

OBSERVATIONS SUR LA SITUATION POLITIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE AU TRAVERS DE QUELQUES PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE ÉNONCÉS PAR LE PNUD 1997 ET LE *PACIFIC PLAN* 2006-15

*Dr Yves-Louis Sage**

Since 2004, the political situation in French Polynesia has been marked by chronic instability. Waves of electoral reform initiatives undertaken by the government in order to improve political life have not been successful. This is not surprising since these reforms have been adopted without appropriate consultations with the population and often against the wishes of the local assembly. As a result, these reforms have in fact accentuated the problems they were supposed to resolve. This situation, criticised by a large majority of Polynesian voters, is the result of the violation by the principal political actors in French Polynesia of the principles of good governance developed by the United Nations Development Programme in 1997 and by the Pacific Islands Forum in the Pacific Plan 2006-15. Yet, these are not unsolvable problems should the political actors show the will to tackle them efficiently.

* Maître de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie française; Teaching Fellow, Dispute Resolution Centre, Massey University; Directeur du Département "Droit/économie-gestion" à l'Université de la Polynésie française. Ces quelques développements représentent la version française de la communication faite les 19-23 janvier 2009 au cours du "Seminar on New Approaches to Governance and Economic Self-Reliance in Pacific Islands" organisé par l'East-West Center à Hawaï. Ils portent aussi l'amicale gratitude de l'auteur envers le Professeur Anthony Angelo pour le passionnant dialogue sur divers aspects du droit applicable dans la région du Pacifique anglophone qu'il a bien voulu initier avec lui, il y a plus de vingt années maintenant, tant à la Faculté de droit de la Victoria University of Wellington que sous l'égide de la New Zealand Association for Comparative Law. Si cet article présente quelque intérêt pour le lecteur, le mérite lui en revient donc tout autant.

I INTRODUCTION: QUELQUES POINTS DE REPERE CHRONOLOGIQUES SUR LA CRISE POLITIQUE POLYNESIENNE¹

Pour organiser le retour à la stabilité institutionnelle en Polynésie française qui faisait défaut depuis 2004², l'article 3 de la Loi du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française³ a modifié les dispositions de l'article 105 de la Loi statutaire du 27 février 2004⁴.

Conçu pour permettre de dégager une majorité claire au sein de l'Assemblée territoriale de Polynésie française, il devait rapidement s'avérer que le nouveau système électoral établi par la loi organique du 21 février 2007⁵ n'était pas à la hauteur des attentes de ses concepteurs, obligeant ainsi le nouveau gouvernement français à soumettre au vote du Parlement une série d'amendements à ce statut.

Depuis l'adoption de la Loi du 7 décembre 2007, un candidat doit obtenir au premier tour plus de 50% du vote dans sa circonscription pour être élu à l'Assemblée territoriale de Polynésie française. A défaut, chaque candidat qui au premier tour aura recueilli au moins 12,5% des voix ou, à défaut, les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix dans leur circonscription, pourront participer au second tour des élections où une simple majorité sera suffisante pour l'emporter.

-
- 1 La relation des événements politiques s'arrête au 31 mars 2009.
 - 2 Sur la genèse des événements, voir notamment Alain Moyrand et Antonino Troianiello "Aspects juridiques de la crise politique polynésienne" (2005) 11 RJP 1; Emmanuel-Pie Guiselin "Du premier au second Gouvernement Temaru: Une année de crise politique et institutionnelle" (2006) 12 RJP 1; Bernard Gille "Libres propos sur les modèles politiques et économiques des relations franco-tahitiennes" (2005) 11 RJP 15. Pour une analyse plus récente, voir Pascal Jan "Motion de censure en Polynésie: gvt renversé" (14 décembre 2006) *Droitpublic.net* www.droitpublic.net (consulté le 30 décembre 2008).
 - 3 Loi organique No 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française [2007] Journal officiel de la République française (JORF) 8 décembre 2007 www.vie-publique.fr (consulté le 30 décembre 2008).
 - 4 Loi organique No 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française [2004] JORF 28 février 2004 www.vie-publique.fr (consulté le 30 décembre 2008). Sur le statut de 2004, voir Tony Angelo et Yves-Louis Sage "The 2004 Status of French Polynesia after the Constitutional Amendment of 28 March 2003 and the Organic Law of 27 February 2004" in Pascal Gourdon (dir) *L'Autonomie en Polynésie Française* (RJP Hors Série Volume IV, ALCPP, Papeete, 2005) 111.
 - 5 Loi organique No 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer [2007] JORF 22 février 2007 www.vie-publique.fr (consulté le 30 décembre 2008). Sur la réforme statutaire 2007 et le nouveau système électoral qu'elle institue, voir notamment Yves-louis Sage "La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la Loi du 22 février 2007: commentaires à l'aune du droit électoral comparé" (2007) 13 RJP 25.

Des élections générales se sont tenues en janvier et février 2008. Trois formations politiques principales, toutes dirigées par d'anciens présidents de la Polynésie française, se sont présentées aux suffrages des électeurs polynésiens: une coalition indépendantiste, l'Union pour la démocratie (UPLD) menée par Monsieur Oscar Temaru, et deux partis autonomistes, le *Tahoera'a Huiraatira* de Monsieur Gaston Flosse, et une nouvelle coalition, créée pour la circonstance, *To Tatou Ai'a* menée par Monsieur Gaston Tong Sang.

Les résultats du premier tour donnèrent au parti de Monsieur Tong Sang 36% des suffrages et 33% à celui de Monsieur Temaru, le parti de Monsieur Flosse arrivant en troisième position uniquement⁶. Lors du second tour qui s'est tenu le 10 février 2008, le parti de Monsieur Tong Sang obtenait 44,87% des suffrages, soit 27 des 57 sièges disponibles au sein de l'Assemblée territoriale. Suivaient ensuite le parti de Monsieur Temaru avec 38,26%, soit 20 sièges, et enfin celui de Monsieur Flosse avec 16,88%, soit 10 sièges.

Un peu plus tard et de manière quelque peu surprenante pour l'électorat traditionnel de chacune des formations politiques concernées, une alliance fut nouée entre les partisans de Messieurs Flosse et Temaru sous le nom de l'Union pour le développement, la stabilité et la paix (UDSP). Cette nouvelle coalition devait permettre à l'Assemblée territoriale d'élire Monsieur Flosse Président de la Polynésie⁷, le 23 février 2008, puis un peu plus tard, le 1^{er} mars 2008, Monsieur Temaru Président de l'Assemblée territoriale de Polynésie française.

Le 15 avril 2008, une motion de défiance était toutefois déposée à l'encontre du gouvernement de Monsieur Flosse, permettant ainsi à Monsieur Tong Sang d'accéder à la présidence du gouvernement. La majorité dont disposait Monsieur Tong Sang à l'Assemblée territoriale oscillait entre 27 et 29 sièges. Il suffisait donc d'un ou de deux représentants de l'Assemblée pour faire basculer la majorité. De surcroît, les élections sénatoriales tenues en Polynésie française le 21 septembre 2008 avaient vu la nette victoire⁸ de Messieurs Flosse et Richard Tuheiava, tous deux alliés au sein de l'UDSP, sur Monsieur Tong Sang et Madame Béatrice Vernaudo⁹.

6 En effet, pour la première fois depuis 1993 le *Tahoera'a Huiraatira* n'a pas réussi à gagner les élections territoriales dès le premier tour. Le 31 janvier 2008, Monsieur Gaston Flosse endossait l'entière responsabilité des mauvais résultats électoraux enregistrés par son parti politique.

7 Le gouvernement qui s'est formé comprenait cinq membres du parti de Monsieur Gaston Flosse et 10 membres du parti de Monsieur Oscar Temaru. La coalition de Monsieur Gaston Tong Sang, qui en dépit de ses bons résultats électoraux n'avait pas obtenu une majorité simple, devait être exclue de la formation du nouveau gouvernement.

8 En dépit du soutien officiel de l'Union pour une meilleure Polynésie, qui considérait que la manière et les conditions dans lesquelles Monsieur Gaston Flosse (pourtant l'un de ses membres fondateurs) avait à nouveau reconquis le pouvoir, étaient "contre nature".

9 A la suite de ces élections, certains membres de la coalition politique actuellement au pouvoir ont même un temps envisagé l'éventualité du dépôt d'une motion de défiance à l'encontre du gouvernement de Monsieur Gaston Tong Sang. Voir notamment les déclarations de Monsieur Jean-Christophe Buisson, Président du

Enfin, le départ le 11 décembre 2008 de l'un des membres de la coalition *To Tatou Ai'a* devait contraindre Monsieur Tong Sang à publiquement déclarer qu'il ne disposait plus véritablement de majorité et quelques jours plus tard, après avoir rencontré Messieurs Flosse et Temaru, il n'excluait pas l'éventualité d'une dissolution de l'Assemblée territoriale et l'organisation de nouvelles élections¹⁰.

Messieurs Flosse, Temaru et Tong Sang se sont rencontrés pour trouver un *modus vivendi* acceptable pour tous les principaux partis politiques, à commencer pour le budget qui aurait dû être voté avant la fin décembre 2008. Toutes tentatives d'accord s'étant néanmoins soldées par des échecs, Messieurs Flosse et Temaru (unis pour la circonstance) et Monsieur Tong Sang s'accusant réciproquement de faire échouer les pourparlers, le 23 janvier 2009, Monsieur Jean-Christophe Bouissou, Président du parti *Rautahi*, entamait alors des négociations avec l'UDSP pour construire une majorité élargie supérieure à 31 élus (28 UDSP et 3 *Rautahi*) et rencontrait Messieurs Flosse et Temaru¹¹.

Le 4 février 2009, une motion de défiance devait être déposée à l'encontre du gouvernement de Monsieur Tong Sang¹². Le 7 février 2009, ce dernier annonçait sa démission ainsi que celle de son gouvernement¹³. Le 11 février 2009, Monsieur Temaru était élu Président de la Polynésie française par 37 voix¹⁴. Finalement, le 12 février 2009, Monsieur Edouard Fritch était élu Président de l'Assemblée territoriale de Polynésie française¹⁵.

II PARTIS PRIS CONCEPTUELS ET REDACTIONNELS

On s'accorde volontiers à reconnaître que l'instabilité politique chronique qui affecte la Polynésie s'explique en grande partie par le "nomadisme politique" d'une minorité de la classe

groupe *Te Tatou Ai'a* à l'Assemblée territoriale de Polynésie française, qui a reconnu le 26 septembre 2008 que la coalition qu'il dirigeait n'avait plus de majorité.

- 10 Yan Roy "Sans solution, la dissolution ressort du chapeau" (20 décembre 2008) *La Dépêche de Tahiti* Papeete www.ladepeche.pf (consulté le 30 janvier 2009). Offre qui devait cependant être rejetée par l'opposition qui demanda la démission immédiate de Monsieur Tong Sang.
- 11 Yan Roy "Une nouvelle majorité sur les rails" (24 janvier 2009) *La Dépêche de Tahiti* Papeete www.ladepeche.pf (consulté le 6 mars 2009).
- 12 "Motion de défiance en Polynésie" (5 février 2009) *Le Figaro* www.lefigaro.fr (consulté le 6 mars 2009).
- 13 "Démission du président polynésien Tong Sang" (7 février 2009) *Le Monde* www.lemonde.fr (consulté le 6 mars 2009).
- 14 "Ce qu'il faut retenir de l'élection d'Oscar Temaru" (12 février 2009) *La Dépêche de Tahiti* Papeete www.ladepeche.pf (consulté le 6 mars 2009); "Election du président de la Polynésie française le 11 février 2009" (11 février 2009) www.assemblee.pf (consulté le 31 mars 2009).
- 15 "Edouard Fritch élu président de l'Assemblée" (12 février 2009) www.assemblee.pf (consulté le 31 mars 2009).

politique locale qui, au gré des alliances qu'elle noue périodiquement, recherche principalement à satisfaire ses intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général¹⁶.

Cependant, la réalité est un peu plus complexe. En effet, dans ce contexte troublé, le rôle et les positions successives de l'État français, redevenu ces deux dernières années un participant très actif du jeu politique polynésien¹⁷, ne sont pas davantage exempts de critiques au point que l'action de l'Etat rend souvent difficile de distinguer clairement les causes des conséquences du phénomène d'instabilité aujourd'hui dénoncé.

Ainsi, pour ne s'en tenir qu'au seul régime électoral polynésien, on se souviendra que les réformes successives entreprises par le gouvernement central ont été instaurées sans véritable concertation préalable des élus locaux ou encore sans tenir compte de l'avis exprimé par l'Assemblée territoriale.

Pour le juriste, ces événements sont aussi révélateurs d'un autre dysfonctionnement, plus général, à savoir l'absence de respect des règles de bonne gouvernance par la quasi-totalité des acteurs politiques concernés, qu'ils soient polynésiens ou représentants de l'exécutif ou du législatif français. Tel sera l'objet des brefs développements qui suivront.

En guise d'avertissement, on prendra soin de rappeler la difficulté qui s'attache à définir précisément le mot "gouvernance". Si l'on s'accorde sur son origine, il vient du grec *kybenan* ou *kybernetes* signifiant "conduire, piloter"¹⁸, là s'arrête toutefois le consensus. En effet, la première utilisation métaphorique faite par Platon pour décrire l'action de gouverner les hommes s'est graduellement modifiée¹⁹ pour n'être plus considérée aujourd'hui que comme un "terme-valise"²⁰ aux contours flous.

Ce sentiment d'approximation s'amplifiera lorsqu'on s'hasardera à vouloir proposer une définition du concept de "bonne gouvernance", lequel est également de nature multiforme²¹

16 Le phénomène du "nomadisme politique" polynésien dénoncé tant par les journalistes que par les plus hauts responsables de la classe politique locale n'est guère nouveau, mais il s'est singulièrement amplifié depuis 2004. Sur la genèse de cette expression, voir Sage, précité n 5, 33-34.

17 Depuis l'élection de Monsieur Nicolas Sarkozy à la présidence de la République Française. Notamment en apportant un support très appuyé en faveur de la majorité de Monsieur Tong Sang par exemple.

18 James N Rosenau *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge University Press, Cambridge, 1997) 146.

19 Sur l'histoire du terme, voir Marc Delplanque *Gouvernance globale. Gouvernement du monde* (Editions Bénévent, Nice, 2004) 114-118.

20 Jean-Pierre Gaudin *Pourquoi la gouvernance* (Editions Les Presses de Sciences Po, Paris, 2002) 9.

21 Voir Pascal Lamy "La gouvernance, utopie ou chimère?" [2005] *Etudes* (tome 402 No 2) 153; Annick Osmont "La 'gouvernance': concept mou, politique ferme" [1998] *Les Annales de la recherche urbaine* (No 80-81, décembre 1998) 18.

puisqu'il relève tout à la fois de l'économie, du politique, du droit et du développement durable²². Il n'est donc guère surprenant de trouver autant de définitions de cette notion que de domaines dans lesquels elle est censée trouver application.

Dans cet environnement incertain, seul le recours à quelques partis pris nous permettra de tenter de proposer au lecteur une grille d'analyse que l'on veut croire suffisamment cohérente²³. Le premier d'entre eux, de nature conceptuelle et qui formera le fil conducteur de notre propos, sera de prendre uniquement et alternativement appui sur quelques principes dégagés par le Programme des Nations Unies pour le Développement en 1997 (PNUD 1997)²⁴ et par le *Pacific Plan* ou Plan Pacifique 2006-15²⁵. Toujours sur le plan conceptuel, on admettra également comme méthode d'analyse *a priori* qu'en matière de "bonne gouvernance" ces deux documents témoignent de l'existence formelle d'une série de similitudes issues des plus petits communs dénominateurs qui, dans ce domaine, sont généralement acceptés par tous. Le troisième parti pris, rédactionnel cette fois, sera de limiter nos observations à la seule sphère politique et institutionnelle au travers de quelques exemples sélectionnés pour illustrer les manquements relevés.

III DE QUELQUES PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE

A Principes Enoncés par le PNUD 1997

Parmi les différentes composantes du concept de bonne gouvernance²⁶ tel qu'il est défini par le PNUD 1997, seules cinq d'entre elles retiendront notre attention²⁷, à savoir les principes de

22 Voir en général Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme (dir) *La gouvernance: un concept et ses applications* (Khartala-Ceri, Paris, 2005). Pour une illustration des rapports entre les règles de gouvernance politique et économique en Polynésie française, voir A Moyrand and B Poirine "Insularity and Governance: The Case of French Polynesia" (2001) 1 *Public Organization Review* 193. Voir également Sir Kenneth Keith "Governance, Sovereignty and Globalisation" (1998) 4 *RJP* 477.

23 Pris dans le sens de choix préalables et non pas d'opinions préconçues. Tout en reconnaissant volontiers les conséquences au caractère parfois insuffisant découlant des contraintes inhérentes à ces limites imposées.

24 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) *Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997* (Editions Economica, Paris, 1997).

25 Dans cet article, toute référence aux documents émanant du Forum des Iles du Pacifique sera faite à la version originale anglaise: Pacific Islands Forum Secretariat "The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration" (Pacific Islands Forum, Suva, 2005) [*Pacific Plan*]. Les documents du Forum sont disponibles en ligne au site www.forumsec.org.

26 Les principes de bonne gouvernance du PNUD sont au nombre de sept: participation; primauté du droit; capacité d'ajustement; orientation du consensus; équité; responsabilité; vision stratégique.

27 Classification empruntée à John Graham, Bruce Amos et Tim Plumptre *Principes de bonne gouvernance au 21^e siècle* (Précis de politique No 15, Institut sur la gouvernance, Ottawa, 2003) 4. D'autres classifications sont envisageables, mais dans l'ensemble elles reprennent toutes sous une forme ou une autre les mêmes grandes catégories. Par exemple, la Commission européenne a retenu les cinq catégories suivantes: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Voir Commission des Communautés

légitimité et de représentation, de vision stratégique, d'efficacité et de capacité d'ajustement, de responsabilité et de transparence et d'équité et de primauté du droit.

1 Légitimité et représentation populaire

Ce principe exige que tous les citoyens puissent par leurs suffrages être en mesure de librement participer au processus de conception et de mise en œuvre des politiques au travers d'institutions légitimes qui les représentent. Ce principe n'est en fait que le corollaire de la liberté d'association et d'expression et la traduction de la capacité des citoyens à apporter une participation constructive au processus démocratique. Il doit reposer sur la prise en compte d'intérêts divergents afin d'obtenir le plus large consensus sur ce qui devra former l'intérêt général.

2 Vision stratégique

Ce principe repose sur la capacité des gouvernants à imprimer à leurs actions une direction politique cohérente accompagnée d'une prise de responsabilité. Cet objectif s'inscrit à la fois dans la durée et dans l'ouverture à la diversité des idées par la prise en considération des contextes historiques, culturels et sociaux sans lesquels aucun développement durable ne peut être envisagé.

3 Efficacité et capacité d'ajustement

Ce principe se formalise d'une part par une capacité d'adaptation des institutions et des règles applicables qui doivent répondre aux besoins du plus grand nombre, et d'autre part par des mécanismes et des institutions susceptibles de produire des résultats conformes aux aspirations et aux besoins de la population tout en leur assurant la meilleure utilisation des ressources disponibles. En d'autres termes, les gouvernants doivent être efficaces et intervenir à bon escient. Ils doivent obtenir les résultats attendus à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure, là où elle existe²⁸.

4 Responsabilité et transparence

Quant au principe de responsabilité et de transparence, il exige des membres du gouvernement ainsi que des acteurs économiques des secteurs privé et public de pouvoir être tenus responsables de leurs actes tant envers la population que les institutions qui la représentent. La transparence est assurée par un libre accès à l'information, garanti par un ensemble de règles et par des mécanismes permettant de sanctionner leurs manquements. Cette notion implique également une définition du rôle de chaque intervenant politique dans le processus d'élaboration des textes de loi et dans leur mise en œuvre.

européennes "Gouvernance européenne. Un livre blanc" (COM(2001) 428 final, Bruxelles, 25 juillet 2001) 12.

28 Commission des Communautés européennes, précité n 27, 12.

5 *Équité et primauté du droit*

Enfin, le principe d'équité et de primauté du droit veut que toute personne ait la possibilité d'améliorer ou de conserver son mode de vie, la règle de droit devant être la même pour tous et appliquée de manière impartiale.

B Principes Énoncés par le Forum des Îles du Pacifique

Le Forum des Îles du Pacifique (Forum) trouve son origine dans une réponse politique commune apportée en 1971 par les dirigeants de cinq petits États insulaires du Pacifique Sud²⁹ nouvellement indépendants, à leurs préoccupations communes et au mécontentement lié aux contraintes et aux difficultés rencontrées par ces États dans le cadre des discussions politiques avec la Commission du Pacifique Sud, seule organisation régionale mise en place par les pouvoirs coloniaux du Pacifique. Le Premier ministre des Fidji, Ratu Sir Kamisese Mara, et les participants de la première réunion du Forum avaient alors souhaité que le développement commun du Pacifique s'opère dans le cadre d'une approche qui prenne en compte l'ensemble des valeurs communes de tous les pays insulaires de cette région³⁰.

Cette approche fut alors appelée la *Pacific Way*, notion qui est aujourd'hui largement répandue dans le Pacifique Sud³¹. Transposition pratique d'un modèle de bonne gouvernance adapté aux spécificités institutionnelles et sociales des petits États insulaires du Pacifique Sud, la *Pacific Way* exprime à la fois une référence à un mode de vie traditionnel en vigueur dans le Pacifique Sud et

29 Fidji, Tonga, Samoa, Îles Cook et Nauru. Voir South Pacific Forum "Joint Final Communiqué" (South Pacific Forum, Wellington, 5-7 August 1971). Sur le processus d'accession à l'indépendance de ces États, voir notamment Yves-Louis Sage "Émergence et évolution du droit dans les petits États insulaires du Pacifique Sud anglophone" in Stephen Levine, Anna Powles et Yves-Louis Sage (dir) *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards a New Consensus* (RJP Numéro Hors Série I, ALCPP, Papeete, 2001) 23.

30 En 1970, Ratu Sir Kamisese Mara lança à la tribune des Nations Unies cette formule symbolisant la nouvelle conscience collective dans le Pacifique: Ratu Sir Kamisese Mara *The Pacific Way. A Memoir* (University of Hawaii Press, Honolulu, 1997) 237-241. Toutefois, certains pensent que c'est Sir Albert Henry, ancien Premier Ministre des Cook, qui est à l'origine du concept.

31 La *Pacific Way* (ou "Voie Pacifique") désigne la capacité des petits États insulaires du Pacifique "à travailler ensemble et à résoudre leurs problèmes par la voie consensuelle, apanage des sociétés traditionnelles d'Océanie": Alberto Costi et Neil Boister "Régionalisation du Droit Pénal International dans le Pacifique: Enjeux et Perspectives" in Neil Boister et Alberto Costi (dir) *Droit pénal international dans le Pacifique: tentatives d'harmonisation régionale/Regionalising International Criminal Law in the Pacific* (NZACL/, ALCPP, Wellington, 2006) 1, 1. Pour une éventuelle transposition en Polynésie française du concept de la *Pacific Way*, voir Yves-Louis Sage "La méthode de codification à droit constant: sa mise en œuvre dans l'élaboration du nouveau code de commerce et ses conséquences sur le droit applicable en Polynésie française" (2002) 8 RJP 153, 177 note 126.

une aspiration à la prise en compte et à la reconnaissance de ces valeurs par le reste de la communauté internationale³².

Pour la doctrine³³, ce concept regroupe les principaux éléments suivants:

- une organisation souple privilégiant l'oralité par rapport à l'écrit et favorisant le compromis;
- une participation importante de la population au processus décisionnel, qui encourage la prise en compte de l'intérêt commun plutôt qu'individuel grâce au rôle joué par les réseaux familiaux fortement développés, renforçant un sentiment de coopération et d'entraide;
- une forte influence de la religion chrétienne;
- le sentiment encore fortement répandu dans les petits Etats insulaires du Pacifique de la primauté de la notion de propriété collective;
- un mode de vie qui accorde une grande importance aux relations sociales et à la recherche d'une certaine qualité de vie.

S'agissant plus particulièrement des règles de bonne gouvernance, leurs modalités de mise en œuvre ont été précisées par étapes successives par le Forum au travers de multiples initiatives³⁴. La plus importante d'entre elles est sans aucun doute le *Pacific Plan 2006-15*³⁵, qui fixe parmi les principaux objectifs poursuivis, le respect des règles de bonne gouvernance.

En fait, l'idée n'est guère nouvelle. Elle est en effet déjà évoquée au sein du Forum dès 1995³⁶. Elle sera reprise ensuite par les ministres des finances³⁷. Elle sera réaffirmée lors des sommets annuels de 1997³⁸, 2000³⁹ et 2003⁴⁰.

32 Pour une application de ce concept à Fidji et aux Iles Solomon, notamment au regard des crises que ces pays traversent actuellement, voir Gerard A Finin and Terence A Wesley-Smith *Coups, Conflicts, and Crises: The New Pacific Way?* (East-West Center Working Papers, Pacific Island Development Series, No 13, Honolulu, 2000).

33 Voir notamment Ron Crocombe *The Pacific Way: An Emerging Identity* (Lotu Pasifica, Suva, 1976); Jim Rolfe "The Pacific Way: Where 'Non-Traditional' is the Norm" (2000) 5 *International Negotiation* 427.

34 Sur la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance dans les pays du Commonwealth, voir Sam Agere *Promoting Good Governance, Principles, Practices and Perspectives* (Commonwealth Secretariat, Management and Training Services Division, London, 2000) 1.

35 Sur le *Pacific Plan*, voir Kennedy Graham (ed) *Models of Regional Governance for the Pacific: Sovereignty and the Future Architecture of Regionalism* (Canterbury University Press, Christchurch, 2008), et en particulier les contributions d'Anthony Angelo "The UN Charter and Regional Security: Is the PIF a Regional Organisation?" (ibid, 61), Shennia Spillane "The Pacific Plan 2006-15: Legal Implications for Regionalism" (ibid, 72) et Graham Hassall "Good Governance and Political Development: Can Existing Concepts and Institutions Deliver Security?" (ibid, 161).

36 South Pacific Forum "South Pacific Forum Vision Statement" (Annex 2 to the Twenty-Sixth South Pacific Forum Communiqué, Madang, 13-15 September 1995).

Dans l'énoncé des points clefs de ces différentes déclarations figuraient ainsi les éléments fondateurs devant permettre l'instauration dans les Etats membres du Forum d'un système de bonne gouvernance. Cette énumération était de plus doublée d'un engagement solennel pris par les différents signataires de promouvoir et mettre en œuvre cette notion de bonne gouvernance. C'est ainsi qu'en 2005, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les membres du Forum ont rappelé à la lumière des résultats déjà obtenus, les quatre objectifs poursuivis du *Pacific Plan* 2006-15 dont le nécessaire respect des règles de bonne gouvernance⁴¹.

Schématiquement, ces règles de bonne gouvernance s'articulent autour d'une définition extensive du concept et établissent un lien étroit entre la notion de transparence en matière politique et institutionnelle et les obligations incombant aux responsables politiques. Ceux-ci doivent être des administrateurs consciencieux pleinement responsables de leurs actes⁴² et prêts à s'engager à développer une stratégie tendant à promouvoir la démocratie participative et l'instauration de systèmes électoraux équitables⁴³.

Plus généralement, ces règles de bonne gouvernance doivent s'insérer selon le *Pacific Plan* dans une perspective de gestion équitable des ressources disponibles, condition préalable de la reconnaissance d'un développement économique durable⁴⁴.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces principes, le Forum a arrêté un plan d'évaluation et de contrôle qui pour la période de 2006 à 2015 doit permettre au moyen d'indicateurs et des mesures transmises à la Banque mondiale, à l'Université du Pacifique Sud et à diverses organisations non-gouvernementales, de vérifier les progrès effectifs du *Pacific Plan*.

37 South Pacific Forum "Forum Eight Principles of Accountability" (Forum Economic Ministers' Meeting, Cairns, 10-11 July 1997).

38 South Pacific Forum "Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation" (Annex 2 to the Twenty-Eighth South Pacific Forum Communiqué, Rarotonga, 17-19 September 1997).

39 Pacific Islands Forum "'Biketawa' Declaration" (Attachment 1 to the Thirty-First Pacific Islands Forum Communiqué, Tarawa, 27-30 October 2000).

40 Pacific Islands Forum "Forum Principles of Good Leadership" (Annex 2 to the Thirty-Fourth Pacific Islands Forum Communiqué, Auckland, 14-16 August 2003).

41 Pacific Islands Forum "Kalibobo Roadmap on the Pacific Plan" (Annex A to the Thirty-Sixth Pacific Islands Forum Communiqué, Madang, 25-27 October 2005) 9.

42 *Pacific Plan*, précité n 25, 2. Ce mouvement devant aussi s'accompagner d'une reconnaissance des droits de l'Homme dans cette région du monde par la ratification de conventions internationales.

43 *Ibid*, 7.

44 *Ibid*, 3.

De plus, les pays membres du Forum sont, sous une forme ou une autre, partie prenante de plusieurs accords de coopération avec des organismes qui s'intéressent plus particulièrement à la région du Pacifique dans la mise en œuvre et le respect des règles de bonne gouvernance.

Les membres du Forum ont également adopté en novembre 2006 la Feuille de route dite de Kalibobo, qui jusqu'à la fin 2009 permettra d'encadrer les actions et initiatives dans huit domaines stratégiques dont la promotion, l'amélioration et la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance politique ou encore le développement de la démocratie participative, en associant les populations aux prises de décision et en instaurant des systèmes électoraux démocratiques.

En marge de ce plan triennal, le Forum a formulé les lignes directrices du développement futur des pays membres⁴⁵, lesquelles se déclinent aussi à partir de la notion de bonne gouvernance. Parmi les neuf principes qui y sont posés, cinq retiendront plus particulièrement notre attention⁴⁶:

- le respect du principe de légalité des systèmes de gouvernement, principe qui comprend notamment le maintien du processus démocratique et des institutions, le respect de la lettre et de l'esprit des lois et le devoir de révélation immédiate par les dirigeants des fraudes, de la corruption et des dysfonctionnements de l'administration;
- le respect des électeurs pour le compte desquels les responsables politiques exercent le pouvoir, ce principe dont le champ d'application reste étendu, recouvrant le bon exercice des fonctions officielles, l'instauration de rapports empreints d'honnêteté entre le peuple et les organes délibérants, la diffusion de l'information sur tout manquement à la loi ou aux règles d'éthique, la volonté de privilégier l'intérêt général plutôt que les intérêts privés et la volonté d'éviter des conflits d'intérêts qui peuvent compromettre un exercice juste et impartial des devoirs publics;
- l'usage approprié et honnête des finances publiques;
- l'implication des politiques dans les tâches qui leur sont confiées;
- le respect de la fonction qui impose aux dirigeants d'interagir avec les citoyens d'une manière transparente et de toujours chercher à renforcer l'intégrité et l'efficacité des collaborateurs du dirigeant.

45 Pacific Islands Forum "Nadi Decisions on the Pacific Plan" (Annex A to the Thirty-Seventh Pacific Islands Forum Communiqué, Nadi, 24-25 October 2006).

46 Ne seront pas évoqués ici le respect des valeurs culturelles, des coutumes et des traditions, le respect de la liberté religieuse, le traitement égalitaire des citoyens, la paix et la sécurité nationale.

IV DE LA TRANSPOSITION PAR LES DIFFERENTS ACTEURS POLITIQUES DE CES PRINCIPES A LA SITUATION POLITIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE: EXEMPLES CHOISIS

A L'Etat Français et ses Relations avec la Polynésie Française

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et la Loi organique du 27 février 2004 devaient profondément modifier l'architecture institutionnelle des territoires français d'outre-mer⁴⁷.

Les collectivités d'outre-mer (COM) présentent des caractéristiques communes qui apparaissent toutes comme des corollaires des dispositions des articles 72-3 et 74 de la Constitution⁴⁸, lesquels forment la pierre angulaire de toutes les constructions institutionnelles pour ces collectivités⁴⁹. Au nombre de cinq, elles sont répertoriées à l'article 72-3 de la Constitution (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin)⁵⁰ et présentent les trois caractéristiques communes suivantes⁵¹:

- leurs assemblées délibératives peuvent exercer des pouvoirs qui relèvent en France du domaine législatif⁵²;
- elles ont un régime juridique commun vis-à-vis de l'Union européenne⁵³;
- chacune d'entre elles dispose conformément à l'article 74 de la Constitution d'un statut qui lui est propre et qui est défini par une loi organique pour chacune d'entre elles⁵⁴.

47 Voir notamment A Moyrand *Droit institutionnel de la Polynésie française* (l'Harmattan, Paris, 2007); Pascal Jan "L'outre-mer français ou la mise en évidence des différents modèles étatiques" in Gourdon, précité n 4, 7; O Gohin et M Joyau "L'évolution institutionnelle de la Polynésie française" [2004] AJDA 1242.

48 Voir annexe.

49 Voir en général Alain Boyer *Le statut constitutionnel des territoires d'outre-mer et l'État unitaire. Contribution à l'étude des articles 74, 75, 76 de la constitution du 4 octobre 1958* (Economica, Paris, 1998); André Oraison "Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigée et complétée par la loi Constitutionnelle du 28 mars 2003" [2003] RFDA 42; O Gohin "L'Outre-mer dans la réforme Constitutionnelle de la décentralisation" [2003] RFDA 678.

50 Mayotte est récemment devenu le 101^{ième} département français: voir "Mayotte: 101^{ème} département français" (30 mars 2009) www.vie-publique.fr (consulté le 31 mars 2009).

51 Gohin, précité n 49.

52 Voir Antonino Troianiello "La loi du pays expression de l'autonomie polynésienne" in Gourdon, précité n 4, 179.

53 Charles-Eric Guadin "Le statut communautaire de la Polynésie française" in Tony Angelo (dir) *Le Pacifique et l'Europe: quelques réflexions à l'occasion du 50^e anniversaire de l'Union Européenne/The Pacific and Europe: The 50th Jubilee of the European Communities* (NZACL/ACLPP, Wellington, 2007) 65. Voir aussi Jacques Ziller "The European Union and the Territorial Scope of European Territories" in Angelo, *ibid*, 51-63.

La Nouvelle-Calédonie est quant à elle, devenue une collectivité *sui generis*⁵⁵.

De prime analyse, ces caractéristiques paraissent s'inscrire dans le domaine d'application des principes d'efficacité et de capacité d'ajustement énoncés par le PNUD 1997, ou du respect du principe de légalité et des systèmes de gouvernement (plus précisément du respect de la lettre et de l'esprit des lois) retenus par le *Pacific Plan*.

En effet, la possibilité de l'octroi d'un statut propre à chaque collectivité d'outre-mer porte la marque d'une capacité d'adaptation des institutions françaises, capacité susceptible de produire des résultats conformes aux aspirations et aux besoins d'une population particulière. De surcroît, un statut propre à chacune de ces communautés devrait permettre la prise en compte de leur diversité, de leurs contextes historiques, culturels et sociaux spécifiques.

L'alinéa 1^{er} de l'article 74 de la Constitution conforte du reste le raisonnement puisqu'il prévoit expressément que les statuts de collectivités d'outre-mer tiennent "compte des intérêts propres à chacune d'elles au sein de la République". De plus, s'agissant de la manière dont les intérêts propres à chacune des communautés d'outre-mer devront être déterminés, le deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution permet d'affirmer que cette prérogative n'appartient pas au gouvernement français⁵⁶. Elle est constitutionnellement dévolue à l'organe délibérant local de chaque collectivité concernée⁵⁷, confortant ainsi la possibilité pour ces communautés de voir leurs spécificités prises en compte. Enfin, l'obligation énoncée au deuxième alinéa de l'article 74 de procéder à la consultation des assemblées de chaque communauté d'outre-mer avant la mise en place d'un nouveau statut les concernant n'a de raison d'être que si le Parlement intègre véritablement ces avis dans la Loi organique statutaire. A défaut, cette consultation se ramènera alors à un simple exercice de style sans portée véritable qui viderait de son sens les principes énoncés par l'article 74.

On peut donc soutenir dans une logique de mise en œuvre des principes de bonne gouvernance que les deux premiers alinéas de cette disposition constitutionnelle consacrent au profit de chacune des collectivités d'outre-mer un droit à la différence institutionnelle.

Un tel droit, s'il est retenu, s'imposera alors au législateur français et le mettra dans l'obligation de prendre en compte les intérêts propres de chacune d'entre elles dans le processus d'élaboration des lois organiques statutaires qui les régiront.

54 Pour la Polynésie en particulier, voir Jean Eric Schoettl "Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision Constitutionnelle de mars 2003" in Gourdon, précité n 4, 65.

55 Conseil D'Etat, affaire Genelle du 13 décembre 2006, discutée par Stéphane Verclytte in [2007] RFDA 18. Voir David Marrani "Principle of indivisibility of the French Republic and the People's Right to Self-Determination: The 'New Caledonia Test'" (2006) 2 Journal of Academic Legal Studies 16.

56 Dont l'appréhension de la notion d'intérêts propres restera nécessairement influencée par une approche volontairement centralisatrice.

57 L'Assemblée territoriale de Polynésie française en l'occurrence pour cette collectivité.

Mais l'affirmation mérite d'être tempérée. En effet, lorsqu'il s'agira d'envisager la mise en œuvre effective des dispositions de l'article 74 de la Constitution, le respect des principes d'efficacité, d'ajustement ou encore d'intégration des contextes historiques et sociaux propres à chaque communauté d'outre-mer trouvera ses limites dans deux situations.

On observera tout d'abord que rien dans la lettre de l'article 74 de la Constitution ne permet d'affirmer que le Parlement français est lié par l'avis des assemblées locales lors du vote des lois organiques statutaires de chaque communauté d'outre-mer.

Ensuite, une fois les intérêts locaux de chaque collectivité déterminés, il restera encore à les transposer dans les lois organiques organisant leurs statuts respectifs. Or, quand bien même on prendrait pour acquise l'obligation de principe faite au législateur français de tenir compte des avis exprimés par les assemblées délibérantes de chaque collectivité d'outre-mer, des interrogations subsisteront. Tel sera le cas lorsqu'il s'agira d'appréhender la manière dont la transposition des avis devra s'opérer dans la loi organique statutaire. Cette transposition devra-t-elle se faire à l'identique par le Parlement français, lequel pourrait alors considérer qu'il y a une atteinte à ses prérogatives? Si la possibilité de modifications parlementaires des avis des assemblées délibérantes locales doit être retenue, n'y a-t-il pas le risque de voir trahis les intérêts propres définis par chaque assemblée délibérante locale? Enfin, existera-t-il un seuil minimum (tolérable?) de prise en compte desdits avis qui permettrait d'affirmer que les intérêts locaux propres à chacune d'entre elles ont bien été pris en compte?

Les réponses à ces questions conditionneront-elles aussi la preuve que le droit à la différence institutionnelle posé tant par l'article 74 de la Constitution que par les principes de bonne gouvernance énoncés par le PNUD 1997 et par le *Pacific Plan* ont bien été respectés par l'Etat français⁵⁸. A cela s'ajoute que pour répondre à ces interrogations, on ne peut s'appuyer sur aucun précédent puisque les statuts antérieurs de la Polynésie française ont tous été précédés d'un avis favorable de l'Assemblée territoriale⁵⁹.

Si l'on s'en tient à la seule séquence des événements qui ont accompagné en décembre 2007 la modification de la Loi statutaire de 2004, on constatera alors que le législateur français s'est affranchi des obligations de bonne gouvernance qui normalement lui incombait. Il suffira ici de rappeler que le projet de loi soumis le 4 octobre 2007 à l'Assemblée territoriale de Polynésie française, tendant à modifier le statut de 2004, fut implacablement rejeté par 80% de ses

58 Sur le devoir d'exemplarité incombant à l'Etat français dans le respect des règles de bonne gouvernance, voir Pierre Calame et André Talmant *L'Etat au cœur: le meccano de la gouvernance* (Editions Desclée de Brouwer, Paris, 1997) 19.

59 On indiquera aussi que lors des débats parlementaires en décembre 2007, les deux députés et le sénateur représentants de la Polynésie française n'ont jamais placé le débat sur le terrain du respect du contenu de l'article 74 de la Constitution.

représentants⁶⁰, seule la formation politique de Monsieur Tong Sang l'ayant accepté sans restrictions ni réserves. Cette très forte majorité d'opposants témoignait d'un manque évident d'adéquation entre les termes du projet de loi gouvernemental et les intérêts de la Polynésie française tels que déterminés par l'Assemblée territoriale. Tout aussi remarquable fût le fait que les membres de l'Assemblée ne se sont pas contentés d'un simple rejet, mais qu'ils aient aussi proposé de multiples solutions alternatives au projet gouvernemental qui leur avait été soumis pour avis.

En toute logique, on aurait donc légitimement pu s'attendre à ce que le Parlement français prenne soin de tirer les conséquences de ce vote majoritairement négatif de l'Assemblée territoriale de Polynésie française et que le texte gouvernemental soit alors amendé. En fait, il n'en a rien été puisque seules quelques modifications mineures inspirées par les avis de l'Assemblée de Polynésie française ont finalement été opérées.

On observera ensuite que la seule référence faite aux dispositions de l'article 74 de la Constitution par le gouvernement français lors de la présentation du projet de loi pour avis à l'Assemblée territoriale, ou encore au Parlement français lors du vote du texte, avait pour objet de le cantonner dans un simple rôle procédural. Ce faisant, le gouvernement central français a pu faire l'économie d'un débat sur la portée véritable de l'article 74 de la Constitution, débat qui s'imposait doublement tant au regard du respect de l'esprit des alinéas 2 et 3 de cette disposition que des règles de bonne gouvernance.

Il est vrai que si tant est que les débats parlementaires aient porté sur ce point, il y a fort à parier que ceux-ci auraient été brefs puisque le projet de loi ayant été proposé par le gouvernement du Président Sarkozy, celui-ci bénéficiait d'une confortable majorité au sein du Parlement français qui d'avance lui garantissait un vote facilement acquis⁶¹. Au surplus, ce ne sont pas les deux députés et le sénateur de la Polynésie française qui auraient pu, à eux seuls, inverser la tendance⁶².

Dans ces circonstances, on peut se demander si d'une manière générale, la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance lors du vote des lois statutaires de la Polynésie française ne restera pas toujours subordonnée au seul bon vouloir de la majorité parlementaire française qui jusqu'à ce jour apparaît surtout disposée à voter quasiment *ne varietur* les projets de lois gouvernementaux.

60 Sur 54 avis émis par l'Assemblée de Polynésie sur le projet de loi qui lui a été soumis, 29 étaient favorables, et 25 défavorables, mais le projet a été rejeté dans sa globalité par 44 voix contre 13.

61 Voir à ce propos les échanges entre les représentants de l'Assemblée Nationale et le Secrétaire d'Etat lors des débats parlementaires: Assemblée nationale "Compte rendu analytique officiel. Séance du jeudi 22 novembre 2007" www.assemblee-nationale.fr (consulté le 6 mars 2009). Si le Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer de l'époque a accepté de se rendre à l'Assemblée territoriale pour présenter le projet gouvernemental, cela devait se révéler être sans effet non seulement sur le vote final de cette Assemblée, mais aussi sur la prise en compte des propositions suggérées par cette dernière, chacun campant finalement sur ses positions initiales.

62 A fortiori, quand plusieurs d'entre eux n'appartiennent pas à la majorité parlementaire comme c'est le cas actuellement.

Dans ce contexte, la décision No 2007-559 DC du 6 décembre 2007 du Conseil constitutionnel devait revêtir une importance capitale pour déterminer si la lettre et l'esprit de l'article 74 de la Constitution avaient ou non été respectés. Or, cette juridiction devait elle aussi choisir de cantonner l'article 74 de la Constitution dans son aspect purement procédural en se contentant de noter que⁶³:

... considérant que, conformément à l'article 74 de la Constitution, le projet de loi organique a fait l'objet d'une consultation de l'assemblée de la Polynésie française avant que le Conseil d'État ne rende son avis ... qu'ainsi, la loi examinée a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution pour une telle loi organique.

Une autre raison fait que l'on regrettera que le débat sur la portée véritable de l'article 74 de la Constitution ait été occulté puisqu'il intéresse aussi le choix du type de société voulue pour la Polynésie française.

En effet, l'avis majoritairement négatif exprimé en 2007 par les représentants de l'Assemblée territoriale de Polynésie française masque aussi sous son apparente unicité, une réalité idéologique marquée par une différence fondamentale entre les thèses autonomistes et indépendantistes⁶⁴.

Dans une perspective purement autonomiste, la prise en compte des intérêts propres d'une collectivité doit trouver sa limite naturelle chaque fois qu'ils aboutiront à remettre fondamentalement en cause les intérêts de la République.

Autrement dit, ces intérêts resteront toujours subordonnés à leur compatibilité avec l'intérêt supérieur de la République. Cette analyse est du reste confortée par les termes même de l'alinéa 1^{er} de l'article 74 de la Constitution qui précise que la prise en compte des intérêts propres de chaque collectivité ne peut se concevoir qu'à l'aune de son appartenance à la République française.

A l'inverse dans une perspective indépendantiste, ce raisonnement n'a pas lieu d'être, puisque les tenants de cette thèse estimeront que rien dans les réformes statutaires ne devra venir entraver la notion d'intérêts propres de la Polynésie française, au risque d'aboutir à la rupture des liens institutionnels qui lient cette communauté à la France.

Ces brèves remarques permettent donc de conclure que l'attitude de l'État et du Parlement français voire du Conseil Constitutionnel contreviennent aux principes de bonne gouvernance énoncés tant par le PNUD 1997 que le *Pacific Plan* 2006-15.

63 Conseil constitutionnel, décision No 2007-559 DC du 6 décembre 2007, para 1 www.conseil-constitutionnel.fr (consulté le 31 mars 2009).

64 Anne-Christine Trémon "Logiques 'autonomiste' et 'indépendantiste' en Polynésie française" [2008] *Cultures & Conflits* (Articles inédits) www.conflits.org (consulté le 31 mars 2009).

B Le Gouvernement de la Polynésie Française

Si le respect des principes de bonne gouvernance par le gouvernement et le législateur français dans le cadre de leurs rapports avec la Polynésie française reste à bien des égards, sujet à caution, il nous faut aussi *aequitatis ratione* souligner que dans ce domaine, le gouvernement polynésien n'est pas en reste.

On se souviendra d'abord que lors de la réforme d'envergure du régime électoral de janvier 2007, l'électeur polynésien s'était vu privé, par la quasi-totalité de ses représentants à l'Assemblée territoriale cette fois, et à la faveur d'un texte bricolé à la hâte pour les seuls besoins de la cause⁶⁵, de toute possibilité d'exprimer démocratiquement une préférence pour un système électoral qu'on allait en fait finir par lui imposer.

Dans ce contexte, les propos du Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer prennent un relief particulier lorsqu'il déclare⁶⁶ que toute nouvelle modification du système électoral actuel serait par avance vouée à l'échec, car elle serait à chaque fois dévoyée par les pratiques des élus locaux, n'en voulant pour preuve ce qui s'était passé lors des deux précédentes réformes. Il expliquait par ailleurs que selon lui la responsabilité de l'instabilité politique en Polynésie française était principalement due à des querelles d'ambition personnelle entre les dirigeants politiques locaux.

Malgré l'aspect politique et volontairement polémique de cette déclaration⁶⁷, il est toutefois possible d'en tirer deux enseignements. Tout d'abord, elle porte la reconnaissance par les plus hautes autorités de l'État français de l'échec de la modification statutaire du 7 décembre 2007, modification qu'elles avaient pourtant voulue et initiée. Ensuite, elle met en exergue l'absence de respect du vote populaire par les élus locaux qui au gré de leurs arrangements concourent à déstabiliser le territoire. De tels faits illustrent une évidente violation par les élus polynésiens des principes de légitimité et de représentation populaire, d'efficacité, de responsabilité et de transparence posés par le PNUD 1997, ou s'agissant du *Pacific Plan*, du respect des électeurs pour le compte desquels les responsables politiques exercent le pouvoir et du respect de la fonction qui imposent aux dirigeants d'interagir avec les citoyens d'une manière transparente.

On ajoutera à l'appui de la démonstration, mais aussi pour faire bonne mesure, que l'une des initiatives phares du nouvel arsenal législatif mis en place par la Loi du 7 décembre 2007 était l'introduction dans le statut d'un nouvel article 157-3 instaurant une procédure spécifique qui devra

65 Ibid.

66 Voir Lara Dupuy "Dissolution, la vraie fausse solution" (29 janvier 2009) *Les Nouvelles de Tahiti* Papeete www.lesnouvelles.pf (consulté le 31 mars 2009).

67 On serait tenté ici de rétorquer au Secrétaire d'Etat que si la réforme avait été précédée d'une large consultation populaire et non pas imposée dans la précipitation et l'impréparation tant par les élus locaux que le gouvernement français, la situation n'aurait sans doute pas été celle qu'il dénonce.

être dorénavant suivie pour la nomination des directeurs ou des membres des conseils d'administration des établissements publics territoriaux ou des sociétés d'économie mixte locale⁶⁸.

Il s'agissait ici de privilégier, non sans bonnes raisons, d'abord les compétences de ces dirigeants plutôt que leur appartenance à telle ou telle composante de la majorité au pouvoir. S'agissant de la portée de cette obligation, si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la Loi du 7 décembre 2007⁶⁹, il ne fait guère de doute que les dispositions de l'article 157-3 ont vocation à s'appliquer à toute nomination à des postes de direction des entités qui sont contrôlées directement ou indirectement par le pays. L'expérience devait cependant rapidement démontrer que le gouvernement polynésien interprétait cette disposition de telle manière que sa portée allât s'en trouver singulièrement réduite.

Ainsi, au prix d'un raisonnement pour le moins spéculatif, l'exécutif polynésien considère qu'il ne faut s'en tenir qu'à la seule lettre du texte qui ne vise que les nominations des directeurs d'établissements publics de la Polynésie française, du directeur de la Caisse de prévoyance sociale et des représentants de la Polynésie française aux conseils d'administration et conseils de surveillance des sociétés d'économie mixte. Dans cette logique singulière, seront donc sciemment exclues de cette procédure toutes les nominations qui n'entreront pas dans l'énumération de l'article 157-3, et ce quand bien même les personnes concernées devaient être amenées à exercer de réelles fonctions de direction.

Tel devait être le sort réservé par le gouvernement polynésien aux nominations des deux derniers présidents successifs du conseil d'administration de l'Office des Postes et Télécommunications de Polynésie, nominations qui n'ont jamais été soumises à l'avis de

68 Article 157-3 de la Loi organique de 2004 (créé par l'article 17 de la Loi organique 2007-1719 du 7 décembre 2007):

Le président de la Polynésie française transmet à l'assemblée de la Polynésie française tout projet de décision relatif à la nomination des directeurs d'établissements publics de la Polynésie française, du directeur de la Caisse de prévoyance sociale et des représentants de la Polynésie française aux conseils d'administration et conseils de surveillance des sociétés d'économie mixte. La commission compétente émet un avis sur le projet de décision dans les vingt jours suivant sa transmission ou, en cas d'urgence déclarée par le président de la Polynésie française, dans les dix jours. A l'issue de ce délai, un débat est organisé à l'assemblée de la Polynésie française ou, en dehors des périodes de session, au sein de sa commission compétente, à la demande d'un cinquième de leurs membres, sur le projet de décision. Le projet de décision peut être délibéré en conseil des ministres de la Polynésie française, à l'issue d'un délai d'un mois ou, en cas d'urgence déclarée par le président de la Polynésie française, de quinze jours à compter de sa transmission à l'assemblée de la Polynésie française.

69 Pour l'ensemble des travaux préparatoires de la Loi organique du 7 décembre 2007, voir "Outre-mer: institutions et transparence de la vie politique en Polynésie française" www.assemblee-nationale.fr (consulté le 6 mars 2009).

l'Assemblée territoriale⁷⁰. Toujours à propos de l'Office des Postes et Télécommunications, la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française dans son dernier rapport n'a pas manqué de dénoncer la situation de "gouvernance déficiente"⁷¹ de cet établissement public qui, selon la juridiction financière, a eu pour conséquence entre 1996 et 2007, de progressivement le placer hors du contrôle de la Polynésie française. Pour la juridiction de contrôle, l'absence de bonne gouvernance de l'Office a même été propice à la création de "nouvelles féodalités" au sein de l'entreprise, facilitant ainsi la concentration des pouvoirs entre les mains du président du conseil d'administration (ce qui prouve bien qu'il assure un pouvoir de direction) lequel se trouvait sous l'influence déterminante de ses conseillers⁷².

Dans la même veine et toujours à titre d'exemple, les différents audits réalisés notamment par la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française ont mis en exergue les difficultés de fonctionnement souvent rencontrées dans les sociétés d'économie mixte locales ou encore dans une partie des établissements publics industriels et commerciaux. L'explication la plus fréquemment avancée est celle de l'incertitude liée aux aléas des changements réguliers de majorités politiques et aux comportements interventionnistes de chaque dirigeant politique qui se voit nouvellement promu à la tête de ces entités, sans que les nécessaires conditions de compétence de gestionnaire que requièrent ces fonctions ne soient pour autant obligatoirement satisfaites⁷³.

Sur ce seul constat et si l'on s'en tient aux principes de bonne gouvernance, quatre parmi ceux posés par le PNUD 1997 et la totalité des principes issus du *Pacific Plan* sont, depuis 2004, régulièrement malmenés par quelques politiciens polynésiens principalement soucieux de conserver leurs pouvoirs et leurs privilèges. Et si l'on veut bien se souvenir que l'un des deux objectifs affichés par la Loi du 7 décembre 2007 était de renforcer la transparence de la vie politique en Polynésie française, force est de constater que l'effet escompté fait ici cruellement défaut.

70 Et ce alors même que le Président du Conseil d'administration de cet Office exerce des fonctions de direction: voir l'article 6 de l'Arrêté No 1731 CM du 19 novembre 2003, modifié relatif à l'organisation et aux règles de fonctionnement de l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé "Office des postes et télécommunications" (OPT) [2007] Journal officiel de la Polynésie française du 8 mars 2007, 774.

71 Chambre territoriale des comptes de Polynésie française "Rapport d'observations définitives – Office des postes et télécommunications. Exercices 1996 à 2007" (Papeete, Séance du 1^{er} septembre 2008) 80-104.

72 Ibid, 89-90.

73 Voir notamment Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française "Rapport d'activité 2008" (Papeete, 2008); Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française "Rapport d'activité 2007" (Papeete, 2007); Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française "Rapport d'activité 2006" (Papeete, 2006).

V *OBSERVATIONS FINALES*

Il nous est possible, au terme de ces brèves observations sur l'instabilité politique et institutionnelle que connaît la Polynésie française et qui ne sont envisagées qu'au travers du prisme des règles de bonne gouvernance, de rappeler quelques fondamentaux en la matière qui nous autorisent à proposer quelques solutions de nature à corriger (pour partie au moins) les dérives constatées.

A *Rappel de Quelques Fondamentaux en Matière de Bonne Gouvernance*

La gouvernance en matière politique et institutionnelle n'ayant pas à être confondue avec le gouvernement, on doit rappeler qu'elle restera d'abord et surtout une affaire de respect de valeurs éthiques plus qu'affaire de réglementation. Or, ce respect fait encore aujourd'hui défaut en Polynésie française et tous les acteurs de la vie politique polynésienne (étatiques ou locaux) portent à des degrés divers, une part de responsabilité dans la crise politique et institutionnelle que connaît aujourd'hui cette communauté d'outre-mer⁷⁴.

Ensuite, la convergence entre les principes de bonne gouvernance posés par le PNUD 1997 et ceux issus du *Pacific Plan* 2006-15 prouvent la nature universelle des valeurs que l'on attache à cette notion. Partant, la tentation idéologique qui consisterait pour les politiciens (locaux ou métropolitains) à vouloir utiliser la notion de la *Pacific Way* pour tenter de proposer un modèle alternatif et dérogoire de gouvernance propre à l'ensemble des Etats du Pacifique qui ne respecterait pas les principes dégagés par l'un ou l'autre de ces deux documents sera sur le plan théorique, vouée à l'échec.

De la même manière, ne seront jamais justifiables les préconçus qui autoriseraient le gouvernement ou le Parlement français à se retrancher derrière une prétendue supériorité de principe de la norme juridique française applicable aux communautés françaises d'outre-mer⁷⁵. En fait, il appartient à la norme juridique française dans les domaines de compétences qui ont été reconnus aux communautés d'outre-mer de s'adapter aux intérêts locaux spécifiques à chacune d'entre elles. L'expérience des petits Etats insulaires du Pacifique après leur accession à l'indépendance peut en

74 Voir à cet égard l'interview de Monsieur Philippe Seguin, Président de la Cour des Comptes avec Philippe Valli "Les Polynésiens ont droit à la même qualité de gestion publique que celle appliquée en métropole" (3 janvier 2009) *La Dépêche de Tahiti* Papeete www.ladepeche.pf (consulté le 6 mars 2009): "notre démocratie fait le pari de la responsabilité des hommes et des femmes à qui nos concitoyens confient des mandats électifs. La responsabilité n'est pas un don inné. Elle s'acquiert par le travail, la formation, par l'expérience, par la conscience de plus en plus vive de ce que nous devons à nos concitoyens, et à la collectivité".

75 Sur les conséquences de ces préconçus en matière électorale en Polynésie française, voir Emmanuel-Pie Guiselin "Les élections polynésiennes du 23 mai 2004" in Gourdon, précité n 4, 147; Emmanuel-Pie Guiselin "Les élections à l'assemblée de la Polynésie française: de nouvelles règles électorales" (2004) 10 RJP 505; Sage, précité n 5, 32-33 et 41.

matière de conciliation de règles de droit spécifiques à chacun d'entre eux avec un droit importé, la *common law* en l'occurrence, être une précieuse source d'enseignements.

B Quelques Solutions Envisageables pour une Application Effective des Règles de Bonne Gouvernance en Polynésie Française

On peut, au terme de notre propos, faire quelques propositions pour que les règles de bonne gouvernance en matière politique et institutionnelle soient effectivement appliquées en Polynésie française.

La première d'entre elles serait de restituer à l'article 74 de la Constitution française sa portée véritable. En effet, dans une perspective de mise en œuvre effective des principes de bonne gouvernance institutionnelle, on peut en toute logique soutenir que l'effet conjugué des alinéas 1^{er} et 2^{ième} de l'article 74 de la Constitution postule l'existence au profit des communautés d'outre-mer dont la Polynésie française d'un régime de discrimination positive institutionnelle ou encore d'un régime institutionnel non discriminatoire renforcé, qui s'impose au législateur français. On observera (brièvement⁷⁶) que quelques éléments caractéristiques de ce régime, dont le principe de spécialité législative, les lois du pays ou encore la reconnaissance de la protection de l'emploi local et de la propriété foncière, existent d'ores et déjà dans la Loi organique statutaire de la Polynésie française. Certes, la rédaction du second alinéa de l'article 74 de la Constitution ne permet pas aux avis des assemblées délibérantes de chaque communauté de lier définitivement le Parlement, mais le sens de cette disposition milite toutefois pour qu'il en soit impérativement tenu compte⁷⁷.

La seconde proposition serait la reconnaissance par les dirigeants de la Polynésie française qu'il existe bel et bien une étroite relation entre leur performance et l'évaluation finale des résultats qu'ils auront obtenus. En d'autres termes, pour reprendre l'expression d'une plume autorisée, les élus locaux doivent s'imprégner d'une véritable "culture d'évaluation"⁷⁸ de l'utilisation des finances

76 Sur ces questions, voir notamment Yves Brard "Nouvelle-Calédonie et Polynésie française: les 'lois du pays' de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif" in Levine, Powles et Sage, précité n 29, 47; Troianiello, précité n 52; René Calinaud "Autonomie juridique et droit foncier" in Gourdon, précité n 4, 201.

77 Pour clore une fois pour toute la discussion, une rédaction de cet alinéa pourrait être proposée: "Ce statut est défini par une loi organique, qui tient compte de l'avis de l'assemblée délibérante".

78 L'expression est de Xavier Cabannes "Les collectivités et la tentation de la LOLF: nécessité, effet de mode ou piège?" (Colloque organisé par le Laboratoire Collectivités Territoriales de la Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion de l'Université d'Orléans, Orléans, 12 décembre 2008) (publication des actes à paraître). A propos de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 qui "se veut tout entière axée sur la performance et l'évaluation des résultats obtenus", l'auteur souligne que si "la logique d'évaluation ne fait pas encore pleinement partie des logiques locales", elle n'en est pas moins un impératif vers lequel il faut tendre. On notera que cette logique correspond aussi aux objectifs de bonne gouvernance posés tant le PNUD 1997 que le *Pacific Plan* 2006-15.

publiques locales⁷⁹, culture dont on peut légitimement penser qu'elle fait aujourd'hui défaut chez de nombreux acteurs politiques locaux.

S'agissant des griefs articulés à l'encontre de certains élus polynésiens, la troisième suggestion sera de préconiser une modification du régime électoral actuel, lequel n'a jamais été en mesure de dégager une majorité stable. Le système de représentation proportionnelle respecte certes le principe de légitimité et de représentation populaire. Cependant, il porte aussi en germe le ferment de l'instabilité, les majorités qui sont souvent obtenues au prix de coalitions restant inéluctablement tributaires de l'inconstance ou de caprices d'élus peu scrupuleux. Le droit électoral comparé fournit pourtant des exemples de solutions possibles qui pourraient être aisément transposables en Polynésie française et qui seraient de nature à mettre un terme aux changements incessants de majorités⁸⁰.

Une quatrième proposition, sans pour autant que cela puisse être considéré comme une solution définitive tant elle restera encore conditionnée par les hommes qui les mettront en œuvre, permettrait d'apporter assez facilement une solution à une grande partie des déviances constatées (et dénoncées à juste titre par la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française) dans le mode de gouvernance des établissements publics territoriaux ou des sociétés d'économie mixte locale polynésiennes. Il suffirait de systématiser au sein de ces entités la mise en place de la formule dualiste des organes de direction de la société anonyme⁸¹.

Ce système qui s'articule autour du directoire et du conseil de surveillance présente deux avantages majeurs qui s'inscrivent dans les règles de bonne gouvernance. Il opère d'abord une séparation entre les fonctions de direction de la société proprement dites, lesquelles sont assurées par un directoire composé avant tout de techniciens, et les fonctions de contrôle, qui confiées au conseil de surveillance, restera principalement le domaine de prédilection des politiques. Ensuite, il rapproche le contrôle des responsables de la gestion.

On peut dès lors raisonnablement escompter que le recours à ce système contribuera à nommer, sur des critères de compétences professionnelles principalement, la personne qui à la tête du directoire sera investie de la latitude d'action nécessaire pour assurer une gestion pérenne et

79 Le rôle de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie Française dans ce domaine devant se révéler primordial compte tenu notamment des importants transferts financiers opérés par l'Etat au profit de la Polynésie française.

80 Sage, précité n 5.

81 Article L 225-57 à L 225-93 du Code de commerce et D 96 à D 119. Système directement inspiré du droit allemand. Voir notamment Paul Le Cannu *La société anonyme à directoire* (Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 1979); L Godard "Les déterminants du choix entre un conseil d'administration et un conseil de surveillance" [1998] *Finance Contrôle Stratégie* (vol 1, No 4, décembre) 39; Chassery "Les attributions du conseil de surveillance" [1976] RTDC 449; H Labord *Directoire et conseil de surveillance* (Dunod, Paris, 1969); Langlade "Le pouvoir de fournir des sûretés dans les sociétés commerciales" [1979] RTDC 355.

responsable des principales sociétés d'économie mixte locales mais en restant sous le contrôle du conseil de surveillance. Pour éviter que l'attribution de postes de direction ou de surveillance se fasse sur des critères autres que l'efficacité et le professionnalisme des impétrants, les dispositions de l'article 157-3 de la Loi statutaire doivent être modifiées pour que la procédure de contrôle par l'Assemblée de Polynésie ne soit plus purement consultative.

Pour finir, les règles de bonne gouvernance en Polynésie française ne pouvant plus s'accommoder d'un rôle de l'Etat cantonné dans la passivité voire selon certains dans une partialité critiquable, une des conditions *sine qua non* pour que ces propositions aient quelque chance de réussite sera que l'Etat français se décide à mettre en œuvre pleinement et systématiquement la fonction de contrôle qui lui est dévolue par l'article 166 de la Loi statutaire.

ANNEXE⁸²

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe:

...

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité,

82 Le texte de la Constitution française est disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale française www.assemblee-nationale.fr (consulté le 31 mars 2009).

ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

...