

PROPOS LIMINAIRES

BONNE GOUVERNANCE DANS LE PACIFIQUE SUD: UN ETAT DES LIEUX CONTRASTE

Y-L Sage et A H Angelo***

This paper serves to introduce the essays in this book and their main themes, and in doing so illustrates some key issues of governance by reference to French Polynesia. The paper concludes with an overview of the book and a summary in English.

L'étude des problématiques liées à la gouvernance dans le Pacifique Sud n'est ni véritablement nouvelle ni même originale¹.

La Revue Juridique Polynésienne s'était déjà intéressée à des thèmes traitant de cette question dans le cadre de précédents numéros

* Maître de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie Française, Teaching Fellow Dispute Resolution Centre Massey University (New Zealand), Directeur du Département "Droit-Economie-Gestion" Université de la Polynésie Française, Membre du Laboratoire de Recherches 'Gouvernance et Développement Insulaire' (EA4240).

** Professeur de Droit à la Faculté de Droit de Victoria University of Wellington.

1 P Larmour, *Governance and Reform in the South Pacific*, Australian National University. National Centre for Development Studies, 1998; plus récemment, *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, par State, Society and Governance in Melanesia Project editor, Stewart Firth, Canberra: ANU E Press, 2006.

Hors Série (voir par exemple celui qui est consacré au droit des réfugiés, à la notion d'autonomie, au droit de l'environnement et plus récemment aux droits de l'homme). Mais cela s'est toujours fait de manière incidente, de telle sorte qu'un ouvrage spécifique dédié à quelques aspects de la gouvernance dans le Pacifique faisait, nous semblait-il, encore défaut.

De plus l'actualité politique, environnementale et économique dans le Pacifique demeure un champ d'analyse privilégié dans le domaine de la gouvernance compte tenu de ses singularités institutionnelles, sociologiques ou économiques².

Cette nouvelle entreprise éditoriale s'inscrit aussi dans le droit-fil des réflexions entreprises lors du colloque organisé sur ce thème début 2009 en partenariat avec le Gouvernement Français³, par l'East-West Center (Honolulu)⁴ et le laboratoire '(EA4240) – Gouvernance et Développement Insulaire – GDI-' de l'Université de la Polynésie Française⁵.

-
- 2 Voir notamment sur ce point les différentes contributions dans *Etats et Constitutions du Pacifique Sud/States and Constitutions of the South Pacific* sous la direction d'E-P Guiselin et M Joyau RJP Vol Hors Série XI (2010). Y-L Sage, *Défis Contemporains dans le Pacifique: Eléments de Convergences*, in *Défis Contemporains dans le Pacifique / Contemporary Challenges in the Pacific – Toward a New Consensus*, S Levine, A Powles, Y-L Sage, Editors, RJP HS Vol 1, 2001.
 - 3 Plus précisément le Secrétariat Permanent pour le Pacifique représenté par M Guy de la Chevalerie, Ambassadeur de France.
 - 4 Seminar on New Approaches to Governance And Economic Self-Reliance in Pacific Islands 21-22 Janvier 2009 (voir infra Gerard A Finin, Deputy Director Pacific Islands Development Program, East-West Center (Hawaii).
 - 5 La liste des travaux du laboratoire, dirigé par le Professeur Marc Debene, est consultable sur le site de l'UPF (www.upf.pf). Cet ouvrage reprend partie des contributions présentées au East-West Center auxquelles ont été rajoutés quelques articles de collègues intéressés par la question.

Elle s'articule à l'appui d'exemples qui s'intéressent à des situations spécifiques au Pacifique Sud, de manière assez classique autour de trois thèmes principaux: Le concept de bonne gouvernance (Chapitre I), la bonne gouvernance institutionnelle (Chapitre II) et enfin la gouvernance économique (Chapitre III).

I LA GOUVERNANCE: D'UNE NOTION A UN CONCEPT

Initialement développée par Platon sur la forme 'd'une tentative de regroupement' pour décrire l'action de gouverner les hommes, la gouvernance a d'abord été conçue comme une 'idée flottante ou fluctuante, non stabilisée, non-régulée par une définition précise'⁶.

Ce n'est bien plus tard qu'elle s'est transformée, sous l'influence des politiques et des chercheurs, en un concept⁷ élevé tout à la fois au rang 'de fondement, de principe ou d'idée explicative'⁸.

Le concept ainsi dégagé tout en restant un instrument de management des affaires publiques et un des principaux indicateurs du développement politique, a vu son domaine s'étendre bien au-delà du périmètre initial dans lequel on l'avait cantonné.

En effet, s'il a toujours vocation à s'appliquer à l'ensemble des actions liées à l'activité gouvernementale, il est dorénavant utilisé par

6 Georges Adamczewski (EISTI – Laboratoire LASSI – juin 2004), Qu'est-ce qu'un concept <www.biblioconcept.com>.

7 Guy Hermet, Ali Kalazancigil, Jean-François Prud'homme, La gouvernance: un concept et ses applications, Paris: Karthala, 2005, 228 p.

8 Sur l'historique du terme, voir Marc Delplanque Gouvernance globale. Gouvernement du monde (Editions Bénévent, Nice, 2004) 114-118. Voir également G Adamczewski, précité.

extension, à tout autre corps constitué y compris ceux relevant de la sphère économique⁹.

Plus récemment, il est aussi devenu un cadre d'analyses comparatistes comme les contributions de cet ouvrage en portent témoignage.

De fait, l'étude de ce concept implique aujourd'hui que l'on s'intéresse tout à la fois à la gouvernance politique, des relations internationales (voir la contribution de P C Bratton), environnementale (voir la contribution de F Bessat), de l'entreprise, de la famille, de l'internet, universitaire¹⁰, de la recherche¹¹ ou encore des finances publiques comme nous le rappelle X Cabannes.

Dans ces conditions il sera vain de vouloir s'en tenir à une définition unique du concept de gouvernance laquelle restera toujours nécessairement incomplète.

Quelques fondamentaux se sont néanmoins dégagés à la faveur des études et réflexions qui ont été entreprises sur la 'bonne gouvernance'¹², face vertueuse du concept de la gouvernance.

9 La littérature est évidemment extrêmement abondante sur la question. Pour une première approche, voir notamment P Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF collection *Que sais-je?* 2003 (réédition 2006).

10 Sur l'exemple français, voir la loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (dite loi «LRU») qui a réformé la gouvernance des universités. M Debene *Une expérimentation dans l'éducation nationale: l'académie de Rennes et la LOLF*», *Revue française de finances publiques*, n 91, septembre 2005, LGDJ, at 77-86

11 M Debene, *A la croisée des modes: la LOLF et la gouvernance de la recherche*, *Mélanges Claude Olivesi*.

12 Voir par exemple les définitions proposées par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique <www.oecd.org> ou celle de la Commission des Communautés Européennes <<http://eurlex.europa.eu>> ou la Banque Mondiale World Bank (1994). *Governance – The World Bank's Experience*. Washington, DC: World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

La 'bonne gouvernance' au départ simple qualificatif s'est progressivement transformée en un concept méthodologique à part entière, finissant par s'identifier totalement à son substantif au point que l'on ne peut aujourd'hui concevoir de gouvernance qu'à travers ce prisme d'analyse unique.

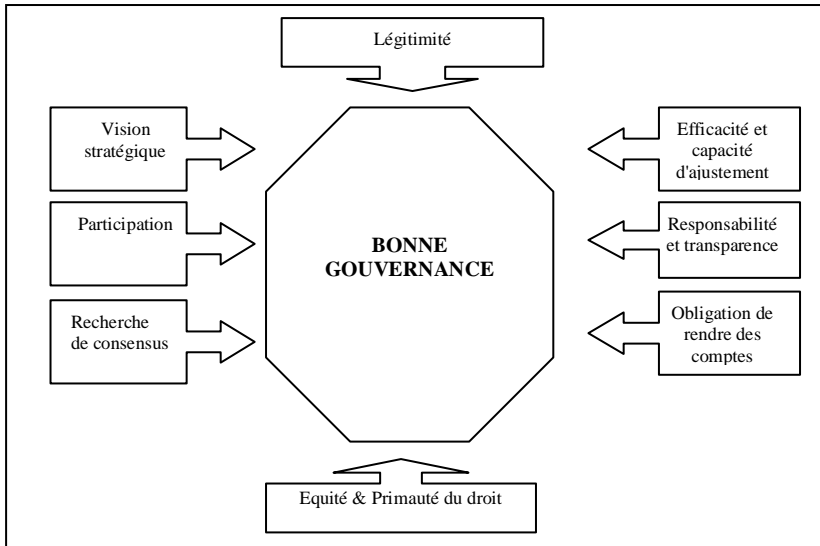
Au terme de cette évolution, le concept de gouvernance est devenu selon la formule de Blaise Pascal une "véritable méthode, qui formerait les démonstrations dans la plus haute excellence, s'il était possible d'y arriver, et consisterait en deux choses principales: l'une, de n'employer aucun terme dont on n'eût auparavant expliqué nettement le sens; l'autre, de n'avancer jamais aucune proposition qu'on ne démontrât par des vérités déjà connues; c'est-à-dire, en un mot, à définir tous les termes et à prouver toutes les propositions."¹³

Toujours à la faveur de ce mouvement d'assimilation, les éléments constitutifs de la bonne gouvernance attachés à un domaine d'activité spécifique ont pu se transposer par capillarité en quelque sorte, à d'autres sphères, à preuve les contributions respectives de J-M Aurifielle et J-M Chapuis sur la possible utilisation des règles de la gouvernance d'entreprise pour les Petits Etats insulaires du Pacifique.

Partant et en dépit de contours toujours un peu flous de certaines de ses composantes, on peut proposer une définition du concept de bonne gouvernance sous forme d'un tableau récapitulatif.

13 B Pascal, De l'esprit géométrique, Œuvres Complètes, Edition Lafuma, Seuil, 1963, p 349.

Principales Composantes du Concept de Bonne Gouvernance



Une fois ce cadre conceptuel posé, on observe s'agissant de la mise en œuvre de ses composantes dans les pays de la zone du Pacifique Sud, que le meilleur côtoie bien souvent le pire.

Ainsi si l'on s'en tient au seul classement établi sur la base de l'indice de la perception de la corruption (IPC)¹⁴ de l'ONG Transparency Internationale (Transparency International)¹⁵, la

14 C'est 'un indice composite, un sondage de sondages, faisant appel à des données sur la corruption tirées de sondages d'experts réalisés par divers organismes indépendants. Il reflète des points de vue du monde entier, dont celui des experts qui résident dans les pays évalués'; <www.transparence-france.org/ewb_pages/i/indice_de_perception_de_la_corruption644.php>.

15 Cette ONG est 'la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique' dans le monde. <www.transparency.org>. Il existe une branche néo-zélandaise dont les actions portent principalement sur les pays de la zone Pacifique, <www.transparencynz.org.nz>. D'autres classements peuvent être pris en

Nouvelle-Zélande et dans une moindre mesure l'Australie, figurent parmi les pays les plus respectueux des principes de bonne gouvernance¹⁶, alors que la plupart des Petits Etats Insulaires du Pacifique se retrouvent relégués dans les profondeurs du classement¹⁷.

II DU MAUVAIS USAGE DE BONS PRINCIPES: L'EXEMPLE DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Limitant nos brèves observations à la seule Polynésie française¹⁸, on constate qu'à la faveur de l'éloignement et au nom de particularismes locaux, culturels, historiques ou religieux plus ou moins bien appréhendés ou maîtrisés (voir à cet égard la démonstration de B Rigo), deux tendances diamétralement opposées mais tout aussi condamnables au regard des règles de la bonne gouvernance, ont généralement prévalu.

Tout d'abord A Moyrand et A Angelo¹⁹ notent qu'à l'instar de ce qui s'est passé en Nouvelle Calédonie (pour cette dernière collectivité

compte, mais globalement le résultat restera le même. Sur les différent indicateurs de bonne gouvernance et leur porté, voir Emmanuel Breen, Séminaire de droit administratif, européen et global – Sciences Po/Chaire MADP) Session du 11 avril 2008, La bonne gouvernance et ses indicateurs : trois approches <http://chairemadp.sciences-po.fr/pdf/seminaires/2008/Contribution_Emmanuel_Breen.pdf>.

16 Respectivement classées 1^{er} et 8^e en 2009 (voir <www.transparence-france.org/e_upload/div/ipc_2009_communique_ti.pdf>).

17 Par exemple les Samoa sont classées 56^e, le Vanuatu 95^e, le Kiribati et les Solomon 111^e, la Papouasie Nouvelle Guinée 124^e. Sur ce dernier pays, voir par exemple 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).

18 Qui ne figure pas dans la liste établie par Transparence Internationale, sauf à considérer que le classement attribué à la France (24^e), doit aussi lui être appliqué.

19 B Gille, Du Royaume Pomare au Pays d'Outre-Mer: Gouvernance et Institutions à Tahiti de 1767 à 2009. RJP Vol 16, 2010.

D Chappell dresse un constat similaire) on y a beaucoup expérimenté en matière institutionnelle et plus particulièrement depuis 1977²⁰.

Ils observent aussi que le phénomène s'est amplifié avec les réformes de 2004 et de 2007 entretenant ainsi un climat propice à une instabilité chronique (12 gouvernements successifs depuis 2004) ou encore invitait à des comportements électoralistes de pure opportunité²¹.

Ensuite, la contribution de T Bambridge, F Venayre, J Vucher-Visin souligne qu'on y a volontairement laissé perdurer (et soutenu) des modèles de gouvernance économiques et de concurrence sclérosés que l'on savait pourtant totalement dépassés.

En outre, cette propension a été renforcée par une trop grande implication des autorités territoriales dans des secteurs clefs de l'économie polynésienne comme les transports aériens ou les télécommunications, et ce au travers des nombreuses créations de sociétés d'économie mixte locales²² ou d'établissements publics industriels et commerciaux²³.

20 Voir également Y Brard Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française: Les 'Lois du Pays' de la Spécialité législative au partage du pouvoir législatif et J-Y Faberon, L'Evolution du droit de vote en Nouvelle-Calédonie, in *Défis Contemporains dans le Pacifique/ Contemporary Challenges in the Pacific – Toward a New Consensus précitée*, qualifie la Polynésie de 'laboratoire institutionnel'.

21 Y-L Sage, La Réforme du Mode de Scrutin pour l'Election des Membres de l'Assemblée Territoriale de la Polynésie française par la Loi du 22 février 2007: Commentaires à l'Aune du Droit Electoral Comparé" RJP Vol 13, 2007.

22 Quinze à ce jour.

23 A Troianiello, Droit constitutionnel local. Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2004/4, n° 60, at 833-860 et plus particulièrement at 853-855.

Les différents audits réalisés par la Chambre Territoriale des Comptes de Polynésie française ont du reste attiré l'attention des autorités locales sur ces questions, mais sans pour autant que cela n'ait été suivi de véritables effets.

Au premier rang des reproches formulés par la juridiction financière figurent l'incertitude liée aux aléas des changements réguliers de majorité politique et aux comportements interventionnistes de politiciens qui restent bien souvent promus à la tête de ces entités, sans avoir les nécessaires conditions de compétence et de gestionnaire que requièrent normalement ces fonctions²⁴.

Sur le plan théorique, des plumes autorisées avaient aussi déjà analysé bien avant 2007, certains de ces disfonctionnements²⁵.

Pour le comparatiste, des explications pouvaient également être trouvées dans la série d'évidentes transgressions par les autorités de l'Etat, le législateur français et les élus polynésiens, de composantes essentielles du concept de bonne gouvernance.

Si comme nous le rappelle R Burchill, la plupart des engagements internationaux se réfèrent aujourd'hui soit à titre principal ou accessoirement, aux principes de bonne gouvernance ou à certaines

24 Voir 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).

25 A Moyrand et A Troianiello, Aspects Juridiques de la Crise Politique Polynésienne. (2005) Vol 11 RJP E-P Guiselin. Du Premier au Second Gouvernement Temaru: Une Année de Crise Politique et Institutionnelle. Vol 12 RJP 2006. Gille B, Libres Propos sur les Modèles Politiques et Economiques des Relations Franco-tahitiennes . RJP Vol 11, 2005. En matière économique, voir C Montet, Les Enseignements du Management Stratégique en Polynésie Française RJP vol 9, 2003, at 1-14, paru également dans NZACL Yearbook vol 8.

de ses composantes, nous n'en retiendrons que deux pour les besoins de la démonstration: le Programme des Nations Unies pour le Développement de 1997 et par le Plan Pacifique 2006-15.

On pourra alors établir sans grande difficulté que les principes de vision stratégique, de participation, de recherche de consensus ou d'efficacité et de capacité d'ajustement qu'ils énoncent n'ont que très peu, voire jamais, été respectés en Polynésie française notamment lors des précédentes réformes électorales de 2004 et 2007.

Dès leur phase d'élaboration, en privant les électeurs polynésiens du droit de s'exprimer sur leur contenu, ces deux réformes portaient déjà les signes annonciateurs de futurs dysfonctionnements institutionnels.

On se souviendra que lors de la modification, pourtant mûrement réfléchie, du statut de la Polynésie française en 2004²⁶, la population n'avait jamais été préalablement consultée sur ces nouvelles règles électorales dont on présentait pourtant qu'elles avaient été taillées sur mesure pour pérenniser le pouvoir local du moment (quand bien même le résultat des élections qui suivront, allaient se révéler être à l'opposé de celui initialement escompté)²⁷.

De la même manière, la réforme électorale de 2007 bricolée dans la hâte et la précipitation, n'a été précédée d'aucune véritable concertation avec les électeurs polynésiens, les consultations s'étant limitées à celles de quelques responsables des principaux groupes politiques locaux²⁸.

26 Le statut antérieur datait de 1996.

27 E P Guiselin, Les Elections à l'Assemblée de la Polynésie Française: De Nouvelles Règles électorales, RJP Vol 10, 2004, notamment at 506.

28 Politiques dont on peut rétrospectivement penser qu'ils étaient plus soucieux de favoriser leurs agendas personnels que de vouloir réformer en profondeur le système électoral polynésien. Y-L Sage, La Réforme du Mode de Scrutin pour l'Election des Membres de l'Assemblée Territoriale de la Polynésie française par

En outre, on constate que ces deux réformes votées par le Parlement français n'ont fait que transposer quasiment à l'identique des modèles électoraux à la proportionnelle déjà en vigueur en France²⁹.

Partant, leur véritable adéquation avec les spécificités sociales et culturelles de la Polynésie française et leur respect du principe de capacité d'ajustement, deux composantes essentielles de la bonne gouvernance, faisaient défaut.

Cela a été particulièrement vrai lorsque l'Assemblée territoriale de Polynésie française consultée en 2007 sur le projet de loi, avait émis un avis négatif sur le texte qui lui avait été soumis³⁰.

Enfin, ces deux réformes électorales ont eu un effet paradoxal mais néanmoins prévisible: Le 'nomadisme politique'³¹ de quelques élus polynésiens a fini, à défaut de garde-fou statutaire, par se voir

la Loi du 22 février 2007: Commentaires à l'Aune du Droit Electoral Comparé" précité.

29 Ibidem et EP Guiselin, Les Elections à l'Assemblée de la Polynésie Française: De Nouvelles Règles électorales, précité.

30 «Partant du constat que le système électoral retenu par l'Etat au travers de son projet de loi organique non seulement ne permettra pas d'atteindre l'objectif de «stabilité des institutions», mais au contraire constitue une prime à l'instabilité... L'assemblée de la Polynésie française émet un avis défavorable sur le projet de loi organique et le projet de loi simple tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française» Avis n° 2007-10 A/APF du 4 octobre 2007.

31 Terminologie utilisée pour la première fois dès 2007 pour décrire le comportement de certains élus locaux polynésiens et qui a depuis lors fait flores. Sage Y-L, 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 Electoral Comparé" précité.

institutionnalisé au gré des réformes successives, au point de devenir un mode de gouvernance comme un autre³².

Dans ces conditions, il ne faut pas aller au devin pour être instruit que l'instabilité politique que connaissait cette collectivité d'Outre-Mer depuis 2004 ne pouvait que perdurer, voire s'amplifier en dépit de la modification par la loi n° 2007-223 du 22 février 2007 des dispositions de l'article 105 de la loi du 27 février 2004 organisant le mode de scrutin des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française³³.

Si pour ses concepteurs, la réforme de 2007 a pu faire illusion un très bref instant, il leur a bien fallu se résoudre après 9 gouvernements polynésiens successifs en cinq années, à reconnaître que ce texte était malgré son intitulé pourtant prometteur, incapable de renforcer 'la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française'.

C'est donc sans grand étonnement que le gouvernement français a finalement annoncé qu'il préparait une (énième..) réforme du mode de scrutin et du fonctionnement institutionnel en Polynésie française projet de loi qui devrait être soumis au Parlement d'ici la fin de l'année 2010.

III LA FUTURE REFORME DU FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS LOCALES EN POLYNESIE FRANCAISE: BIS REPETITA PLACENT?

Passé l'effet d'annonce de la future réforme³⁴ par Mme Marie-Luce Penchard, Ministre de l'Outre-Mer, il appartenait à la

32 Défauts déjà relevés dès 2004 par E. P Guiselin, Les Elections à l'Assemblée de la Polynésie Française: De Nouvelles Règles électorales, RJP Vol 10, 2004.

33 Ibid.

34 Le Président Nicolas Sarkozy s'était engagé début 2010, de mener cette réforme du mode de scrutin et du fonctionnement institutionnel en Polynésie en 2010 pour "garantir plus de stabilité aux majorités élues".

Commission Barthélemy du nom de son président³⁵, d'établir un rapport préparatoire au projet de loi, lequel devait être remis vers la fin juin 2010 au Ministre qui envisage de rencontrer les élus polynésiens en septembre 2010.

De prime abord, ce processus diffère quelque peu de celui qui avait été mis en place en 2004 et 2007 notamment en ce qu'il prévoit une phase dite de 'consultation' préalable'.

Mais répond-il pour autant aux exigences des principes de la bonne gouvernance à commencer par la participation de la population et la recherche de consensus, deux de ses composantes majeures?

Sur ce que l'on constate aujourd'hui, on peut raisonnablement en douter.

On observe tout d'abord que la Commission Barthélemy n'a pour véritable fonction que de dresser un cahier des doléances et un relevé de propositions³⁶ à l'intention de la Ministre de l'Outre-Mer laquelle choisissant seule ce qui 'lui paraîtra apte à assurer une meilleure stabilité politique pour ce pays'³⁷.

35 Outre M J Barthélemy, Conseiller d'Etat, cette commission est composée de deux autres membres M.X. Peneau, Directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale au sein du Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et de M X Barrois, adjoint au Chef du service des affaires juridiques et institutionnelles à la Délégation générale à l'outre-mer (DEGEOM). Elle s'est rendue en Polynésie française le 26 mai au 1^e juin pour mener une série de rencontres avec les principaux acteurs de la vie publique polynésienne.

36 Voir déclaration de M. Barthélemy lors de sa rencontre avec le Président Tong Sang le 26 mai 2010: "après que nous ayons vu, entendu, écouté tous les élus institutionnels et sociaux économiques concernés de ce pays, nous en ferons une synthèse pour la fin du mois de juin à Madame Penchard, et le gouvernement ensuite choisira, lorsque nous aurons ramené les propositions des uns et des autres" <www.tahitipresse.pf>.

37 Ibid.

De plus et du propre aveu de la commission, celle-ci avait pour mission de rencontrer uniquement et ce dans un laps de temps fort court (moins d'une dizaine de jours), 'les élus institutionnels et sociaux économiques concernés'³⁸.

On voit qu'il n'a donc jamais été dans les intentions des concepteurs de la réforme que les électeurs polynésiens soient sous une forme ou une autre, conviés à s'exprimer sans avoir à passer par les intermédiaires politiques agréés par le gouvernement français.

Or, il n'est pas besoin de rappeler que toutes les réformes électorales qui ont été entreprises à l'étranger et ce y compris dans les pays du Pacifique³⁹, ont vu leurs chances de réussite s'accroître chaque fois que l'opportunité a été donnée aux électeurs et non pas à leurs seuls représentants, de pouvoir se prononcer sur le système qu'ils souhaitent voir instaurer et ce quand bien même cette participation implique un processus d'explication qui peut se révéler aussi long que laborieux⁴⁰.

38 Ibid.

39 Voir par exemple la durée des processus d'élaboration des réformes institutionnelles ou électorales dans divers pays du Pacifique in Sage Y-L, *La Réforme du Mode de Scrutin pour l'Election des Membres de l'Assemblée Territoriale de la Polynésie française par la Loi du 22 février 2007: Commentaires à l'Aune du Droit Electoral Comparé*" précité, at 43 note 64.

40 Voir par exemple l'expérience canadienne, voir Dennis Pilon, *Renouvellement de la démocratie canadienne: participation des citoyens à la réforme du système électoral. Phase un: leçons mondiales*, Projet de recherche conjoint de la Commission du droit du Canada et du Mouvement pour la représentation équitable au Canada, mars 2002. La consultation populaire au Canada et au Québec, 3e édition mise à jour par Julien Côté, collection "Études électorales", Sainte-Foy, Le Directeur général des élections, 2000, 5 et 29. J R Robertson, M Rowland, *Les projets de réformes électorales dans les diverses provinces du Canada*, Révisé le 12 juin 2006 <www.parl.gc.ca> En Nouvelle-Zélande, c'est n'est qu'après le référendum en 1993 précédé d'une large consultation populaire que le système électoral a été modifié en 1996. Voir également l'expérience italienne, Mario Patrono, "Electoral alchemy or fundamental solutions? New Zealand and Italy" RJP Vol 6 (2000) at 483 et s.

On ne manquera pas d'objecter qu'en Polynésie française, les consultations populaires se heurtent à des difficultés liées à la nécessité de devoir expliquer dans six langues différentes⁴¹ qui plus est de manière satisfaisante et concordante, une matière complexe et que cet écueil se doublera de problèmes logistiques inhérents à la dispersion des archipels polynésiens.

Mais l'argument est quelque peu éculé, et il ne peut pas véritablement emporter la conviction.

En effet, les autorités de l'Etat mais aussi territoriales, ont eu largement le temps d'organiser ce processus de consultation puisqu'elles ont attendu trois années⁴² avant d'entreprendre une réforme qu'elles savaient pourtant inéluctable dès les renversements des deux gouvernements entre fin 2007 et la mi-2008.

Ensuite, compte tenu des enjeux, la complexité de toutes réformes électorales et les importantes conséquences qui s'y attacheront militent au contraire pour que l'on prenne impérativement le temps d'en expliquer la teneur aux électeurs polynésiens qui ne représentent qu'un peu moins de 100.000 personnes environ; la tâche était donc loin d'être insurmontable pour peu que l'on s'en soit donné la peine.

On aurait pu par exemple, s'inspirant du modèle des Etats Généraux de l'Outre-Mer, organiser une manifestation qui associe largement la population, aurait été uniquement consacrée à cette

41 Outre le français qui n'est pas toujours bien maîtrisé, on distingue selon les archipels concernés, le reo tahiti ou le tahitien; le reo pa'umotu ou le paumotu; le reo 'enata ou le marquisien; le reo tuha'apae aux australes; le reo ma'areva ou le mangarévien.

42 A minima, une année si l'on s'en tient aux déclarations de M Tong Sang <www.tahitipresse.pf>.

question⁴³ et dont les conclusions auraient pu former le socle de la future réflexion pour le gouvernement et le législateur français.

En fait, on a préféré et ce n'est pas le moindre des paradoxes, se contenter d'une consultation indirecte et minimaliste principalement circonscrite à une classe politique locale pourtant quasi-unanimement critiquée voire rejetée par les électeurs polynésiens.

Au demeurant, faire l'économie pour le gouvernement français de ce processus aussi contraignant soit-il, apparaît être en contravention avec l'objectif d'intelligibilité de la loi posé par le Conseil Constitutionnel⁴⁴.

De même, l'Assemblée territoriale aurait pu de sa propre initiative être associée à cette entreprise d'information des électeurs polynésiens.

Alors qu'il n'est statutairement pas possible⁴⁵ d'organiser par la voie du référendum local, une consultation des électeurs polynésiens sur la prochaine réforme électorale, l'Assemblée territoriale n'est pour autant démunie de moyens d'action.

Ainsi, sans pour autant garantir une totale implication de l'ensemble des électeurs polynésiens mais restant toutefois une méthodologie plus transparente que celle aujourd'hui retenue par

43 Et non pas le cantonner à un simple groupe de travail de l'atelier (n°4) des Etats généraux de la Polynésie française organisé en juin 2009 <www.polynesiefrancaise.pref.gouv.fr>. Nous avons dès 2007 déjà préconisé la mise en place d'un tel dispositif, Y-L Sage, La Réforme du Mode de Scrutin pour l'Election des Membres de l'Assemblée Territoriale de la Polynésie française par la Loi du 22 février 2007: Commentaires à l'Aune du Droit Electoral Comparé RJP Vol 13, 2007, précité.

44 Décision n° 99-421 du 16 décembre 1999, JO. 22 décembre 1999, at 19041. Note D Ribes, D 2000, at 425.

45 Article 159 de la loi organique n° 2004-192 du 27/04/2004 (modifié par LO n° 2007-1719 du 7 décembre 2007.

l'Etat français, une commission d'enquête sur les différents régimes électoraux⁴⁶ susceptibles d'être appliqués en Polynésie française aurait pu être mis en place⁴⁷. Son rapport publiquement débattu à l'Assemblée territoriale puis soumis à l'approbation de ses membres, aurait alors été un élément de nature à assurer une information des électeurs polynésiens.

Tant que l'électeur polynésien ne sera pas correctement informé, il pourra toujours être légitimement enclin à penser que la réforme annoncée ne profitera en fait qu'à ceux qui l'auront élaborée à commencer par l'Etat français.

D'autres signes ne trompent pas, alors même que la mission de commission Barthélemy continuait ses travaux en Polynésie française, le gouvernement français annonçait avoir d'ores et déjà quelques pistes de travail, notamment la diminution du nombre de représentants à l'Assemblée territoriale et la mise en place d'une circonscription unique subdivisée en sections⁴⁸.

Enfin l'électeur polynésien à défaut d'avoir pu donner son point de vue lors de l'élaboration du projet de loi, ne peut guère nourrir

46 Si plus de 200 systèmes électoraux existent dans le monde, la commission d'enquête pourrait limiter ses travaux aux seuls systèmes électoraux en vigueur dans le Pacifique Sud. Elle s'attachera plus particulièrement aux conditions nécessaires d'une éventuelle transposition en Polynésie française d'un de ces systèmes lequel serait susceptible d'assurer tout à la fois la reconnaissance de la diversité des électeurs polynésiens mais aussi d'assurer cette stabilité institutionnelle qui fait aujourd'hui défaut. Sur les différents systèmes électoraux dans le Pacifique, voir Y-L Sage, *La Réforme du Mode de Scrutin pour l'Election des Membres de l'Assemblée Territoriale de la Polynésie française* par la Loi du 22 février 2007: Commentaires à l'Aune du Droit Electoral Comparé, précité et plus particulièrement les annexes I et II.

47 Voir article 132 de la loi organique n° 2004-192 du 27/04/2004 Version consolidée au 10 décembre 2007 et article 68 et suivant de la Délibération 2005-95 APF du 13 mai 2005 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la Polynésie française.

48 Tahitipresse, 29 mai 2010.

d'espoirs d'être entendu lors des débats qui accompagneront le vote de la nouvelle réforme au Parlement français.

Tout d'abord, le Parlement n'est pas tenu par l'avis de l'Assemblée de la Polynésie française sur le projet de loi qui lui aura été préalablement soumis, de telle sorte que toutes velléités de modifications seront par avance mortes nées si elles ne devaient pas correspondre aux desiderata de la majorité parlementaire donc du gouvernement.

Ensuite, ce ne seront pas les deux députés de la Polynésie française sur les 577 de l'Assemblée Nationale et ses deux sénateurs sur les 343 qui composent le Sénat, qui pourront si tant est que cela entre dans leurs intentions⁴⁹, infléchir le vote final.

Il est donc à craindre qu'en pareilles circonstances cette prochaine réforme reste comme en 2007, d'abord et surtout le fruit d'une grille de lecture et d'analyse (aussi bien intentionnée soit-elle) purement jacobine par le législateur français⁵⁰.

Partant, elle sera nécessairement réductrice de la portée véritable de l'article 74 de la Constitution française dont il faudra bien un jour que le Conseil Constitutionnel précise le périmètre exact de la notion "d'intérêts propres" des collectivités d'Outre-Mer et des conséquences qui s'y attachent⁵¹.

49 Pour avoir une idée de la somme du travail parlementaire accompli en 2009 par les deux députés de la Polynésie française, voir <www.lesnouvelles.pf>.

50 Ce phénomène n'est pas propre à la Polynésie française, voir l'analyse d'E-P Guiselin, *Les Régimes Electoraux des Assemblées Parlementaires du Pacifique Sud: Entre Pacific Way et Standards Occidentaux in Etats et Constitutions du Pacifique Sud/States and Constitutions of the South Pacific* sous la direction d'E-P Guiselin et M Joyau RJP Vol Hors Série XI (2010) at 183 et s.

51 A ce propos, on observera que la singularité de chacun des statuts de collectivités d'outre-mer, marque aussi la limite d'une thèse un temps à la mode qui tendait à vouloir transposer le système électoral néo-calédonien à la Polynésie française. Procéder ainsi équivaudrait à méconnaître des intérêts

Cet encadrement, pour ne pas dire cette confiscation, par ces concepteurs du processus de concertation des électeurs polynésiens, l'absence de recherche de consensus et de volonté réelle d'ajustement de la future réforme aux intérêts propres de la Polynésie française, sont d'ores et déjà la marque d'un décalage avec les souhaits de l'électorat polynésien. On sait déjà par exemple, que le Président de l'Assemblée territoriale, responsable du parti indépendantiste, a lors de son entretien avec M. Barthelemy, posé comme préalable à la nouvelle réforme que la démocratie "veut que le peuple puisse s'exprimer" par la tenue d'un référendum d'autodétermination"⁵².

Ceci porte, nous semble-t-il encore une fois, le germe de futures crises institutionnelles que pourraient connaître cette collectivité d'Outre-Mer une fois le texte voté.

Par ailleurs, une nouvelle composition de l'Assemblée de Polynésie, un nouveau mode d'élection de ses membres ou encore les redécoupages électoraux, ne pourront pas à eux seuls assurer la stabilité institutionnelle de cette collectivité.

C'est avec pertinence que M. Barthélemy faisait observer, à l'issue de ses premiers entretiens qu'un mode de scrutin ne peut pas à lui seul résoudre les problèmes d'instabilité de la Polynésie française, "il faut" ajoutait-il "beaucoup d'autres choses. Il faut à la fois une réforme électorale et aussi un toilettage du fonctionnement des institutions... un mécanisme institutionnel ne remplace jamais l'action des hommes à lui seul, mais peut l'encadrer un peu".

Les spécificités géographiques, culturelles et linguistiques de la Polynésie française militent certainement pour l'instauration d'un

(culturel, historique et institutionnel notamment) qui sont fondamentalement différents dans chacune de ces deux collectivités.

système électoral fondé sur une représentation proportionnelle garantissant une meilleure reconnaissance de la diversité d'opinions.

Mais il encourage par ailleurs la formation d'alliances. Et c'est là que le bât blesse car elles peuvent aussi engendrer une instabilité institutionnelle chronique comme en témoignent les multiples motions de censure puis de défiance, déposées contre les gouvernements polynésiens successifs depuis 2004.

On peut craindre si l'on se contente d'un simple redécoupage des circonscriptions électorales⁵³ ou encore d'une modification de la prime majoritaire comme les représentants du gouvernement français le laissent entendre, que les comportements des politiciens locaux ne changeront guère.

En effet, là où il ne faut actuellement que de deux ou trois représentants pour faire basculer une majorité, peu importera alors qu'il en faille dix ou vingt après la prochaine réforme. Les velléités de renversements resteront toujours aussi prégnantes et seront mises en œuvre tant l'attrait du pouvoir reste fort dans la majorité de la classe politique actuelle⁵⁴. Ils prendront tout simplement un peu plus de temps qu'auparavant.

Il existe pourtant des mécanismes qui respectueux des principes démocratiques sont susceptibles de réduire sensiblement cette propension. Nous en avons suggéré un en 2007⁵⁵.

53 Voir la proposition du Tahoera Huiraatira de découper Tahiti en quatre circonscriptions (Les Nouvelles de Tahiti, édition du 23 juin 2010).

54 On peut même se demander si le gouvernement central souhaite véritablement se priver aussi de ce levier si d'aventure il venait à souhaiter l'instauration d'un nouveau gouvernement local.

55 Sage Y-L, 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 Electoral Comparé", précité, at 42-43.

Il s'agissait de s'inspirer des dispositifs 'anti-défections' qui à l'instar d'autres pays du monde qui avaient eux aussi connu une instabilité politique chronique, ont notamment interdit le dépôt de motion de censure (de défiance) dans les 18 mois de l'élection du gouvernement et dans les 12 mois qui précèdent la tenue de nouvelles élections⁵⁶.

En l'état des textes applicables en Polynésie française, ce modèle une fois transposé permettrait par exemple, d'interdire durant les 18 premiers mois de la mandature de 5 années⁵⁷, le dépôt de toutes motions de défiance, cette possibilité n'étant ouverte que durant les 24 mois suivants tout en restant limitée à 2 motions uniquement et passé ce délai plus aucune motion ne serait recevable pendant les 18 et derniers mois suivants.

Une autre suggestion serait de ramener à la faveur de la prochaine réforme de la loi statutaire, la durée du mandat des membres de l'Assemblée territoriale de Polynésie française à 4 années.

Dans ce nouveau contexte, aucun dépôt de motion de défiance ne pourrait avoir lieu durant les 18 premiers mois de la mandature, ce droit étant à nouveau ouvert pour les 12 mois suivants (le nombre des motions de défiance étant ou non limité) pour être à nouveau interdit pour les 18 derniers mois.

Cette hypothèse de travail qui a pu apparaître de prime abord peu attractive pour la classe politique polynésienne car éloignée des usages et schémas institutionnels classiques français mais aussi comme une forme d'autolimitation des agendas politiques de certains

56 Exemple en Papouasie Nouvelle Guinée, en Afrique du Sud, Belize, Bangladesh, Guyana, l'Inde, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sierra Leone, Singapour, la Suède, Trinidad et Tobago, Sri Lanka, Uganda, Zambie Zimbabwe.

57 Art.104 de la loi statutaire.

d'entre eux, semble aujourd'hui sous la pression des électeurs, recueillir l'assentiment d'une partie d'entre elle⁵⁸.

Savoir si le projet de loi et la loi elle-même reprendront sous une forme ou une autre cette proposition reste encore évidemment à démontrer.

En tout état de cause, il ne fait cependant pas de doute que cette proposition nourrira avec d'autres dispositions, un débat que l'on pressent passionné et ce d'autant plus que l'on peut déjà anticiper que l'avis de l'Assemblée de la Polynésie française sur le texte de la prochaine réforme sera tout comme en 2007, assorti d'importantes réserves tant les solutions d'ores et déjà proposées par les personnes entendues par la Commission Barthélemy apparaissent extrêmement diverses voire opposées⁵⁹.

Les commentateurs et les exégètes de la vie institutionnelle et politique polynésienne ont donc encore de beaux jours devant eux.....

This publication is dedicated to governance in the Pacific. It is directly linked to the underlying themes of a Colloquium held in early 2009 in Hawaii under the aegis of the French Government and the East West Center in Honolulu and the Laboratory EA4240 (Government and island development – GDI) of the University of French Polynesia.

58 A commencer par le parti du président actuel du Pays M. Tong Sang (Te Tatou Ai'a), voir <<http://s2.e-monsite.com>> ou encore du Député Bruno Sandras voir <www.tahitipresse.pf>.

59 Selon les interlocuteurs, on va du simple redécoupage électoral en passant par l'instauration d'une prime majoritaire elle-même variable, l'élection du Président du Pays au suffrage universel, jusqu'au 'referendum' sur l'accession à l'indépendance de la Polynésie française, voir Tahitipresse, 29 mai 2010.

This book is organised under three main headings: Good Governance, Institutional Good Governance, and Governance of the Economy. The papers of Rigo and Angelo deal with the topic in a general way; those of Sage, Cabannes and Bessat deal more specifically with the question of governance and good governance in French Polynesia by reference to international endeavours, finance law and the environment; the paper by Hekau considers the role of an Ombudsman as a potential aid to governance for Niue; the essays of Moyrand and Angelo, and Chappell look at administrative regimes of the French territories in the South Pacific; Burchill and Bratton put the matter in international context – regional in the case of Burchill and geo-political in the case of Bratton. The possible relevance of corporate models of governance is the focus of the papers by Auriefeuille and Chapuis and by Bambridge, Venayre and Vuche-Visin.

The South Pacific provides fertile ground for research on matters relating to governance given the unique nature of many of the institutions in the Pacific and the political, environmental, economic and social factors involved.

There is frequent adverse comment about countries of the South Pacific and governments described as failed (or failing), unconstitutional, corrupt, incompetent, undemocratic, and the like. Particularly obvious are those cases where government failures are perceived as insufficient adherence to Westminster principles or models even though the object of the comment is not Westminster and does not aspire to be Westminster. Democracy itself is a multi-faceted idea and may, in a Western European sense, be out of place elsewhere. It may be wished that Paris would consult more with French Polynesia before legislating for French Polynesia⁶⁰, that the

60 The governance reforms for French Polynesia in 2004 and 2007 were made in the interests of stability of government. Since 2004 French Polynesia has had 12 governments – the reforms therefore appear to have provided an invitation to

Tongan Government would give Tongans more say, or that the Fiji military might resort to democratic processes. Nevertheless the power of the people has not given Nauru a government in 2010⁶¹, let alone the chance of good governance; nor has democracy been an absolute boon for Tokelau. In the case of Samoa the move towards Western European style democracy began slowly; the country is politically stable but nevertheless there are those who would favour greater individualing of interests.⁶²

It is self-evident that before good governance there needs to be governance. It is equally important, as experience shows, to be tolerant of local systems and not to impose transplants unless they are both wanted and tested to be workable.

The transition from direct democracy to representative democracy, from the local and personal to the international is a very difficult matter to manage successfully. The world's leading powers have had a long time to experiment and to refine their systems to meet both the domestic and the international need, and it is they who are at the forefront of the globalisation and internationalising trends of the 21st century. The smaller and developing countries of the world have been confronted with these challenges rather recently and have had therefore less time to adapt to them, they have not been the

opportunistic electoral behaviour. Indeed, political nomadism may be a system of governance in itself. For the reforms proposed for 2010 the consultation process engaged in by the French government has differed little from that for the reforms in 2004 and 2007. The "prior consultation" has not involved participation of the population and the seeking of consensus. It has been restricted to meetings with "elected members of institutions and social economic interests concerned".

61 Nauru has been governed under emergency powers since early June. This marks a six-month political deadlock following years of constitutional consultation and, in 2010, two general elections.

62 *Samoa Party v Attorney General* [2010] WSCA 4 (7 May 2010).

leaders of change and internationally have resource constraints in their ability to meet the challenges.

Those who identify with a particular concept or ideal should, particularly if they wish others to follow that ideal, demonstrate the principle in their behaviour: If consultation is a good governance practice, those promoting that concept to others should practice consultation⁶³; if self-governance is the goal those assisting in the development of self-governance should not micro-manage those being assisted in accordance with external norms⁶⁴; if regional self-development is the ideal then the efforts of those who seek regional development should not be decried.⁶⁵

This Introduction presents some of the issues to which the notion of good governance gives rise and treats them with specific reference to the South Pacific and reflects on the democratic deficit in French Polynesia.

At the end of the day, talking about governance is not the answer – what counts is action by those whose role it is to govern.

63 See above n 60.

64 The elaborate new Constitution for Pitcairn (SI 2010/244) deals with the affairs of up to 50 people.

Whether a restriction on changing party allegiance after an election or on the number of confidence motions during a term of government is appropriate, should be determined in light of the local need rather than on abstract principle. In some Constitutions such restrictions may raise human rights issues; in others such as Papua New Guinea the right to move a motion of no confidence is entrenched, see *Special Reference by Fly River Provincial Executive; Re Organic Law on Integrity of Political Parties and Candidates* [2010] PGSC 3.

65 For instance note Australia's attitude towards the July 2010 initiative by Fiji to host a meeting of the Melanesian Spearhead Group and Pacific friends (other than Australia and New Zealand).

