

CHAPITRE 10

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE, CPS

*Romain Capron**

Résumé : *L'objet du présent chapitre est de présenter une synthèse rapide du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS) qui reste une organisation internationale relativement méconnue. Toutefois, la Communauté du Pacifique joue un rôle prépondérant et de plus en plus important au sein du Pacifique. C'est pourquoi il semble utile d'en faire une présentation à l'heure où le Pacifique suscite les convoitises des grandes puissances en raison de ses énormes ressources maritimes.*

The Secretariat of the Pacific Community, SPC

Summary: *This paper provides a brief description of the Secretariat of the Pacific Community (SPC), an inter-governmental organization based in the Pacific region, but little known outside the region. Nevertheless, SPC plays an important role within the Pacific Community and it is becoming increasingly more active in the region. Additionally, it is very important to have a better understanding of this international organization because of renewed considerations of the Pacific region by the main international and strategically powerful countries.*

La présentation de cette organisation fait d'abord apparaître une spécificité dans le Pacifique. En effet, c'est la seule organisation qui soit bilingue en raison de la présence de la France et de ses territoires. Par ailleurs, le siège de l'organisation est basé à Nouméa bien que cette position ait été à plusieurs reprises critiquée car la Nouvelle-Calédonie n'est pas géographiquement idéalement bien placée par rapport à l'ensemble des îles du Pacifique. Ceci témoigne en tout cas de l'effort diplomatique de la France dans la région océanienne.

Peu d'ouvrages ont été écrits sur cette organisation internationale qui reste relativement méconnue au-delà des spécialistes. Toutefois, l'organisation a connu un

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

développement important au cours des années quatre-vingt-dix, qui se concrétise notamment par l'augmentation régulière de son budget et par une meilleure intégration au sein de la communauté internationale. Des efforts importants de rationalisation des programmes ont été entrepris et l'organisation a pu récemment renforcer sa position et son image.

Avant de rentrer dans le détail de son fonctionnement, il faut du reste indiquer qu'il s'agit exclusivement d'une organisation de coopération technique. Cela signifie que son activité se limite à des conseils dans un nombre important de domaines et plus particulièrement dans la santé et la pêche. Enfin, l'intérêt principal d'une réflexion sur la CPS repose aujourd'hui sur le mouvement régional de rationalisation des organisations internationales dans le Pacifique au sein duquel cette organisation joue un rôle principal.

I HISTOIRE DE LA CPS

A Principales évolutions de l'organisation depuis sa création

L'organisation a été fondée en 1947 après la signature de son acte constitutif, la Convention de Canberra⁶⁰⁷, et elle est la plus ancienne organisation de la région du Pacifique. Ainsi, la CPS a pour objectif de servir les intérêts de la région du même nom⁶⁰⁸. Pour cela et à la lecture de son organigramme, on s'aperçoit qu'il y a trois divisions principales : ressources sociales, ressources terrestres et ressources maritimes. Par ailleurs, l'histoire récente de la CPS décrit une évolution rapide de sa structure. Cette évolution institutionnelle a consisté à modifier la Convention de Canberra pour en faire un

⁶⁰⁷ Convention de Canberra instituant la Commission du Pacifique Sud, signée le 6 février 1947 et entrée en vigueur le 29 juillet 1948. Par la suite, la Convention a connu plusieurs évolutions institutionnelles importantes suite à l'adoption d'amendements, des mémorandums de Rarotonga et de Nouméa mais aussi de la Déclaration de Tahiti Nui.

⁶⁰⁸ Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, CPS ou SPC en anglais. Le S du sigle CPS signifie désormais « Secrétariat général », autrefois il s'agissait de « Sud » (la Commission du Pacifique Sud ou CPS) ; ce changement est intervenu en 1997 avec l'arrivée de territoires du Pacifique Nord. La région recouvre en fait trente millions de kilomètres carrés, elle est divisée en trois entités (Micronésie, Polynésie et Mélanésie) qui ensemble forment l'Océanie. Le tout représente 7500 îles et 7,5 millions d'habitants (dont 5,5 uniquement en Papouasie-Nouvelle-Guinée). Cette organisation internationale rassemble les États-Unis, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande et un ensemble de territoires associés et de petits États. Seule la Papouasie-Nouvelle-Guinée dispose d'une taille et d'une population relativement importante à côté des États développés. C'est pourquoi la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec ses presque 6 millions d'habitants consomme une grande partie des ressources de la CPS. Son faible niveau de développement exige aussi une attention toute particulière de la part de l'organisation, notamment dans le domaine médical.

instrument de liberté au service des peuples indigènes⁶⁰⁹. Du reste, la CPS se définit comme apolitique et, depuis les années soixante-dix, le Forum des îles du Pacifique⁶¹⁰ est devenu l'organe directeur et politique de la région Pacifique et la réalisation technique est dévolue à la CPS, ce qui n'empêche pas une certaine concurrence entre les deux entités.

Depuis sa création, la CPS est un organisme apolitique d'aide technique et de recherche, à vocation consultative. C'est sa capacité d'adaptation aux conditions géopolitiques de la région (indépendance de territoires et conditions socio-économiques et écologiques en évolution) qui a permis à l'organisation de répondre efficacement aux défis actuels. La création de la CPS a aussi permis de faire émerger une région partageant un ensemble d'intérêts communs alors qu'existent des différences culturelles importantes.

Ce n'est qu'en 1997 que l'organisation a pris le nom de Secrétariat général de la Communauté du Pacifique suite à la décision d'ouverture au Pacifique Nord. Après cette réforme, il a été institué un Secrétariat général de la Communauté du Pacifique pour bien distinguer la Conférence de la Communauté du Pacifique qui permet de réunir tous les États membres de l'organisation et le Secrétariat qui en applique les décisions. C'est en 1999 qu'a lieu la première Conférence de la Communauté du Pacifique à proprement parler. C'est aussi à partir de ces modifications que la Commission va s'élargir géographiquement avec des membres du Pacifique Nord et instaurer l'égalité des membres et territoires.

Ainsi, la Commission du Pacifique Sud a été fondée en 1947 par la Convention de Canberra, conclue entre les États qui administraient des territoires dans le Pacifique (Australie, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Mais, aujourd'hui, les vingt-deux États et territoires insulaires du Pacifique sont devenus membres de la CPS, de même que les quatre grands pays toujours présents⁶¹¹. Du reste, le principe de l'égalité des membres a été poussé loin puisque chaque membre (États indépendants ou pas) a droit à une voix. Toutefois, conformément à la tradition océanienne, tout est réalisé pour que les débats aboutissent par consensus plutôt que par vote.

⁶⁰⁹ Selon l'expression utilisée par l'institution notamment dans les documents des années quatre-vingt. A l'heure actuelle, un vaste projet de rapprochement et de fusion entre plusieurs organisations du Pacifique est à l'étude. A cette occasion, la CPS serait le centre de la nouvelle entité pour la coopération technique.

⁶¹⁰ Le Forum des îles du Pacifique est l'institution politique locale. Les deux organisations sont en fait en concurrence pour le leadership local.

⁶¹¹ Les Pays-Bas ne sont plus membres depuis 1962 et le Royaume-Uni a quitté la CPS en 2005.

Les modifications les plus importantes ont porté sur l'ouverture au Pacifique Nord (en novembre 1951⁶¹²) et sur l'amélioration des procédures internes quant à la prise en compte du statut des territoires et des nouveaux États indépendants (1964⁶¹³, 1983⁶¹⁴). Ainsi, un important changement est intervenu en 1962 avec le retrait de la Nouvelle-Guinée Hollandaise. Du reste, la Convention de Canberra ne prévoyait pas de tel cas de figure. Une modification à la Convention fut donc signée à Londres le 6 octobre 1964 ce qui permit aux territoires devenus indépendants de devenir membres à part entière de l'organisation. Ainsi, les Samoa occidentales devinrent membre de plein droit de la Commission du Pacifique Sud le 17 juillet 1965 et furent ensuite suivis par Nauru, le 24 juillet 1969 et par Fidji, le 5 mai 1971.

Il est important de noter que les territoires et les États indépendants ont un statut d'égalité au sein de l'organisation. C'est le changement le plus sensible dans le fonctionnement de la CPS qui s'est produit en 1983, lors de la vingt-troisième Conférence de la Communauté du Pacifique Sud tenue à Saipan. Lors de cette Conférence, tous les anciens membres associés de la Commission du Pacifique Sud en devinrent membres de plein droit. L'accord de modification touchait également la procédure de vote : auparavant, chaque membre disposait d'une voix. Le nouveau système donnait ainsi aux membres une voix pour chaque territoire sous son administration. Cette voix étant accordée automatiquement au territoire après une éventuelle indépendance. Ainsi, au départ, l'Australie avait cinq voix, la France, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis, quatre.

Après avoir connu des périodes difficiles, l'histoire récente de la CPS a surtout été marquée par un important développement de ses ressources financières. On peut avoir une idée très précise de son budget à la lecture du compte-rendu de la quatrième Conférence de la Communauté du Pacifique à Koror, République de Palau⁶¹⁵, le 18 novembre 2005. Ainsi, le budget pour l'année 2006 fut porté à 33,6 millions d'UCOM⁶¹⁶. Ceci représente

⁶¹² Guam et d'autres territoires sous tutelle sont alors ajoutés à la zone d'influence de la CPS. Lors du 50^e anniversaire de l'organisation, en 1997, sa dénomination changea définitivement. Ainsi, la Commission du Pacifique Sud est devenue le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique ce qui permit de maintenir le même sigle, CPS. En revanche, le nom « Communauté » reflète bien l'état d'esprit océanien.

⁶¹³ Accession à l'indépendance de territoires qui deviennent membres de la CPS, comme les Samoa occidentales.

⁶¹⁴ Conférence de Saipan qui a permis l'intégration de plein droit de tous les territoires quel que soit leur statut politique.

⁶¹⁵ Pour l'anecdote, la République de Palau est une jeune nation indépendante depuis 1994, année de son émancipation des États-Unis. Le pays a pour capitale Melekeok depuis 2002.

⁶¹⁶ L'UCOM correspond à la valeur combinée des différentes monnaies. Sa valeur est très proche du dollar américain.

une augmentation de 66 % en 6 ans. Moins de 10 % des fonds servent à l'administration et ce sont surtout les contributions non statutaires qui ont le plus augmenté, elles représentent en 2006 74 % du budget. Les contributions extraordinaires sont par ailleurs le fait des pays membres riches (France, Nouvelle-Zélande et Australie) et il s'agit du financement de projets annuels ou biannuels de l'organisation. Ceci concourt toutefois à fragiliser la pérennité et la solidité financière de l'organisation. L'organisation reçoit aussi des fonds de la Banque Asiatique de développement et négocie actuellement avec d'autres partenaires, notamment l'Union européenne et les États-Unis⁶¹⁷.

Une partie très importante des dépenses de l'organisation est consacrée aux salaires des personnels⁶¹⁸. Toutefois, il ne faut pas être trop étonné puisque l'organisation fournit essentiellement des conseils à ses membres et un ensemble varié de formations. Par ailleurs, étant donné l'étendue de la zone à couvrir et la situation de monopole des compagnies aériennes locales, il est compréhensible que les coûts humains et logistiques soient élevés.

B Conditions géopolitiques de l'activité de la CPS

Sur le plan politique, il est assez évident que l'organisation est plutôt dominée par l'Australie qui participe de manière importante à son budget (pour au moins 30 % du budget total) et qui exerce le rôle de puissance régionale dans le Pacifique Sud. L'hégémonie de ce pays peut aussi se mesurer en nombre d'années passées à la direction de l'organisation et par le nombre de dirigeants australiens (10 ans et 3 directeurs, l'Australie est le seul pays à avoir placé plus d'une fois un directeur général). Le poids de l'Australie s'est aussi manifesté lors de la rénovation du siège dans les années quatre-vingt-dix puisque c'est ce pays qui l'a entièrement financé. Les tensions qui pouvaient apparaître entre ce pays et la France sont moins évidentes ces dernières années, probablement pour faire contre poids aux initiatives diplomatiques chinoises dans la région. En effet, ce pays a noué de très nombreuses relations avec des États du Pacifique en échange d'un soutien actif de ceux-ci contre Taiwan par exemple. Les relations entre la France et la Nouvelle-Zélande semblent aussi assagies dans la mesure où l'arrêt des essais nucléaires a été officialisé.

⁶¹⁷ Nous avons eu plusieurs conversations intéressantes avec M. Richard Mann, Directeur adjoint de la CPS, à ce sujet. Il a tenu à souligner le dynamisme et la reconnaissance de l'organisation sur le plan international qui se concrétisent par l'augmentation rapide et progressive de son budget ces dernières années.

⁶¹⁸ Ils sont 285 au 1^{er} mai 2007 avec deux statuts distincts. Il convient de distinguer les expatriés des personnes recrutées localement et bénéficiant de conditions moins avantageuses. Les contrats vont de 1 an à 3 ans et sont renouvelables une fois en règle générale. Toutefois, après une période de six ans, un nouvel appel d'offre international est lancé.

Au sein du Pacifique, la CPS apparaît comme l'organisation principale mais elle est concurrencée par le Forum des îles du Pacifique qui est l'organisation politique la plus importante. Les deux organisations ont d'ailleurs un projet avancé de restructuration des organisations du Pacifique et elles se verraient bien toutes les deux au sommet d'une nouvelle entité. Toutefois, la CPS semble avoir compris qu'elle aurait du mal à résister au Forum puisque celui-ci est l'organisation politique. Il a donc été question un temps de rassembler les organisations du Pacifique au sein d'une nouvelle structure⁶¹⁹ dont la CPS serait le chef de file pour l'assistance technique. Ce projet a d'abord été bloqué par les responsables politiques qui n'ont pas voulu rassembler l'ensemble des organisations techniques sous la houlette de la CPS. Finalement, la CPS va prendre le contrôle du SOPAC (*Pacific Islands Applied Geoscience Commission* ou Commission océanienne de recherches géo-scientifiques appliquées) à hauteur de 85 % à partir du 1^{er} janvier 2010⁶²⁰. Elle ajoutera aussi à sa structure le SPBEA (*South Pacific Board for Educational Assessment*, Bureau du Pacifique Sud pour l'évaluation de l'éducation), à 100 % à partir du 1^{er} janvier 2010.

II STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA CPS

A Structure de la CPS

Pour avoir une vision complète du fonctionnement de l'organisation, il convient de s'arrêter sur la Convention de Canberra modifiée à plusieurs reprises et sur la Déclaration de Tahiti Nui de 1999⁶²¹ révisée en 2005 qui, sans être un texte à valeur juridique,

⁶¹⁹ Il s'agit du projet RIF (*Regional Institutional Framework* ou Structure régionale institutionnelle).

⁶²⁰ Report of the joint meeting of SOPAC, SCP and SPREP governing bodies on the regional institutional framework, Lami, Fiji Islands, 7-9 July 2009.

⁶²¹ La Déclaration de Tahiti Nui adoptée en décembre 1999 (légèrement révisée en 2005) par la première Conférence de la Communauté du Pacifique permet à l'organisation de se rénover plus profondément. La première partie de la Déclaration traite de l'Identité. Il est rappelé que la Communauté du Pacifique est une organisation « d'assistance technique, de formation et de recherche ». C'est au sein de la troisième partie que l'on parle de la structure de la Communauté du Pacifique. La Conférence se réunit tous les deux ans. Elle établit la politique générale sur proposition du CRGA et du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique. Elle nomme le Directeur général et elle supervise son travail. Enfin, ces décisions doivent être prises par consensus sauf exception. Le CRGA surveille le budget et l'exécution des programmes, il se réunit tous les ans et il encadre le travail du Directeur général. Il est le fonctionnaire le plus haut placé et il est responsable de la CPS. Une quatrième partie traite du Secrétariat général. La division du travail de la Communauté du Pacifique y est expliquée ainsi que les règles de recrutement du personnel. Ainsi, pour l'éducation et plus particulièrement la formation professionnelle, c'est la division des ressources sociales qui est compétente. Il existe toutefois, au sein de la division des ressources marines, plusieurs petits programmes qui s'adressent aux petits États membres et qui visent à leur apprendre la gestion des ressources de la mer. Chaque division de la CPS est dirigée par un Directeur. Les services de l'organisation s'adressent aux gouvernements, aux ONG et au secteur privé. La nécessité des relations avec les autres institutions est rappelée par la suite (relation avec les ONG, les bailleurs de fonds, les autres organisations

présente tout de même une synthèse pratique du fonctionnement de l'organisation. A cela, il convient aussi d'ajouter l'accord de siège conclu avec le gouvernement français.

Le statut juridique de la CPS est clairement celui d'une organisation de coopération car il faut expliquer que celle-ci dispose de la personnalité juridique au terme de l'accord du 20 février 1953 qui a été récemment revu⁶²². Toutefois, à la lecture de ces deux accords, la CPS ne semble pas disposer d'une capacité d'action très importante sur le plan international. En tout cas, elle est moins étoffée que d'autres organisations et, dans la pratique, sa réalité juridique internationale est parfois contestée notamment par son manque de visibilité et par son absence de participation à la société internationale ; ce que les dirigeants ont toutefois bien développé ces dernières années. Ainsi, l'évolution favorable de l'organisation ces dernières années sur le plan budgétaire et la multiplication des accords de partenariat avec d'autres organisations semblent indiquer une évolution favorable quant à sa réalité juridique.

La CPS dispose de deux structures principales et d'un secrétariat :

- La structure principale de la CPS est la Conférence générale (Conférence de la Communauté du Pacifique) qui se réunit normalement tous les deux ans. C'est elle qui définit les priorités de l'organisation et qui nomme le Directeur général. Il s'agit d'un organe plénier qui rassemble des représentants officiels de tous les membres. Les orientations de la Communauté du Pacifique sont donc élaborées au sein de la Conférence, tous les deux ans. Au sein de la Conférence, les gouvernements sont représentés par deux commissaires dont un détient le rôle principal⁶²³, mais la Conférence de la Communauté du Pacifique est normalement composée de ministres. Les décisions y sont prises sur la base des voix attribuées pour chaque État et ses territoires, à égalité de traitement et de vote. Selon la nature des décisions, la majorité requise peut varier mais il faut obtenir le consensus pour valider le budget⁶²⁴. D'une manière générale, la Conférence prend ses décisions par consensus comme le rappelle la Déclaration de Tahiti Nui dans son paragraphe 16. Par ailleurs, la Conférence peut créer des comités, si elle le juge

régionales). Enfin, le Secrétariat général bénéficie des immunités et avantages accordés habituellement dans ce cas de figure.

⁶²² Accord de siège conclu avec la France, article 2 de l'accord du 6 mai 2003. A travers ce dernier accord, il y a des articles qui définissent l'immunité juridique dont bénéficient les personnels dans l'exercice de leurs fonctions et l'immunité diplomatique du Directeur général et de ses adjoints, article 15. Par ailleurs, le siège est fixé définitivement à Nouméa. L'organisation en tant que telle bénéficie de l'inviolabilité de ses archives et de ses biens, articles 3, 4 et 12.

⁶²³ Paragraphe 12 de la Déclaration de Tahiti Nui et article 3 de la Convention de Canberra. Le travail de la Conférence est longuement détaillé par les mémorandums d'entente de 1974 et 1976.

⁶²⁴ Article 5 de la Convention de Canberra.

nécessaire, et elle nomme le Directeur général (paragraphe 14). La Conférence dispose donc d'une compétence générale qui lui permet de prendre part directement aux programmes de la Communauté du Pacifique. Toutefois, cette capacité est limitée conformément aux compétences de l'organisation à un rôle technique d'assistance aux États et territoires membres et par son incapacité, dans la pratique, à proposer des traités internationaux. Mais la Commission pourra aussi favoriser des recherches scientifiques, coordonner des projets locaux, fournir une assistance aux pays membres et travailler avec les organisations non gouvernementales. D'une manière générale, la Commission sera un organe consultatif qui apportera ses avis dans le développement économique et social aux membres. L'importance de la CPS dans son appui technique aux membres a par ailleurs été rappelée dans la Déclaration de Tahiti Nui de 1999, révisée en 2005. Au terme de ces deux documents, il est convenu que le champ d'action de la CPS est théoriquement illimité⁶²⁵ pourvu que celle-ci reste toujours apolitique et qu'il n'y ait pas redondance avec les activités des autres organisations de la région.

- Le second organe est le CRGA (Comité des représentants des gouvernements et des administrations) qui se réunit en l'absence de la Conférence de la Communauté du Pacifique et qui assure un travail de suivi des décisions de la Conférence. Le CGRA⁶²⁶ est habilité à prendre la plupart des décisions concernant le fonctionnement de la Communauté du Pacifique, y compris en lieu et place de la Conférence quand celle-ci n'est pas réunie⁶²⁷. Celui-ci est par ailleurs composé de hauts fonctionnaires des États et territoires. Tout comme la Conférence, le Comité prend ses décisions par consensus et plus rarement par le vote et chaque délégué dispose d'une seule voix⁶²⁸. Il contrôle donc et instruit, plus régulièrement que la Conférence, toutes les activités de la Communauté du Pacifique. Du reste, il dispose également de pouvoirs importants pour mesurer et apprécier le travail du Directeur général. Ainsi, il conseille ou approuve le budget selon que la Conférence se soit réunie ou non. Il se réunit tous les ans et il approuve le programme de

⁶²⁵ Note 33 de la Déclaration de Tahiti Nui de décembre 1999, adoptée par la première Conférence de la Communauté du Pacifique et révisée en février 2005, puis rééditée par le Secrétariat général.

⁶²⁶ Le fonctionnement du CRGA est fondé sur la Convention de Canberra amendée notamment par les 23^{ème} et 37^{ème} sessions de la Conférence et précisé par la Déclaration de Tahiti Nui révisée. La résolution adoptée par la 23^{ème} Conférence du Pacifique Sud à Saipan (Iles Mariannes du Nord) du 1^{er} au 7 octobre 1983 précise plusieurs points. Cette résolution implique que la majorité des décisions sera prise par consensus avant tout vote (sauf pour les questions de procédures) et que la Conférence est l'organe suprême de la Commission. Faute de consensus, il faudra absolument une majorité des deux tiers des membres présents. Cette résolution institue aussi un Comité des représentants des gouvernements et administrations. Ce comité se voit attribuer des pouvoirs importants pour préparer les Conférences.

⁶²⁷ Selon les paragraphes 18 à 21 de la Déclaration de Tahiti Nui.

⁶²⁸ Résolution de Saipan de 1986.

travail de la CPS. Il est également compétent pour l'approbation du budget en l'absence de la Conférence et il en contrôle l'exécution. Il peut également apprécier le travail du Directeur général qui est responsable devant lui et la Conférence. Le CRGA comme la Conférence de la Communauté du Pacifique sont compétents pour modifier la structure de l'organisation selon les propositions établies par le Directeur général. Nous constatons donc que le CRGA dispose de pouvoirs identiques à la Conférence en l'absence de celle-ci et qu'il est fonctionnellement l'organe principal de l'organisation.

- Enfin, la CPS dispose d'un Secrétariat général qui assume les fonctions administratives de l'organisation. Son siège principal est donc basé à Nouméa. Mais il existe deux autres antennes importantes de la CPS à Suva, îles Fidji, et à Pohnpei, États fédérés de Micronésie. Le Secrétariat est dirigé par un Directeur général et trois adjoints⁶²⁹. Le Directeur général est le plus haut responsable de l'organisation et il nomme ses adjoints. Suite aux directives du CRGA et de la Conférence, devant lesquels il est responsable, il dispose d'un pouvoir important puisqu'il est : « entièrement responsable de la gestion de la CPS (...) établit la vision de l'organisation, fixe les objectifs... »⁶³⁰ Dans les faits, en l'absence de représentants des membres présents au siège de façon permanente d'une part, en l'absence aussi de fonctions politiques de la CPS, il s'avère que le Directeur général possède un pouvoir étendu pour la définition des stratégies de la CPS et de ses politiques d'assistance technique. Le Secrétariat est par ailleurs divisé en plusieurs directions :

1. Il s'agit de la direction des ressources sociales qui s'occupe du développement humain, de la santé publique (des droits de l'homme depuis 2008) et des statistiques.

2. Il s'agit aussi de la direction des ressources maritimes qui produit des formations dans le domaine de la pêche hauturière, récifale et côtière. Il s'agit globalement de fournir des bonnes pratiques facilitant la pêche et respectant l'environnement.

3. Enfin, il y a aussi une direction des affaires terrestres qui a en charge la santé et la production animale, la biosécurité et la commercialisation, l'amélioration des cultures, la gestion des forêts et la protection des arbres et des végétaux, ainsi que les ressources génétiques.

La Communauté du Pacifique possède également des structures spécialisées. Ainsi le mémorandum d'entente de Rarotonga du 2 octobre 1974 a notamment ajouté un Comité de Planification et d'Examen (il s'agissait de mettre en place des mesures de suivi mais le

⁶²⁹ La Déclaration de Tahiti Nui, dans le respect des éléments prévus par la Convention de Canberra, rappelle ses prérogatives et son statut. Le Directeur est nommé par la Conférence pour une période de deux ans et dans la limite de trois mandats successifs.

⁶³⁰ Chapitre 25 de la Déclaration de Tahiti Nui.

Comité ne fonctionne plus aujourd'hui). D'une manière générale, ce mémorandum établit des relations entre les Directeurs de programme, la Conférence, le Secrétariat général et ceci pour améliorer l'application des programmes décidés⁶³¹. Dans la pratique, il semble que l'utilisation ait été supplantée par un service de planification générale (*Planning Unit*), d'une part, et aussi par des mesures de monitoring propres à chaque division.

En conclusion, on peut indiquer que les normes appliquées à la CPS sont définies en théorie par la Conférence de la Communauté du Pacifique et par le CRGA (par l'intermédiaire de circulaires ou de décisions). Dans les faits, et notamment depuis 1999, le CRGA et le Secrétariat sont à l'origine de la plupart des décisions s'appliquant à l'organisation et particulièrement à la définition des programmes d'activités. Par ailleurs, la fréquence relative des réunions de la Conférence contribue à accorder des délégations de pouvoirs conséquentes au CRGA. Toutefois, depuis quelques années, la CPS multiplie aussi les conférences ministérielles pour améliorer la participation des pays membres. Enfin, la pratique institutionnelle de la CPS n'a pas amené celle-ci à faire preuve de volontarisme en matière de droit international. Il n'existe pas de textes de portée internationale dont la CPS soit à l'origine même si l'organisation assure la surveillance de la convention CEDAW⁶³² dans la région. En l'occurrence, elle aide les petits États à s'acquitter correctement de leurs obligations, notamment pour la remise des rapports au Comité de la convention. Le CRGA comme la Conférence de la Communauté du Pacifique émettent toutefois des déclarations qui incitent les membres à privilégier des activités et des comportements. Notons toutefois que le rattachement récent du RRRT⁶³³ (*Regional Rights Resource Team*) à la structure de l'organisation va lui permettre de mieux appréhender la question de la bonne gouvernance et des droits de l'homme dans la région. Pour des raisons politiques évidentes, liées au coup d'État militaire qui a touché les îles Fidji en 2006⁶³⁴, le centre va déménager au Vanuatu. Le travail de cette agence

⁶³¹ Ce mémorandum a été légèrement amendé le 20 octobre 1976 à Nouméa puis remplacé par les décisions de Saipan de 1983.

⁶³² Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations contre les femmes, à l'égard des femmes, adoptée par la Conférence générale de l'ONU le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

⁶³³ *Pacific Regional Resource Team* (lu "Triple RT"). Il s'agit d'une structure qui fonctionnait jusqu'ici sous l'autorité du gouvernement du programme de développement des Nations Unies (PNUD). Elle a pour but d'implanter des pratiques de bonne gouvernance et de respect des droits de l'homme dans la région. Le RRRT a rejoint la CPS en juillet 2008 (SPC/CRGA 38 (08)). Le centre est composé de 8 personnes. Décision du CRGA de 2008.

⁶³⁴ Ce coup d'État qui n'a pas fait couler une goutte de sang a été mené par le contre-amiral Voreque Bainimarama le 5 décembre 2006. Celui-ci s'est alors présenté comme le défenseur de la minorité indienne. Il est toujours en poste actuellement bien que les îles Fidji aient été suspendues du Forum du Pacifique. Il s'agit du quatrième coup d'État en 20 ans. Les îles Fidji ont une importance stratégique dans la région en raison des organisations hébergées et de sa position géographique centrale.

sera mis en relation avec l'université du Pacifique Sud dont le campus de droit est installé au Vanuatu.

B Fonctionnement et stratégie actuelle de la CPS

Les objectifs de la Communauté du Pacifique sont d'abord établis à travers la Convention de Canberra, mais c'est à l'aide de conférences biennales ou triennales que se définissent les grands chantiers. C'est à l'article IV de la Convention de Canberra que sont définis les pouvoirs et les attributions de la Commission. La Commission sera chargée de donner des avis aux gouvernements dans les domaines sociaux et économiques.

Ainsi, « elle étudiera, définira et recommandera des mesures en vue du développement des droits et du bien-être économiques et sociaux des habitants des territoires relevant de sa compétence (...) et plus particulièrement en ce qui concerne l'agriculture (y compris l'élevage), les communications, les transports, la pêche, l'exploitation forestière, l'industrie, le travail, les marchés, la production, le commerce et les finances, les travaux publics, l'enseignement, la santé, l'habitat et le bien-être social »⁶³⁵.

Mais l'article IV de la Convention de Canberra définit aussi les pouvoirs de l'organisation de la Communauté du Pacifique ; il est clairement indiqué que la Commission aura une fonction consultative et qu'elle devra « proposer » aux membres les mesures et recommandations nécessaires aux réalisations de ses objectifs. Plus, globalement et suite à la Déclaration de Tahiti Nui, le travail de la CPS doit permettre de donner aux habitants du Pacifique (mélanézien, micronésien et polynésien notamment) une possibilité de choisir librement leur destin. Il convient d'indiquer à cet égard que la CPS suit également les recommandations du Plan Pacifique qui a été élaboré par le Forum des îles du Pacifique⁶³⁶.

Il s'agit avant tout d'une organisation au fonctionnement consultatif ce qui explique que les décisions se prennent par la voie de longues discussions entre membres et plus rarement par le vote. C'est une organisation multiculturelle qui recouvre un ensemble varié (multiplication des langues, des cultures, des souches de population, immensité) et c'est aussi pourquoi il lui est parfois difficile de définir une stratégie globale bien lisible. Comme nous l'avons dit, sur le plan culturel, il faut distinguer trois zones distinctes : la Micronésie, la Mélanésie et la Polynésie. Par ailleurs, la zone d'action est immense puisqu'elle couvre toute la région. Les membres de la CPS ont par ailleurs pour spécificité

⁶³⁵ Article 4 (a) de la Convention de Canberra.

⁶³⁶ SPC, *SPC and the Pacific (Plan-January 2006-June 2009) Achievements-Challenges and Targets*, Nouméa 2009.

d'être à la fois majoritairement de petits États peu peuplés et d'immenses territoires comme l'Australie. C'est pourquoi, il faut bien comprendre que les États les plus riches financent en fait les activités de l'organisation au profit des moins développés. En tout, cela correspond à 26 États et territoires dont les quatre dernières puissances fondatrices (France, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Australie). Toutefois, le Royaume Uni, l'Union Européenne ou encore Taiwan sont aussi des bailleurs de fonds importants. Enfin, un certain nombre d'ONG ou d'autres organisations internationales participent également au budget à travers des projets ciblés (UNESCO, Banque Asiatique de développement, OMS, etc.).

Le problème linguistique fait aussi partie des contraintes de la région puisqu'un tiers des langues du monde sont parlées dans le Pacifique. Ce problème est toutefois contourné par l'emploi principal de l'anglais et par l'emploi plus résiduel du français. Bien que la région représente un tiers des langues du monde, les conférences de la CPS permettent aux représentants de tous les États et territoires insulaires membres de communiquer à l'aide de ces deux langues seulement. Si le caractère bilingue de la CPS est une preuve de l'implication de la France dans la région, il convient d'apporter quelques nuances. En effet, on ne peut affirmer que l'usage du français est généralisé au sein de la CPS en dehors du siège à Nouméa.

Quoi qu'il en soit, la stratégie de l'organisation est définie sur plusieurs années à l'aide d'un plan directeur dont l'application est confiée au Directeur général. En l'occurrence, à l'heure actuelle, la CPS tente d'axer ses actions sur le développement durable afin de réduire les problèmes écologiques de la région. Elle est très occupée aussi à réorganiser sa structure en fonction du mouvement régional de rationalisation que nous avons décrit. Enfin, le troisième chantier développé par la CPS doit lui permettre de délivrer ses services à travers une stratégie nationale mieux affinée pour chaque pays. En effet, l'approche régionale qui consistait jusqu'ici à développer des zones d'actions dans le Pacifique a été abandonnée suite aux critiques de plusieurs membres⁶³⁷.

C Partenariats avec la communauté internationale

Ces dernières années, la CPS a diversifié ses partenariats avec d'autres organisations internationales, des ONG et des bailleurs de fonds. Si les accords existent bel et bien, leur application sur le terrain est encore insuffisante.

Ainsi, l'organisation travaille notamment avec l'ONU pour tenir les engagements des objectifs du millénaire ou également pour l'application de la Convention internationale de

⁶³⁷ Secretariat of the Pacific Community, Caleb Otto, Bernadette-Papilio Halagahu-Margaret Regnault-Jean Sese-Epa Tuioti, *Draft Summary Report on the 2005 Corporate Review of the Secretariat of the Community*, 2005.

lutte contre les discriminations contre les femmes. Elle apporte comme nous l'avons indiqué une assistance technique aux pays qui le demandent. Le département de la santé publique travaille également en collaboration étroite avec l'OMS qui lui délègue la réalisation de projets dans la région et notamment la gestion de la pandémie de grippe A⁶³⁸. Il existe également des accords avec le FAO (Organisation mondiale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et avec l'UNICEF⁶³⁹.

De même, au-delà des bailleurs de fonds habituels que sont les membres⁶⁴⁰, l'organisation a conclu des accords de financement avec la Banque asiatique de développement pour son programme maritime et pour la lutte contre le SIDA. Les Nations Unies et l'Union européenne sont aussi des bailleurs de fonds importants notamment pour le service de la pêche et de l'agriculture. L'Allemagne verse également des fonds importants pour le programme de la gestion forestière.

On retrouve aussi à ce niveau l'importance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dont les agences gouvernementales permettent aussi un financement d'activités que gère la CPS ou qu'elle abrite (Fonds de réponse régional pour la lutte contre le SIDA et les IST). Or, ces ONG et ces agences tirent la majeure partie de leurs ressources de leurs gouvernements ce qui vient inmanquablement limiter leur liberté d'action⁶⁴¹.

III LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE ET L'IMPORTANCE DE LA CPS POUR LA FRANCE

Depuis la création de la CPS, la place de la France dans la région a été contestée, notamment au sein de l'autre grande instance régionale qu'est le Forum des îles du Pacifique. Mais d'une manière générale, c'est bien au sein de la CPS que la France est parvenue à maintenir sa présence dans le Pacifique car le Forum des îles du Pacifique lui a toujours été beaucoup plus hostile.

⁶³⁸ *Memorandum of understanding between the Secretariat of the Pacific Community and the World Health Organization*, signé respectivement le 14 octobre 2008 à Nouméa et le 13 octobre 2008 à Manille.

⁶³⁹ *Letter of agreement, Provision of funds from the Food and Agriculture Organization of the United Nations to the Secretariat of the Pacific Community (SPC)*, signé respectivement le 6 février 2007 et le 13 juillet 2007 à Suva. *Memorandum of understanding between the Secretariat of the Pacific Community and the United Nations Children's fund (UNICEF)* (document non encore signé).

⁶⁴⁰ Tous les membres contribuent, même symboliquement, au budget. Voir : SPC, Planning Unit, *Assessed contributions for the years 2008*. Document disponible au siège de la CPS à Nouméa uniquement. Répartition des fonds : Australie 33 %, France, Nouvelle-Zélande, USA 18 à 20 % chacun. Autres pays et territoires de 0,2 à 0,8 %. Sur le budget de la CPS, voir : Secretariat of the Pacific Community, *Annual report 2007* (Part 1, Annual Overview and Part 2, Annual Accounts), 2008.

⁶⁴¹ Les deux plus grosses agences gouvernementales présentes à la CPS sont NZAID (New Zealand International AIDS and Development agency) et AusAID (Australia International Development Assistance).

Il faut dire que le Forum des îles du Pacifique a été fondé en 1971⁶⁴² dans le but de jouer un rôle politique et économique (développement du commerce) alors que la CPS assume un rôle technique d'aide au développement. Le Forum visait à limiter et à dénoncer le poids des anciennes puissances coloniales dans la région pacifique. Ainsi, le Forum s'est forgé autour du concept d'indépendance et, dans une moindre mesure, par rapport à l'opposition aux essais nucléaires français en Polynésie française. Par conséquent, cette instance, influencée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁶⁴³ s'est souvent montrée très critique envers la France, à cause de la situation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, considérées comme des territoires colonisés. Mais, il est clair que la reprise des essais nucléaires en 1995 a aussi beaucoup nui à la France. Par ailleurs, le Plan Pacifique⁶⁴⁴ proposé par le Forum évoquait ainsi la perspective du transfert du siège de la CPS de Nouméa aux îles Fidji, où est implanté un bureau régional de la Conférence, ce qui était évidemment dangereux et inacceptable pour la France. La conclusion de l'accord de siège de 2003 modernisé que nous avons évoqué souligne que les tentations hégémoniques contenues dans le Plan Pacifique ne sont plus de mise aujourd'hui.

Cette situation de tension a donc évolué récemment. Ainsi, aux membres à part entière du Forum se sont ajoutés deux observateurs, la Nouvelle-Calédonie (depuis 1999) et la Polynésie française (depuis 2004), et les discussions leur ont permis d'acquérir le statut de membre associé⁶⁴⁵. C'est une belle manifestation des meilleures relations qu'entretiennent les pays du Pacifique avec la France ces dernières années. Par ailleurs, le Forum a évolué puisque l'indépendance n'est plus considérée comme une fin en soi car les États insulaires sont davantage préoccupés par le besoin de synergie autour du

⁶⁴² Le Forum des îles du Pacifique regroupe tous les États insulaires indépendants de la région plus l'Australie et la Nouvelle-Zélande, soit 16 membres au total.

⁶⁴³ Au sein du Forum, le poids de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande peut sembler contradictoire mais ces pays en sont les principaux bailleurs de fonds.

⁶⁴⁴ À l'occasion de la réunion d'Auckland en 2003, les leaders du Forum ont lancé un vaste projet visant à mettre en place un « Plan Pacifique » (*Pacific Plan*) de renforcement de la coopération régionale. Il s'agissait pour les pays du Forum de moderniser le mode de fonctionnement d'une organisation qui jusqu'alors n'avait jamais eu de statut écrit et de définir les priorités de la coopération régionale ainsi que les actions concrètes en découlant avec un calendrier de réalisation.

⁶⁴⁵ Le Forum a créé, lors de sa réunion à Port-Moresby, en octobre 2005, une catégorie de « membres associés » permettant à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française d'être plus proches de l'organisation. Mais ces efforts accomplis par le Forum en direction des territoires français ne doivent pas dispenser la France de maintenir sa vigilance. Certains membres du Forum souhaitent, en effet, la création d'un « super-Secrétariat », placé sous son égide, qui contrôlerait toutes les autres organisations régionales, y compris la Communauté du Pacifique. La place de cette dernière serait ainsi amoindrie au profit du Forum comme nous l'avons vu.

développement. Le Forum s'est orienté vers un statut d'instance de concertation. Il reprend ainsi ses préoccupations de départ sur les questions économiques et commerciales. Dans le contexte de la mondialisation, les États insulaires sont particulièrement menacés en raison de leurs fragilités spécifiques dues à des ressources naturelles limitées, à la faiblesse des populations et à leur situation géographique excentrée.

Cependant, une vigilance sur le respect de la place de la France et de ses territoires doit prévaloir notamment lorsqu'on évoque la question linguistique. Ainsi, la pratique du français au sein de la CPS est loin d'être banalisée. S'il est indispensable de parler anglais pour pouvoir travailler au sein de l'organisation, il n'est nullement besoin de parler français. Par ailleurs, il n'y a qu'au siège à Nouméa qu'on peut trouver des francophones, du reste très minoritaires au sein de l'équipe de direction. Aucun français n'a d'ailleurs assumé les fonctions de Directeur général. Toutefois, le bilinguisme est une réalité institutionnelle puisque son financement est inclus dans le budget général de la CPS et toutes les réunions importantes ainsi que les documents de l'organisation sont disponibles en français et en anglais⁶⁴⁶. On peut d'ailleurs trouver des documents en français à Suva bien qu'il y ait peu de chance que quelqu'un puisse les lire dans cette langue sur place. Du reste, des cours gratuits et facultatifs sont dispensés pour les anglophones à Nouméa mais ils sont assez peu nombreux à faire l'effort d'y assister.

D'une manière plus générale, on peut conclure en affirmant que l'emplacement du siège de la CPS sur le sol français est indispensable au maintien des positions fragiles qu'a su gagner la France dans le Pacifique. C'est ce qui assure un réel bilinguisme au sein de l'organisation. Par ailleurs, c'est bien au sein de cette organisation que la France est parvenue à donner de la voix. Il reste toutefois à s'interroger sur les intentions réelles de la France dans la région océanienne. Depuis le début de la présidence de Nicolas Sarkozy, il semble que l'intérêt de celle-ci pour la région se soit refroidi. Ainsi, l'organisation du troisième Sommet France-Océanie tenu à Nouméa le 31 juillet 2009 a laissé apparaître quelques signes révélateurs. En effet, ni le Président de la République ni le Premier ministre n'ont fait le déplacement alors que le précédent sommet, en 2006, avait été présidé par Jacques Chirac.

* * *

Pour conclure, il est important de remarquer que la CPS connaît un développement important depuis une vingtaine d'années et les récentes évolutions institutionnelles vont

⁶⁴⁶ Toutefois, il convient de tempérer ce constat car le poids démographique des territoires français est très limité et l'usage du français pour des Fidjiens ou des micronésiens peut paraître, avouons-le, complètement fantaisiste.

immanquablement renforcer sa position dans le Pacifique. Son investissement récent dans le domaine éducatif et son engagement pour le développement durable devraient par ailleurs renforcer sa crédibilité tant il est vrai qu'il y a de nombreux États dans le Pacifique qui ont besoin d'une aide au développement.