

François Taglioni

La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.



Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 225 | Janvier-Mars 2004, mis en ligne le 13 février 2008. URL : <http://com.revues.org/index698.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Presses universitaires de Bordeaux

<http://com.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://com.revues.org/index698.html>

Document généré automatiquement le 04 octobre 2009. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Tous droits réservés

François Taglioni

La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes

Pagination originale : p. pp.53-74

- 1 La coopération régionale inter-étatique est un phénomène qui concerne aujourd'hui l'ensemble des régions du monde. Il n'est plus, ou presque, un État qui ne soit engagé dans un processus transnational en matière de coopération technique, économique ou politique. Depuis plusieurs décennies, l'Océanie insulaire, prise en tant que région géographique, est donc, à son tour, impliquée dans divers mécanismes qui tendent vers une mise en commun de moyens humains, financiers et techniques voire vers une intégration. Néanmoins, la grande fragmentation géographique, socio-économique et politique que révèlent les 23 États et territoires de cette Océanie insulaire, nous conduit à constater que le concept de région est dans ce cas très relatif. On va donc s'attacher à montrer que la coopération régionale est, elle aussi, plurielle. Il ne s'agira pas d'évaluer l'efficacité des politiques régionales, mais plutôt d'essayer d'élaborer un schéma des sphères d'actions, de compétences et d'interactions du système de coopération régionale, ceci afin de contribuer ultérieurement à la compréhension de son fonctionnement 1.

L'Océanie insulaire : un espace sous le signe de la fragmentation

Discontinuité et isolement géographique

- 2 Le champ géographique de cette étude comprend les 23 îles et archipels, dépendants ou indépendants, de l'Océanie. Il englobe, plus précisément, les îles de la Micronésie, de la Polynésie et de la Mélanésie (fig. 1). L'Australie et la Nouvelle-Zélande, en raison de leurs caractéristiques continentales, ethniques et économiques, sont donc exclues. La fragmentation de cette région trouve ses origines dans l'architecture géographique d'archipels dispersés dans un océan de 179 millions de km². L'Océanie insulaire s'étend sur une superficie maritime de 30 millions de km² pour seulement 568 000 km² de terres émergées (2 %). Cet émiettement est encore plus considérable si l'on ne tient pas compte de la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui, à cause de sa taille (462 240 km²) et de sa position, s'apparente davantage à un État continental qu'à une île. Dans ces conditions, ce ne sont plus que 106 000 km² de terres émergées qui s'égrènent sur 30 millions de km², soit une surface égale à celle de l'Islande diluée dans l'étendue de l'Océanie insulaire ! On y trouve une population de 9 millions d'habitants répartis à raison de 74 % en Mélanésie (dont près de 5 millions pour la seule Papouasie-Nouvelle-Guinée), 20 % en Polynésie et 6 % en Micronésie.
- 3 Cette fragmentation géographique ne joue évidemment pas dans le sens de la cohésion nationale et de la continuité territoriale. Elle est une entrave majeure à la diffusion de l'éducation, des soins de santé, de l'approvisionnement alimentaire, de la technologie mais aussi de l'information. Elle est donc génératrice de discontinuités et se double d'un isolement qui peut se mesurer par l'indice d'isolement de F. Doumenge (1984). Cet indice consiste à diviser la surface de la Zone Économique Exclusive (ZEE) par la surface émergée du territoire : en théorie, plus le chiffre obtenu est élevé et plus l'isolement océanique est prononcé. Pour intéressant qu'il soit, cet indice est difficile à mettre en pratique dans l'océan Pacifique car la plupart des États et territoires sont multi-insulaires 2. L'archipel des Fidji est ainsi composé de plus de 300 îles pour 830 000 habitants ; celui du Vanuatu de 80 îles pour 190 000 habitants ; les Salomon comptent près de 1 000 îlots et îles peuplés soit 460 000 habitants au total. Dans

ces conditions, il faudrait connaître la ZEE de chacune des îles composant un État, faute de quoi, l'indice sera général et ne permettra que des comparaisons d'État à État sans tenir compte de leur dispersion géographique. Il est certain, par exemple, que les îles Torres ou Banks, au nord de l'archipel du Vanuatu, sont plus isolées qu'Efate (l'île capitale) qui est plus proche de la Nouvelle-Calédonie et possède un aéroport international. Que dire aussi des îles de la Polynésie française, des États fédérés de Micronésie ou encore de Kiribati qui s'étendent sur plusieurs centaines de kilomètres mais qui présentent le même indice d'isolement, si l'on se réfère à leur ZEE globale, alors que de nombreux cas de figure sont envisageables pour appréhender leur isolement respectif. En revanche, pour les îles de la Caraïbe, où la mono-insularité est très souvent la règle, cet indice est davantage pertinent.

- 4 En attendant de disposer de chiffres concernant la ZEE île par île, pour le Pacifique, voyons ce qu'enseigne l'indice d'isolement développé en 1998 par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Il s'agit de considérer cette fois les sources potentielles de colonisation des espèces végétales et animales endémiques. En partant du postulat « *qu'une appréciation objective de l'isolement est possible en prenant en compte les effets d'endémisme ressentis à la fois par les espèces vivantes végétales et animales et par la stabilité ou la fragilité de leurs associations* » (Doumenge F., 1984, p. 303), on peut utiliser cet indice comme indicateur d'isolement insulaire. Pour une île donnée, il convient, pour l'établir, d'additionner la racine carrée de la distance de l'île la plus proche ayant une taille équivalente ou supérieure, la racine carrée de la distance de l'archipel le plus proche et enfin la racine carrée de la distance du continent ou pays continental le plus proche.
- 5 Cet indice varie potentiellement de 1 à 149 (pour l'île de Pâques 3). Pour les îles du Pacifique, notre choix se porte, à des fins de comparaison, sur l'île qui accueille la capitale. Ce choix permet d'envisager des îles ayant généralement deux portes d'entrée (un port et un aéroport) et des fonctions politiques, économiques et sociales de premier ordre. Finalement, cet indice (tabl. I) n'est guère satisfaisant car il ne tient pas compte des activités humaines des îles ou des continents proches, pas plus que de la desserte aérienne ou maritime. Si l'on conçoit que Pohnpei ou Pitcairn est isolé, il n'en est pas de même pour Hawaï qui avec plus de 23 millions de passagers transportés par avion en 2000 se place parmi les 40 plus forts trafics de passagers aériens au monde devant Sydney ou Zurich. Le port d'Honolulu réalise par ailleurs un trafic total équivalent à celui de Wellington et est supérieur à celui d'Adélaïde. À l'autre extrémité, les îles de Guadalcanal et d'Efate, en dépit de leur indice, sont dans les faits économiquement et politiquement isolées.
- 6 On voit, une fois de plus, combien il est difficile de mesurer par des indicateurs des phénomènes aussi complexes et relatifs que l'isolement et *a fortiori* l'insularité. En revanche, il est simple de constater (fig. 2) que les îles du Pacifique, exceptées les Hawaï, sont en marge des routes maritimes et aériennes ainsi que des échanges commerciaux et humains de la zone Asie-Pacifique. Elles connaissent toutes un enclavement économique marqué, bien que l'on puisse discerner des nuances selon les États.

Des disparités manifestes de développement

- 7 Les disparités de développement se retrouvent à tous les niveaux. Entre les États, bien sûr, mais aussi entre les différentes îles qui les composent. L'utilisation de l'Indice de Développement Humain (IDH) 4, avec les limites qui l'entourent (Baneth, 1998), permet de faire quelques comparaisons générales. On peut distinguer trois catégories d'îles en terme de niveau de développement (fig. 3). Il y a, tout d'abord, les États et territoires les plus avancés avec des performances comparables à leurs voisins industrialisés. Il s'agit de Palau, des îles Cook et de Niue. Ils sont tous trois de petites dimensions (inférieure à 500 km²), avec une faible population (inférieure à 20 000 habitants) et surtout, sont statutairement associés à une grande puissance (les États-Unis pour le premier, la Nouvelle-Zélande pour les deux autres). Ce lien institutionnel est garant de flux de développement non négligeables 5 qui expliquent

en partie le bon classement de ces pays. La situation est comparable, même en l'absence de données de l'IDH, pour les territoires français (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna), étatsuniens (Guam, Hawaï, Mariannes du Nord, Samoa américaines) ainsi que Tokelau (territoire néo-zélandais) et Pitcairn (territoire britannique). L'ampleur de ces aides au développement s'accompagne d'un corollaire qui est le fort taux d'endettement par habitant des îles de cette première catégorie. Il vient ensuite, un groupe intermédiaire composé, par ordre décroissant, de Fidji, Nauru, Tonga qui connaissent une relative prospérité entachée cependant d'instabilité politique chronique pour les deux premiers. En fin de classement, on retrouve les Samoa, Tuvalu, les États fédérés de Micronésie, Marshall, Kiribati, Vanuatu, les îles Salomon et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Dans ce groupe hétérogène, certains États 6 sont aussi membres des 49 Pays les moins avancés (PMA). Ils dépendent de l'aide internationale et doivent faire face à des problèmes économiques et sanitaires importants. À cela s'ajoutent des situations politiques et ethniques qui renforcent les particularismes.

Politique et culture : la spécificité autochtone

- 8 La présence de peuples autochtones dans les îles du Pacifique a une incidence majeure sur les dynamiques régionales. Ces peuples premiers rencontrent toujours d'importants problèmes de cohésion nationale. Il est vrai que, comme dans la plupart des États d'Afrique, l'idée de la nation est une notion récente, apparue dans la période de la colonisation. Les indépendances ont certes redonné la fierté à des peuples naguère dominés ainsi que quelques institutions de gouvernance. Mais pour autant, une identité nationale commune a toujours bien du mal à exister. Comment pourrait-il en être autrement quand on connaît la dispersion ethnique des sociétés océaniques ? La profusion remarquable des langues parlées souligne bien ce morcellement. On fait état d'environ 400 à 450 langues vernaculaires appartenant au groupe austronésien oriental insulaire 7. Au Vanuatu (190 000 habitants), on identifie (Bonnemaison, 1996) environ 105 langues, soit une langue pour 1 800 locuteurs 8. La Nouvelle-Calédonie est marquée, elle aussi, par la diversité linguistique avec 29 langues vernaculaires (Insee, 2000) pour 53 500 locuteurs sur les 206 000 habitants du Territoire. En Micronésie, les États fédérés de Micronésie se partagent 17 langues entre 130 000 habitants. Au total, l'aire austronésienne orientale insulaire (Mélanésie, Micronésie et Polynésie) concentre 7 % des 6 700 langues environ parlées dans le monde (Grimes, éd., 2000) pour une population totale de 4 millions de personnes, soit moins de 0,1 % de la population mondiale.
- 9 Un fait demeure : les ancestrales rivalités claniques et autres revendications sécessionnistes restent aujourd'hui davantage la règle que l'exception. Elles sont parfois des effets du découpage politique post-colonial. Les revendications sécessionnistes de l'île de Bougainville l'illustrent bien. Celle-ci, partie intégrante, géographiquement et culturellement, des îles Salomon, est politiquement associée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il faut préciser que se surimposent ici, aux réalités ethniques et historiques, des considérations économiques puisque l'île de Bougainville recèle des mines de cuivre qui assurent des devises importantes au gouvernement de Port Moresby. Dans le cas du Vanuatu, ce sont notamment des tensions entre francophones et anglophones, les deux anciennes puissances colonisatrices, qui ont conduit les îles de Tanna et d'Espiritu Santo, largement francophones, à demander, sans succès, l'autonomie.
- 10 D'une façon plus générale, on retrouve ces dissensions dans d'autres États multi-insulaires dans le monde comme entre Antigua et Barbuda, St Kitts et Nevis, Trinidad et Tobago, Maurice et Rodrigues, Anjouan et les Comores. Les habitants de l'île la moins développée ont le sentiment d'être « laissés pour compte » par l'île principale. C'est aussi la manifestation du refus d'un groupe insulaire d'être subordonné à un autre groupe qui concentre les pouvoirs économiques et politiques. Dans l'Océanie insulaire se développent aussi des antagonismes à l'échelle des îles car il faut concilier tradition et modernité. Comment, en

effet, mettre en adéquation l'autorité coutumière, et son cortège de traditions, avec des structures démocratiques de gouvernance héritées de la colonisation ? Les États indépendants de l'Océanie insulaire sont aujourd'hui, depuis l'adhésion de Kirabati, Nauru, Tonga et Tuvalu, entre 1999 et 2000, tous membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ils manifestent ainsi, par la voix de leurs chefs d'État, leur désir d'être représentés et entendus dans les instances décisionnelles mondiales. Mais dans le même temps, les nationaux sont soumis au Grand Conseil des chefs coutumiers (White et Lindstrom, *eds*, 1997 ; Lawson, 1996).

- 11 Sur fond de fragmentation géographique du territoire, les îliens du Pacifique ont bien du mal à conserver une stabilité et une cohésion politique et sociale. Les îles Fidji en sont une illustration.

Les cas des Fidji : nationalisme et instabilité politique

- 12 Les considérations ethniques aux Fidji sont primordiales pour comprendre la situation politique qui prévaut aujourd'hui. La population indienne, autrefois minoritaire, est devenue, au fil des ans, numériquement majoritaire grâce à un plus grand dynamisme démographique. De quelques milliers de travailleurs sous contrat pour exploiter la canne à sucre entre 1879 et 1916, au début de la colonisation britannique (1874), ces descendants de coolies indiens sont aujourd'hui environ 400 000, c'est-à-dire qu'ils sont plus nombreux que les Fidjiens mélanésiens. Néanmoins, depuis l'Indépendance, en 1970, les Indo-Fidjiens continuent d'être traités en citoyens de deuxième catégorie. Une discrimination légalisée par la constitution de 1990 qui garantit la prépondérance politique des Fidjiens sur les Indiens. Certes une partie d'entre eux, « la bourgeoisie indienne », détient le pouvoir économique, mais ils n'ont pas le droit à la terre et l'accession de l'un des leurs aux plus hautes fonctions politiques de l'État a été durement réprimée à deux reprises. D'abord en mai 1987, lors de l'élection d'une coalition à forte dominante indienne, un coup d'État mené par le colonel Rabuka a entraîné l'éviction du travailliste Timoci Bavadra dont le vice-premier ministre et la plupart des ministres étaient indiens. En mai 2000 ensuite, un autre coup d'État fomenté par des « nationalistes » menés par George Speight a déposé le Premier ministre indien, M. Mahendra Chaudhry. En dépit de l'injustice du système électoral, M. Chaudhry avait gagné les élections de mai 1999 à la faveur de la nouvelle constitution de 1997 qui garantissait la représentation multiraciale aux plus hautes fonctions de l'État. Laisenia Qarase, chef du gouvernement par intérim installé par les militaires après ce coup d'État et l'arrestation de G. Speight, n'a obtenu qu'une mince majorité lors des élections d'août 2001, mais il a néanmoins à nouveau ignoré la Constitution de 1997 en excluant le Parti travailliste de Mahendra Chaudhry de son cabinet. La quasi-totalité des ministres de la nouvelle administration sont aujourd'hui des Fidjiens de souche.
- 13 Ces événements, qui ne sont pas sans rappeler par certains points la situation de l'île Maurice (Taglioni, 1999), ont eu des conséquences importantes sur la vie économique en général et le tourisme en particulier. Ils soulignent les fragilités politique et ethnique qui règnent à Fidji mais aussi la menace qui pèse sur un ordre social contesté, car archaïque, qu'une minorité, certes autochtone, s'applique à faire respecter par tous les moyens et même celui des armes. C'est aussi une remise en cause profonde de l'autorité coutumière qui, par la voix du Grand conseil des chefs, nomme le Président de la République des Fidji. G. Speight, après son coup d'État en mai 2000, n'a pas hésité à demander la démission du Président Ratu Sir Kamisese Mara 9. Par cet acte symbolique, Speight espérait sans doute s'attirer l'approbation de la jeunesse fidjienne qui conteste de plus en plus le poids de la tradition coutumière. Cet acte « ultime » de rébellion était d'autant plus facile pour Speight qu'il a été élevé aux États-Unis et en Australie.
- 14 D'une façon plus générale, la *Pacific Way*, la voie du consensus, semble connaître ses limites. Depuis la fin des années 1980, des événements politiques douloureux, générés par des forces centrifuges, agitent l'ensemble de la région. De l'assassinat en 1989 du président de la

République de Nauru, à la prise d'otage du Premier ministre des Salomon en juin 2000, en passant par l'assassinat d'un ministre aux Samoa, à l'instabilité gouvernementale à Nauru et aux îles Cook, la difficile assise de la démocratie au Vanuatu ou encore la « guerre » meurtrière, par milices armées interposées, entre les deux provinces de Guadalcanal et Malaïta aux Salomon, les exemples se multiplient.

- 15 Dans ces conditions, la voie de la coopération régionale est-elle une réponse possible aux forces centrifuges qui divisent l'Océanie insulaire ? Quels sont les acteurs en présence et leur sphère d'intervention ?

La régionalisation : une réactivation du consensus ?

- 16 On constate souvent que l'analyse régionale est limitée par une quasi-absence d'outils conceptuels et par des lacunes empiriques. Il est vrai que la polysémie du terme région est un premier obstacle à une réflexion aboutie sur la régionalisation.

Les limites conceptuelles et empiriques de la régionalisation

- 17 Depuis plusieurs années les géographes et les politistes tentent d'apporter des éclairages sur les notions de territoire, région, réseau et sur les processus de régionalisation ou de gouvernance. Parmi tous ces travaux, l'idée que la régionalisation s'inscrit dans « *la quête de l'espace pertinent pour l'action* » (Smouts, 1997) semble particulièrement intéressante. Il s'agit de se placer au-delà de la territorialité pour tenter de définir un espace fonctionnel de coopération économique, technique voire politique à des fins d'intégration. Une des finalités du processus d'intégration est de mettre en commun des savoir-faire, des ressources financières et humaines et d'établir des réseaux, des règles et des normes afin de résoudre les obstacles au développement commun à plusieurs États dans un espace cohérent que l'on nomme généralement « région ». Mais comment réussir à définir cet espace pertinent, pour des actions communes, qui soit respectueux des particularismes propres à chaque entité qui le compose ? Car dans le cas de l'Océanie insulaire, on s'est attaché à le montrer précédemment : la région s'appréhende bien davantage en terme de diversité que d'unité. Néanmoins, un certain nombre d'institutions supranationales, qu'elles soient intrarégionales ou extrarégionales, s'efforcent d'œuvrer dans le sens d'une coordination des politiques nationales de développement et du renforcement de la dynamique d'intégration économique.

Des acteurs nombreux qu'il convient de différencier

- 18 Il s'agit, dans un premier temps, de bien différencier les acteurs en présence. Dans l'Océanie insulaire, les principales organisations à vocation régionale sont la Communauté du Pacifique 10 (ex-CPS) et le Forum des îles du Pacifique 11 (*Pacific Islands Forum*).
- 19 Fondée en 1947, la CPS est l'une des plus anciennes organisations régionales au monde. Elle rassemble aujourd'hui des entités indépendantes ou encore sous tutelle, c'est-à-dire l'ensemble des 22 États et territoires insulaires 12, de l'Océanie insulaire (à l'exception des Hawaï qui constituent un État des États-Unis) qui furent administrés par l'Australie, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas 13 et le Royaume-Uni. Cette Communauté de 7,7 millions d'habitants, dont le secrétariat est à Nouméa, n'a pas d'objectif d'intégration économique ou politique. Elle intervient dans les domaines de l'aide technique (ressources marines, terrestres et sociales), de la formation et de la recherche scientifique.
- 20 Les objectifs du Forum sont sensiblement différents de ceux de la Communauté dans la mesure où il s'agit d'une organisation régionale de nature politique qui ambitionne une intégration économique avec la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2004 entre ses 14 États membres insulaires indépendants 14 qui représentent un marché de 7 millions de consommateurs. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en sont membres de plein droit depuis sa création en 1971 et financent le budget du Forum à hauteur de 60 % 15. Son secrétariat est établi à Suva (Fidji) et fait office d'organe de liaison. Les actions de celui-ci se concentrent

autour de quatre pôles : commerce et investissement, affaires politiques et internationales, politiques économiques et de développement, services. Huit autres organisations régionales 16, constituées des membres de celui-ci, sont présidées par le secrétaire général du Forum. En dépit de cette panoplie d'organes de coopération, les résultats sont limités en raison notamment du nationalisme de chacun des 14 États qui doivent, il est vrai, affronter d'importants problèmes internes. La souveraineté territoriale et l'intérêt tribal, voire national, restent bien entendu la base du fonctionnement des sociétés océaniques. Cette territorialisation à grande échelle est d'autant plus forte que les territoires considérés sont des espaces insulaires fragmentés et dispersés. Par ailleurs, une des limites institutionnelles du Forum est de ne présenter ni traité, ni charte, ni accord international, ni règle écrite dans ses fondements. Comme c'est souvent le cas dans le Pacifique, c'est uniquement par voie de consensus, au niveau des chefs de gouvernement, que se prennent les décisions et les grandes orientations des politiques communes.

21 On pourrait rajouter à ces deux organisations intrarégionales les actions de l'Union européenne (UE) en tant qu'organisation extrarégionale à vocation de coopération régionale. Le partenariat ACP-UE (Accord de Cotonou), renouvelé en juin 2000, accueille désormais les 14 États insulaires indépendants du Pacifique, c'est-à-dire tous les membres du Forum. La politique régionale de l'Union Européenne dans les îles du Pacifique repose d'ailleurs sur le Forum qui intervient comme agent de mise en œuvre du programme régional pour une période de cinq ans. On retrouve cette procédure dans la Caraïbe puisque c'est la Communauté et le marché commun de la Caraïbe (Caricom) qui exécutent les projets financés par les fonds régionaux européens. C'est vrai aussi dans le sud-ouest de l'océan Indien avec la Commission de l'océan Indien (COI) et la *Southern African Development Community* (SADC). L'Union européenne régionalise donc toujours davantage ses programmes de développement en direction des pays en développement. Cette politique du « tout multilatéral », au détriment du bilatéral, s'explique par une volonté de ne dialoguer qu'avec un seul interlocuteur, de rationaliser les aides financières et d'être en adéquation avec l'idéologie fondatrice de l'Europe : l'intégration économique à l'échelle régionale. Les projets de l'Union européenne ont des incidences plus ou moins grandes sur le développement. On en retiendra deux pour l'illustrer. Celui sur la pêche au thon, qui se propose de fournir aux États concernés 17 des moyens techniques de localisation et d'étude scientifique des bancs de poissons, est un succès. La motivation du projet repose sur la relative abondance des thons dans le Pacifique mais aussi sur le niveau encore artisanal de la pêche pour les Océanien, bien que cette activité soit essentielle pour leurs économies nationales. Ils sont loin des niveaux technologique et financier des thoniers japonais ou coréens qui viennent pêcher dans leurs eaux. Ils sont donc prêts à collaborer car ils en voient l'utilité économique et l'impact sur leur production.

22 En revanche, le programme sur le développement du tourisme axé sur des actions de promotion, de formation, de planification et de recherche est un échec. Initié en 1994, ce programme s'est heurté au caractère hautement concurrentiel de l'activité touristique dans le contexte océanique. Bien que les îles du Pacifique aient connu un développement spectaculaire ces vingt dernières années en accueillant, en 2000, près de 10 millions de touristes internationaux 18, la répartition est très inégale. Les deux tiers d'entre eux se rendent à Hawaii et les autres destinations phares se résument à Guam, aux îles Mariannes du Nord, aux Fidji et à la Polynésie française. Pour les îles secondaires, le tourisme est néanmoins une appréciable composante de leur économie. Dans ce contexte, où la complémentarité est si peu évidente, il est difficile d'imaginer une mise en commun des ressources touristiques régionales. Il est symptomatique que l'Organisation du Tourisme du Pacifique Sud (SPTO ou *South Pacific Tourism Organisation*) connaisse de graves difficultés de fonctionnement depuis quelques années. Son siège est aux Fidji et la situation s'est encore aggravée 19 depuis le coup d'État de mai 2000 car son principal bailleur de fonds, l'Union européenne, a suspendu

temporairement ses aides dans l'attente d'une amélioration politique locale. Les Fidji ont bien entendu connu, au cours de l'année 2000, une diminution sévère du nombre de touristes internationaux dans ses îles. En revanche, le protocole sucre de l'Union européenne continue d'apporter, bon an, mal an, une source de devises et d'emplois non négligeable à l'économie fidjienne, mais pour combien de temps encore ?

23 L'appartenance multiple des îles du Pacifique (fig. 4) aux organisations régionales et aux programmes extrarégionaux n'est pas sans poser des problèmes de représentation aux États les plus petits ou les plus pauvres que ce soit en termes de coûts financiers et de ressources humaines (Taglioni, 2002), surtout qu'il existe d'autres groupes et organisations à vocation régionale dans le Pacifique. On peut citer par ordre chronologique le Groupe du Fer de Lance 20 (*Melanesian Spearhead Group* ou MSG) qui, à sa création, avait une vocation politique. Il s'agissait d'unir les îles mélanésiennes qui étaient à l'époque dépendantes de l'Australie, de la France et du Royaume-Uni. Aujourd'hui les objectifs ont changé et le MSG essaie d'établir une zone de libre-échange pour l'horizon 2005. Vient ensuite le Programme de développement des îles du Pacifique (*Pacific Islands Development Program* ou PIDP) initié en 1980 par le *East-West Center* 21 d'Honolulu (Hawaï). Ce programme a pour ambition de rassembler l'ensemble des membres du Pacifique insulaire et de promouvoir principalement des rencontres et des échanges académiques entre les pays et territoires des îles du Pacifique. Tous les 3 ans se tient une conférence régionale (*Pacific Islands Conference of leaders* 22) sur un thème de préoccupation de développement commun à ses 22 membres. Depuis 1990, les 14 États insulaires du Forum sont membres de l'*Alliance of Small Islands Developing States* (AOSIS) qui, en dépit de son nom, accueille aussi de petits États continentaux maritimes (Belize, Guinée-Bissau, Guyana et Surinam) connaissant les mêmes obstacles au développement dans le domaine de la protection de l'environnement. AOSIS est un groupe reconnu et pris en considération par les instances internationales et notamment par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement 23. Enfin, c'est en 1992 que les îles les plus petites et les plus économiquement vulnérables du Pacifique composèrent un sous-groupe du Forum, *Smaller Islands States* (SIS) 24 qui essaient de faire reconnaître leurs handicaps spécifiques auprès des autres membres du Forum et des bailleurs internationaux.

24 À l'évidence, on ne peut pas mettre sur un même plan toutes les organisations évoquées précédemment. Elles ne tendent pas aux mêmes buts, leurs modalités d'actions sont différentes et ne concernent pas forcément les mêmes territoires.

Les systèmes de coopération régionale

25 Pour préciser les liens et les interactions qui unissent les différents acteurs de la coopération régionale océanique, on peut définir leur sphère de compétences. Il apparaît ainsi que la région est à l'intersection des trois sphères (fig. 5) qui organisent la coopération régionale.

26 La première est celle du domaine technique de coopération qui se résume aux actions de la Communauté du Pacifique. La seconde, plus complexe, regroupe d'une part le Forum des îles du Pacifique en sa qualité d'organisation d'intégration économique et d'autre part un ensemble constitué de groupes d'intérêts comme l'*Alliance of Small Islands States*, les *Smaller Islands States*, la *Pacific Islands Conference of Leaders* et le *Melanesian Spearhead Group*. Cette sphère économique et politique est la plus structurante en terme de construction régionale car elle émane directement d'acteurs locaux en prise directe avec leurs réalités socio-économiques et politiques. Enfin, la sphère des puissances extérieures s'articule suivant une logique de réseaux (Antheaume et Bonnemaïson, 1988). Australie, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni entretiennent des liens exclusifs avec des réseaux subrégionaux mélanésien, micronésien et polynésien. L'Union européenne poursuit par ailleurs son partenariat avec les ACP et les PTOM de l'Océanie insulaire et alimente des flux d'aides techniques et financières de premier ordre. Enfin, dans cette sphère se déroulent les actions des acteurs de la coopération décentralisée et non-gouvernementale. Cette coopération, qui mobilise de

nombreux acteurs publics et privés, acquiert une place de plus en plus prépondérante avec les actions de développement des associations, des ONG, des coopératives et des syndicats. Ce type de coopération complète, et parfois se substitue, aux actions nationales et internationales. La grande diversité des acteurs et de leurs modalités d'action rend difficile une évaluation précise et objective. La coopération décentralisée est néanmoins un maillon indispensable à la coopération notamment dans les États les plus pauvres comme le Vanuatu, les îles Marshall ou Kiribati

- 27 Les interactions entre les diverses sphères, qui ne sont ni statiques, ni imperméables, forment un système de coopération régionale. Ces interactions, pour difficiles qu'elles soient à quantifier et à qualifier, n'ont pas la même intensité selon les relations considérées. Des relations fortes de coopération semblent toutefois établies entre le Forum des îles du Pacifique et la Communauté du Pacifique. Pour les autres, les intensités peuvent varier de manière conjoncturelle en fonction des intérêts, des alliances, des tensions et des stratégies nationales, régionales ou internationales des différents acteurs 25. La perspective diachronique est essentielle pour saisir les dynamiques des processus d'intégration.
- 28 Le schéma du système de coopération régionale que nous avons présenté est applicable à d'autres espaces qu'insulaires. Il présente l'avantage de s'adapter aux diverses formes de régionalisation qui s'organisent entre États d'un même ensemble continental ou autour des océans et des mers. Il est aujourd'hui évident que les processus de coopération régionale sont une composante majeure du développement et de l'intégration des États-nations au système international. Les États les plus vulnérables, insulaires ou non, comme les superpuissances, sont tous engagés dans des entreprises similaires d'approfondissement et d'intégration économique ou politique. Néanmoins, il semble difficile de dicter des lois et d'établir des normes qui régiraient les relations régionales et *a fortiori* internationales. Ce qui apparaît parfois comme une volonté excessive des États de contrôler leur territoire est aussi la force et la diversité des nations, même si ces nations se cherchent encore dans l'Océanie insulaire.
- 29 La construction régionale dans l'Océanie relève plus d'une démarche néolibérale, visant à collaborer par le biais d'une organisation régionale à vocation d'intégration économique (le Forum), plutôt que par une démarche constructiviste (Hurrell, 1995) qui se fonderait sur une identité régionale forte. Autrement dit, c'est sur des considérations économiques raisonnées et non pas sur du régionalisme que s'élaborent les politiques de régionalisation dans le Pacifique. Le régionalisme supposerait en effet que l'espace de l'Océanie insulaire soit identitairement et symboliquement cohérent. Quand on connaît la fragmentation géographique et sociale des îles du Pacifique, alliée à l'avènement récent de l'État-nation, on comprend que la cohérence régionale reste embryonnaire. Néanmoins, les réseaux qui sont en place au niveau régional sont globalement garants de flux de développement pour des espaces qui restent de toutes façons à la fois au cœur et à la marge de l'Asie-Pacifique.

Bibliographie

ANCKAR D., 1996 – Noncontiguity and political architecture : the Parliaments of small island States. *Political Geography*, n°8, p. 697-713.

ANTHEAUME B. et BONNEMAISON J., 1988 – *Atlas des îles et des États du Pacifique sud*. Montpellier, Publisud/GIP Reclus, 126 p.

BADIE B., 1999 – *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*. Paris, Fayard, 306 p.

BADIE B. et SMOUTS M.C., dir., 1996 – *L'international sans territoires. Cultures et conflits*. Paris, L'harmattan, 422 p.

BANETH J., 1998 – Les indicateurs de développement. *Futurible*, n°231, p. 5-27.

BENSA A. et LEBLIC I., dir., 2000 – *En pays Kanak*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 214 p.

- BONNEMAISON J. et FREYSS J., dir.**, 1997 – Le Pacifique insulaire. *Revue Tiers-Monde*, n°149, 243 p.
- BONNEMAISON J.**, 1996 et 1997 – *Les fondements géographiques d'une identité, l'archipel du Vanuatu*. Tome I et Tome II. Paris, Éditions de l'ORSTOM, 462 p. et 562 p.
- CROCOMBE R.**, 1995 – *The Pacific islands and the USA*. Suva/Honolulu, Institute of Pacific islands/Pacific islands development program, 418 p.
- DAVID G.**, 1999 – Du village à la construction de l'État : l'agrandissement de la territorialité dans le Pacifique insulaire. In : Bonnemaïson, J. *et alii* – *Le territoire, lien ou frontière ?* Paris, L'Harmattan, tome II, p. 235-251.
- DE DECKKER P. et KUNTZ L.**, 1998 – *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*. Paris, L'Harmattan, 238 p.
- DE DECKKER P. et TRYON D.**, 1999 – *Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du troisième millénaire*. Bordeaux, CRET, 191 p., (coll. « Îles et archipels », n°26).
- DE DECKKER P.**, 1997 – Évolutions statutaires dans le Pacifique insulaire : la manière anglo-saxonne. *Notes et études documentaires*, n° 5053-54, p. 82-98.
- DENOON D., ed.**, 1997 – *The Cambridge history of the Pacific islanders*. Cambridge, Cambridge University Press, 518 p.
- DOUMENGE F.**, 1984 – Unité et diversité des caractères naturels des îles tropicales. In : *Nature et hommes dans les îles tropicales*. Bordeaux, CRET, n°3, p. 9-24, (coll. « Îles et archipels »).
- DOUMENGE F.**, 1985 – Les îles et les micro-États insulaires. *Hérodote*, n°37-38, p. 297-327.
- DOUAIRE-MARSAUDON F. et TCHERKÉZOFF S.**, 1997 – *Le Pacifique Sud aujourd'hui : identités et transformations culturelles*. Paris, CNRS éditions, 405 p.
- FIRTH S.**, 2000 – The Pacific islands and the globalization agenda. *The contemporary Pacific*, n°1, p.178-192.
- EASTERLY W. et KRAAY A.**, 2000 – Small States, small problems ? *World development*, n°11, p. 2013-2027.
- GRIMES B., ed.**, 2000 – *Ethnologue*, 14th edition. Dallas, Summer Institute of Linguistics. 871 p. (vol. 1).
- HANLON D. et WHITE G.**, 2000 – *Voyaging through the contemporary Pacific*. Oxford, Rowman & Littlefield, 432 p.
- HETTNE B., ed., et alii.**, 2000 – *National perspectives on the new regionalism in the South*. Basingstoke, Macmillan, p. 1-245.
- HOWE K., KISTE R. et BRIJ V., eds.**, 1994 – *Tides of history : the Pacific islands in the twentieth century*. Honolulu, University of Hawaii Press, 475 p.
- HURRELL A.**, 1995 – Explaining the resurgence of regionalism in World politics. *Review of International Studies*, n°4, p. 331-358.
- KAWALEY I.**, 1999 – Implications of exclusive economic zone management and regional cooperation between South Pacific small midocean island Commonwealth territories. *Ocean Development and International Law*, n° 4, p. 333-377.
- LAWSON S.**, 1996 – *Tradition versus democracy in the South Pacific*. Cambridge, Cambridge University Press, 228 p.
- MERLE M.**, 1996 – Un système international sans territoire ? In : Badie B. et Smouts M.C. , *dir.* – *L'international sans territoires. Cultures et conflits*. Paris, L'harmattan, p. 289-309.
- PANAGARIYA A.**, 1999 – The regionalism debate : an overview. *The World economy*, n°4, p. 477-513.
- PNUE**, 1998 – <http://www.unep.ch/islands/Tisolat.htm>
- SILLITOÉ P.**, 2000 – *Social change in Melanesia, development and history*. Cambridge, Cambridge University Press, 264 p.
- Small States in the international system. Round Table**, 1999, n°351, p. 377-444.

SMOUTS M.C., dir., 1998 – *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*. Paris, Presses de Sciences Po, 407 p.

SMOUTS M.C., 1997 – La région comme nouvelle communauté imaginaire ? In : Le Galès P. et Lequesne C., dir. – *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris, La découverte, p. 124.

TAGLIONI F., à paraître, 2004 – *Les revendications séparatistes et autonomistes au sein des États et territoires multi-insulaires. Essai de typologie*.

TAGLIONI F., 2002 – Les dynamiques de coopération entre l'Europe et la Caraïbe. In : Van Eeuwen D., dir. – *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation*. Paris, Karthala, p. 263-290.

TAGLIONI F., 1999 – Les limites ethno-sociales du « miracle » économique mauricien. *MappeMonde*, n°56, p. 42-44.

UNDP, 1999 – *Pacific human development report, 1999*. Suva, UNDP, 122 p.

WHITE G. et LINDSTROM L., eds, 1997 – *Chiefs today : traditional Pacific leadership and the postcolonial state*. Stanford, Stanford University Press, 343 p.

Pour citer cet article

Référence électronique

François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 225 | Janvier-Mars 2004, mis en ligne le 13 février 2008. URL : <http://com.revues.org/index698.html>

À propos de l'auteur

François Taglioni

MCF-HDR, Géographie, Université de la Réunion

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

L'Océanie insulaire présente un certain nombre d'éléments géographiques, socio-économiques et politiques qui concourent à la fragmentation et à la dispersion des territoires et des sociétés qui s'y égrènent. Pour pallier le manque d'unité et surtout pour trouver une insertion dans le système international, des processus de coopération régionale se déroulent entre des ensembles d'États insulaires. Cependant, les mécanismes de coopération en vigueur ne recouvrent pas les mêmes réalités, ne tendent pas vers les mêmes buts et leurs modalités d'actions et de mise en œuvre sont différentes. À partir de l'élaboration d'un schéma des sphères du système de coopération régionale, on peut approcher la compréhension de ces processus de développement majeurs.

Mots clés : insularité, conditions de développement, peuple autochtone, système de coopération régionale, intégration régionale, Pacifique insulaire, géopolitique

The polymorphous processes of regional co-operation in insular Oceania. A certain number of geographic, socio-economic and political characteristics of Oceanian Islands lead to fragmentation and scattering for the societies and territories they include. To lessen this lack of unity, regional cooperation processes exist between groups of island states. However, these

processes don't cover the same realities, don't relate to the same goals and their methods and implementations are different. Through a diagram of the regional cooperation system, we can try to understand these development processes.

Keywords : insularity, conditions of development, native people, regional co-operation system, regional integration, Pacific islands, geopolitics