



PALAOIS, MICRONÉSIE : RELEVER ENSEMBLE LES DÉFIS COMMUNS

Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Vanuatu-Iles du Pacifique en Micronésie et aux Palaos

18 au 28 septembre 2024

Une délégation du groupe d'amitié France-Vanuatu-Iles du Pacifique s'est rendue aux Palaos, puis dans les États fédérés de Micronésie, du 18 au 28 septembre 2024. Conduite par M. Christophe-André Frassa, président, elle était également composée de M. Guy Benarroche, vice-président, et de Mme Annick Jacquemet, membre du groupe d'amitié.

Cette visite a permis d'établir un premier contact avec les autorités paluanes, à l'occasion du trentième anniversaire de l'indépendance du pays, et de relancer les échanges avec les États fédérés de Micronésie.

I. Deux États qui conservent des liens étroits avec les États-Unis

La République des Palaos comme les États fédérés de Micronésie (EFM)¹ sont liés aux États-Unis par des **traités de libre association**. L'anglais y est langue officielle et la devise est le dollar américain.

A – Un mode original d'exercice de la souveraineté

Récemment renouvelés, ces traités (en anglais *Compacts of Free Association*) prévoient d'abord que les États-Unis sont responsables de la **sécurité** de ces deux États dépourvus d'armée.

Ils organisent ensuite des **transferts financiers**, à hauteur de 3,3 milliards de dollars (3 milliards d'euros) pour les EFM et de 0,9 milliard de dollars (0,8 milliard d'euros) pour les Palaos sur la période 2024-2043. Ils autorisent

également les ressortissants des Palaos et des EFM à s'installer et à **travailler aux États-Unis**, et même à s'enrôler dans l'armée américaine.

À cet égard, le vice-président micronésien Aren B. Palik a souligné que les EFM sont le pays qui fournit, en proportion de sa population, le plus gros contingent de soldats à l'armée américaine. Les EFM discutent actuellement avec les États-Unis en vue de moderniser l'aéroport de Yap, de manière à ce qu'il puisse accueillir des avions militaires, et développer des sites logistiques.



En l'absence du Président Simina, retenu par l'assemblée générale des Nations-Unis, le vice-président des EFM, Aren B. Palik, a reçu la délégation.

Les stipulations du *Compact* n'épuisent pas la totalité de la coopération avec les États-Unis. L'ambassadeur américain aux Palaos, Joel Ehrendreich, a par exemple souligné que ces derniers s'apprêtaient à financer les études préparatoires à la construction d'un nouvel hôpital, de même que le retour, en 2025, des volontaires du programme *Peace Corps*.

¹ Les États fédérés de Micronésie ne doivent pas être confondus avec la notion géographique d'aire micronésienne, qui s'étend des Palaos jusqu'à Kiribati.

B – La montée en puissance de l'influence chinoise

Cette relation privilégiée avec les États-Unis ne fait pas obstacle à l'influence grandissante de la Chine, qui finance des projets d'infrastructure et qui est régulièrement accusée de corrompre les responsables locaux pour qu'ils adoptent des positions plus favorables à ses intérêts.

Les EFM insistent sur le fait que leur relation avec la Chine est seulement de nature économique et technique. Les Palaos, à l'instar de Tuvalu et des Iles Marshall, continuent à **entretenir des relations diplomatiques avec Taïwan**.



La Chine construit un vaste centre de conférences juste en face des locaux du Congrès de Micronésie.

Taïwan coopère activement avec les États du Pacifique insulaire, notamment sur la question de la lutte contre le changement climatique ou encore en finançant des bourses d'études à l'étranger. Pourtant, Nauru en 2024, Kiribati et les Îles Salomon en 2019, ont fait le choix de reconnaître la Chine populaire. Dans ce contexte de rivalités régionales, les autorités taïwanaises sont sensibles à l'engagement de la France en faveur de la stabilité régionale et pour la **liberté de navigation** dans le détroit de Formose.

C – Une présence française et européenne à renforcer

Comparée à celle de ces acteurs dominants, l'influence de la France et de ses partenaires de l'Union européenne (UE) reste modeste.

En 2023, l'ambassade de France aux Philippines et en Micronésie a cependant renforcé ses effectifs avec la nomination d'une conseillère politique plus spécialement chargée du suivi des pays de l'aire micronésienne, ce qui constitue un signal positif. La France gagnerait à désigner un nouveau **consul honoraire** aux EFM pour relayer son action sur le terrain. Aux Palaos, la France dispose d'un consul honoraire efficace en la personne de M. Ngiraibelas Tmetuchl, qui est aussi ministre

des Ressources humaines, de la Culture, du Tourisme et du Développement.

La délégation a perçu chez ses interlocuteurs une envie de resserrer les liens avec l'Europe, afin de diversifier leurs partenariats et d'affronter ensemble les défis globaux. Les autorités des EFM ont insisté sur leur souhait que **l'UE ouvre un bureau régional** qui serait compétent pour les pays de l'aire micronésienne. En 2024, les EFM ont ouvert leur tout premier poste diplomatique sur le continent européen, basé à Genève.

Les États du Pacifique insulaire ont observé avec attention les événements récents en **Nouvelle-Calédonie**. Historiquement, les EFM ont contribué à l'intégration des collectivités française du Pacifique dans les organisations régionales : en 2016, c'est sous présidence micronésienne que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont été admises comme membres de plein exercice du **Forum des Îles du Pacifique** (FIP). Le FIP a décidé d'envoyer en Nouvelle-Calédonie, dans le courant du mois d'octobre 2024, une « mission d'information et de dialogue » composée de plusieurs chefs de gouvernement. Pour certains acteurs locaux, le modèle de « souveraineté en libre association » pourrait constituer une source d'inspiration intéressante dans le cadre des réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Mais c'est surtout sur les **enjeux environnementaux** que l'action de la France est appréciée.



La délégation s'est entretenue avec Surangel Whipps Jr., Président des Palaos.

Dans le cadre de **l'initiative Kiwa**, la France participe au financement du projet MiCOAST (*Micronesian Community-based Fisheries Management as a Nature-Based Solution for*

Coastal Resilience) qui vise, pendant les trois prochaines années, à adapter la pêche côtière au changement climatique.

Au titre du Fonds Équipe France-Organisations de la Société Civile (FEF-OSC), l'ambassade de France apporte son soutien à la *Palau Conservation Society* afin que cette organisation non gouvernementale (ONG) mène des actions de sensibilisation auprès des jeunes et encourage les initiatives de la société civile.

Il est essentiel que la France continue à œuvrer aux côtés des États insulaires du Pacifique pour lutter plus efficacement, à l'échelle internationale, en s'inspirant de leurs constats et propositions, contre le changement climatique, dont ils sont les premières victimes alors que leur responsabilité est réduite, et pour la préservation de la biodiversité.

II. L'enjeu de la protection et de la valorisation des océans

Les Palaos comme les EFM sont avant tout des **puissances océaniques** : la superficie des Palaos est de seulement 444 km² alors que leur zone économique exclusive (ZEE) s'étend sur près de 604 000 km² ; celle des EFM est de 701 km² contre près de 3 millions de km² pour leur ZEE. Leur avenir est donc indissociable de celui des océans qui les entourent.

A – Des États vulnérables

Sans craindre directement la submersion comme Kiribati, les Palaos et les EFM n'en sont pas moins vulnérables face au changement climatique, les autorités micronésiennes parlant à ce sujet d'une « menace existentielle ».

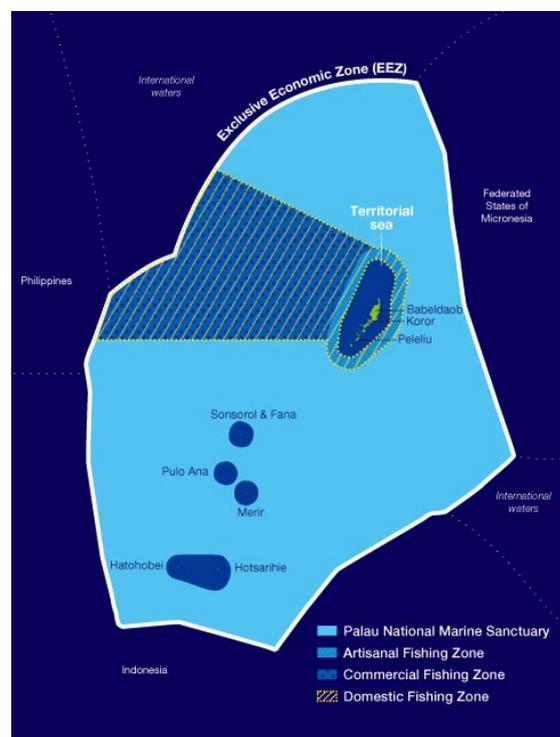
La montée du niveau des océans entraîne une salinisation des terres préjudiciable à l'agriculture et s'accompagne d'une plus grande fréquence des événements extrêmes, sécheresses ou typhons (typhons Maysak en 2015, Wutip en 2019). Le réchauffement des océans favorise le blanchiment des coraux et peut conduire à la migration de certaines espèces de poissons au détriment de l'activité des pêcheurs locaux.

Les autorités des Palaos et des EFM ont souligné l'engagement de la France dans la lutte contre le changement climatique, notamment depuis la conclusion des accords de Paris, et ont fait part de leur volonté de développer les énergies renouvelables pour contribuer, à leur échelle, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

B – La protection de la biodiversité

Considérant que la préservation de l'océan était leur principal atout pour développer le tourisme, les Palaos ont pris, ces dernières années, des initiatives remarquées : depuis 2017, les visiteurs étrangers signent un « serment de protection de l'environnement » inscrit sur leur passeport ; depuis 2018, une taxe de 100 dollars (91,5 euros) est incluse dans le prix des billets d'avion des visiteurs étrangers ; depuis 2020, les crèmes solaires nocives pour les coraux sont interdites ; le 22 janvier 2024, les Palaos ont été le premier État au monde à ratifier le traité international de protection de la haute mer négocié sous l'égide des Nations unies.

3



La réserve naturelle marine (*Marine Sanctuary*) des Palaos, qui apparaît en bleu clair sur la carte, est aujourd'hui remise en question

Surtout, les Palaos ont décidé, à compter du début de l'année 2020, que 80% de leur ZEE formerait désormais une **réserve naturelle marine**, préservée de toute activité de pêche ou extractive.

La délégation du groupe d'amitié a rappelé que la France accueillerait à Nice, en juin 2025, la **Conférence des Nations unies sur les Océans**, organisée conjointement avec le Costa-Rica ; elle a formé le vœu que les États du Pacifique insulaire soient représentés au plus haut niveau. Le Président des Palaos a souligné la convergence de vues avec la

France concernant l'opposition à l'exploitation minière des grands fonds marins.

C – Vers une exploitation durable des ressources halieutiques

La délégation a observé toutefois que le débat reste animé concernant **l'équilibre à trouver entre protection et valorisation des océans**.

Aux EFM, la vente de **licences de pêche** est une source de revenus majeure pour l'Etat (entre 65 et 70 millions de dollars de recettes annuelles, soit environ la moitié du budget). Basée à Pohnpei, la Commission des pêches du Pacifique occidental et central, qui rassemble 41 États ou territoires, veille à la gestion durable des ressources, notamment du thon.

Aux Palaos, un projet de loi a été déposé tendant à ramener la superficie de la réserve naturelle marine à 50% de la ZEE afin de développer la pêche. La population paluane paraît divisée sur ce sujet, qui est l'un des principaux thèmes en discussion dans la perspective des élections de novembre 2024. Le développement de **l'aquaculture**, notamment pour l'élevage du chano, prisé aux Philippines et à Taiwan, est également recherché.



Dans le Centre national pour l'aquaculture des Palaos, des bassins accueillent les alevins ou les concombres de mer à différents stades de leur croissance

A l'échelle régionale, l'initiative « **Unlocking Blue Pacific Prosperity** »², lancée en 2023, bénéficie du soutien d'une trentaine d'États. Elle vise à rassembler les États et territoires du Pacifique, leurs partenaires étrangers, les ONG et des fondations philanthropiques, avec l'objectif de réunir 500 millions de dollars (456,7 millions d'euros) d'ici à 2030. Ces fonds financeraient une gestion durable des océans permettant de garantir la sécurité alimentaire, la santé et la

² Que l'on pourrait traduire par « Libérer le potentiel de croissance du continent bleu ».

résilience face au changement climatique ; 30 % de la surface océanique, soit plus d'un milliard d'hectares, serait protégé. L'initiative a déjà bénéficié d'une contribution de 100 millions de dollars (91,5 millions d'euros) de *Earth Fund* de Jeff Bezos, fondateur d'Amazon. La prochaine Conférence sur les océans devrait fournir l'occasion de faire connaître l'initiative et de sécuriser des financements supplémentaires.

III. Entre traditions et ouverture au monde

L'influence du mode de vie américain coexiste avec le maintien de traditions vivaces.

A – Démocratie et chefs traditionnels

Les institutions des Palaos comme des EFM s'inspirent du **système présidentiel américain**, avec toutefois quelques différences notables : le président et le vice-président sont élus séparément et peuvent donc être de bords politiques opposés ; le Congrès des EFM est un parlement monocaméral, composé de 14 sénateurs, ce qui est inhabituel dans un Etat fédéral.



En paluan, le Parlement bicaméral porte le nom poétique d'Olbiil Era Kelulau ou « Chambre des décisions murmurées ».

En parallèle, demeurent des **chefs traditionnels** à l'influence notable, notamment au niveau local. Les parlementaires micronésiens ont confié aux membres de la délégation qu'un candidat avait peu de chances d'être élu sans le soutien du chef du clan... Aux Palaos, les chefferies s'inscrivent dans une structure hiérarchisée, qui a son pendant féminin. La délégation a ainsi rencontré la *Bilung* (chefe traditionnelle) Gloria G. Salii, qui

occupe le plus haut rang dans cette hiérarchie coutumière.

Dans ces sociétés matrilineaires, la place des femmes reste contrastée : si elles sont propriétaires des terres et jouent un rôle dans la désignation des chefs traditionnels, elles demeurent peu nombreuses à exercer des mandats électifs.



Chaque année, la Bilung organise une Conférence des femmes, consacrée en 2024 au thème « mode de vie et santé », qui aboutit régulièrement à des propositions de réforme reprises par le législateur

B – Les défis du développement

Sur le plan économique, les Palaos sont dans une situation plus favorable puisque la Banque mondiale (BM) les classe dans la catégorie des pays à revenus élevés, alors que les EFM appartiennent à la tranche inférieure des pays à revenus intermédiaires.

Les deux pays n'en sont pas moins confrontés à des **contraintes structurelles** similaires : étroitesse du marché intérieur (18 000 habitants aux Palaos, 110 000 dans les EFM), isolement géographique, manque d'infrastructures.

Pour mieux appréhender la réalité de terrain, la délégation s'est rendue dans l'État de Chuuk, qui rassemble à lui seul la moitié de la population des EFM. Les transports y restent peu développés : certaines îles ne sont reliées à la capitale régionale, Weno, qu'une fois par mois ou par quinzaine ; la compagnie *United Airlines* dispose d'un quasi-monopole pour les liaisons aériennes et pratique des tarifs élevés ; le réseau routier est modeste. Sur l'île de Tonoas, le réseau d'électricité a été achevé il y a seulement deux ans.

L'entreprise publique *Chuuk Public Utility Corporation* (CPUC) travaille à l'**électrification** du territoire avec l'objectif que la totalité de la population ait accès à l'électricité en 2030,

contre seulement 30 % aujourd'hui. La CPUC construit également un réseau d'eau afin que tous les habitants de Weno aient accès à l'eau courante en 2028 (contre 15 % aujourd'hui) et qu'ils ne soient plus dépendants des puits et de la récupération des eaux pluviales.

Aux Palaos comme dans les EFM, une grande partie de la population conserve un mode de vie simple, reposant sur la pêche et l'agriculture vivrière, et dispose de très peu de revenus monétaires. Les emplois salariés se trouvent principalement dans le secteur public et dans le secteur du tourisme.

Le développement du tourisme pâtit cependant de l'éloignement de ces îles et reste tributaire d'une activité principale : la plongée sous-marine (pour admirer les récifs coralliens aux Palaos et les épaves des navires coulés pendant la Seconde guerre mondiale à Chuuk). La création aux Palaos d'un ministère regroupant tourisme, culture et développement vise précisément à **diversifier l'offre touristique** en mettant en valeur les traditions des communautés locales.

La valorisation du patrimoine est un domaine dans lequel la France dispose d'une réelle expertise, qui pourrait ouvrir un nouveau champ de coopération. Notre pays a déjà accompagné les EFM pour l'inscription au patrimoine mondial de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) du site mégalithique de Nan Madol, obtenue en 2016.



Le directeur de la CPUC, M. Kembo Mida, a présenté à la délégation les équipements en cours d'installation à Tonoas pour l'approvisionnement en eau de la population.

C – Solidarités locales et internationales

Les mécanismes d'assurance sociale étant peu développés, la solidarité repose principalement sur la famille élargie et sur le clan.

Aux Palaos, il est d'usage de donner de l'argent lors des funérailles, pour couvrir les frais d'obsèques mais aussi pour constituer un capital versé au conjoint survivant et aux enfants. Le mariage et la naissance d'un enfant s'accompagnent également de nombreux cadeaux. L'entraide prévaut aussi en matière de logement : lorsque l'on reçoit des invités pour célébrer son emménagement, ces derniers contribuent financièrement, ce qui peut permettre de couvrir 20 % à 30 % des frais de construction.

Cette solidarité de proximité ne saurait faire oublier néanmoins un autre phénomène marquant : une forte **émigration**³, principalement vers les États-Unis, et l'envoi de fonds aux proches restés au pays.

Ces départs peuvent s'expliquer par la volonté de certains jeunes de trouver plus de liberté en échappant aux contraintes de la société

traditionnelle. Ils résultent aussi des écarts de niveaux de vie : comme le Président Whipps l'a indiqué à la délégation, un enseignant en poste à Guam gagne trois fois plus que s'il exerçait aux Palaos, une infirmière six fois plus. De plus, beaucoup de jeunes ne reviennent pas après être partis étudier à l'étranger.

Cette « fuite des cerveaux » et des forces vives a des effets ambivalents : elle favorise, dans l'immédiat, des transferts financiers qui améliorent le niveau de vie des populations, mais elle pèse aussi à plus long terme sur le potentiel de développement. C'est pourquoi le gouvernement paluan réfléchit à la mise en place d'aides financières incitatives au retour des expatriés.

*

Dans le Pacifique, la France est beaucoup plus présente, pour des raisons historiques, dans les aires mélanésienne et polynésienne. Elle gagnerait à renforcer ses liens avec les pays de la région micronésienne, dans lesquels le groupe d'amitié s'est efforcé de poser de premiers jalons.

Composition de la délégation du groupe d'amitié France-Vanuatu-Iles du Pacifique



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



M. Guy BENAROCHE
Vice-président du groupe d'amitié
Sénateur des Bouches-du-Rhône
(Écologiste-Solidarités et
Territoires)



Mme Annick JACQUEMET
Membre du groupe d'amitié
Sénatrice du Doubs
(Union centriste)

Composition du groupe d'amitié : https://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_651.html

³ On estime à 60 000 le nombre de Micronésiens vivant à l'étranger et à 2600 le nombre de Paluans.