

SÉNAT

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

### Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France – États insulaires du Pacifique aux Iles Cook et aux Samoa

*Du 25 juin au 6 juillet 2026*

Du 25 juin au 6 juillet 2026, une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-États insulaires du Pacifique, conduite par son président, M. Christophe-André Frassa, et composée de M. Guy Benarroche, vice-président, s'est rendue aux Iles Cook et aux Samoa.

En février 2025, la France a ouvert une ambassade à Apia, capitale des Samoa, ce qui témoigne de la volonté de resserrer les liens avec ce pays et plus largement de renforcer la présence française dans l'aire polynésienne<sup>1</sup>.

Avec cette visite, le groupe d'amitié a souhaité conforter cette orientation et contribuer à affirmer la présence française dans la région.

Alors que les Iles Cook et les Samoa peuvent paraître, depuis Paris, extrêmement lointaines, il s'agit en réalité de deux voisins de la France : les Iles Cook partagent une frontière maritime avec la Polynésie française et les Samoa avec Wallis-et-Futuna, ce qui fait d'eux des partenaires naturels des collectivités françaises du Pacifique.

### **I. Les Iles Cook, un État à la recherche de nouvelles opportunités de développement**

Les Iles Cook ne comptent qu'environ 17 000 habitants vivant sur un territoire de 240 km<sup>2</sup> dont la moitié sur l'île principale de Rarotonga. État archipélagique composé d'une

quinzaine d'îles, elles contrôlent une immense **zone économique exclusive (ZEE)** de près de 2 millions de km<sup>2</sup>.

Le Premier ministre Mark Brown a dissous le Parlement monocaméral quelques jours avant l'arrivée de la délégation, ce qui a empêché de rencontrer des parlementaires, leur mandat s'étant prématurément achevé.

Les élections législatives programmées le 12 août ne devraient cependant pas entraîner de bouleversement dans ce pays où les débats portent essentiellement sur des enjeux locaux et où les partis politiques présentent peu de différences idéologiques.

### **A – Un lien privilégié avec la Nouvelle-Zélande qui n'exclut pas d'autres partenariats**

La Nouvelle-Zélande a administré les Iles Cook de 1901 à 1964, date à laquelle le Parlement néo-zélandais a voté le *Cook Islands Constitution Act*, qui a défini les institutions du pays ainsi que les modalités de la « **libre association** » qui lie les deux États.

Ils partagent le même Chef de l'État, Charles III, la même nationalité et la même monnaie. La Nouvelle-Zélande apporte aux Iles Cook une assistance en matière de politique étrangère et de défense.

En dépit de cette proximité, la relation entre les deux pays a traversé une crise quand le

<sup>1</sup> On distingue traditionnellement trois aires géographiques dans le Pacifique : l'aire mélanésienne, l'aire micronésienne et, plus à l'est, l'aire polynésienne,

qui forme un triangle délimité par la Nouvelle-Zélande, Hawaï et l'île de Pâques.

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

Premier ministre Brown a décidé, en février 2025, de signer un **partenariat stratégique avec la Chine**, sans consulter Wellington. Cette décision a été largement interprétée comme un signe supplémentaire de l'influence grandissante de la Chine dans le Pacifique.

Une normalisation est intervenue avec la conclusion, en avril 2026, d'un accord par lequel les Iles Cook s'engagent désormais à consulter la Nouvelle-Zélande très en amont sur les questions de défense et de sécurité.

Lors de l'entretien accordé à la délégation, la Secrétaire générale du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration a invité à distinguer les enjeux géopolitiques des questions économiques, estimant que les Iles Cook pouvaient tirer profit, de manière pragmatique, du développement de leurs échanges avec la Chine.



*La délégation s'est entretenue avec Mme Elizabeth Wrigt Koteka, Secrétaire générale du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, afin notamment de mieux comprendre la relation originale qui unit les Iles Cook à la Nouvelle-Zélande*

### B - Une volonté de diversification dans le domaine économique

Quoique leur économie soit de taille modeste (avec un produit intérieur brut - PIB - de 409 millions de dollars US en 2024), les Iles Cook font partie des États insulaires du Pacifique dont le niveau de vie est le plus élevé, grâce notamment à une intense **activité touristique**, à l'origine de 85 % du PIB. Près des

deux tiers des 170 000 visiteurs enregistrés en 2025 provenaient de Nouvelle-Zélande.

Le Vice-Premier ministre Albert Nicholas a cependant souligné les défis qui en résultent pour les Iles Cook en matière de gestion des déchets, de production d'énergie, de gestion de l'eau et de transports. Des écarts de développement considérables séparent en outre Rarotonga des îles situées en périphérie de l'archipel.



*Accompagnée de Mme Laurence Beau, ambassadrice en Nouvelle-Zélande et aux Iles Cook, la délégation a échangé avec M. Albert Nicholas, Vice-Premier ministre, en charge notamment de l'environnement et des transports*

Afin d'améliorer les **liaisons inter-îles**, le gouvernement prévoit d'investir 3 millions de dollars néo-zélandais dans l'acquisition d'un navire, co-financé par la Chine, pour proposer une nouvelle offre de transport public.

La prospérité du pays dépend aussi des envois des **ressortissants des Iles Cook installés à l'étranger** : environ 90 000 vivent en Nouvelle-Zélande et 30 000 en Australie.

Pour réduire sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur, manifeste pendant la crise Covid qui a entraîné un effondrement des entrées touristiques, le gouvernement souhaite diversifier l'économie, notamment en exploitant les **minerais présents dans les fonds sous-marins**.

Ce projet suscite des **inquiétudes sur le plan environnemental**, comme la délégation a pu le constater en s'entretenant avec la directrice de l'association de défense de l'environnement

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

*Te Ipukarea Society*. L'exploitation des fonds sous-marins risque de détruire l'habitat de différentes espèces animales et de provoquer des nuages de sédiments se propageant bien au-delà de la zone d'exploitation.

Des licences d'**exploration** – dont la durée devrait être prolongée – ont été accordées à des entreprises afin d'évaluer les conditions techniques et la rentabilité d'une éventuelle exploitation, ainsi que son impact sur l'environnement. Le gouvernement des Iles Cook indique qu'aucune décision n'a encore été prise concernant le passage à une phase d'**exploitation**, dans l'attente de disposer de suffisamment de données. D'une manière générale, il tend à minorer l'impact environnemental de cette activité en parlant d'une « récolte » des minerais plutôt que d'exploitation minière (*deep-sea harvesting vs. deep-sea mining*).

Comme la majorité des États du Pacifique, la France plaide pour un **moratoire** sur l'exploitation des fonds sous-marins. Cette exploitation inquiète en particulier la Polynésie française, qui redoute les retombées sur son territoire d'une activité minière dans l'espace maritime des Iles Cook.

Elle est en revanche encouragée par les États-Unis, présents dans la région grâce aux Samoa américaines, voisines des Iles Cook.

### C – Des domaines de coopération avec la France

En dépit de cette divergence d'appréciation au sujet de l'exploitation des fonds marins, la France et les Iles Cook entretiennent de bonnes relations et coopèrent dans différents domaines.

Elles partagent notamment les mêmes objectifs en ce qui concerne la **lutte contre le changement climatique**. Les Iles Cook ont ratifié l'Accord de Paris pour le climat et sont un membre actif de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), qui réunit 39 États désireux de peser dans les négociations internationales. La France contribue aussi à la **lutte contre la pêche illégale** dans le cadre d'un accord (*ship-riding agreement*) permettant à un officier étranger d'embarquer sur un navire français

pour effectuer des patrouilles et des contrôles. Le **développement du narcotrafic** dans le Pacifique est un autre sujet de préoccupation, qui appelle une coopération renforcée.

Les interlocuteurs de la délégation ont enfin souvent insisté sur les liens culturels et familiaux qui **unissent les Iles Cook à la Polynésie française**. Sur le plan institutionnel, la Polynésie française a signé, en 2017, un accord avec les îles Cook pour l'exploitation et la maintenance du câble sous-marin Manatua, et, en 2025, un accord-cadre de services aériens. Ces instruments répondent à deux priorités des États insulaires : la **connectivité numérique** et la **desserte aérienne**. Des vols directs relient ainsi régulièrement Papeete à Rarotonga<sup>2</sup>.



Les Iles Cook continuent d'honorer la mémoire des soldats tombés au front lors des grands conflits mondiaux, comme la délégation a pu le constater lors d'une rencontre émouvante avec la Returned Services Association, représentée par son vice-président John Hinton

## II. Les Samoa, entre traditions et volonté d'ouverture au monde

L'État indépendant des Samoa demeure encore largement méconnu : pour beaucoup, son nom est associé au rugby, de grands joueurs samoans évoluant dans les clubs européens, tandis que les amateurs d'opéra se souviennent que le ténor Pene Pati en est originaire.

<sup>2</sup> La délégation sénatoriale aux outre-mer a publié en mai 2026 un [rapport d'information](#) étudiant plus largement la

coopération et l'intégration régionale des collectivités françaises du Pacifique.

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

Les Samoa sont pourtant un acteur important dans l'espace polynésien. Elles comptent plus de 200 000 habitants répartis sur près de 3 000 km<sup>2</sup>. L'archipel compte deux îles principales – Upolu et Savai'i – et contrôle une ZEE d'environ 120 000 km<sup>2</sup>. Il abrite notamment le siège du Programme régional océanien pour l'environnement (PROE).

Les Samoa ont été administrées par la Nouvelle-Zélande avant leur indépendance en 1962. Si la Nouvelle-Zélande reste pour les Samoa un partenaire majeur, lié par un traité d'amitié, leur relation est celle de deux États indépendants, sans régime de « libre association » comparable à celui existant avec les Îles Cook.

L'Australie est un autre partenaire important, de même que la Chine, qui contrôle 40 % de la dette extérieure du pays.

L'État indépendant des Samoa conserve également de forts liens culturels et sociaux avec les Samoa américaines voisines.

### A – Vers un renforcement de la relation bilatérale

La France, de même que les trois collectivités françaises du Pacifique, entretiennent traditionnellement de bonnes relations avec les Samoa.

Comme aux Îles Cook, la France contribue à la lutte contre la pêche illégale en organisant des patrouilles. Samoa fait également partie des bénéficiaires de l'**initiative Kiwa**, lancée en 2021, qui associe de multiples bailleurs pour financer des initiatives dans le domaine de la protection de l'environnement. Plusieurs projets sont financés dans ce cadre, notamment, *Inspire*, pour lutter contre la prolifération des espèces invasives, *Restore*, qui s'attache notamment à restaurer la mangrove, et *Preserve*, axé sur la sécurité de l'approvisionnement en eau et de la production alimentaire.

Avec l'ouverture de l'ambassade, la relation franco-samoane est appelée à prendre un nouvel essor. Dès le début de l'entretien qu'elle a accordé à la délégation, la ministre des finances, Mme Mulipola Anarosa Ale Molio'o, a souligné à quel point **la présence d'une ambassade faisait une grande différence dans la qualité de la relation bilatérale**, en facilitant la communication et en multipliant les occasions de nouer des liens.



En l'absence du Premier ministre en déplacement à Auckland, la délégation a rencontré la numéro deux du gouvernement et ministre des finances, Mme Mulipola Anarosa Ale Molio'o

La délégation salue le travail considérable réalisé par l'ambassadeur, M. Guillaume Lemoine, qui a créé l'ambassade *ex nihilo*, avec l'aide de ses deux collaborateurs. L'ambassade devrait prochainement emménager dans ses locaux définitifs situés dans le centre-ville d'Apia.

Pour renforcer les liens avec la société civile, l'ambassade a décidé d'accorder une aide, financée par le Fonds Pacifique du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, à la *Samoa Voyaging Society*, qui porte un projet original de construction d'un bateau selon les méthodes traditionnelles, ce qui est une manière de soutenir l'artisanat local tout en renforçant les liens avec Wallis-et-Futuna, où existe une tradition nautique analogue.

Pour la protection des océans, la France encourage les Samoa à ratifier l'accord conclu sous l'égide des Nations Unies, en 2023, sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, plus connu sous l'acronyme anglais d'**accord BBNJ**, ce qui serait cohérent avec leur stratégie cherchant à concilier conservation et exploitation des ressources des océans.

### B – Une démocratie récemment confrontée à une certaine instabilité

La délégation a rencontré le Président (*Speaker*) du Parlement monocaméral des Samoa, M. Auapa'au Mulipola Aloita'fua, ce qui lui a permis de mieux comprendre l'organisation institutionnelle du pays.

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

À certains égards, la vie politique aux Samoa présente les traits d'une **démocratie parlementaire** classique. Le Parlement compte actuellement 51 députés, élus pour cinq ans, répartis dans cinq commissions permanentes. Au moment de la visite de la délégation, le budget pour l'année fiscale 2026-2027 venait d'être adopté après deux semaines de discussion.

D'autres éléments révèlent cependant la **permanence de règles coutumières** qui accordent une grande importance aux structures villageoises traditionnelles. Ainsi, peuvent seuls se présenter aux élections les détenteurs d'un titre de *matai*, c'est-à-dire les chefs de familles élargies, responsables de la gestion des terres et impliqués dans les conseils de villages.

Le **christianisme** occupe également une grande place dans la vie sociale et politique. Les événements publics débutent souvent par une prière et, dans l'hémicycle du Parlement, une grande image du Christ est accrochée au-dessus de la tribune où siège le président de séance. En 2017, la Constitution a par ailleurs été révisée pour qualifier les Samoa de « *nation chrétienne* ».

La délégation s'est enquis de la **place des femmes** dans la vie politique. Depuis 2013, la Constitution des Samoa impose que 10 % au moins des membres du Parlement soient des femmes, ce qui correspond à la proportion de titres de *matai* détenus par des femmes. Si ce seuil n'est pas atteint à l'issue des élections générales, des sièges supplémentaires sont attribués aux candidates non élues ayant obtenu le plus grand nombre de voix, ce qui pose la question de la légitimité de ces élues, battues dans les urnes mais néanmoins désignées parlementaires.

Au vu du résultat des élections de 2025, une sixième élue aurait dû être désignée mais sa nomination est suspendue dans l'attente des résultats de deux élections partielles, faisant suite à l'invalidation d'élus pour des faits de corruption.

Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont évoqué le projet **d'accorder le droit de vote aux Samoans vivant à l'étranger**. Une commission a travaillé sur le sujet et les services de l'*Attorney general*, équivalent du ministre de la justice, préparent à présent une réforme législative.

Il s'agit d'un projet complexe et coûteux à mettre en œuvre pour les Samoa, qui pourrait avoir des conséquences politiques importantes dans la mesure où les Samoans de l'étranger sont plus nombreux que ceux vivant dans le pays (on estime à 140 000 le nombre de Samoans vivant en Nouvelle-Zélande et à 45 000 ceux vivant en Australie, une importante communauté vivant également aux États-Unis).

La délégation a exposé le modèle français de représentation des citoyens résidant à l'étranger. Les Samoa s'orientent vers un système différent dans lequel les Samoans de l'étranger voteraient dans le cadre des circonscriptions actuelles, en étant rattachés à une commune, ce qui pose la question politiquement délicate des critères présidant à ce rattachement.



Accompagnée de l'ambassadeur Guillaume Lemoine (à gauche), la délégation a échangé avec le Speaker au sujet du fonctionnement du Parlement et de la vie politique aux Samoa

Pendant une quarantaine d'années, la vie politique aux Samoa a été marquée par une remarquable continuité, le *Human Rights Protection Party* (HRPP) restant constamment au pouvoir.

Cette période de stabilité a été interrompue en 2021 par la décision de l'ancienne Vice-Première ministre Fiamē Naomi Mataafa de constituer un nouveau parti politique, le *Fa'atuatua i le Atua Samoa ua Tasi* (FAST). Le FAST a remporté de justesse les élections organisées le 9 avril de la même année (26 sièges contre 25 pour le HRPP).

Le Premier ministre sortant a d'abord refusé de reconnaître sa défaite, ouvrant une période de tensions conclue par une décision de justice, le 23 juillet, confirmant la victoire de la nouvelle majorité.

## ILES COOK ET SAMOA, DEUX PARTENAIRES POUR LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE

Après quatre ans au pouvoir, la Première ministre Fiamē a été à son tour renversée en raison de dissensions au sein de son parti, consécutives au limogeage du ministre de l'agriculture et chef du parti FAST, La'auli Leuatea Schmidt, qui faisait l'objet d'une dizaine de chefs d'inculpation. En retour, le parti FAST a exclu la Première ministre et s'est opposé au vote du budget, ce qui a entraîné automatiquement, en application de la Constitution samoane, la convocation d'élections législatives anticipées, organisées le 29 août 2025.

De manière inattendue, les déchirements du FAST et les doutes sur la probité de son leader n'ont pas empêché ce parti conduit par La'auli Leuatea Schmidt de **remporter largement le scrutin**, obtenant 30 sièges, contre 14 pour le HRPP et seulement trois pour le *Samoa Uniting Party* (SUP) nouvellement constitué par Fiamē.

### C - À la recherche d'un modèle de développement inclusif

La ministre des finances a insisté sur la volonté de construire un développement plus inclusif, thème, qui est au cœur du **Plan pour le développement des Samoa**, lequel vient d'être adopté et couvre la période 2026-2031.

Cela implique notamment d'améliorer l'efficacité des crédits consacrées à l'éducation et à la santé, qui sont les deux principaux postes de dépenses du budget de l'État.

Avec un PIB de 1,07 milliard de dollars US en 2024, les Samoa font partie des pays à niveau de revenu intermédiaire.

L'économie dépend beaucoup du tourisme, à hauteur d'environ 50 % du PIB, et des envois des Samoans vivant à l'étranger, qui représentent de l'ordre de 25 % du PIB, ainsi que de l'aide des bailleurs de fonds internationaux. Le ministre de l'éducation et de la culture, M. Aiono Alec Ekeroma, a souligné la volonté des autorités de **mettre en valeur la richesse culturelle** du pays pour attirer davantage de touristes, notamment *via* l'organisation d'un festival au mois de septembre.

Pour favoriser l'insertion des Samoa dans les marchés financiers internationaux, une des priorités de l'actuel gouvernement a consisté à **faire sortir les Samoa de la « liste noire »** établie par l'Union européenne (UE) des États non coopératifs en matière fiscale. Cet objectif a été atteint en février 2026, à la suite de réformes législatives élaborées en concertation avec l'UE.

La modernisation des **infrastructures portuaires** est un domaine dans lequel la France pourrait envisager de se positionner à l'avenir. Alors que le trafic de conteneurs pourrait doubler au cours de la prochaine décennie et que les Samoa envisagent la construction d'un port sur l'île de Savai'i, l'Agence française de développement (AFD) pourrait faire valoir son expertise en la matière.

Enfin, le prolongement de la liaison aérienne entre Papeete et Rarotonga jusqu'à Apia contribuerait également à favoriser les échanges et à resserrer les liens avec la Polynésie française.

### Composition de la délégation



**Christophe-André FRASSA**  
Président du groupe d'amitié  
Sénateur représentant les  
Français établis hors de France  
Les Républicains



**Guy BENARROCHE**  
Vice-président du groupe d'amitié  
Sénateur des Bouches-du-Rhône  
Écologiste - Solidarité et Territoires