces États dans les instances dirigeantes des institutions locales et dans leur gouvernance. Le financement de l'aide au développement dans cette zone est évidemment assez dépendant de la volonté de ces États auxquels il convient d'associer les États-Unis et plus récemment la Chine.

⁵⁷⁰ D'autant que la plupart des compagnies aériennes locales fonctionnent sur la base de monopole et qu'elles pratiquent des tarifs élevés.

⁵⁷¹ Les Kiribati s'étendent sur 3500 km avec une faible population (110 000 habitants) occupant des dizaines d'îles.

⁵⁷² Indépendances acquises en 1994 pour les Palaos, en 1970 pour les Fidji, en 1962 pour les Samoa et en 1968 pour Nauru, respectivement des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Enfin, on peut souligner l'émergence de cette zone au plan international en raison des enjeux écologiques qu'elle représente et des ressources marines qui y sont exploitées. La proximité avec l'Asie apporte beaucoup à ce dynamisme mais est aussi porteur de changement dans la mesure où la Chine y mène une offensive diplomatique remarquée qui ne manquera pas bientôt de se manifester dans les organisations internationales.

2 La gouvernance locale

Sur le plan de la gouvernance locale, on peut schématiser les efforts des pays locaux en indiquant qu'ils ont tenté de stabiliser la situation politique par l'adoption du « Plan Pacifique » (ou « Pacific Plan ») lors du Sommet de Port Moresby⁵⁷³. En effet, on a pu faire le constat de l'instabilité des petits États insulaires et la Déclaration de Bitekawa⁵⁷⁴ offre en l'occurrence la possibilité au Forum des Iles du Pacifique d'intervenir dans les affaires d'un de ses membres (en l'occurrence les îles Salomon), dans le respect de sa souveraineté, pour y rétablir l'ordre. De même, il y a une tentative de développer un espace économique commun et la mise en œuvre des accords PICTA⁵⁷⁵ et PACER⁵⁷⁶ va dans ce sens.

L'adoption du Plan Pacifique permet aussi d'avoir une vision à moyen et à long terme d'un développement durable de la région. Le plan tente de répondre à la fois aux préoccupations sécuritaires mises en avant par les deux grands pays de la zone, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et aux préoccupations des petits États de s'assurer un développement durable par la maîtrise de leurs ressources. Notons que les problèmes de sécurité sont liés principalement à une grande vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et beaucoup moins à des conflits entre les États de la région.

Enfin, le problème du développement durable est concentré sur la gestion des ressources halieutiques et la maîtrise de l'énergie. En l'absence de source d'énergie, notamment fossile, on comprend mieux la nécessité de développer des ressources alternatives (éolien et solaire) et les organisations régionales apportent dans ce domaine de précieux conseils à des États dépourvus de centre de recherche. Cette région dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO doit également préserver ses récifs

⁵⁷³ Sommet de Port Moresby, Papouasie-Nouvelle-Guinée, octobre 2005.

⁵⁷⁴ C'est dans ce cadre que l'opération RAMSI (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands*) a pu être menée afin d'y rétablir la paix et d'assurer une transition vers le scrutin démocratique qui vient de s'y dérouler. Cette nouvelle prérogative du Forum semble désormais bien intégrée.

⁵⁷⁵ *Pacific Island Countries Trade Agreement*, qu'on peut traduire en réalité par « Intégration économique des petits États du Pacifique ».

⁵⁷⁶ *The Pacific Agreement on Closer Economic Relations*. Il s'agit d'un accord incluant les pays du PICTA avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

coralliens et ses richesses terrestres, comme en témoigne l'incroyable biodiversité de la forêt de Papouasie Nouvelle-Guinée⁵⁷⁷.

Les organisations de coopération ont pu apporter leur soutien dans le domaine des communications et elles ont permis l'amélioration des transports régionaux. Notons qu'elles ont apporté un soutien appuyé dans le domaine de la santé publique (lutte contre le VIH-SIDA en particulier maladies endémiques, diabète...), pour la formation des cadres ou encore pour l'éducation des jeunes et enfin pour une bonne gouvernance.

À partir de ces constats, nous allons observer qu'une bonne présentation des organisations régionales doit faire apparaître l'assistance technique et la gouvernance politique. Mais il faut également dissocier les organisations œuvrant dans le domaine de l'environnement de celles dont l'objectif principal est davantage tourné vers l'éducation et la formation professionnelle.

B Le modèle coopératif au service des États et territoires du Pacifique

Les États et les territoires de la région ont préféré développer leur coopération multilatérale à travers un modèle classique plutôt qu'à travers un modèle d'intégration. Cela s'explique probablement par la grande différence de régime politique et économique qu'on peut rencontrer dans cette partie du monde. On peut également faire remarquer que de jeunes États n'ont pas voulu porter atteinte à leur souveraineté après avoir gagné le combat de l'indépendance, au point qu'une simple gouvernance politique s'est faite tardive. Enfin, la coopération répondait mieux à une zone géographique tiraillée par des tensions entre des puissances secondaires opposées, comme ce fut le cas de la France et de l'Australie.

Nous ferons donc d'abord un tour d'horizon des organisations de coopération et nous reviendrons ensuite sur la gouvernance politique institutionnelle de la région.

1 Les organisations œuvrant dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle

Nous allons constater tout d'abord que les moyens limités dont disposent les États de la région les ont conduits à s'unir dans le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation à travers différentes organisations qui sont assez originales si on les compare à d'autres institutions présentes dans le monde

- (a) Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique et le South Pacific Bureau for Educational Assessment (SPBEA)

⁵⁷⁷ Malheureusement, le sous-sol de la forêt papoue regorge de richesses naturelles qui attirent bien des convoitises. La faiblesse des autorités locales conduit à une destruction accélérée de l'environnement. Les multinationales exploitant ses richesses ne respectent d'ailleurs aucun engagement d'ordre écologique.

Nous n'allons pas traiter ici du travail de la Communauté du Pacifique puisque le chapitre suivant de cet ouvrage lui est consacré. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne compréhension du fonctionnement des institutions locales, il faut rappeler quelques points fondamentaux⁵⁷⁸.

Premièrement, il convient de bien noter qu'il s'agit de la plus importante organisation de coopération de la région et elle est la seule à regrouper, de manière significative, les anglophones et les francophones.

De plus, cette organisation jouit d'un certain prestige dans la région car elle est une des plus anciennes, elle a en effet été fondée en 1947⁵⁷⁹. Mais pour en revenir aux formations professionnelles et de l'éducation, le point le plus important qu'il faut souligner c'est que cette organisation a été la grande gagnante du projet de restructuration des organisations locales car elle a absorbé deux organisations régionales plus petites (la SOPAC et le SPBEA) dont une, le SPBEA, qui avait des fonctions d'assistance en matière d'enseignement et de formation professionnelle.

Le SPBEA⁵⁸⁰ a été fondé en 1980 afin d'apporter une assistance technique dans le domaine de l'évaluation des qualifications et des politiques éducatives. Le « Bureau » administre deux qualifications (certificats) correspondant à deux zones géographiques différentes : une pour l'ensemble du Pacifique créée en 1989 et l'autre spécifiquement adaptée au Pacifique Sud, instaurée en 2004. Comme la grande majorité des organisations de la région, son siège est situé aux Fidji.

Plus récemment, le Bureau a développé une assistance technique plus large en matière de politique éducative dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation. Il s'agit d'aider de petits États à adopter des bonnes pratiques pour améliorer l'efficacité de leurs politiques. Cette assistance s'appuie sur une analyse des principales caractéristiques des États et sur des tests d'évaluation. A ce propos, il faut souligner que cette organisation connaît une certaine reconnaissance internationale puisqu'elle travaille régulièrement avec l'UNICEF et l'UNESCO.

Enfin sur le plan de la composition, l'organisation a neuf pays membres (les Fidji, les Kiribati, les Tuvalu, Nauru, les Tokelau, les îles Tonga, les Samoa, les îles Salomon et le Vanuatu) et on peut bien mesurer la dépendance et l'influence que subissent, en matière d'éducation, ces États lorsque l'on sait que les principaux donateurs sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

⁵⁷⁸ Se référer au chapitre correspondant dans ce même ouvrage. Voir : www.spc.int

⁵⁷⁹ Signature de la Convention de Canberra.

⁵⁸⁰ <http://www.spbea.org.fj/>

Au-delà de ces premières indications, il est particulièrement important de noter que cette organisation était d'une petite taille. C'est ce qui nous amène à mieux comprendre pourquoi, dans le cadre du processus de rationalisation des organismes régionaux, elle a finalement été « avalée » par la Communauté du Pacifique le 1^{er} janvier 2010. Ceci a d'ailleurs fourni l'occasion à cette dernière d'investir dans ce domaine alors qu'elle ne l'avait pas fait jusqu'à présent.

Toutefois, la CPS n'est pourtant pas la seule organisation à intervenir dans ce domaine et l'enseignement supérieur continue de lui échapper.

(b) L'Université du Pacifique Sud⁵⁸¹

* Les buts de l'organisation

L'Université du Pacifique Sud doit répondre aux besoins de formation d'un vaste territoire (33 millions de kilomètres carrés dont beaucoup plus d'eau que de terre) contenant toutefois très peu d'habitants (moins de deux millions), ce qui compte vraiment en la matière. Il convient pourtant de ne pas négliger les difficultés posées par une zone aussi grande en termes de transport, le coût pour les étudiants délocalisés étant souvent élevé. Etant donné les contraintes de distance, l'université offre également un programme d'enseignement à distance (USPNET) qui répond aux besoins des îles les plus isolées. Notons aussi les difficultés liées au dépaysement pour les étudiants même si dans ce cas la confrontation des cultures est un objectif recherché.

Quoi qu'il en soit l'Université du Pacifique Sud est le plus grand centre de formation de la région et cette organisation est bien reconnue au niveau local, notamment parce qu'elle a été créée dès 1968. Il faut remarquer l'originalité de cette structure qui est bien une organisation intergouvernementale⁵⁸² ce qui est assez rare en matière d'enseignement. Il faut reconnaître que les petits États du Pacifique ont fait preuve d'une grande intelligence en mutualisant leurs moyens dans l'enseignement supérieur qui est par définition très coûteux et il n'existe pas beaucoup d'exemples comme celui-ci dans le monde. On remarquera cependant au passage que les territoires français n'en sont pas membres car ils disposent de structures intégrées au sein du système éducatif métropolitain.

Bien que chacun des pays membres dispose d'un campus de taille plus ou moins importante, il faut préciser que le siège de cette université est aux Fidji car ce pays occupe une place centrale au sein du Pacifique Sud. L'Université est organisée avec trois Facultés

⁵⁸¹ *University of South Pacific*, USP. Voir : www.usp.ac.fj

⁵⁸² Elle est constituée par 12 pays et territoire membres : les îles Cook, les Fidji, les Kiribati, les îles Marshall, Nauru, Niue, les îles Salomon, les Tokelau, les îles Tonga, les Tuvalu, le Vanuatu et les Samoa.

(Faculté des arts et de droit, Faculté d'économie et de gestion et Faculté des sciences, technologies et d'environnement) dirigées par des doyens et chaque campus est spécialisé dans une branche : le droit, l'agriculture ou encore les technologies.

Enfin, pour répondre à la nature internationale de l'institution, le personnel est recruté d'après des critères de qualité relativement élevés, cependant il est représentatif des différentes souches de populations de la région. Notons que l'Université précise sur son site Internet et à toutes fins utiles que ses diplômés sont ensuite embauchés dans les services publics et privés des États membres à des postes à responsabilité. L'Université tente donc de maintenir un objectif d'excellence bien affiché. C'est en quelque sorte l'équivalent des grandes écoles françaises rapportées à la région. Comme celles-ci, l'Université du Pacifique Sud scolarise et forme majoritairement une population aisée.

Ajoutons cependant qu'une université n'est pas qu'un centre d'enseignement. C'est pourquoi, il faut indiquer que cette institution a tenté de développer des standards de qualité en matière de recherche dans différents domaines. Les plus développés étant le management, les recherches en science de l'éducation, les études marines, l'agriculture, les sciences et la technologie.

* L'administration de l'Université

Comme toute organisation internationale, cette institution est gouvernée par un conseil composé de représentants des États et territoires membres. Mais le conseil comporte également des enseignants, des étudiants et des représentants de la société civile, notamment des secteurs économiques. Notons aussi que les Secrétariats du Forum des Îles du Pacifique et de la Communauté du Pacifique sont également présents. Enfin, les grands donateurs ont également une place dans l'administration de l'Université (USA, Australie et Nouvelle-Zélande).

Par ailleurs, l'institution dispose d'un « Sénat » qui représente une autorité morale, c'est pourquoi il est plus spécifiquement compétent en matière d'enseignement et de recherche. Cette organisation constitue donc une originalité dans le milieu des organisations internationales qu'il faut toutefois rapprocher de son objectif particulier : l'enseignement supérieur⁵⁸³.

La direction de l'établissement est assurée par un Chancelier choisi par les plus hautes autorités des États membres ce qui limite le degré d'autonomie de l'institution. Il est responsable de l'administration générale de l'Université et il est secondé par un Vice-chancelier. L'ensemble constitue une structure de taille respectable puisque plus de 1500

⁵⁸³ L'Université dispose également de comités qui accompagnent la réalisation des décisions des organes principaux.

personnes travaillent régulièrement à l'Université. Pourtant, cette université n'est pas la seule à œuvrer dans la région en matière d'enseignement supérieur.

(c) L'École de médecine des Fidji⁵⁸⁴

En matière d'enseignement, la région dispose également d'une autre université spécifiquement consacrée à la formation des cadres locaux en matière de santé, il s'agit de l'École de médecine basée aux Fidji. Cette institution a pour objectif de devenir un centre de qualité en matière d'éducation supérieure à travers la recherche et la formation professionnelle. Notons qu'il s'agit de la plus ancienne institution en matière de formation professionnelle de la région puisqu'elle a été fondée au XIX^e siècle, en 1885 précisément. Naturellement, les diplômés de l'École ont vocation à rester dans la région pour la servir. C'est loin d'être évident toutefois car les carrières en Australie ou en Nouvelle-Zélande sont souvent bien plus attractives que celles offertes par les petits pays. L'Université dispose d'un centre de recherche qui est focalisé sur les besoins du Pacifique. C'est ce qui amène l'Université à s'intéresser aux modes de vie des habitants du Pacifique car l'alimentation et l'hygiène de vie ont des conséquences importantes sur la santé et sur l'espérance de vie.

À ce titre, l'École est devenue un centre de ressources documentaires et de recherche pour la région. Enfin, elle assure aussi des formations professionnelles dans tous les domaines de spécialités de la médecine (radiologie, pharmacie, santé publique, etc.), ce qui évite à la région d'être en trop grande situation de dépendance.

Après cette présentation des voies d'intervention des organisations internationales en matière d'enseignement, venons-en à présent au deuxième grand domaine investi par les organisations régionales : l'environnement.

2 Les organisations œuvrant dans le domaine de l'environnement

(a) Le Programme régional océanien de l'environnement⁵⁸⁵

L'objectif principal du Programme est d'améliorer à long terme les conditions de vie des habitants de la région. Mais cette amélioration doit se faire selon une répartition équitable et sur la base d'un développement durable. Au départ, il s'agissait simplement d'un forum régulier de discussion pour les leaders de la région. Toutefois, les activités se sont développées notamment dans le domaine économique à travers une coordination des relations avec les USA, dans le domaine de l'éducation à l'environnement et dans la diffusion de l'information sur le Pacifique.

⁵⁸⁴ *Fiji School of Medicine (FSCHM)*. Voir : www.fsm.ac.fj

⁵⁸⁵ PROE en français ou PREP en anglais, qui signifie *Pacific Regional Environmental Programme*. Voir : www.sprep.org/francais.htm

Cette organisation possède une structure assez classique. Depuis 1990, l'organisation est ainsi composée de trois organes principaux qui sont : la Conférence, le Comité directeur et le Secrétariat. La Conférence se réunit tous les 3 ans ; elle est composée des chefs de gouvernements⁵⁸⁶. Le Comité directeur se réunit une fois par an pour rénover le programme et s'assurer de sa bonne application.

Le Programme régional océanien de l'environnement (PROE) est donc une organisation intergouvernementale chargée de promouvoir la coopération, d'appuyer les efforts de protection et d'amélioration de l'environnement du Pacifique insulaire de façon à favoriser son développement durable. La motivation essentielle de ce programme est le bien-être des habitants de la région. Comme l'indique clairement son nom, le programme s'occupe de l'environnement avant tout en rapport avec les habitants car l'organisation croit fermement qu'il ne peut y avoir de développement durable sans l'accord des habitants concernés. Ce travail est assuré par une assistance technique qui vise certes à protéger l'environnement en accord avec la population mais surtout à permettre un développement économique sur le long terme.

Soulignons qu'au départ, il ne s'agissait que d'un programme mis en place par la CPS mais les gouvernements en ont fait une organisation régionale en 1980 chargée également des ressources naturelles car ces questions ont pris, ici comme ailleurs, une ampleur significative. Cependant, l'organisation ne compte que 70 employés, ce qui n'en fait pas une grosse organisation même dans le contexte de la région. Quoi qu'il en soit, cette modification a été l'occasion d'envoyer un signal fort en direction de la communauté internationale sur l'attention portée à l'environnement par les gouvernements du Pacifique. D'ailleurs, la communauté internationale est appelée à intervenir car bien qu'il s'agisse d'une organisation régionale, cette structure ne travaille pas seule, elle suit en fait les objectifs définis au niveau mondial et notamment des objectifs du millénaire.

Remarquons également que la légitimité locale de l'organisation est indiscutable car elle regroupe la très grande majorité des pays de la région (17 au total⁵⁸⁷).

On peut du reste résumer son action à travers ses deux programmes essentiels :

⁵⁸⁶ Les Samoa américaines, les îles Cook, les États Fédérés de Micronésie, les Fidji, la Polynésie française, Guam, Hawaï, les Kiribati, les îles Marshall, Nauru, la Nouvelle-Calédonie, Niue, les îles Mariannes du Nord, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Samoa, les îles Salomon, les îles Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu.

⁵⁸⁷ Australie, États Fédérés de Micronésie, États-Unis, Fidji, France, Guam, îles Cook, îles Mariannes du Nord, îles Marshall, îles Salomon, Kiribati, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis-et-Futuna.

- Le premier programme est dénommé « les écosystèmes des îles ». Ce titre assez poétique ne doit pas cacher la réalité du travail. Le programme travaille sur les écosystèmes insulaires et il a pour objet d'aider les pays et territoires océaniques à gérer les ressources insulaires et les écosystèmes océaniques de manière durable afin d'entretenir les modes de vie locaux et l'autosubsistance alimentaire.

- Le deuxième programme porte sur le devenir du Pacifique. Le programme « Avenirs océaniques » a pour objet d'aider les pays et territoires océaniques à s'organiser et à faire face aux menaces et aux pressions qui pèsent sur les systèmes océaniques et insulaires. Plutôt que de gérer chacun à sa façon les ressources locales, ce programme tente de mettre au point des synergies.

(b) L'Agence des pêches du Forum (FAA)

Cette agence⁵⁸⁸ analyse le cadre légal des politiques pour la conservation et l'exploitation des thons dans le Pacifique (l'ouest et le centre en fait). L'actualité nous rappelle d'ailleurs que ces questions sont extrêmement sensibles car la réunion de la CITES⁵⁸⁹ de mars 2010, qui avait pour objectif de mettre fin à l'exploitation intensive du thon rouge (il s'agit d'une espèce très menacée y compris dans l'immensité du Pacifique), s'est heurtée à une vigoureuse opposition du Japon.

On comprend du reste pourquoi l'organisation travaille autour de deux préoccupations principales qui sont prises en compte à travers deux programmes différents. L'un est centré sur la sauvegarde de la ressource et l'autre sur son exploitation en faveur des peuples du Pacifique. L'intérêt des pays du Pacifique pouvant être opposé à celui des autres pays dans la mesure où ces petits États possèdent de grandes ressources pour de petites populations.

Mais au-delà de ces deux aspects, on peut aussi comprendre qu'un important travail de publication ait été réalisé car, en matière de protection de l'environnement, seule une sensibilisation du grand public semble en mesure de faire la différence.

Enfin, on ne doit pas être surpris de constater que cette institution soit une agence du Forum. En effet, ce type de question fait appel à des décisions au caractère politique incontestable et le Forum des Îles du Pacifique semble mieux équipé pour apporter des réponses solides fondées sur des avis politiques.

(c) Pacific Islands Applied Geoscience Commission (SOPAC)

⁵⁸⁸ www.ffa.int. En anglais, il s'agit du *Pacific Islands Forum Fisheries Agency*.

⁵⁸⁹ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*.

La Commission océanienne de recherches géoscientifiques appliquées est une organisation régionale⁵⁹⁰ tournée vers le développement durable. Son Secrétariat est localisé à Suva (aux Fidji) et son travail est défini annuellement par un Conseil. L'institution dispose d'un groupe de conseil technique et elle a mis en place un réseau pour les sciences et la technologie. C'est une organisation assez importante car presque tous les pays de la région en sont membres⁵⁹¹.

En fait, l'organisation travaille selon trois axes principaux :

- Le programmes des Iles et Océan est focalisé sur la recherche des ressources non vivantes de l'océan. Le programme essaie d'optimiser l'exploitation des matières premières et de résoudre les conflits territoriaux découlant des problèmes de délimitation des zones maritimes⁵⁹².

- Le programme de défense des ressources communautaires. L'objectif est de renforcer les capacités nationales de gestion de l'énergie, de l'eau et des conditions sanitaires. Plus récemment, la Commission est intervenue sur les moyens de communication et les contraintes qu'ils subissent dans le Pacifique.

- Le programme des risques est centré quant à lui sur les réductions des risques liés au management en développant des évaluations de qualité. Il s'agit de réduire le gaspillage de l'argent public et d'implanter des bonnes pratiques notamment par des conseils et des formations.

À l'image des autres organisations de la région, ce sont les États développés qui payent pour le fonctionnement de l'organisation. Il en découle évidemment que ces États ont une influence notable sur les décisions essentielles même si la gouvernance de l'organisation est partagée. C'est ce qui explique assez largement que cette organisation ait rejoint récemment et en grande partie la structure de la CPS.

(d) L'organisation du tourisme du Pacifique Sud⁵⁹³

La région du Pacifique Sud est mondialement connue pour les paysages splendides qu'elle offre. Il n'est donc pas très surprenant que le tourisme s'y soit développé au point de devenir une ressource économique majeure. C'est pourquoi une organisation

⁵⁹⁰ www.sopac.org

⁵⁹¹ Australie, îles Cook, États Fédérés de Micronésie, Fidji, Guam, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Nouvelle-Zélande, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Samoa américaines, Polynésie française, Tokelau et Nouvelle-Calédonie.

⁵⁹² À cet égard, il y a un conflit entre la France et le Vanuatu sur la souveraineté des îles Matthew et Hunter.

⁵⁹³ *South Pacific Tourism Organisation* (SPTO). Voir : www.spto.org et www.south-pacific.travel

internationale spécialisée dans ce domaine ne doit pas surprendre. Elle fait écho en fin de compte aux objectifs que s'est fixée l'Organisation mondiale du tourisme mais dans un cadre régional. L'histoire de cette institution nous apprend qu'elle a été fondée en 1980 en tant qu'association avant de devenir une organisation internationale et, comme de nombreuses autres organisations, elle est basée aux Fidji car cet État jouit d'une position centrale. Remarquons toutefois qu'en raison de sa spécialisation, cette institution fait une large place au secteur privé car, en plus des territoires et des pays membres, plus de 200 associations du commerce touristique sont consultées ou participent à son fonctionnement.

Globalement, l'organisation doit dynamiser le développement économique grâce au tourisme et, pour des raisons de sauvegarde du patrimoine, ceci doit se faire dans un esprit de développement durable. On comprend aussi que cela suppose un renforcement des capacités d'action de la région grâce à une meilleure gestion de l'économie dans son ensemble. Le développement touristique sous-entend toutefois que les cultures locales doivent être respectées et valorisées. Paradoxalement, le tourisme doit aider à leur conservation en apportant des fonds.

Sur le plan administratif, l'organisation dispose d'un Conseil des ministres qui se réunit une fois par an et d'un Bureau des directeurs, qui est en quelque sorte l'exécutif, qui se réunit trois fois par an et qui contient des représentants privés du tourisme. Enfin, l'administration est dirigée par un manager exécutif, ce qui permet de bien faire apparaître la vocation économique de l'organisation. Il ne s'agit pas, en effet, d'un directeur ou d'un secrétaire général. Il existe trois grandes divisions : la division de la planification et de la recherche, la division du marketing et des services aux membres et la division des finances et de l'administration.

L'organisation produit en plus de son action de soutien au tourisme local un certain nombre d'indicateurs statistiques qui permettent d'avoir des indicateurs biannuels, elle a aussi des représentants extérieurs et elle publie un journal. Le marketing publicitaire est aussi son affaire à travers une information destinée au grand public et basée sur les moyens de communications modernes tel qu'Internet qui propose des publicités et des promotions. A ce propos, l'organisation offre aussi des formations, des conférences internationales et des ateliers sont proposés pour perfectionner les pratiques professionnelles.

C Le Forum des Iles du Pacifique et l'impulsion politique de la région

À côté des organisations de coopération technique, la région du Pacifique Sud dispose d'une organisation à vocation politique qui prend les décisions les plus importantes. On notera d'ailleurs que la France n'est pas membre de droit au sein de cette institution même

si certains de ses territoires y ont un statut d'observateur⁵⁹⁴. Ceci permet de mieux mesurer l'influence en demi-teinte de ce pays sur la région malgré des transferts financiers assez énormes opérés notamment pour ses propres territoires⁵⁹⁵.

Le Forum⁵⁹⁶ des Iles du Pacifique est une organisation politique internationale de coopération régionale qui réunit les seize pays indépendants et territoires associés de l'Océanie⁵⁹⁷. La création du Forum date du 5 août 1971⁵⁹⁸, à Wellington (Nouvelle-Zélande), sous le nom de Forum du Pacifique Sud. Le siège de son Secrétariat est à Suva (Fidji) mais l'organisation dispose de personnel dans de petits États comme Nauru ou les Kiribati. L'organisation possède du reste des bureaux de représentation à Auckland, Pékin, Sydney et Tokyo et le choix de l'emplacement de ces bureaux permet de bien saisir les centres de pouvoirs politique et économique importants de la région.

L'organisation est administrée par un Secrétariat qui reçoit un mandat d'action conformément à la réunion annuelle de haut niveau (ministériel). Celui-ci est dirigé par un Secrétaire général qui est responsable de la politique et de l'administration de l'organisation. Ses membres se réunissent chaque année, dans le cadre d'un sommet ; toutefois de nombreuses réunions thématiques se déroulent également en-dehors, notamment afin de faire avancer le consensus de cette communauté océanienne très composite. Le Forum est également compétent pour renforcer la coopération internationale dans la région, ce qui peut s'observer par sa présence au sein d'autres institutions⁵⁹⁹.

⁵⁹⁴ La France aimerait développer avec le Forum des Iles du Pacifique un partenariat privilégié lui permettant de mettre en place un dialogue politique. Les déplacements des ministres français de l'Outre-mer en Australie ont permis d'établir la Déclaration tripartite sur la coopération en matière de lutte contre la pêche illicite dans le Pacifique insulaire, ce qui tend à confirmer que la demande française correspond à une attente de ces pays. Le Sommet France-Océanie du 26 juin 2006, renouvelé en 2009 (avec bien des difficultés en raison du refus du Président de la République et du Premier ministre de s'y déplacer), contribue certainement à renforcer un partenariat actif avec l'Océanie.

⁵⁹⁵ Environ 3 milliards d'euros en 2009 pour une population de moins de 500 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. Ce résultat ne tient pas compte des sommes dépensées au titre de l'aide publique apportée aux organisations locales et aux États.

⁵⁹⁶ www.forumsec.org.fj.

⁵⁹⁷ L'Australie, les îles Cook, les États Fédérés de Micronésie, les Fidji, les Kiribati, Nauru, la Nouvelle-Zélande, Niue, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Marshall, les Samoa, les îles Salomon, les îles Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, autrefois simples observateurs, sont devenus membres associés en 2006. La Banque asiatique de développement, les Tokelau et Wallis-et-Futuna sont des observateurs. Enfin, le Timor oriental est observateur spécial.

⁵⁹⁸ En 2000, le nom a été changé.

⁵⁹⁹ *Fiji School of Medicine (FSchM), Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA), Pacific Islands Development Programme (PIDP), Secretariat of the Pacific Community (SPC), Pacific Islands Applied*

L'organisation est dirigée par un conseil annuel des chefs d'État et de gouvernement. Le Forum discute aussi avec treize partenaires⁶⁰⁰ qui ont d'une manière ou d'une autre une influence sur cette partie de la planète pour des raisons financières notamment. Notons qu'à sa création, le Forum avait pour principale tâche le développement économique et ce n'est que plus tard qu'il est devenu une organisation de gouvernance politique. D'ailleurs, l'activité de l'organisation continue de répondre aux priorités définies par un accord entre membres de 2005. Il s'agit :

- de conseils en politique publique pour améliorer l'application des décisions ;
- de coordination et d'assistance pour améliorer les décisions des leaders ;
- d'assister les réunions ministérielles et les groupes de travail.

Soulignons également, au titre de son influence politique, son rôle au sein du CROP (*Council of Regional Organisations in the Pacific*) qui est le conseil des onze plus grosses organisations de la région.

Observons à présent dans le détail, après cette présentation des principales organisations régionales, comment la région est parvenue à mettre en place ce nouveau paysage institutionnel.

II LA RECONSTRUCTION DU PAYSAGE DES ORGANISATIONS LOCALES

Comme nous l'avons indiqué, une bonne présentation des organisations du Pacifique Sud ne peut pas faire l'impasse sur le profond mouvement de rénovation qui se développe actuellement. Nous avons indiqué que la CPS avait absorbé récemment le SOPAC et le SPBEA et que de même le Forum avait absorbé l'Agence des pêches. Nous allons maintenant décrire les raisons de ces modifications et les outils qui ont permis de les mettre en place.

A Le CROP

Le Conseil des organisations régionales du Pacifique⁶⁰¹ est un comité *ad hoc* composé par les dirigeants des organisations internationales dont la présidence revient de

Geoscience Commission (SOPAC), South Pacific Board for Educational Assessment (SPBEA), Pacific Islands Forum Secretariat (PIFS), Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP), South Pacific Tourism Organisation (SPTO), University of the South Pacific (USP), Pacific Power Association (PPA).

⁶⁰⁰ Il s'agit du Canada, de la Chine, de l'Union Européenne, de la France, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Italie, du Japon, de la Corée, de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande, du Royaume-Uni et bien évidemment des États-Unis.

⁶⁰¹ Autrefois SPOCC pour *South Pacific Organisations Coordinating Committee* avant le 1^{er} juillet 1999.

fait en permanence au Secrétariat général du Forum des Iles du Pacifique. Le Secrétariat du Forum est également le Secrétariat du CROP. Il se réunit au moins une fois par an et parfois plus selon les nécessités. Conformément à sa charte constitutive⁶⁰², le Comité doit discuter et coordonner la politique et le travail des organisations de la région pour éviter des gaspillages et des redondances. Ce n'est pas une structure institutionnelle et encore moins une organisation régionale ayant sa propre stratégie mais cette instance de discussion fait le point sur les questions clés en rapport avec les organisations de la région. Ce mécanisme permet finalement d'améliorer la coordination et la coopération entre les organisations. Le CROP est composé des huit directeurs des principales organisations de la région tandis que d'autres institutions n'y sont que des observateurs. Cette composition élargie doit permettre de mettre au point des objectifs communs mais elle révèle aussi une certaine hiérarchie des institutions dans la région.

B Le RIF

Le RIF⁶⁰³ est un mouvement de réforme régional qui a pour objectif de changer la structure des institutions du Pacifique.

Cette réforme a été lancée en 2006 dans le cadre du Plan Pacifique⁶⁰⁴ approuvé par le Forum des Iles du Pacifique. Elle part du constat du rôle central des organisations et de la nécessité de changement dans la région afin d'améliorer leur efficacité. Cette évolution a été discutée dans le cadre du CROP puisque les organisations y sont représentées à différents niveaux. On a alors constaté la grande dispersion des relations et des objectifs et la nécessité dans des conditions budgétaires limitées de rénover l'ensemble. Finalement, il fut décidé de recentrer les activités autour des deux organisations principales et de deux modes de fonctionnement. Il fallait d'abord mettre en place une organisation à vocation politique plus forte autour du Secrétariat du Forum. Il fallait deuxièmement consolider l'assistance technique autour d'une organisation principale, la Communauté du Pacifique. Enfin, il fallait constituer un troisième pôle regroupant les activités de formations professionnelles et d'enseignement⁶⁰⁵. Concrètement cela signifiait que la CPS et le Forum devait prendre plus de place et intégrer dans leur structure soit d'autres organisations soit une partie de leurs programmes.

⁶⁰² *Council of Regional Organisations in the Pacific (CROP)*, charter, April 2000. Secrétariat général du Forum des Iles du Pacifique.

⁶⁰³ *Regional Institutional Framework*.

⁶⁰⁴ PPAC, *Pacific Plan Action Committee*, octobre 2006.

⁶⁰⁵ *Reforming the Pacific Regional Institutional Framework*, August 2006, Report for the Pacific Islands Forum Secretariat, (Kaliopate Tavola, Makurita Baaro, Lucy Bogari, Lourdes Pangelina, Adrian Simcock, Epa Tuioti).

Après des retards et des hésitations à caractère politique, c'est donc ce qui fut décidé et exécuté au cours des années 2009 et 2010. De fait, le leadership supposé du Forum et de la CPS fut ainsi confirmé par cette évolution institutionnelle importante. Finalement, la CPS a ainsi pris le contrôle du SOPAC (*Pacific Islands Applied Geoscience Commission* ou Commission océanienne de recherches géoscientifiques appliquées) à hauteur de 85 % au 1^{er} janvier 2010. Elle a ajouté aussi à sa structure le SPBEA (*South Pacific Board for Educational Assesment* ou Bureau du Pacifique Sud pour l'évaluation de l'éducation) à 100 % au 1^{er} janvier 2010⁶⁰⁶. Quant au Forum, sa principale modification a été concrétisée par le rattachement de l'Agence des pêches du Pacifique qui avait un rôle politique important en raison des réglementations internationales comme nous avons eu l'occasion de l'expliquer.

C Le renforcement du Forum et de la CPS

Il ne fait pas de doute que ces évolutions ont considérablement renforcé le rôle des deux organisations qui ont d'ailleurs pu imposer leurs points de vue aux autres institutions. Si la structure du Forum n'a pas considérablement été agrandie, sa légitimité politique a été renforcée. Quant à la CPS, ses efforts de rationalisation budgétaire et sa politique de meilleure gestion (reconnue ces dernières années par un accroissement rapide de son budget) lui ont été très bénéfiques.

* * *

On peut constater que le paysage des organisations locales est en train d'évoluer rapidement afin de rationaliser les dépenses et les énergies. Au final, il faut retenir qu'il y a deux organisations principales : la Communauté du Pacifique et son pendant politique le Forum. On peut constater aussi que la grande majorité des organisations de la région sont centrées sur les Fidji pour des raisons de géographie évidentes et aussi pour minimiser les coûts de déplacement dans une si grande région.

Ainsi, les organisations locales répondent à deux préoccupations principales des populations de cette zone. Elles concentrent leurs efforts sur les formations professionnelles et sur les moyens d'éducation. Elles s'activent aussi autour du thème de l'environnement que ce soit pour s'en protéger ou pour le conserver.

Enfin, une étude des principaux bailleurs de fonds et de la composition des membres des organisations locales fait clairement apparaître le rôle de leadership de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande bien avant celui de la France.

⁶⁰⁶ SPC, Special session of the CRGA, Lami, Fiji Islands, 9 July 2009. Agenda Items 2.1 & 2.2.