

«L'AUTONOMIE DANS LA REPUBLIQUE: BILAN POLITIQUE ET JURIDIQUE DE TRENTE ANNEES D'AUTONOMIE EN POLYNESIE FRANCAISE (1984-2014)» RESTITUTION DE CONCLUSIONS D'UNE THESE DE DOCTORAT

*Arnaud Busseuil**

La Polynésie française, collectivité d'outre-mer, vit sous le régime de l'autonomie depuis 1977. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1984 que les attributions et les symboles d'une véritable autonomie commencent à échoir à la collectivité. Or l'autonomie dans la République est source de nombreuses difficultés juridiques, entre respect d'un principe de subsidiarité à son paroxysme et conciliation des droits et libertés fondamentaux garantis par la République. Ainsi, trente années après les véritables débuts de l'autonomie polynésienne, la thèse que nous avons soutenu en janvier 2018 avait pour objet de dresser un bilan politique et juridique de l'application dans la collectivité d'un tel régime juridique.

Ce travail de recherche a donc analysé les principales matières qui sont le soubassement du développement d'un territoire, matières dont les compétences ont été transférées à la collectivité territoriale: droit, économie, fiscalité, éducation, santé publique. De surcroît, cette recherche était l'occasion de déterminer les causes de l'échec relatif de l'autonomie polynésienne: gouvernance politique locale, statuts juridiques ou encore vacance étatique. Enfin, il convenait d'interroger l'avenir de la Polynésie française, à la fois dans son développement économique et social, et dans sa relation à la République, relation qui pose à nouveau la problématique du délitement

French Polynesia has had autonomy since 1977 but it was only after 1984 that it had the powers and symbols of true autonomy of a French overseas collectivity.

* Docteur en droit public, Collaborateur parlementaire.

Autonomy within the Republic creates several legal difficulties ranging from respect for a principle of extreme subsidiarity to conciliation with the rights and freedoms guaranteed by the Republic. Thus 30 years after the true beginning of Polynesian autonomy, this paper provides a political and legal overview of the application in French Polynesia of the autonomy regime.

The main areas which underpin the development of a territory, areas in respect of which authority has been transferred to the territorial government, are analysed: law, economy, tax, education, public health. Moreover, the research involved has provided the opportunity to determine the reasons for the relative failure of autonomy in French Polynesia: local political governance, legal requirements or even absence of the State. Finally, the paper considers the future of French Polynesia, both from the point of view of its social and economic development, and of its relationship to the Republic which again raises the problem of the hypothetical disintegration of a unitary state such as France.

Le 12 janvier 2018, nous soutenions à Sciences Po Aix, bien que délocalisés dans les locaux de la Faculté de Droit d'Aix-Marseille sur le site d'Aix en Provence, notre thèse de doctorat en droit public dont l'objet était de dresser un bilan politique et juridique d'une collectivité sous statut d'autonomie sur une période de trente années.

Avant tout développement sur cet objet juridique, quoi que pas nécessairement bien identifié pour les puristes du droit public, il convient de préciser que cette thèse a été conduite sous la double direction des MM André Roux, Professeur de droit public à l'IEP d'Aix-en-provence, et Sémir Al Wardi, Maître de conférences HDR en Science politique à l'Université de la Polynésie française. Le jury de soutenance était quant à lui composé, en sus des co-directeurs de thèse déjà cités, du président de jury M Laurent Sermet, Professeur de droit public à l'IEP d'Aix en Provence, et des rapporteurs Mme Florence Faberon, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université Clermont-Auvergne, et M Justin Daniel, Professeur de Science politique à l'Université des Antilles.

Ce jury quelque peu hétéroclite trouvait sa justification dans une thèse qui précisément se voulait pluridisciplinaire dans une démarche extrêmement pragmatique, empirique, sous-tendant quasi-nécessairement un raisonnement déductif qui ne peut dissocier le droit en tant que règle formelle et la politique en tant que génératrice de la règle de droit.

Les questionnements de départ relevaient essentiellement du sentiment, de l'observation et de l'analyse personnelle, et donc non objectivés. Nous partions du constat d'un sentiment d'échec global des politiques publiques en Polynésie

française, c'est-à-dire n'allant pas dans le sens de l'amélioration du niveau de vie de la population dans tous les domaines: économie, social, bien-être, santé, éducation, etc. Ainsi, en tant que personne formée à la matière juridique, l'hypothèse de départ retenue pour expliquer ce lourd héritage était celle d'un problème de définition du régime juridique de la Polynésie française, à savoir l'autonomie.

En effet, si l'autonomie est bien définie dans certains régimes comme dans les Etats fédéraux et régionaux, elle ne l'est en revanche pas ou peu au sein de la République française et sa polysémie¹ rend particulièrement complexe toute entreprise de définition. Or, au moment où nous débutions cette thèse, en 2012, il semblait que l'autonomie était essentiellement perçue par les hommes politiques locaux comme une simple accumulation des pouvoirs². Mais, il fallait aller beaucoup plus loin afin de déterminer les objectifs de l'autonomie, et les moyens d'y parvenir, pour que la collectivité puisse connaître une croissance réelle, c'est-à-dire non exclusivement basée sur les transferts de l'Etat. Et une telle croissance nécessitait de quitter les politiques de gestion quotidienne, quasi exclusives au moment du commencement de la thèse, afin de rentrer dans une vision à long terme qui s'inscrirait dans un système global bien défini.

De nombreuses interrogations découlaient donc de ce questionnement sur la nature et la forme de l'autonomie en Polynésie française, et plus généralement dans la République. Le lien à la décentralisation était un premier point, la caractéristique psychologique³ de l'autonomie devait également être interrogée, etc. Toutes les réponses à ces questionnements n'étant pas nécessairement contradictoires, il fallait les construire pour pouvoir déterminer les moyens d'action de l'Etat et de la Polynésie française.

En terme de méthodologie, sans reproduire ici l'ensemble du cheminement qui a permis de construire ce document de huit cent quatre-vingt-cinq pages, il faut toutefois dire que pour que le bilan que nous avons à dresser soit le plus exhaustif, le plus démontré scientifiquement et le plus pertinent possible, il a été choisi que les chapitres constituant la thèse présenteraient chacun un bilan spécifique des matières les plus importantes dont les compétences ont été transférées à la Polynésie française. Formellement, chaque chapitre contextualise

-
- 1 A Delblond «Autonomie locale et gouvernance territoriale outre-mer» in Maude Elfort (dir) Vincent Roux (dir) «La gouvernance territoriale dans les régions et départements français d'Amérique» (Puam, 2012) p 151.
 - 2 S Al Wardi and J-M Regnault *Tahiti en crise durable. Un lourd héritage* (Les Editions de Tahiti, 2011) p 35.
 - 3 P-Y Chicot «Autonomie locale: liberté et responsabilité» Sénat, Rapport d'information n° 452, 11 avril 2014 p 17.

systématiquement ledit transfert et est étayé pour le bilan par des ressources humaines (entretiens), littéraires et statistiques. Enfin, il est dressé à la fin de chaque chapitre une critique de la pertinence ou non d'un tel transfert. Chacun des chapitres tente donc de répondre à quatre questions :

- (1) La Polynésie française détient-elle véritablement la compétence étudiée?
- (2) Quel est le bilan juridique de ladite compétence?
- (3) Quel est le bilan des politiques publiques issues de cette compétence?
- (4) Le transfert de la compétence est-il pertinent?

Mais il faut reconnaître que cette entreprise a été à plusieurs égards périlleuse car non seulement les domaines transférés relevaient de matières différentes, dont nous n'avions pas nécessairement les qualifications pour devenir expert et proposer un bilan, mais, de surcroît, la littérature locale est relativement restreinte, l'entreprise statistique était récente et les chiffres contradictoires entre sources officielles, et les ressources humaines étaient encore souvent en exercice, rendant le travail d'objectivation particulièrement complexe. Ce travail d'objectivation nous concernait d'ailleurs également en tant que chercheur. En effet, originaire de Polynésie française, il nous convenait de prendre conscience, non seulement de l'habitus et du capital dont nous jouissions, mais en sus de prendre véritablement les traits de l'«intellectuel collectif» cher à Bourdieu et nécessaire à tout analyste. De plus, il fallait absolument éviter l'écueil, par la catégorisation des matières analysées en chapitres, de tendre vers des analyses unidimensionnelles en gardant à l'esprit l'étroite imbrication de tous les champs disciplinaires abordés d'une part, et, d'autre part, de considérer lesdites matières comme autonomes et suffisantes à légitimer l'hypothèse de départ. Il a donc bien fallu veiller, tout au long du document, à garder le «fil rouge» de la démonstration du bilan global de l'autonomie. Enfin, parce qu'un bilan des politiques publiques ne peut se construire qu'à l'aune des méthodes de la science politique en matière d'évaluation des politiques publiques, il nous a fallu déterminer, en l'absence de toute définition de l'autonomie, les objectifs supposés de la collectivité. Nous avons donc présupposé un objectif classique qui est celui de la volonté de l'amélioration du système. Pour cela, un référentiel était nécessaire, et c'est essentiellement celui de l'Hexagone qui a été choisi, bien que nous ayons conscience des critiques qui peuvent être formulées à cet égard. La raison de ce choix tenait notamment dans l'un des objectifs de cette thèse qui était de déterminer la place de la Polynésie française dans son contexte juridique et politique républicain.

C'est aussi ce choix qui nous conduit à formuler plusieurs mises en garde lors de la lecture de ce document.

En premier lieu, l'étude des politiques publiques sur une période aussi longue (1984–2014) et sur autant de domaines nous a conduit à faire des choix qui limitent nécessairement la portée de la recherche. Ainsi, si nous avons fait le choix de traiter les grands domaines qui conditionnent à l'échelle macro les évolutions d'une société (économie, politique, juridique, santé, éducation), nous n'en oublions pas pour autant que l'étude du micro est aussi importante, car si elle ne permet pas nécessairement de dégager des tendances lourdes et aisément observables, elle conditionne fortement la cohésion d'ensemble d'une société. Ce travail sur le micro est donc particulièrement intéressant puisque c'est essentiellement en lui que l'on peut détecter les signaux faibles du changement. Et c'est l'assemblage de ces deux dimensions qui peut rendre compte dans le plus grand détail des mouvements à l'œuvre dans la société polynésienne, et ce de façon nécessairement transversale et décloisonnée dans les champs disciplinaires.

En second lieu, et c'est la conséquence logique de la première, ce travail n'a pas la prétention de donner une grille de lecture unique qui se voudrait refléter la réalité de chacun et applicable à toutes les situations. Au contraire, nous nous montrons particulièrement humbles face au sujet qui a été traité.

Pour finir sur cette présentation, avant de développer les résultats de la recherche, il est nécessaire d'expliquer que la matrice conceptuelle a été extrêmement large tant les thèmes abordés l'étaient. Ainsi, il fallait avant tout déterminer les objets du bilan à dresser: l'autonomie en tant que réalité juridique, la fiscalité et l'économie locale, le système éducatif polynésien, la santé publique locale, l'organisation politique, les conséquences de l'autonomie sur la forme de l'Etat français et enfin la question de l'avenir de la Polynésie française.

Il a donc fallu visiter de nombreux champs disciplinaires et ne surtout pas les aborder uniquement sous l'angle juridique afin de vérifier que nous n'attribuions pas des causes juridiques à ce qui aurait pu relever d'autres disciplines. Dès lors, la science politique dans son rapport aux politiques publiques est une discipline fondamentale de cette thèse.

Bien que le chemin soit souvent plus important que le résultat, il n'est pas question ici de reprendre l'argumentation qui a conduit aux conclusions de la thèse. Pour cela, il faudra se référer au document lui-même, disponible en bibliothèques universitaires, ou attendre la publication d'un futur ouvrage. C'est pourquoi, il est nécessaire de partir du postulat que tout ce qui est présenté en tant que conclusions a fait l'objet d'une étude scientifique rigoureusement menée et que l'on présentera sous des aspects généraux (I) et spécifiques (II), c'est-à-dire matière par matière dans le présent texte.

I RESULTATS GENERAUX

Les résultats les plus globaux concernent l'infirmité du postulat de départ qui voulait confier au juridique l'explication majeure de la négativité présumée du bilan des politiques publiques mises en œuvre sous l'empire de l'autonomie. En réalité, la typologie dégagée de l'évolution locale (A) permet d'affirmer que l'aspect juridique (B) est moins important que l'aspect politique (C) dans un bilan dont la mauvaise évaluation confirme l'hypothèse de départ.

A Trois Décennies, Trois Phases de l'Evolution Locale: Apprentissage, Stabilité, Effondrement

Tout d'abord, l'autonomie, dans sa dimension globale – donc composée de tous ses attributs (juridique, économique, social, etc) – souffre d'un bilan négatif sur les trente années étudiées. S'il faut évidemment relativiser ce bilan en fonction des domaines étudiés, il n'en demeure pas moins que pas un seul n'a réussi à être rapproché de façon satisfaisante des standards nationaux. Il faut également relativiser ce résultat en fonction des zones temporelles.

Mais il n'empêche qu'une typologie d'évolution commune à tous les domaines de compétences peut être dressée. Cette typologie se décompose en trois phases qui représentent les trois décennies étudiées. Il ne faut pas y voir trois temps péremptoirement définis, il faut y voir une schématisation dont l'importance est révélée par la dynamique en œuvre. Ainsi, selon les domaines concernés, ce qui est appelé «première décennie» peut s'étaler de 1984 à 1994 pour une compétence, alors qu'elle s'étendra jusqu'en 1996 pour une autre. Ce qui importe avant tout, c'est donc le mouvement global que l'on peut observer, tous domaines confondus.

Les trois phases sont les suivantes:

- première décennie (1984–1994): c'est la phase d'apprentissage. La Polynésie française acquiert des compétences et surtout des élus locaux. Ces derniers, n'ayant jamais exercé de mandat politique à l'échelle de la collectivité et avec ce degré de responsabilités, sont nécessairement novices et apprennent à gouverner. L'apprentissage conduit logiquement à des erreurs et les textes édictés sont très souvent rapidement abrogés ou modifiés. Toutefois, parce que la Polynésie française est très loin des standards nationaux, elle ne peut qu'évoluer favorablement et s'en rapprocher. L'instabilité politique conduit également à renforcer cette politique de tâtonnement qui fort heureusement conduit tout de même à des effets positifs, notamment parce que le cadre métropolitain est très largement utilisé comme norme de référence à reproduire. L'innovation juridique n'est pas à l'ordre du jour, mais la jeunesse du système y est pour beaucoup;

- deuxième décennie (1994–2004): c'est la phase de stabilité. Si la Polynésie française ralentit considérablement son rattrapage des standards, c'est parce qu'il faut des temps d'appropriation, de réflexion et de bilan. Mais c'est aussi parce que plus l'on se rapproche d'un objectif, plus il faut déployer d'efforts pour l'atteindre. Or, si la décennie a bien été aux bilans, ces derniers n'ont été que peu suivis d'effets. Pourtant, les ambitions affichées dans tous les domaines sont prometteuses et volontaristes. L'expérience de la décennie passée, et les évaluations de ce qui a fonctionné ou pas, doit permettre de déterminer ce que des normes métropolitaines peut être transposable à la collectivité. La stabilité politique permet également d'aller de l'avant. Toutefois, les hommes politiques creusent le terreau fertile de la catastrophe à venir lors de la prochaine décennie. Car paradoxalement, c'est la stabilité politique qui révèle un pouvoir sans contre-pouvoirs, ou presque. Les pratiques politiques douteuses se multiplient au grand jour, jusqu'à muer progressivement d'un système structurellement construit à un système culturel;
- troisième décennie (2004–2014): c'est la phase d'effondrement. A partir de ce moment, la vie politique devient particulièrement chaotique avec des renversements de gouvernement très réguliers. Cette instabilité de la vie politique ne permet pas de mettre en place des politiques publiques cohérentes, ni même une quelconque vision politique pour l'avenir. Dès lors, les efforts déployés pendant les deux décennies précédentes sont annihilés et les indicateurs dans tous les domaines tendant à redescendre au niveau du début des années 1990, voire au niveau des indicateurs initiaux en 1984. Mécaniquement, parce que la métropole continue d'améliorer son système global, la Polynésie française creuse son écart avec celle-ci. C'est en grande partie du fait de cette décennie que le bilan de l'autonomie de la Polynésie française est négatif.

Ces trois phases démontrent parfaitement la corrélation qui existe entre l'évolution de la collectivité – pour les indicateurs retenus – et la vie politique, bien que les facteurs externes aient joué un rôle primordial dans une conjoncture locale extrêmement compliquée. Cette corrélation tend à démontrer que l'aspect le plus déterminant dans l'évolution de la collectivité est rattaché aux pratiques politiques. Nous avons bien tenté de trouver d'autres corrélations, par exemple avec la mise en place de nouveaux statuts d'autonomie ou avec leurs modifications, mais nous ne sommes pas parvenus à déceler un schéma général qui fonctionnerait aussi bien que celui du politique.

Toutefois, cela ne signifie pas que le juridique n'a aucune influence car les statuts ont bien pu créer des mouvements dans la collectivité (par exemple lors des

modifications statutaires pour faciliter l'élection de tel ou tel candidat), mais c'est systématiquement le politique qui, soit parvient à s'affranchir du juridique, soit l'utilise de façon opportuniste.

B L'Aspect Juridique Mineur dans le Bilan de la Collectivité

L'aspect juridique, que nous pensions être la cause des échecs de l'autonomie, tient *in fine* une place beaucoup moins importante que nous le pensions dans la négativité du bilan. En fait, il peut être sereinement avancé que le statut juridique de l'autonomie, bien qu'ayant des faiblesses, est un atout qui peut se révéler satisfaisant dès lors que la classe politique l'utilise à bon escient. De plus, cet atout ne peut être mis en valeur que grâce à des compétences techniques et humaines, insuffisantes localement. Le taux de cadres est trop bas et la capacité d'expertise beaucoup trop restreinte. Il faut donc mettre en place de véritables politiques publiques de formation afin de satisfaire l'objectif d'«océanisation des cadres».

Sur le volet juridique plus spécifiquement, la principale défaillance est du côté des pouvoirs publics. L'Assemblée de la Polynésie française (APF) s'est complètement désengagée de son rôle de contrôle, laissant le champ libre à toutes les velléités du pouvoir exécutif. La justice quant à elle n'a pas suffisamment encadré les dérives qui ont pu exister et l'Etat, afin d'acheter la paix sociale, n'a pas joué son rôle, laissé vacant tout un pan de l'espace républicain. Les acteurs même de la justice ont pu être politisés au point de ne pas permettre un travail satisfaisant. Toutefois, ce secteur est en nette amélioration depuis le milieu des années 2000, comme le prouvent les très nombreuses condamnations des élus locaux. La carte interactive de *Transparency International* sur la corruption en France montre d'ailleurs que des condamnations existent régulièrement dans la collectivité puisqu'elle prend en compte uniquement les affaires dans lesquelles des condamnations ont été prononcées par la justice. Cette carte montrait en effet vingt-quatre condamnations en Polynésie française, au moment de la soutenance de cette thèse, toutes intervenues après 2010. C'est dire que les condamnations d'élus n'étaient pas la règle antérieurement alors que la Polynésie française est classée au second rang de la corruption en France (derrière Saint-Martin dont la petite taille fait dire à l'organisation qu'elle n'est pas représentative).

Parmi les faiblesses du statut lui-même demeure la répartition des compétences, véritable entrave à la sécurité juridique. Il existe notamment un «angle mort» du contrôle constitutionnel dès lors que le législateur ordinaire a promu une loi qui empiète sur le domaine de la loi organique dans le champ de compétence de l'Etat. En ce sens, le manque de codification de façon générale est également un frein à la

sécurité juridique, tout comme le non-respect par le Conseil d'Etat des trois mois qui lui sont impartis pour statuer lors d'un recours contre une « loi du pays »⁴.

Une autre faiblesse du statut est le transfert trop régulier et trop rapide de nombreuses compétences que la collectivité n'est pas en capacité technique et financière de pouvoir gérer. Il faut donc que ces transferts fassent l'objet d'un véritable audit préalable qui doit déterminer s'ils pourront être gérés par la Polynésie française, tant du point de vue financier que technico-juridictionnel. Cela va de pair avec une formation à la légistique, car de trop nombreux textes locaux ne sont pas viables ou pas suffisamment adaptés non seulement à l'ordonnancement juridique local, mais surtout aux situations du terrain. L'idée d'une « spécialité législative différée » est donc à prendre en compte.

Traiter le bilan juridique, c'est aussi parler des distorsions avec les règles de l'État unitaire, distorsions dont s'accommode désormais la République et dont il faut prendre acte pour passer à l'acte IV de la décentralisation, celui de l'autonomie politique de certaines collectivités territoriales. Autrement dit, la Constitution française doit désormais permettre une forme d'État unitaire comme l'Espagne où certaines régions possèdent leur propre pouvoir législatif. La fenêtre d'opportunité qu'ouvre la Nouvelle-Calédonie doit permettre à l'État de revoir son fonctionnement. A l'issue des deux derniers référendums qui devraient être tenus, il n'y aura en effet que deux solutions pour le Caillou, soit l'accession à l'indépendance (ce qui pourrait conduire à un statut d'État associé), soit le maintien dans la République coûte que coûte, ce qui ne pourra aller sans heurts juridiques. En effet, un tel maintien ne permettra plus de justifier une capacité législative pour l'heure acceptée dans le cadre d'un statut transitoire, sachant que politiquement un retour à un *statu quo ante* est difficilement imaginable. Le fait que deux collectivités du Pacifique tendent à aller vers une autonomie à l'espagnole doit permettre à l'État de sortir d'une construction philosophique et juridique lointaine qui ne correspond plus à la réalité. D'ailleurs, François Luchaire rappelait en substance que la France ayant fait naître outre-mer les revendications d'égalité, d'autonomie et de droit au développement, tout arrêt ou ralentissement dans le processus serait considéré comme la méconnaissance d'un droit fondamental⁵. Le

4 En ce sens, le projet de loi organique modifiant le statut de la Polynésie française qui devrait être adopté au premier semestre 2019 pourrait supprimer le caractère suspensif des recours intentés à l'encontre des « lois du pays » en retirant la procédure de publication des lois du pays au journal officiel pendant un mois avant leur promulgation et leur entrée en vigueur. Ce caractère suspensif par voie d'action permet d'éviter l'exécution d'une norme qui pourrait être entachée d'irrégularité. Il s'agit d'un affaiblissement considérable de la sécurité juridique pour les citoyens et on imagine aisément les conséquences que peuvent avoir la mise en œuvre d'un tel acte finalement déclaré illégal.

5 F Luchaire *Droit d'outre-mer et de la coopération* (PUF, Thémis, 1966) pp 22-25 et 46-47.

moment de la réflexion doit donc commencer et nul doute que pour garder ces collectivités dans son giron, l'État n'aura *in fine* pas d'autre choix que de leur transférer de plus en plus de pouvoirs, y compris législatifs. Certes, tout cela pourra toujours rentrer dans une construction faite de «bric-à-brac» juridique, les dérogations seront toujours plus nombreuses et n'en finiront pas de créer des zones d'incertitudes juridiques, des complexités qui ne permettront pas une intelligibilité de la norme. Et moins le droit est intelligible, moins l'État de droit est efficace. Dans une sorte de cercle vicieux, les habitants d'une collectivité située à dix-huit mille kilomètres de la métropole verront dès lors de moins en moins les avantages à appartenir à un État dont les règles sont floues et ne les protègent pas. Ce pourrait être la porte ouverte à des revendications plus fortes d'indépendance, et cela dans l'objectif de créer de nouvelles interdépendances avec des pays voisins (Chine, Australie, etc.).

C La Politique Locale Principal Facteur de l'Échec de l'Autonomie

Le principal enseignement de ce travail est donc la corrélation de la vie politique avec les fluctuations des avancées dans les domaines de compétence de la Polynésie française. Un facteur qui ne trompe pas dans l'échec politique est la dénonciation quasi unanime de la population locale qui ne croit pas aux hommes, femmes et partis politiques de la collectivité. Les atermoiements politiques et le nomadisme politique n'ont pas convaincu d'une gouvernance satisfaisante. Les hommes politiques sont de façon générale les principaux artisans d'un statut d'autonomie dévoyé d'une part, et ils sont également les responsables de l'instabilité politique chronique que connaît la collectivité et qui n'a évidemment pas présidé à une bonne gouvernance, d'autre part.

Par ailleurs, alors que la Polynésie française n'a connu qu'une brève période de stabilité politique, les pratiques douteuses de la classe politique n'ont pas pour autant permis de construire une économie stable qui pourrait survivre au-delà de la déchéance d'un homme. Concernant l'instabilité politique chronique que beaucoup font démarrer en 2004, il faut rappeler que la collectivité a toujours été coutumière de l'instabilité politique au sein de l'autonomie. Trois présidents se sont succédés entre 1986 et 1991, puis cinq gouvernements entre 1991 et 1996 et enfin treize présidents de 2004 à 2014. C'est dire que la stabilité politique n'a pas connu de véritable période significative. L'autonomie se caractériserait-elle donc par son instabilité politique? Pour l'heure, probablement. Tout cela est essentiellement la conséquence de plusieurs facteurs:

- des velléités expansionnistes du pouvoir pour de nombreux hommes politiques, qui font donc passer l'intérêt général bien après les intérêts particuliers;

- une relation sentimentale entre la population locale et les *leaders* politiques, ce qui empêche toute véritable rébellion de la population;
- un désengagement presque total de l'État et de ses institutions dans l'organisation de la collectivité, ce qui a permis un laisser-faire considérable et réduit au silence les contre-pouvoirs;
- des statuts d'autonomie taillés sur mesure pour des hommes politiques et non pas pour servir une vision de la société polynésienne. Les seules incursions de l'État dans la politique locale servaient donc de mauvais desseins, notamment électoralistes.

Pour autant, aucune fatalité n'existe et bien que l'État ait diminué son aide financière, il semble que ses institutions soient plus fiables, et principalement la justice. La relation entre les hommes politiques et la population semble changer également, les grandes injustices sociales commençant à susciter une certaine révolte. En fait, si les hommes politiques continuent d'apprendre la gouvernance, la population continue son chemin dans l'apprentissage d'une véritable démocratie territoriale.

II RESULTATS SPECIFIQUES

Les bilans spécifiques permettent d'entrer dans le détail des bilans de chacune des compétences étudiées dans la thèse. Et il est intéressant de noter que ces bilans sont contrastés allant d'un bilan extrêmement négatif en matière d'éducation (C) jusqu'à un bilan positivement mitigé en matière de santé (B) en passant par un bilan économique négativement mitigé (A).

A L'Economie et la Fiscalité: la Valse des Occasions Manquées

Le bilan de la fiscalité peut paraître paradoxal. D'une part, après une première décennie compliquée, la Polynésie française a su prendre en compte les critiques qui lui étaient faites. Ce rebond amorcé très rapidement a permis à la collectivité de redresser la situation de ses comptes en quelques années. De 1998 à 2005, la situation était donc relativement saine avec une croissance du PIB de l'ordre de 3,4% par an et une dette maîtrisée. Mais, d'autre part, la collectivité a joué sur les paramètres et n'a pas su redessiner les arcanes d'une fiscalité beaucoup trop portée sur la fiscalité indirecte. Et logiquement, en période de crise, le système s'est révélé incapable de financer la collectivité. Couplé aux difficultés politiques en tous genres – instabilité, corruption, etc. – le système fiscal s'est écroulé sur lui-même et n'a pas pu être redressé pendant toute la dernière décennie, obérant considérablement les capacités financières de la collectivité. C'est donc sans surprise que la Polynésie française est entrée en récession dès 2008, et ce jusqu'en

2012. Puis, le retour à la croissance à partir de 2013 est resté discret avec 0,9% puis 1,8% en 2014.

Juridiquement, les trop nombreuses soumissions du budget et de la fiscalité locale aux dotations et contrôles de l'État limitent considérablement la portée d'une potentielle autonomie fiscale. La capacité d'autofinancement est en ce sens le principal frein à cette autonomie. En outre, le manque d'innovation juridique et de projets ambitieux démontre que la Polynésie française s'autolimité dans ses compétences, faute de moyens techniques, humains, d'expertise et probablement faute de volonté. Elle n'a ainsi pas d'autre choix que de suivre la plupart des recommandations qui lui sont faites par les juridictions financières. Ainsi, nous concluons sur une capacité fiscale avérée mais en deçà de ce que peut représenter une véritable autonomie fiscale.

Concernant l'économie, le bilan chiffré à la fin des trente années d'autonomie est difficilement explicable dans une collectivité de la République: 21,8% de taux de chômage, 48,38% de taux d'emploi, 28,2% de taux de pauvreté en condition de vie. De même, pour une collectivité qui désire l'autonomie, un PIB constitué de plus de 30% des transferts de l'État contre 2,85% par les secteurs traditionnels que sont le coprah, la perle et la vanille, n'est pas opportun.

Juridiquement, les statuts d'autonomie ont ici été un frein à la vitalité économique de la Polynésie française. En effet, trop souvent, ces statuts ont été taillés pour des personnalités politiques locales au pouvoir en permettant une dépendance totale du secteur économique au pouvoir politique. Dans ce cadre, il est évident que le législateur est en partie coupable de la situation. Ainsi, en lieu et place d'un principe de subsidiarité qui aurait dû permettre la prise en compte pragmatique de spécificités locales, c'est un système de corruption économique et politique qui s'est mis en place. L'autonomie a donc « permis » d'éviter les avancées sociales et économiques métropolitaines, notamment la mise en place d'un droit de la concurrence⁶.

6 Pour rappel, l'objet d'étude porte sur une zone temporelle qui s'étend de 1984 à 2014. Depuis la fin de cette thèse, un droit de la concurrence assorti de son autorité indépendante a été mis en place en Polynésie française. Toutefois, l'existence de cette autorité semble régulièrement remise en cause et notamment à l'heure actuelle où le projet de modification du statut d'autonomie, qui sera examiné en commission au Sénat dès le 6 février prochain, tente d'instaurer une limitation du pouvoir de l'autorité et de son indépendance, notamment en la soumettant à un contrôle des dépenses engagées. Les négociations entre la Polynésie française et le Gouvernement français font état pour l'heure d'autorités indépendantes polynésiennes dont la nature est nouvelle et complexe à déterminer. Il faut à la fois garantir une certaine indépendance, tout en s'assurant que ladite autorité n'échappe pas à tout contrôle sur le territoire. Pour certains élus locaux, l'Autorité Polynésienne de la Concurrence (APC) est en train d'acquérir un pouvoir aussi important que celui du haut-commissaire lui-même, ce qui crée des tensions importantes entre le gouvernement

Cette situation a bien évidemment favorisé le maintien et le développement des rapports clientélistes, des monopoles publics, et la sauvegarde des rentes de situations de certains grands acteurs privés. Cela n'a donc pas conduit ces acteurs à rechercher des gains de productivité, à favoriser la recherche et le développement, etc. Tout ce qui profite à l'innovation et favorise le pouvoir d'achat dans une économie saine n'a donc eu que peu de place localement. Lors des deux premières décennies, ce comportement n'a pas engendré de conséquences dramatiques visibles puisque d'autres secteurs fonctionnaient correctement. Ainsi, la construction d'un système économique plus sain n'était pas la priorité. Ce n'est donc que petit à petit que les difficultés économiques liées à ce système se sont fait ressentir de plus en plus importantes jusqu'à devenir l'un des principaux points noirs en situation de crise lors de la troisième décennie.

Toutefois, c'est aussi précisément cette capacité à s'éloigner de la métropole, par des choix différents, et certes peu judicieux, qui permet de conclure à une véritable autonomie juridique dans le secteur économique. Ce qui se fait légalement en Polynésie française est souvent impossible juridiquement en métropole. Et ce qui se fait illégalement et qui ne trouve pas sanction localement, ne tarderait pas à être condamné à dix-huit mille kilomètres de là. Bien que le secteur reste très largement soumis aux transferts de l'État, c'est la capacité de faire ses propres choix qui nous conduit à conclure à une autonomie juridique du secteur économique. Nous précisons autonomie juridique car il apparaît aussi très clairement que l'économie locale est fortement soumise aux transferts de l'État et qu'ainsi l'économie polynésienne est bien loin d'être autonome du pouvoir central. Notons pour tempérer ce propos que dans l'économie de marché mondialisée, une économie autonome voire indépendante n'a que peu de chance d'exister. Dès lors, il faut accepter qu'une économie, c'est avant tout la gestion d'interdépendances.

Dire que l'économie et la fiscalité ont manqué des occasions est un euphémisme. La Polynésie française aurait dû, eu égard aux critiques et rapports qui lui étaient régulièrement adressés, redessiner l'architecture de sa fiscalité. Économiquement, l'absence de création d'une autorité de la concurrence a permis un laisser-faire incompatible avec l'économie de marché, et surtout n'a pas permis de mettre au jour les trop nombreuses interventions économiques de la collectivité elle-même dans les affaires économiques privées. La mauvaise orientation des politiques publiques dans les deux domaines lors de la dernière décennie a conduit la collectivité à une situation catastrophique. Bien que ces mauvaises orientations aient trouvé leurs sources dès les débuts de l'autonomie, c'est en situation de crise

local et l'APC. Les débats au Parlement seront dès lors particulièrement intéressants à suivre car déterminant probablement l'esprit du législateur face à ces autorités indépendantes «régionales».

qu'elles sont apparues comme une question majeure. Et c'est bien lors de cette dernière décennie que de nombreux correctifs auraient dû être mis en place. S'il est difficile de déterminer qui de l'économie ou de la fiscalité a le plus influé sur le bilan négatif de l'économie, au sens global du terme, il est toutefois certain que le politique est définitivement celui qui a mal orienté ces secteurs alors même qu'il avait des capacités juridiques satisfaisantes pour faire de la Polynésie française une économie florissante empreinte par l'innovation.

B Un Bilan Mitigé pour la Santé

S'il est bien un secteur dont le bilan semble moins négatif que les autres, c'est bien celui de la santé. Encore une fois, l'instabilité politique chronique de la décennie 2004-2014 a conduit à une absence totale de gouvernance de la santé publique en Polynésie française. Ce secteur qui semblait prometteur sur les deux premières décennies n'a finalement pas réussi à se rapprocher suffisamment des standards nationaux. L'espérance de vie a bien augmenté, mais à la même vitesse qu'en métropole, empêchant une convergence et l'écart du taux de mortalité (standardisé) s'est accentué en défaveur de la Polynésie française. Seule la mortalité infantile a connu une véritable convergence vers les standards nationaux. Toutefois, alors que les statistiques étaient quasi identiques en 2004 en ce domaine, l'écart s'est de nouveau creusé à partir de cette date, sans jamais parvenir sur la dernière décennie à recoller totalement aux standards nationaux. En outre, la collectivité souffre d'inégalités sociales et spatiales fortes qui ne coïncident pas avec l'exigence d'égalité républicaine.

Toutes ces difficultés, alors même que la santé publique représente près de 14% du PIB de la collectivité, démontrent un manque d'efficacité de la dépense publique. D'ailleurs, le coût de la sécurité sociale locale n'est plus maîtrisé depuis la mise en place de la Protection Sociale Généralisée (PSG). Cette perte de contrôle de la dépense publique vaut d'ailleurs pour tout le secteur de la santé, notamment du fait de l'absence ou quasi absence de comptes de santé. Cela fait craindre un effondrement du système très prochainement si des réformes profondes ne sont pas mises en place. C'est ainsi toujours un échec qu'un système qui peut apparaître socialement très bénéfique ne puisse être pérennisé. Il faudra donc trouver en la matière les moyens d'une pérennisation.

Cela nous amène directement aux aspects positifs de la santé. En effet, si le système de gouvernance est la faille majeure du système de santé, il n'en demeure pas moins que la Polynésie française a su améliorer considérablement l'état de santé général de sa population. Malgré la dernière décennie qui a souvent ralenti, inversé voire annihilé les efforts des deux décennies précédentes, il faut garder à l'esprit que pendant près de vingt ans, et malgré la jeunesse du système, la

collectivité a su peu à peu se rapprocher des standards nationaux. L'intégration du système de santé doit énormément à la PSG qui a permis à la totalité de la population d'avoir accès à la santé. La métropole elle-même s'est inspirée du modèle polynésien pour créer la CMU. C'est dire que dans le giron de ses compétences, la Polynésie française peut faire preuve d'imagination. La perpétuation de ce système est donc un enjeu majeur de la collectivité, à la condition qu'il soit viable économiquement.

Juridiquement, il peut raisonnablement être conclu que la Polynésie française détient véritablement la compétence en matière de santé publique. Il suffit de regarder les réglementations locales pour s'en convaincre ainsi que la faible part de financement direct de la métropole dans le système. De plus, la totale autonomie de la sécurité sociale locale finit de découpler les systèmes local et métropolitain. Toutefois, deux écueils majeurs subsistent. D'une part, la collectivité ne bénéficie pas d'une capacité technique et d'expertise locale suffisante, engendrant de très nombreuses réglementations inefficaces voire dangereuses. De plus, cela conduit directement à des textes qui peuvent apparaître comme de mauvais «copiés-collés» des textes métropolitains, textes qui peuvent de surcroît s'éloigner de la réalité empirique et donc de l'adaptabilité du droit recherchée dans le contexte de la subsidiarité. D'autre part, de trop nombreux enchevêtrements de compétences limitent considérablement la capacité de la collectivité à gérer son système, notamment dans son cadre géographique. Enfin, toujours d'un point de vue juridique, la codification du droit, même à droit constant, doit désormais être une priorité. Le droit médical local et les textes applicables en matière de santé publique plus généralement sont lacunaires, parfois inintelligibles et trop souvent de mauvaises transpositions du droit métropolitain. Les trop grandes difficultés à déterminer le droit positif sont donc un frein puissant au développement d'une réglementation cohérente.

C Un Bilan Catastrophique pour l'Education Malgré Quelques Améliorations

Il faut noter en Polynésie française des améliorations depuis 1984. Ainsi l'accession au diplôme augmente-t-elle régulièrement d'une génération sur l'autre par exemple. De même, structurellement, des dispositifs de prévention ont été mis en place au primaire et dans le secondaire. Mais globalement, c'est bien à un retard qui se creuse vis-à-vis de la métropole que l'on assiste. Les chiffres les plus surprenants sont ceux de 30% de jeunes illettrés à 17 ans et de 40,5% de jeunes du même âge détectés en difficulté de lecture. Le système local ne parvient pas à produire ni de l'élite, ni de la compétence technique utilisable dès la sortie des institutions scolaires, alors que 22% d'une classe d'âge sort aujourd'hui sans aucun diplôme. À la sortie du collège, 55% des élèves s'orientent vers la voie

professionnelle, et pour beaucoup dans une volonté de sortir au plus vite du système éducatif. Ces voies sont donc traitées davantage comme des réponses négatives et n'ont pas fait l'objet de réadaptations, d'où des formations qui ne sont plus en adéquation avec le monde du travail. De leur côté, les bacheliers des voies générales ne représentent que 17% d'une classe d'âge contre 36% en métropole et continuent souvent, pour les meilleurs, leurs études à l'étranger ou en France métropolitaine, ne laissant à l'Université de la Polynésie Française (UPF) qu'une minorité des élèves les plus intégrés à un parcours scolaire long. En ce sens, la mauvaise orientation des filières qui délivrent des baccalauréats professionnels, qui ne permettent pas de trouver un emploi à la sortie, pousse les titulaires de ces diplômes à s'inscrire à l'UPF alors même qu'ils n'y sont pas préparés. Cela crée évidemment l'un des taux de réussite les plus faibles de France pour l'accession à un diplôme du supérieur. D'ailleurs, alors que la proportion de diplômés du primaire et du secondaire augmente depuis trente ans, cette proportion stagne dans la population locale pour ce qui concerne l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur. On pourrait continuer à l'envi la présentation de ces mauvaises statistiques mais restons sur cette phrase sans complaisance du rapport Jardin de 2007 qui compare la Polynésie française à une vaste zone d'éducation prioritaire.

Du point de vue du financement, trois difficultés notables doivent être rappelées. La première est celle du financement par l'État de la très grande majorité du système éducatif local, ce qui donne logiquement à l'État un énorme pouvoir d'orientation et de contrôle de la compétence. La deuxième difficulté financière relève de l'incapacité pour la collectivité de se doter d'outils de gouvernance et de pilotage qui lui permettraient une meilleure évaluation et ainsi une meilleure efficacité et efficience des politiques publiques. La troisième difficulté est directement liée au manque de contrôle de l'État qui n'a pas mis en place un contrôle sain et efficace de l'utilisation des deniers publics. Ce manque de contrôle n'a pas permis à la collectivité d'être correctement orientée et de mettre en place un système plus abouti.

Juridiquement, de nombreuses lacunes existent et notamment la vétusté et l'inadaptation de certaines réglementations locales. Mais ce qu'il faut surtout retenir de l'aspect juridique, c'est qu'il n'existe pas sur le terrain l'autonomie juridique textuelle. En effet, la collectivité est soumise à de trop nombreuses contraintes et limites imposées par l'État. Et pour cause, l'éducation est une notion fondamentale que l'on retrouve dans le bloc de constitutionnalité et dont il est difficile de sortir des grands principes légaux qui fondent l'égalité républicaine en la matière. De plus, le diplôme n'a de valeur que celle que lui reconnaît l'État dès lors que l'on veut travailler en France métropolitaine, dans l'UE et dans certains pays qui

bénéficient d'accords bilatéraux avec la France. Dès lors, la Polynésie française n'a pas d'autre choix que d'accepter la délivrance des diplômes nationaux, dont la compétence de la collation revient évidemment à l'État. Des diplômes territoriaux ne pourront en effet servir ailleurs que dans la collectivité territoriale qui les délivre. Ce faisant, c'est tout le système éducatif qui est calqué sur celui de la métropole. Ce calque ajouté de la prise en charge financière et humaine de la quasi-totalité de la compétence par l'État nous fait conclure à l'inexistence d'une quelconque autonomie en matière d'éducation, ou du moins très à la marge.

Cette dichotomie entre l'esprit de la loi statutaire et sa pratique est justement l'une des principales raisons de l'échec éducatif polynésien. Les tensions politiques et les flous juridiques entre les deux entités juridiques que sont l'État et la Polynésie française ont précisément conduit à ne pas permettre une bonne gouvernance du système éducatif. Cela conduit même à poser, en toute hypothèse, l'incapacité du système à donner sens à l'expérience scolaire et, de façon certaine, à aider les jeunes dans leur orientation.

Enfin, l'éducation comme compétence territoriale est, à la lumière du cas polynésien, probablement une mauvaise stratégie. Elle devrait rester essentiellement une matière régaliennne tant elle revêt une dimension forte en termes d'égalité et de cohésion sociale, et tant son impact sur l'avenir est important. L'État ne devrait en effet pas prendre le risque d'échecs éducatifs sur une quelconque partie de son territoire. De plus, l'encadrement législatif et constitutionnel est si fort qu'il est quasi impossible pour un territoire de posséder une autonomie en la matière. De même, l'éducation est une matière qui coûte extrêmement cher à mettre en œuvre pour quelque territoire qui désire la compétence, si cher même qu'il est difficilement imaginable qu'une collectivité locale ait un jour la capacité d'un financement, même à 50%.

III CONCLUSION

In fine, le bilan des politiques publiques est négatif dans tous les domaines étudiés, hormis la santé qui bénéficie d'un bilan plus nuancé. Si l'autonomie juridique semble atteinte dans les secteurs de l'économie et de la santé publique, elle est plus contrastée pour la fiscalité voire inexistante pour l'éducation. Dès lors, le simple transfert juridique d'une compétence de l'État à une collectivité ne suffit pas à déterminer une véritable autonomie juridique. Il faut aller plus loin et regarder les moyens de la mise en œuvre de la compétence transférée, tant d'un point de vue juridique que financier, ainsi que les modes de contrôle. En ce sens donc, la Polynésie française bénéficie bien d'un statut d'autonomie qui s'élargit depuis 1984 et sa capacité normative s'accroît en même temps que le contrôle contentieux de certains de ses actes sort du droit commun.

Mais ce bilan négatif, analysé eu égard aux critères de l'État unitaire doit-il être considéré comme péremptoire? La réponse est négative car d'autres bilans pourront tout à fait utiliser la comparaison avec des territoires voisins ou semblables à la Polynésie française et y déceler un meilleur bilan. D'ailleurs, les critères métropolitains sont-ils seulement les plus pertinents dans le contexte d'un monde océanien porteur de sa propre culture, de sa propre vision du monde et *a fortiori* de la politique? Et si l'autonomie n'avait pas vocation à être définie et à être par essence évolutive et sans autre limite que l'indépendance? Et la population locale, base du pouvoir démocratique local, comment conçoit-elle réellement à la fois l'autonomie et la politique qui en est issue? Autant de questions dont les réponses pourront relativiser ce travail. De même, malgré une volonté certaine de procéder à une évaluation des politiques publiques locales, les difficultés d'accès à des statistiques précises ne permettaient pas de produire une étude d'impact⁷ desdites politiques sous l'angle économétrique⁸ et continue à relativiser la portée de cette recherche. Enfin, en ce sens, la technique du faisceau d'indices ne fournit pas les éléments pleinement satisfaisants pour procéder à une évaluation totalement aboutie de l'autonomie, ce qui doit d'ailleurs servir de constat empirique car démontrant toute l'urgence d'établir une définition de ce régime sans laquelle la polysémie du terme entrave fortement toute tentative d'évaluation.

Toutefois, l'apport majeur est bien celui d'un bilan pluridisciplinaire qui n'avait jamais été dressé, permettant la mise en relation et corrélation de plusieurs disciplines qui interagissent et permettent de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre.

Sur le plan global et académique, cette recherche dresse le bilan de l'autonomie la plus poussée dans la République et donne des indications sur ce qui n'a pas fonctionné. Des enseignements peuvent donc être tirés afin de déterminer pour les autres collectivités d'outre-mer des processus, et leur méthodologie de mise en œuvre, pour un meilleur développement sous le statut de l'autonomie. De même, ce document participe à une actualisation toujours nécessaire du débat sur l'État unitaire à la française dans le contexte de collectivités territoriales qui tendent

7 L'évaluation d'impact, qui est l'un des éléments constitutifs de l'évaluation globale d'une politique publique dans le cadre proposé par Freeman, Rossi et Limpsay, s'attache à évaluer les changements causés par une intervention. Or, une évaluation d'impact en Polynésie française ne pouvait respecter les critères scientifiques stricts qui lui sont assignés, et ce quelle que soit la méthode de neutralisation des biais de sélection, qu'il s'agisse des méthodes expérimentales, quasi-expérimentales ou non-expérimentales, chacune nécessitant une connaissance économique et statistique de l'environnement sur lesquels les traitements politiques sont délivrés.

8 Méthode d'analyse des données économiques qui, par l'utilisation de la statistique, s'attache à établir des relations de caractère mathématique entre les phénomènes étudiés.

toujours plus à réclamer des compétences, parfois de nature régaliennne. Enfin, la question de l'indépendance d'une collectivité, qui n'a pas été éludée ne doit pas être sous-estimée puisqu'il s'agit de revendications éminemment d'actualité dans un monde où le repli identitaire comme réaction à la mondialisation s'observe régulièrement, et qui dans le contexte français est relancée depuis le référendum calédonien.

