

LIBRES PROPOS SUR LES MODELES POLITIQUES ET ECONOMIQUES DES RELATIONS FRANCO-TAHITIENNES

*Bernard Gille**

L'histoire des relations franco-tahitiennes montre que l'ère des statuts octroyés par Paris est définitivement révolue. Il n'en demeure pas moins que la Polynésie française a toujours besoin de continuer à bénéficier des bienfaits de la solidarité nationale, tout en développant ses compétences propres. Le mariage institutionnel franco-tahitien n'est pas terminé.

The history of Franco-Tahitian relationship shows that the time of the statutes granted by Paris belongs to the past. Nevertheless, French Polynesia still needs to benefit from national solidarity while it develops its own abilities. The institutional Franco-Tahitian marriage is not over.

La longue histoire des relations franco-tahitiennes débute le 3 avril 1768 avec l'arrivée à Tahiti de monsieur de Bougainville.

En 1791 c'est le capitaine Marchand qui prend possession de l'île de Ua Pou aux Marquises au nom de Louis XVI. C'est l'une des très rares acquisitions territoriales de la monarchie constitutionnelle française, même si elle ne fût pas reconnue.

Alors que les navigateurs et les missionnaires britanniques se succèdent à Tahiti, les Français n'y reviennent qu'en 1824, année où *La Coquille* mouille à Tahiti.

En 1838 deux religieux français, les pères Caret et Laval débarquent à Tahiti et sont arrêtés et expulsés par les autorités tahitiennes. Cette expulsion va justifier l'intervention de la Marine française dans le royaume Pomare.

En 1840 les Anglais signent le traité de Waitangi avec des chefs maoris, ce qui donne la Nouvelle-Zélande à la Grande Bretagne. Le gouvernement français et sa marine qui tentaient de s'implanter dans cet archipel ressentent cette victoire anglaise comme un camouflet insupportable. Louis-Philippe confie alors au contre-amiral Dupetit-Thouars un corps expéditionnaire avec pour mission d'annexer les Marquises.

* Maître de Conférences en Histoire du droit et des institutions, Université de la Polynésie Française.

En mars 1843 le gouvernement français apprend avec satisfaction la réussite de l'expédition et découvre avec surprise la signature d'un traité de protectorat entre Dupetit-Thouars, la reine Pomare et certains grands chefs tahitiens.

A cette époque le royaume Pomare est en crise et le pouvoir est exercé par le régent Paraita, au nom de la reine, dont l'autorité n'est pas respectée par les chefs de Tahiti. Le consul de France, Moerenhaut, convainc les grands chefs Tati, Utomi et Paofai et le régent Paraita de signer une requête afin d'obtenir la protection de la France. Le 9 septembre 1842, la reine sollicite l'établissement du protectorat français sur son royaume.

Dupetit-Thouars a agi sans ordre de ses supérieurs mais le traité est ratifié le 25 mars 1843. Sur le plan institutionnel, c'est le début d'un "mariage franco-tahitien" fondé sur un partage de compétences entre l'Etat français et l'Etat tahitien qui aboutira en 1984 à un statut d'autonomie interne présentant quelques similitudes avec le protectorat.

Depuis 1842 une évolution institutionnelle originale a permis de doter la Polynésie française d'un statut original qui sert de modèle à d'autres entités insulaires françaises et qui a permis de donner à ce Territoire un niveau de vie exceptionnel dans le Pacifique Sud, ce qui en fait un modèle économique pour les autres archipels de cette zone.

I L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE 1842 A 1984

Il n'est pas inutile de rappeler que les statuts juridiques antérieurs à 1984 organisaient aussi des partages de compétences entre l'Etat français et les autorités locales.

Cette évolution permet de mieux comprendre l'importance politique de l'autonomie interne pour les élus polynésiens et pour ceux d'autres entités insulaires françaises.

Le traité du 9 septembre 1842 reconnaît la compétence de la reine Pomare, comme chef du pouvoir exécutif et de l'assemblée législative, sur les affaires d'ordre interne au royaume. La puissance protectrice se réserve les questions relatives aux étrangers, à la diplomatie, à la garantie de la sûreté individuelle et des propriétés et à l'ordre public. Jusqu'en 1880, chaque nouveau commissaire français présente ses lettres de créance au monarque tahitien.

Ainsi, l'histoire des relations franco-tahitiennes a bien commencé par un «contrat» reconnaissant des droits à la reine Pomare et au roi Louis-Philippe. Par la suite, leurs successeurs ont signé de nouveaux "contrats de mariage", en particulier en 1880 quand le roi Pomare V accepte de céder son royaume à la France, en contrepartie d'avantages financiers et de la reconnaissance de la citoyenneté française pour tous ses sujets. Ce privilège, qui faisait des Tahitiens les égaux des métropolitains, était rarement accordé aux indigènes des colonies françaises. En effet, le statut de droit commun pour les indigènes était celui de sujet français, discriminatoire par rapport à celui de citoyen.

Le respect et les égards dus aux Polynésiens dans le cadre du protectorat comme sujet de la reine, puis, après 1880, comme citoyens français à part entière, expliquent en grande partie les

bonnes relations humaines existant entre les différentes communautés du Territoire depuis cette époque. Les qualités propres aux Polynésiens et aux vahinés y sont également pour beaucoup. La colonisation à Tahiti n'a jamais eu les arêtes dures qu'elle a pu avoir ailleurs vis à vis des "sujets français".

A partir de 1886 le conseil général des Etablissements français de l'Océanie (E.F.O.) permet le développement d'une vie politique locale réelle, avec des campagnes électorales animées, durant lesquelles les candidats sollicitent les voix des citoyens français d'origine polynésienne qui représentent l'essentiel du corps électoral. Les abus engendrés par l'hostilité systématique de certains élus envers le gouverneur incitent les pouvoirs publics à remplacer le conseil général en 1903 par un conseil d'administration qui n'a qu'une compétence consultative.

Dès lors le gouverneur exerce un pouvoir sans partage et il faut attendre 1946 pour que la colonie des EFO soit transformée en territoire d'outre-mer doté d'une assemblée représentative dans le cadre de l'Union française.

La constitution de 1946 innove en reconnaissant aux peuples et aux nations d'outre-mer le droit de s'administrer eux-mêmes et de gérer leurs propres affaires. Dans ce cadre constitutionnel les TOM ont un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

La loi-cadre de 1956 et le statut d'autonomie de 1957 qui en découle, apportent un bouleversement institutionnel qui pouvait déboucher sur l'indépendance.

Dès cette époque il y a un conseil de gouvernement composé de six à huit ministres polynésiens, Pouvanaa a Oopa ayant le titre de vice-président. Ce statut crée un véritable pouvoir exécutif local même si le gouverneur préside le conseil.

C'est surtout dans les attributions reconnues à l'assemblée territoriale (appelée ainsi depuis 1952) que se situe le plus grand transfert de compétences. En matière de réglementation générale l'assemblée devient un organe "législatif" local, même si ses délibérations ne sont que des règlements, exerçant des compétences dans une quarantaine de matières qui, en métropole, sont réservées au parlement. Il en est ainsi de l'enseignement, de la santé publique, du commerce extérieur, des marchés publics et de l'urbanisme.

Dans les matières économiques et fiscales les pouvoirs de l'assemblée sont particulièrement importants puisqu'ils ne sont limités que par les conventions internationales.

Dès cette époque, le territoire bénéficiait d'un statut de large autonomie, atout majeur pour le développement économique puisque, pour la première fois, les décisions majeures engageant l'avenir de la Polynésie française (nouvelle dénomination des EFO depuis 1957), pouvaient être prises sur place par des autorités élues bénéficiant donc d'une légitimité démocratique.

Le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 allait bouleverser les institutions locales et l'avenir du Territoire. Dès lors, il est impératif que la Polynésie puisse rester française car le développement futur de la force de dissuasion nucléaire en dépend. L'expérience d'autonomie

politique se termine donc très rapidement et Pouvana'a est arrêté à la suite d'incidents violents, puis condamné et exilé l'année suivante.

Dès le mois de décembre 1958, l'Etat reprend en main l'exécutif local, supprimant l'autonomie pour vingt ans. Le poste de vice-président est supprimé, les conseillers de gouvernement perdent le titre de ministre, ainsi que leurs attributions individuelles, ce qui leur enlève l'autorité hiérarchique sur les services publics territoriaux qui sont à nouveau dirigés par le gouverneur.

Dès 1963, une révolution économique et sociale sans précédent va bouleverser la Polynésie française jusqu'à nos jours: l'installation du Centre d'expérimentation du Pacifique, avec des infrastructures considérables à Hao, Mururoa, Fangataufa et Tahiti. La guerre d'Algérie et l'indépendance de ce pays en 1962 font basculer le Territoire dans le monde de l'atome et de la rente stratégique.

Le boom démographique, joint à une élévation extraordinaire du niveau de vie sont les données les plus spectaculaires de la Polynésie moderne.

A partir de 1967 le développement des activités du CEP améliore sensiblement le budget du territoire et les autonomistes relancent leurs revendications puisque les rentrées fiscales sont considérables. L'Etat soucieux de préserver ses intérêts stratégiques, se méfie de l'autonomie qui pourrait être l'antichambre de l'indépendance.

Les autonomistes n'obtiendront un nouveau statut qu'en 1977, après une période de troubles marquée par l'occupation de l'assemblée territoriale du 10 juin 1976 au 1^{er} avril 1977.

Ainsi, après une longue période de statuts octroyés par Paris voici à nouveau venu le temps des statuts négociés, nouvelle forme de "contrat de mariage" entre le gouvernement français et les élus polynésiens. D'ailleurs, la politique conventionnelle entre l'Etat et le Territoire est une très grande innovation de ce statut, car elle institue un véritable partenariat entre les deux entités. Néanmoins, les élus locaux auraient préféré revenir aux dispositions d'autonomie interne de 1957.

En réalité, le statut de 1977 est très en retrait par rapport à celui prévu par la loi-cadre et son décret d'application de 1957, puisqu'il ne reconnaît à la Polynésie française qu'une autonomie de gestion.

Désormais c'est le haut-commissaire qui remplace le gouverneur dont les pouvoirs avaient été définis en 1885! Toutefois, il demeure le président du conseil de gouvernement et il est le chef des services de l'Etat et de ceux du Territoire, exerçant la tutelle a priori sur les actes des autorités territoriales.

Ce texte n'est qu'un compromis ayant nécessité de larges concessions de la part des autonomistes, car ces derniers n'acceptent pas le contrôle direct exercé par le haut-commissaire sur l'administration et sur le gouvernement du Territoire.

Parallèlement, plusieurs partis indépendantistes se constituent à partir de 1975, ce qui fait rapidement monter les "enchères" institutionnelles. Désormais, vue de Paris, l'autonomie interne va finalement apparaître comme l'antidote de l'indépendance.

Dans ces conditions, le débat statutaire repart rapidement et Gaston Flosse devient un fervent partisan de l'autonomie.

Après l'élection présidentielle de 1981, la revendication s'amplifie et en 1983 deux projets de statut présentés par le pouvoir central sont rejetés par l'assemblée territoriale. Après une rencontre entre Gaston Flosse et le président de la République, le 19 octobre 1983, ce dernier débloque le dossier et accepte un grand nombre de revendications des élus territoriaux.

Après trois ans d'intenses négociations avec l'Etat la loi du 6 septembre 1984 dote le Territoire d'un statut d'autonomie interne. Ceci va permettre aux élus polynésiens de prendre des initiatives économiques fondées sur une légitimité politique liée à des élections démocratiques. Quelle que soit la qualité d'un haut-commissaire, toute mesure politique, économique ou sociale concernant les Polynésiens sera mieux acceptée si elle vient des élus locaux plutôt que du représentant de l'Etat français.

II L'AUTONOMIE INTERNE, OUTIL DE DEVELOPPEMENT

L'ère des statuts octroyés par Paris est définitivement révolue et c'est une nouvelle époque qui s'ouvre durant laquelle la personnalité du Territoire ne cesse de s'affirmer vis à vis de l'Etat. Désormais, le mariage franco-tahitien évolue vers une union plus souple, dans laquelle le Territoire s'émancipe de plus en plus, mais sans rompre le lien qui l'unit depuis si longtemps à l'Etat.

La loi du 6 septembre 1984 énonce que la Polynésie française est un TOM "doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République et dont l'organisation particulière et évolutive est définie par la présente loi".

Dès l'article premier le législateur affirme que ce statut n'est qu'une étape sur la voie des transferts de compétence au profit du Territoire.

Ce statut original repose sur trois grands principes: la reconnaissance de l'identité polynésienne, la responsabilité directe des élus locaux dans la conduite des affaires du Territoire et un accroissement des compétences des autorités locales.

Pour certains on assiste à la création d'un quasi-Etat puisque le Territoire en obtient la plupart des signes distinctifs et, pour d'autres, il ne s'agit que d'une décentralisation un peu poussée.

C'est au niveau des symboles que les innovations statutaires sont les plus flagrantes, même si c'est dans le nouveau partage des compétences que se situe l'essentiel de la réforme.

Ainsi, depuis 1984, la Polynésie française arbore son drapeau, aux côtés de celui de la République, le même qu'au temps de la reine Pomare, les armes du Territoire remplaçant celles de

la monarchie tahitienne. Il était toléré depuis 1977 sur les bâtiments publics, mais sa reconnaissance officielle date de 1984.

Le Territoire possède également un sceau officiel qui est apposé sur tous les actes du gouvernement et des services territoriaux.

En outre, la Polynésie française a un hymne qui a été adopté en 1993 par l'assemblée territoriale, "Vive Tahiti Nui". Rappelons que le royaume Pomare avait un hymne intitulé "TITAUUA".

Dans le même esprit, la fête territoriale annuelle de l'autonomie a lieu le 29 juin, en souvenir du 29 juin 1880, date à laquelle le roi Pomare V avait cédé son royaume à la France.

Enfin, la langue tahitienne est désormais enseignée dans les écoles maternelles et primaires et elle est d'usage courant dans les débats de l'assemblée territoriale.

Ainsi, en apparence, la Polynésie française a bien les caractéristiques d'un quasi-Etat avec un territoire, un peuple, une langue, une culture, un gouvernement, une vie politique propre, un droit spécifique, un drapeau, un sceau, une fête et un hymne. Il ne manque que la souveraineté, ce qui apparaît clairement dans le partage des compétences entre l'Etat et le Territoire.

Comme en 1977, la compétence du Territoire est de droit commun, alors que les attributions reconnues à l'Etat sont limitativement énumérées. Ce partage de compétences ressemble un peu à celui qui existe dans certains pays à structure fédérale.

L'énumération des compétences de l'Etat dans l'article 3 du statut est l'axe central du texte. Son corollaire fondamental et que toutes les compétences qui ne sont pas réservées à l'Etat appartiennent aux autorités territoriales.

Les compétences de l'Etat se limitent aux matières touchant à la souveraineté, à l'unité de la République et à l'égalité des droits des citoyens français.

L'Etat a une compétence totale dans le maintien de l'ordre, la défense, le droit civil, la nationalité, la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la fonction publique d'Etat, l'administration communale, la monnaie, le Trésor, les changes et l'enseignement supérieur.

L'Etat a une compétence partielle dans les domaines où il transfère une partie de ses attributions au Territoire: il s'agit des relations extérieures, de l'exploration et de l'exploitation de la zone exclusive, de la desserte aérienne, des relations financières et du commerce avec l'étranger, du droit du travail, de l'enseignement primaire et secondaire et de la communication audiovisuelle.

Le Territoire a une compétence de droit commun pour toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat et les décisions des autorités territoriales ne plus soumises à la tutelle administrative et à la tutelle financière a priori de l'Etat.

L'assemblée territoriale délibère dans les matières relevant du domaine législatif et peut modifier la législation existante dans les domaines de compétence territoriale. Désormais ses délibérations ne sont plus limitées que par les conventions internationales et par les principes généraux du droit du travail.

Ainsi, les nouvelles compétences du Territoire sont bien supérieures à celles qui sont reconnues aux collectivités locales décentralisées. Par exemple, le Territoire régleme un certain nombre de domaines essentiels pour sa politique économique et sociale.

Ainsi, les produits de première nécessité font l'objet d'appel d'offres afin de faire baisser le prix de ces denrées. La population polynésienne la moins favorisée peut ainsi se procurer du pain et de nombreux produits essentiels à des prix très bas, parfois inférieurs à ceux de la métropole. Cette mesure concerne en particulier la population payée au SMIC et surtout les familles nombreuses parfois fort démunies.

De même, autre outil économique important pour protéger les productions locales, le Territoire est compétent pour les restrictions quantitatives à l'importation. Ainsi, les producteurs de porc et les entreprises de charcuterie sont protégés par des restrictions à l'importation.

Pour attirer et orienter les investissements en Polynésie française, le Territoire autorise les investissements étrangers inférieurs à 80 millions de francs français. C'est un moyen important pour orienter la politique économique territoriale en particulier pour le tourisme. D'ailleurs, la loi statutaire du 12 juillet 1990 donnera au conseil des ministres local le droit d'autoriser tous les investissements étrangers, sans limitation de montant. Désormais, le Territoire est libre d'orienter les investissements étrangers vers les secteurs économiques qui lui semblent prioritaires.

Dans le même esprit, le Territoire peut accorder les droits d'atterrissage pour les vols "charters". C'est un levier économique particulièrement important pour le développement du tourisme local. Ainsi, cette disposition a permis de mettre fin au monopole de certaines compagnies sur la ligne Papeete-Paris et de faire baisser les prix sur cet axe stratégique. Jusqu'alors les compagnies régulières pratiquaient des tarifs très élevés, ce qui s'apparentait plus à des ententes illicites qu'à la liberté du commerce et de l'industrie. Depuis 1984 les prix des billets à destination de Tahiti ont considérablement baissé, grâce à la libre concurrence.

Enfin, il est un domaine de compétences qui va bien au-delà de la décentralisation puisque le président du gouvernement participe à l'exercice des compétences nationales en matière de relations extérieures.

Surtout, c'est dans la nature des institutions territoriales que l'on reconnaît les caractères spécifiques de l'autonomie interne par rapport à la décentralisation.

Il y a désormais un vrai gouvernement local ou conseil des ministres, dirigé par un président choisi par l'assemblée territoriale, laquelle peut voter une motion de censure pour renverser l'exécutif. Les termes employés pour qualifier ces institutions montrent que l'on se rapproche plus

des institutions régissant la République que de celles s'appliquant aux collectivités locales décentralisées.

Le président du gouvernement est désormais la clé de voûte de l'exécutif et ses pouvoirs sont largement accrus par rapport à ceux du vice-président en 1977. Ainsi, il est désormais le chef de l'administration territoriale, ce qui lui donne un poids politique considérable puisqu'il dirige plus de 8000 agents. De même, il est l'ordonnateur du budget du Territoire et il est le chef du Territoire qu'il représente dans tous les domaines.

La loi statutaire du 12 juillet 1990 va encore accroître les compétences du Territoire, en développant la présidentialisation des institutions territoriales qui étaient jusqu'alors essentiellement parlementaires. Elle accorde également l'autonomie financière à l'assemblée territoriale et crée de nouvelles institutions.

Le nouveau statut développe le rôle du président du gouvernement en matière de relations extérieures. En 1984, il n'était compétent que pour les accords économiques, scientifiques, techniques et culturels.

Désormais le président peut représenter l'Etat au sein des organismes régionaux du pacifique (même ceux dépendant des institutions spécialisées de l'ONU), sans être accompagné par le haut-commissaire. On assiste donc au développement de la dimension internationale du président dans la zone pacifique, puisqu'il peut à lui seul représenter la France auprès de ces organismes. Dans certains cas, il n'a pas besoin d'autorisation de l'Etat, car il bénéficie d'un droit d'être associé et de participer aux négociations. Il en est ainsi pour les accords négociés avec un ou plusieurs états ou territoires du pacifique, intervenant dans les domaines de compétence territoriale. La même règle s'applique aux accords intéressants la desserte de la Polynésie française, ce qui est particulièrement important pour le développement économique en particulier pour le tourisme qui est une des principales ressources du Territoire.

Ainsi, on peut affirmer, comme le prévoit l'article premier du statut de 1984 que "le Territoire de la Polynésie française s'administre librement par ses représentants élus". Certes, les compétences territoriales s'exercent dans le cadre de la République, c'est à dire dans le respect de la constitution, mais aussi des conventions internationales et des lois qui s'appliquent sur le Territoire. Le pouvoir réglementaire territorial est bien plus vaste que celui des collectivités locales décentralisées métropolitaines. Le droit territorial émane largement des autorités locales et le pouvoir réglementaire de l'Etat est de moins en moins important. Enfin, comme l'affirme le professeur Yves Brard (*Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, septembre 1992, p 561): "... moins de dix pour cent des lois votées par le parlement français seraient applicables en Polynésie".