

N° 293

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mars 1996

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la **convention** portant création du **Programme régional océanien de l'environnement**,*

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA CONVENTION PORTANT CRÉATION DU PROGRAMME REGIONAL OcéANIEEN DE L'ENVIRONNEMENT	6
A. LA QUESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PACIFIQUE SUD	6
1. <i>La fragilité écologique de la région du Pacifique Sud</i>	6
2. <i>Instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement dans le Pacifique Sud</i>	8
a) Les conventions d'Apia (1976) et de Nouméa (1986)	8
b) Organisations intergouvernementales compétentes	9
3. <i>Le PROE, organe spécialisé dans la protection de l'environnement du Pacifique Sud</i>	9
B. ASPECTS INSTITUTIONNELS	11
1. <i>La répartition des compétences entre la Conférence, le secrétariat et le directeur</i>	11
2. <i>Le budget du PROE</i>	12
3. <i>Moyens juridiques</i>	13
4. <i>Questions de souveraineté</i>	13
II. LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE SUD	14
A. LA NORMALISATION PROGRESSIVE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS DU PACIFIQUE SUD	14
B. LA FRANCE, PARTENAIRE PLUS QUE PUISSANCE RIVERAINE	15
1. <i>Les échanges avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande maintenus malgré la crise</i>	16
2. <i>La France, facteur de développement</i>	16
a) Une aide non négligeable qui complète opportunément les efforts des Etats « tutélares ».....	17
b) Une diversification bienvenue des partenaires des Etats insulaires.....	18
3. <i>Un enjeu majeur : la place des Territoires français dans le Pacifique Sud</i>	18
a) L'aide française au développement du Pacifique Sud doit aussi bénéficier aux Territoires français.....	18
b) L'insertion régionale des territoires français du Pacifique Sud.....	19
CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROJET DE LOI	22
ANNEXE : CONSULTATION DES ASSEMBLÉES TERRITORIALES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER SUR LE PROJET DE LOI AUTORISANT LA RATIFICATION DE LA CONVENTION PORTANT CRÉATION DU PROGRAMME RÉGIONAL OcéANIEEN POUR L'ENVIRONNEMENT	23

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification de la convention portant création du Programme régional océanien de l'environnement (PROE). Il s'agit, en réalité, non pas de créer le PROE, qui existe depuis mars 1982, mais de conférer le statut d'organisation régionale indépendante à ce qui n'était initialement qu'un démembrement de la Commission du Pacifique Sud.

La création du Programme régional océanien pour l'environnement répondait au souci de faciliter les échanges d'informations sur les questions liées à l'environnement dans le Pacifique Sud. La transformation du PROE en organisation autonome est motivée par des difficultés de fonctionnement, auxquelles la personnalité juridique conférée au PROE semble être une réponse adaptée.

L'enjeu du présent projet de loi dépasse très largement les considérations liées au statut du Programme régional océanien pour l'environnement. En effet, la ratification de cette convention s'inscrit, tandis que s'amorce l'ère de l' « après-essais nucléaires », dans l'émergence de relations d'un type nouveau entre la France et les autres Etats riverains du Pacifique Sud. Ces relations devront, en effet, s'appuyer sur des rapports de partenariat susceptibles de faire oublier des affrontements encore récents. A cet égard, les nouveaux transferts de compétence prévus par le statut d'autonomie de la Polynésie française, et qui permettent d'encourager le développement des relations de ce Territoire avec ses voisins de la région, confirment cette évolution et soulignent l'intérêt (même indirect) du texte qui nous est soumis.

I. LA CONVENTION PORTANT CREATION DU PROGRAMME REGIONAL OCEANIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Décidée en 1991 à l'occasion d'une conférence ministérielle des Parties, la réforme conférant l'autonomie statutaire au PROE a été confirmée par le transfert du siège de la nouvelle organisation de Nouméa (siège de la Commission du Pacifique Sud) à Apia (Samoa occidentales), dès 1992.

La convention portant création du PROE a été signée, le jour de son adoption, en juin 1993, par douze Etats, dont la France et les Etats-Unis. **La mise en oeuvre quelque peu précipitée, par la France, de sa procédure interne de ratification**, s'explique par la volonté de siéger à la prochaine **Conférence des Parties qui se réunira en septembre 1996**. En effet, c'est à cette occasion que sera remplacé l'actuel directeur du PROE. Or la France souhaite, pour des raisons notamment politiques, prendre part au comité de sélection qui participera à la nomination de celui-ci.

En revanche, l'urgence qui caractérise la mise en oeuvre de notre procédure interne de ratification n'est pas liée à la volonté **d'accélérer l'entrée en vigueur de la convention**. En effet, conformément à l'article 10-4, la présente convention est entrée en vigueur trente jours après le dépôt du dixième instrument de ratification (soit le 15 octobre 1995). A ce jour, treize Etats l'ont ratifiée.

La convention du 16 juin 1993 tire les conséquences de la fragilité écologique propre à la région du Pacifique Sud. Elle s'appuie, par ailleurs, sur des mécanismes institutionnels dont l'incidence sur les questions de souveraineté doit être précisée.

A. LA QUESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PACIFIQUE SUD

La fragilité écologique propre à la région du Pacifique Sud a été prise en compte tant par des conventions spécifiques que par les organisations régionales compétentes. Les missions du PROE, telles qu'elles sont définies par la présente convention, visent à **protéger un environnement menacé** en réunissant les conditions d'un développement durable.

1. La fragilité écologique de la région du Pacifique Sud

. Les pays et territoires du Pacifique Sud sont particulièrement vulnérables aux différentes catégories de **pollution côtière** (pollutions organiques dues à l'élevage, pollutions domestiques, pollutions chimiques

attribuées aux activités agricoles). En effet, leur **situation d'insularité** confère aux activités côtières (pêche et surtout tourisme) une importance décisive.

. Les **changements climatiques** actuellement observés, liés à l'**élévation du niveau de la mer**, constituent également des menaces considérables pour les petits Etats insulaires.

. La **détérioration des récifs coralliens** (ceux-ci jouent un rôle protecteur contre les cyclones, et sont un élément déterminant de la faune et de la flore locales) a été jugée suffisamment préoccupante pour qu'une initiative internationale, lancée par les Etats-Unis, l'Australie, la France et le Japon, se préoccupe, dès mai 1995, de protéger ces écosystèmes spécifiques.

. Les **conséquences environnementales des essais nucléaires français** jouent un rôle majeur dans la perception de la France par les riverains du Pacifique Sud, ainsi que l'a montré l'opposition très vive suscitée par la dernière campagne de tirs.

Le contrôle et le suivi de la radioactivité en Polynésie française sont réalisés par les services spécialisés du ministère de la Défense et du Commissariat à l'énergie atomique, et, de manière occasionnelle, par des **missions scientifiques françaises et étrangères** (Tazieff en 1982, Atkinson en 1983, Cousteau en 1987).

Selon les informations transmises à votre rapporteur, les activités du Centre d'expérimentation du Pacifique ont été entourées de "sévères conditions de sécurité", si l'on en juge par le "suivi très rigoureux" des personnels, par l'exposition des populations de Polynésie inférieure aux limites admises pour le public, et par la faiblesse de la radioactivité, tant naturelle qu'artificielle (celle-ci étant le résultat des anciennes expérimentations aériennes, "les essais souterrains n'apportant aucune exposition supplémentaire pour les populations").

Dans un souci de transparence qu'il convient de souligner, la France a demandé à l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) de conduire une **mission scientifique internationale indépendante**, afin d'évaluer l'**état radiologique et géologique des atolls après la dernière campagne de tirs**, et d'envisager les effets à plus long terme des essais nucléaires. Cette étude sera supervisée par un comité international d'experts présidé par un Américain, et comprenant un Russe, un Australien, un Allemand, un Japonais, un néo-Zélandais, un Britannique, un Suédois, un Argentin et un Indonésien. Des experts représentant certains organismes internationaux (Commission européenne, Forum du Pacifique Sud, Organisation mondiale de la santé ...) seront également associés à ces travaux.

2. Instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement dans le Pacifique Sud

La prise de conscience internationale de l'importance du thème de l'environnement dans le Pacifique Sud s'est traduite, dès 1976, par l'adoption de conventions spécifiques, et par l'apparition d'organismes internationaux spécialisés.

a) *Les conventions d'Apia (1976) et de Nouméa (1986)*

. La **convention d'Apia** sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud (12 juin 1976), conclue dans l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm en 1972, vise la création de zones protégées (parcs nationaux, réserves nationales) permettant la sauvegarde des espèces de la faune et de la flore menacées, ainsi que des « paysages remarquables, des formations géologiques frappantes et des régions ou objets présentant un intérêt esthétique ou une valeur historique, culturelle ou scientifique » (art. II.1). Le faible nombre d'Etats parties (Australie, Fidji, France, Samoa occidentales et Iles Cook) limite toutefois le rayonnement de cette convention.

. La **convention de Nouméa** sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (25 novembre 1986) comprend douze Parties (Australie, Iles Cook, Fidji, Iles Marshall, Nauru, Nouvelle-Zélande, Etats fédérés de Micronésie, Iles Salomon, Papouasie-Nouvelle Guinée, Etats-Unis et Samoa occidentales, France). Elle relève du Programme pour les mers régionales du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement). La convention de Nouméa vise à « prévenir, réduire et combattre la pollution », assurer une gestion rationnelle de l'environnement, et encourage à cette fin la concertation et la collaboration entre les Parties, afin notamment de permettre l'harmonisation des politiques nationales en matière de prévention de la pollution. La convention de Nouméa est complétée par deux protocoles. Le premier met en place des mécanismes de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution. Le second vise la prévention de la pollution résultant de l'immersion de déchets.

. La **convention de Waigani** (juillet 1995) sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux n'a pas été signée par la France, qui privilégie dans ce domaine la convention de Bâle de 1989 sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, estimant qu'un instrument à vocation mondiale est préférable à un instrument régional.

b) Organisations intergouvernementales compétentes

. La **Commission du Pacifique Sud** a été créée en 1947 par la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et les Pays-Bas (qui se retirèrent en 1962 quand ils cessèrent d'administrer la Nouvelle-Guinée hollandaise). Puis la CPS a accueilli tous les territoires et les Etats devenus indépendants de la région autour d'un **projet apolitique de coopération régionale**, visant à promouvoir le bien-être économique et social de la population. Sa mission est de coordonner les politiques de développement de ses membres dans les domaines économique, social et culturel. Ses initiatives se sont manifestées notamment dans le domaine de la technologie rurale, de la protection des ressources marines, de la pêche et de l'éducation. La CPS est en outre l'organe administratif de la convention de Nouméa, assurant notamment la coordination des activités de coopération convenues par les Parties.

. La création du **Forum du Pacifique Sud** en 1971 a été inspirée par l'hostilité inspirée aux pays de la région par les essais nucléaires français, hostilité renforcée ensuite par la perception de notre politique en Nouvelle-Calédonie. Les pays indépendants membres du Forum (Australie, Iles Cook, Fidji, Iles Marshall, Kiribati, Etats fédérés de Micronésie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle Guinée, Iles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Niue, Nauru), se réunissent lors d'un congrès annuel suivi, depuis 1989, d'un « dialogue Post-Forum » auquel sont désormais invités le Royaume-Uni, le Canada, la France (depuis 1992), le Japon, Taïwan, la Corée, l'Union européenne et les Etats-Unis.

Les activités du Forum se sont étendues récemment, à la faveur de la normalisation des relations avec la France (point sur lequel reviendra votre rapporteur ci-après), à des questions moins directement politiques telles que la protection de l'environnement et les problèmes de sécurité (drogue, blanchiment, lutte contre la criminalité ...).

Le recentrage des activités du Forum depuis 1994 sur le développement de la région l'a conduit à privilégier notamment les thèmes de la gestion maîtrisée des ressources halieutiques et forestières du Pacifique Sud, ainsi que la rationalisation des lignes aériennes.

3. Le PROE, organe spécialisé dans la protection de l'environnement du Pacifique Sud

Le **Programme régional océanien pour l'environnement (PROE)**, conçu en 1982 comme une « entité distincte (formée) au sein de la Commission du Pacifique Sud », avait à l'origine pour missions d'encourager la coopération régionale en matière d'environnement, d'aider ses membres à protéger leur

environnement commun, et de privilégier tous projets visant le développement durable. Il s'agit donc d'un organisme spécialisé dans le domaine de la protection de l'environnement, à la différence de la CPS et du Forum du Pacifique Sud qui font figure d'organisations plus généralistes. **Cette spécificité paraît, dans une certaine mesure, justifier la transformation du statut du PROE en organisation internationale autonome.**

Les **missions définies par la convention** (art. 2) ne sont pas sensiblement différentes. Celle-ci précise toutefois que les interventions du PROE se fondent sur un **plan d'action** dont l'objet est notamment de « minimiser (...) la pollution de l'atmosphère, de la terre, des eaux douces et de la mer », de « coordonner les activités régionales ayant trait à l'environnement », de veiller, au moyen d'études d'impact sur les « activités de l'homme sur les écosystèmes de la région », à ce que « le développement entrepris » ne perturbe pas la qualité de l'environnement, et d'assurer une « utilisation écologique durable des ressources ».

Dans la perspective de la mise en oeuvre de ce plan d'action, le **programme de travail** adopté lors de la Conférence des Parties d'octobre 1995 est articulé autour de neuf thèmes :

- surveillance de l'état de l'environnement dans le Pacifique Sud,
- amélioration des compétences régionales et nationales,
- aide à l'élaboration de méthodes intégrées de législation et de planification pour une protection des ressources nouvelles et leur gestion rationnelle,
- formation, éducation et sensibilisation du public à l'environnement,
- aide à l'élaboration d'activités de développement compatibles avec la protection de l'environnement,
- protection des écosystèmes terrestres et marins menacés,
- utilisation des études d'impact sur l'environnement.

Partie intégrante du Programme pour les mers régionales du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), le PROE a donc vocation à constituer l'interface de divers organismes internationaux ou régionaux, qu'il s'agisse du PNUE déjà mentionné, de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), du Forum du Pacifique Sud ou de la Commission du Pacifique Sud. Les relations du PROE pourraient s'étendre à d'autres organisations régionales telles que la Banque asiatique de développement ou que l'Agence des pêches du Forum du Pacifique Sud.

B. ASPECTS INSTITUTIONNELS

La présente convention organise la répartition des compétences entre la Conférence, « instance plénière » du PROE (art. 3), le secrétariat, qui « met en oeuvre les activités du PROE » (art. 7), et le directeur, qui dirige le secrétariat.

Par ailleurs, l'article 5 fixe les règles générales relatives au budget, et l'article 8 traite de la personnalité juridique du PROE ainsi que des privilèges et immunités.

Enfin, votre rapporteur évoquera les questions relatives à la souveraineté, posées à travers la participation des Territoires français aux conférences, et à travers la compatibilité de la convention avec les droits souverains des Etats sur certains espaces marins.

1. La répartition des compétences entre la Conférence, le secrétariat et le directeur

. **La Conférence du PROE** est l'organe décisionnel du PROE. Elle comprend non seulement les Etats membres mais aussi les "territoires dont la responsabilité internationale est assurée par un Etat de la région" : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Samoa américaines, Guam, Iles Mariannes du Nord et Tokelau (art. 3 de la convention). Votre rapporteur reviendra ci-après (voir ci-dessous, 4) sur ce point essentiel de la participation française au PROE. Par ailleurs, la Conférence peut inviter des observateurs, qui sont des représentants d'Etats-membres des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, d'organisations non gouvernementales et intergouvernementales compétentes dans le domaine de la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique Sud.

La Conférence du PROE se réunit, à un niveau administratif, chaque année en septembre-octobre (l'article 3-2 autorise également la tenue de réunions extraordinaires de la Conférence). Lors de ces réunions, les membres peuvent se consulter sur des questions d'intérêt commun touchant à la protection et à l'amélioration de l'environnement de la région du Pacifique Sud (art. 3-a). Dans cet esprit, la Conférence du PROE coopère avec les Conférences des Parties aux conventions précitées de Nouméa, d'Apia et de toute autre convention de portée régionale ou internationale concernant la protection de l'environnement dans le Pacifique Sud. C'est la Conférence qui oriente les travaux du PROE, en approuvant le plan d'action du PROE et en adoptant ses programmes de travail. La Conférence prend ses décisions selon la **règle du consensus** afin que « les vues de tous les membres de la Conférence du PROE (aient) été dûment examinées et prises en compte pour

parvenir à ce consensus » (art. 4-3). Les langues de travail du PROE sont l'anglais et le **français** (art. 4-6).

. **Le secrétariat** « a pour fonction de mettre en oeuvre les activités du PROE » (art. 7). Il assure l'application des programmes annuels de travail du PROE, conseille les membres « dans la mise en oeuvre d'activité relevant de l'application du plan d'action du PROE », coordonne les relations avec les organisations régionales, internationales et nationales compétentes, et oeuvre pour la « sensibilisation et l'éducation de l'opinion ». C'est également au secrétariat que reviennent la coordination et l'exécution des tâches que la Conférence aura décidées en ce qui concerne l'application des conventions d'Apia et de Nouméa précédemment évoquées par votre rapporteur.

Le secrétariat compte à ce jour 35 agents. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le nombre important de réponses faites aux publications de postes vacants, auxquels les ressortissants des pays insulaires du Pacifique ont un accès prioritaire, semble devoir être mis à l'actif de cette organisation pourtant récente.

. Nommé par la Conférence du PROE, le **directeur** dirige le secrétariat (art. 6) dont il nomme les agents selon les règles et modalités fixées par la Conférence. Il présente chaque année le rapport d'activité que le PROE destine à la Conférence des Parties à la Commission du Pacifique Sud et au Forum du Pacifique Sud. Un comité de sélection s'est mis en place en octobre 1995, lors de la précédente Conférence, en vue de désigner le successeur de l'actuel titulaire du poste.

2. Le budget du PROE

L'article 5 de la présente convention se borne à mentionner que le budget prévisionnel est préparé par le directeur, que le budget est adopté selon la règle du consensus, et que le PROE peut accepter des contributions d'origine privée et publique. Les ressources du PROE sont donc fondées sur les **contributions volontaires** des Etats et membres du PROE (assises sur le barème de la Commission du Pacifique Sud), et sur les recettes attendues des bailleurs de fonds (organismes privés nationaux ou internationaux, organisations internationales, contributions additionnelles des membres...).

Selon les informations transmises à votre rapporteur, le budget du PROE représentait **4,2 millions de dollars** en 1993, 3,7 en 1994 et 5,7 en 1995. Les contributions des membres du PROE sont stables depuis 1993 et représentent environ 500 000 dollars. La part la plus importante du budget du PROE vient des bailleurs de fonds. La France métropolitaine avec 15 % des ressources, figure au troisième rang des contributeurs, derrière les Etats-Unis

(21,85 %) et l'Australie (20,8 %). Compte tenu des contributions des Territoires, la France apporte une contribution équivalant à celle de l'Australie.

3. Moyens juridiques

. L'article 8-1 de la présente convention confère au PROE la **personnalité juridique** qui lui permet d'accomplir ses missions et, notamment, d'ester en justice, et d'acquérir et de disposer de biens mobiliers et immobiliers.

. L'article 8-2 prévoit les **privileges et immunités** nécessaires, tant pour le PROE que pour ses dirigeants et agents, à l'exercice de leurs fonctions. L'article 8-2 renvoie, à cet égard, à un accord de siège conclu entre le PROE et les Samoa occidentales.

4. Questions de souveraineté

. Ainsi que votre rapporteur l'a déjà mentionné, l'article 3 de la présente convention prévoit la **participation des Territoires français du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française) à la Conférence du PROE**. C'est ainsi que la France dispose de quatre représentations au sein de cette instance. Notons que, en raison de l'opposition des Etats-Unis à la participation des territoires non indépendants lors des réunions de la Conférence, l'article 3 subordonne la participation des territoires à « l'approbation de la Partie ayant la responsabilité internationale de ces entités ». La formulation retenue permet donc de préserver l'autorité des Etats, tout en rendant possible l'association des territoires aux activités du PROE.

. Par ailleurs, l'article 9 de la convention préserve la **souveraineté des Etats** sur leur territoire et sur **les espaces maritimes sous juridiction nationale**. A cet égard, l'article 9 se réfère aux notions définies ou confirmées par la **convention des Nations Unies sur le droit de la mer**. La convention renvoie donc, d'une part, à la souveraineté des Etats sur leurs eaux intérieures, leur mer territoriale et, dans une moindre mesure, sur leurs eaux archipélagiques, et, d'autre part, aux droits souverains reconnus aux Etats riverains par la convention de Montego Bay sur leur zone économique exclusive ou sur leurs zones de pêche, et sur leur plateau continental. Rappelons que ces droits souverains concernent l'exploration et l'exploitation des espaces concernés. La « juridiction » ainsi reconnue aux Etats riverains par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et confirmée par la présente convention, n'est pas en contradiction avec la protection de l'environnement qui constitue la mission du PROE. En effet, le thème de la lutte contre la pollution des espaces marins et de la conservation des ressources

halieutiques et des écosystèmes marins est très largement pris en compte par la convention de Montego Bay, ainsi que votre rapporteur l'a souligné à l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer ¹.

II. LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE SUD

L'hostilité suscitée dans le Pacifique Sud, pendant les deux dernières décennies, par les essais nucléaires français, puis par notre politique néo-calédonienne, et portée à son comble par la dernière campagne de tirs, n'a pas irrémédiablement affecté la normalisation progressive des relations entre les Etats du Pacifique Sud et la France, celle-ci étant désormais considérée comme un partenaire incontesté de la coopération régionale plus que comme une puissance riveraine.

A. *LA NORMALISATION PROGRESSIVE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LES ETATS DU PACIFIQUE SUD*

. La **contestation de la présence française dans le Pacifique Sud** s'est manifestée, en 1971, par la **création du Forum du Pacifique Sud** dirigée, à l'origine, contre les essais nucléaires, et a été étendue par la suite à la politique néo-calédonienne de la métropole.

. Cette situation s'était nettement améliorée à la faveur du moratoire sur les essais nucléaires, et du bon déroulement des Accords de Matignon (il est très significatif, à cet égard, qu'ait été créé en 1990, sous l'égide du Forum du Pacifique Sud, un **comité ministériel de surveillance des Accords de Matignon** comprenant Fidji, Salomon et Nauru). L'amélioration constatée au début de la présente décennie s'est traduite, en 1992, par l'invitation de la France au dialogue Post-Forum.

. La **reprise des essais nucléaires** a suscité une **nouvelle vague d'hostilité**. Dès le deuxième essai a été suspendu le dialogue institutionnel entre la France et le Forum du Pacifique Sud.

Les **relations entre la France et l'Australie** ont été gravement affectées par la reprise des essais. Les représailles de l'Australie se sont traduites par le gel de la coopération militaire bilatérale, par la suspension des escales de navires et d'avions français, par certaines surenchères verbales et diplomatiques, et par des initiatives syndicales discriminatoires à l'encontre de la France (suspension du courrier à notre ambassade du 14 juillet à la fin août 1995, immobilisation à deux reprises d'avions d'Air France à Sydney en octobre dernier ...).

¹ Rapport n° 21, 1995-1996.

Les **ripostes de la Nouvelle-Zélande** ont consisté à interrompre les contacts ministériels dès juin 1995, à geler les relations militaires bilatérales, à tenter une action contre les essais nucléaires français devant la Cour internationale de Justice (action repoussée le 22 septembre 1995), et à soutenir activement la résolution condamnant les essais adoptée par la première Commission et par l'Assemblée générale de l'ONU.

. L'annonce de l'adhésion de la France, le 25 mars 1996, aux protocoles au **traité de Rarotonga** instaurant dans le Pacifique Sud une "zone exempte d'armes nucléaires", ainsi que les prises de position françaises en faveur de la conclusion rapide du traité d'interdiction des essais (CTBT) sur la base de l'option zéro, ont permis d'apaiser ces tensions.

Notons que les **relations entre la France et les Etats insulaires** de la région n'ont jamais été aussi nettement affectées par la reprise des essais que les relations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. C'est ainsi que la participation du ministre français de la coopération, en septembre 1995, au 7^e dialogue Post-Forum (c'était, en effet, la première fois que la France était représentée au niveau ministériel) avait été très appréciée par les Etats insulaires, alors même que la crise diplomatique ouverte par la suspension du moratoire français battait son plein. Les nombreux entretiens bilatéraux organisés à l'occasion du déplacement de M. Godfrain ont amélioré les positions de la France dans la région, et ont permis de maintenir le dialogue bilatéral avec les pays océaniques, malgré l'hostilité des puissances « tutélaires » australienne et néo-zélandaise à l'encontre de la modération des Etats insulaires. A cet égard, relevons les bonnes relations qu'entretient aujourd'hui la France avec le Vanuatu, dirigé depuis 1991 par un gouvernement francophone, et avec Fidji, qui a fait preuve d'une modération certaine lors de la dernière campagne de tirs.

La normalisation qui se confirmera après la signature des protocoles au traité de Rarotonga devrait se manifester par la reprise du dialogue entre la France et le Forum du Pacifique Sud, tandis que se dérouleront les échanges de visites de haut niveau prévus avec les Etats insulaires à l'occasion du 7^e dialogue Post-Forum. La relance des relations bilatérales avec les deux « grands » de la région paraît toutefois s'amorcer de manière plus prometteuse avec l'Australie qu'avec la Nouvelle-Zélande.

B. LA FRANCE, PARTENAIRE PLUS QUE PUISSANCE RIVERAINE

Il est très éclairant que la crise diplomatique causée par la reprise des essais nucléaires n'ait que modérément affecté les échanges commerciaux et les relations de coopération entre la France et ses partenaires du Pacifique Sud. La contestation de la présence française dans le Pacifique Sud ne semble donc

plus à l'ordre du jour, et la France est désormais perçue plutôt comme un partenaire du développement local que comme une puissance hostile.

1. Les échanges avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande maintenus malgré la crise

. La conclusion des **grands contrats avec l'Australie** s'est poursuivie en dépit de la reprise des essais : aménagement de l'infrastructure routière de l'Etat de Victoria par un consortium conduit par le groupe Scautoroute en juillet 1995 (7 milliards de francs), et traitement des eaux de l'agglomération d'Adelaïde par la CGE en octobre 1995 (5 milliards de francs). Le projet de TGV Sydney-Canberra pourrait confirmer cette évolution favorable. La présence de 192 entreprises françaises désormais représentées en Australie (70 en 1987) illustre le renforcement des échanges économiques franco-australiens. L'opération la plus importante a été le rachat, en août 1995, du second groupe d'assurance australien par AXA pour 4,4 milliards de francs. Notons que le marché australien constitue pour nos investisseurs un tremplin pour une implantation en Asie.

Par ailleurs, un tiers des moyens que la France affecte à sa coopération technique, culturelle et scientifique avec l'Australie (l'enveloppe globale représentant 5,5 millions de francs pour 1996) est consacré au rayonnement de la langue française, aujourd'hui fortement concurrencée par la progression des langues asiatiques dans l'enseignement australien.

. La forte croissance néo-zélandaise favorise le **renforcement de nos relations économiques avec Wellington**, constaté depuis 1994 et confirmé en 1995. Nos exportations ont progressé de 57 % pendant cette période, permettant à la France de dégager en 1995, pour la première fois, un excédent avec la Nouvelle-Zélande. La fin de la campagne de tirs pourrait aussi ouvrir des perspectives non négligeables à nos exportations de matériels d'armement.

En ce qui concerne le rayonnement culturel de la France en Nouvelle-Zélande, le statut du français, première langue étrangère enseignée, pourrait avoir été fragilisé par la reprise des essais. Un réseau de treize alliances françaises contribue pourtant à compenser efficacement la modestie des moyens (2 millions de francs en 1995) affectés par la France à la coopération culturelle, scientifique et technique avec la Nouvelle-Zélande.

2. La France, facteur de développement

La France consacre quelque 130 millions de francs par an au développement du Pacifique Sud (90 millions au titre de ses contributions bilatérales, auxquels s'ajoutent les 40 millions de francs transitant par les

institutions communautaires). Cet effort doit être rapporté à une population modeste, limitée à 6,5 millions de personnes, ce qui fait ressortir l'importance relative des moyens ainsi dégagés, vivement appréciée par les Etats de la région. Cette perception positive tient à deux tendances :

- pour les Etats « tutélaires » de la zone (Australie et Nouvelle-Zélande), la contribution française au développement du Pacifique Sud compense partiellement le désengagement américain et britannique, et complète opportunément les efforts australiens et néo-zélandais ;

- la présence française permet, d'autre part, aux Etats insulaires de diversifier leurs relations extérieures, et constitue dans une certaine mesure une alternative à l'influence des grands voisins.

a) *Une aide non négligeable qui complète opportunément les efforts des Etats « tutélaires »*

. Créé en 1986, le « **Fonds pacifique** » est destiné à compléter nos actions de coopération classique par des initiatives qui ne relèvent pas de celle-ci. Ce guichet est géré par un Comité directeur comprenant des représentants du Trésor, du ministère des Affaires étrangères, de la Caisse française de développement et du ministère des DOM-TOM. Doté de 60 millions de francs en 1987, le Fonds Pacifique est réduit, pour 1996, à 10,8 millions de francs. En dépit de la diminution des moyens affectés par la France au Fonds pacifique, celui-ci a permis de financer des projets de coopération dans des domaines très diversifiés : transports, éducation, santé, développement rural, énergie solaire ...

. La **contribution française au budget de la Commission du Pacifique Sud** fait de cet organisme apolitique, qui ne s'est pas exprimé lors de la deuxième campagne de tirs, un instrument privilégié de notre coopération dans la région. Le nouveau siège de la CPS à Nouméa a été financé à 85 % par la France. La contribution française aux programmes de développement mis en oeuvre par la CPS a augmenté de 60 % entre 1989 et 1995. En 1995, la France a consacré les moyens suivants aux programmes de la CPS :

- 0,86 million de francs dans le domaine de la santé,
- 0,6 million de francs dans le domaine de l'agriculture,
- 0,42 million de francs dans le domaine de la technologie rurale,
- 3,5 millions de francs dans le domaine de la pêche.

La participation de la France aux programmes de la CPS est ainsi passée de 3,94 millions de francs en 1989 à 5,45 millions de francs en 1996, la contribution totale de la France au budget de la CPS (fonctionnement +

programmes) étant passée entre ces deux dates de 7,65 à 11,06 millions de francs.

. **La coopération technique avec le Forum du Pacifique Sud s'est poursuivie** en dépit de la crise ouverte par la reprise des essais nucléaires. La contribution française aux programmes mis en oeuvre par le Forum a représenté 2,5 millions de francs en 1995-1996. Par ailleurs, le Forum a soumis six projets au Fonds Pacifique (développement portuaire, coopération économique régionale, promotion du commerce et des investissements régionaux ...).

. De manière générale, l'aide française au développement du Pacifique Sud **complète l'effort australien**, qui s'élève à 1,6 milliard de francs, et permet souvent d'amorcer des **projets communs de coopération**, dont la modernisation de l'aéroport de Santo Pekoa au Vanuatu constitue un exemple.

b) Une diversification bienvenue des partenaires des Etats insulaires

L'évolution des relations entre la France et la Papouasie-Nouvelle Guinée illustre de manière très éclairante la volonté des micro-Etats d'éviter un tête-à-tête exclusif avec l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

Soucieuse de développer ses relations avec l'Europe, la Papouasie-Nouvelle Guinée (qui dispose d'importantes ressources minières et pétrolières), envisage de signer prochainement avec la France un traité de coopération et d'amitié qui constituera le cadre juridique du développement de notre présence dans un pays où 70 % des investissements sont australiens.

3. Un enjeu majeur : la place des Territoires français dans le Pacifique Sud

Les Territoires français du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuma) sont, à deux égards, affectés par l'évolution des relations entre la France et les Etats du Pacifique Sud. Le souci de la France est, d'une part, d'assurer que l'effort accompli en faveur du développement du Pacifique Sud profite aussi à ses Territoires et, d'autre part, de favoriser l'insertion régionale des territoires français du Pacifique Sud.

a) L'aide française au développement du Pacifique Sud doit aussi bénéficier aux Territoires français

La France a toujours conditionné sa contribution aux programmes du Forum du Pacifique Sud à la participation de nos Territoires aux projets de développement ainsi financés. Parmi les projets du Forum auxquels a contribué

le « Fonds Pacifique », relevons notamment la promotion du commerce avec les TOM français de la région.

b) L'insertion régionale des territoires français du Pacifique Sud

. L'**accord régional de coopération** signé en 1993 entre la **Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu** fait de ce pays un partenaire important de l'insertion de notre Territoire dans le Pacifique Sud.

. L'exemple que constitue l'accord précité pourrait préfigurer le **développement des relations entre les Territoires français et les micro-Etats de la région**. A ce jour, l'insertion régionale des Territoires français et le développement des échanges entre ceux-ci et leurs voisins du Pacifique Sud est entravée par la différence considérable de niveaux de vie entre nos Territoires et leurs voisins insulaires, aux dépens de ces derniers. Le développement des micro-Etats conditionne donc encore la croissance des échanges avec les Territoires français. C'est pourquoi les échanges entre nos Territoires et leurs voisins du Pacifique Sud sont encore principalement orientés vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande : la Nouvelle Calédonie exporte du nickel vers l'Etat du Queensland, les importations du Territoire en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande représentant 19 % des achats de la Nouvelle-Calédonie.

. La **réforme du statut de la Polynésie française** illustre la volonté de privilégier l'insertion régionale du Territoire, en consacrant la possibilité, pour le président du gouvernement, de négocier, au nom de l'Etat, des accords internationaux dans la zone du Pacifique Sud, de conclure des arrangements administratifs avec les administrations des Etats du Pacifique ou des organismes régionaux de la zone, et de négocier, au nom de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec les collectivités locales étrangères.¹

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

Conférer au PROE le statut d'organisation internationale ne paraît à votre rapporteur ni indispensable, ni d'ailleurs très contestable. Il aurait probablement été tout aussi justifié de maintenir le Programme régional océanien pour l'environnement dans le cadre de la Commission du Pacifique Sud, en étoffant ses moyens matériels -budget, personnel- : cette solution aurait présenté le mérite de consolider la CPS, dont il convient de souligner le

¹ On se reportera avec profit à l'excellent rapport de M. Lucien Lanier (Sénat, n° 214, 1995-1996) sur le projet de loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, et sur le projet de loi complétant le statut de la Polynésie française, et au non moins excellent rapport d'information de MM. Lucien Lanier et Guy Allouche (Sénat, n° 215, 1995-1996) sur **La Polynésie après l'arrêt des essais nucléaires. L'autonomie institutionnelle au service du développement économique.**

caractère apolitique, et qui n'a pas manifesté d'hostilité à notre rencontre lors de la reprise des essais.

La présente convention étant déjà entrée en vigueur au moment où la France s'empresse de mettre en oeuvre sa procédure interne de ratification -situation qui n'est, hélas, pas sans précédents, notre commission y est malheureusement accoutumée- l'heure n'est plus cependant à la présentation de propositions alternatives, voire à l'expression de regrets.

L'enjeu de ce projet de loi dépasse toutefois très largement, votre rapporteur l'a déjà relevé, tant le statut du PROE que notre contribution à la protection de l'environnement dans le Pacifique Sud. **Il s'agit de négocier au mieux le tournant de l'après essais nucléaires, en confirmant la volonté française de jouer le rôle de partenaire du développement d'une région où trois Territoires nous confèrent des devoirs particuliers.**

C'est dans cette perspective que votre rapporteur vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification de la convention portant création du PROE

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 27 mars 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Christian de La Malène est revenu, avec M. Serge Vinçon, sur la place et le rôle de la France dans le Pacifique Sud, et sur l'intérêt que suscitait cette région auprès des grandes puissances. A la demande de M. Christian de La Malène, M. Serge Vinçon a ensuite précisé la place faite aux territoires français (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) au sein du Programme régional océanien pour l'environnement. Le rapporteur a ensuite confirmé que la ratification de la présente convention avait donné lieu à une saisine des Assemblées territoriales des Territoires d'outre-mer. Les Assemblées de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna avaient donné un avis favorable, l'accord du Congrès de Nouvelle-Calédonie étant réputé acquis.

A la demande de M. Jacques Habert, M. Serge Vinçon a précisé le statut international des îles Cook, Etat autonome associé à la Nouvelle-Zélande, et du micro-Etat de Nauru, indépendant depuis 1968.

Puis M. Xavier de Villepin, président, a évoqué l'incidence de la victoire des conservateurs aux élections du 2 mars dernier sur les relations entre la France et l'Australie. Il a également, avec le rapporteur, insisté sur l'enjeu que représentait le Pacifique Sud dans la politique extérieure française. M. Xavier de Villepin, président, s'est enfin interrogé sur l'application du traité d'interdiction des essais (CTBT) dans l'hypothèse où la Russie aurait procédé à un nouvel essai nucléaire.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention portant création du Programme régional océanien pour l'environnement fait à Apia le 16 juin 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 256 (1995-1996)

**ANNEXE : CONSULTATION DES ASSEMBLÉES
TERRITORIALES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER
SUR LE PROJET DE LOI AUTORISANT LA RATIFICATION
DE LA CONVENTION PORTANT CREATION DU
PROGRAMME REGIONAL OCEANIEN POUR
L'ENVIRONNEMENT**

Les assemblées territoriales de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie ont été saisies du présent projet de loi.

. En effet, le statut de la Nouvelle-Calédonie (loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988) impose la consultation du Congrès sur un projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale, si celle-ci relève de la compétence du Territoire ou des provinces. La même remarque vaut pour le statut de la Polynésie française (loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 et statut d'autonomie adopté par le Parlement en mars 1996, actuellement examiné par le Conseil Constitutionnel). Or les questions relatives à l'environnement font partie des compétences des Territoires.

. Saisie le 13 juillet 1995, l'assemblée territoriale de Polynésie française a rendu un avis favorable le 24 août 1995. L'avis du congrès de Nouvelle-Calédonie, saisi le 1er août 1995, est réputé acquis. Par ailleurs, le comité consultatif de Nouvelle-Calédonie a exprimé un avis favorable le 5 octobre 1995.

L'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna a également rendu un avis favorable à la ratification de la convention portant création du PROE.

. Notons que le président du gouvernement de Polynésie française a exprimé le souci que le Territoire siège à la Conférence, ainsi que le prévoit l'article 3 de la Convention, qui subordonne toutefois cette participation à l'approbation de « la Partie ayant la responsabilité internationale » du Territoire. Or il semble que le souhait de la Polynésie française rejoigne la volonté de la France d'associer les Territoires du Pacifique Sud aux réunions de la Conférence du PROE.