

Madame la Ministre,

Par décision du 27 avril 2010, vous m'avez demandé de conduire une mission sur la réforme du mode de scrutin et la stabilisation nécessaire des institutions polynésiennes. En accord avec le Ministère de l'Intérieur, et le Conseil d'Etat, j'ai conduit cette mission sur le terrain, en compagnie de MM Xavier PÉNEAU, Adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale au ministère de l'intérieur et Xavier BARROIS, Adjoint au sous-directeur du Service des affaires juridiques et institutionnelles au ministère de l'outre-mer, du 26 mai au 1er juin 2010. A cette occasion, nous avons rencontré les principaux élus et représentants socio-économiques, de toutes tendances et de tous les partis (27) ainsi que ceux des cultes sur une terre où la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat ne s'applique pas. Tous les entretiens et déplacements ont été organisés ou facilités par le Haut-commissaire de la République en Polynésie, M. Adolphe COLRAT que la mission tient à remercier chaleureusement de son accueil, de son hospitalité, et de ses précieux conseils.

Pour avoir été courte (6 jours), cette mission n'en a pas été moins riche et dense, tant les propositions et avis que nous avons recueillis ont été divers, nombreux, et argumentés.

Leur nombre, comme leur variété - que le rapport ne prétend pas refléter totalement- nous sont apparus comme le signe d'une créativité porteuse d'anxiété ou de désarroi face à la crise institutionnelle qui, depuis 2004, affecte ce « pays d'outre-mer » (au statut original parmi les « collectivités d'outre-mer », au sens de l'article 74 de la Constitution) en raison de l'instabilité de ses Assemblée et Gouvernement, au moment même où la situation sociale et économique de la « Perle du Pacifique » se dégrade vite. L'instabilité politique handicape le nécessaire renouveau économique de ces archipels qu'il faut soutenir tant leurs potentialités sont grandes.

Les trois auteurs de ce rapport commun se sont efforcés de comprendre l'esprit polynésien – qui n'est pas le même que celui des Français métropolitains – et sont donc conscients que leurs propositions ne sauraient – à elles seules – et si elles étaient retenues par le Gouvernement – répondre complètement à l'objectif fixé, tant la vie politique et la culture polynésiennes sont différentes et spécifiques. Pour autant, et tout en ayant apprécié le mode de vie, le caractère attachant et l'intelligence politique des Polynésiens, la mission attire-t-elle respectueusement l'attention du Gouvernement sur l'utilité qu'il y aurait à corriger le mode de scrutin, mais en y ajoutant des propositions connexes pour améliorer le fonctionnement des institutions polynésiennes et les relations entre l'Etat, le Pays, les communes, et en y joignant un ambitieux programme de développement économique partenarial avec la Polynésie.

Nos propositions ont été faites librement, comme vous l'aviez souhaité.

Je vous prie Madame la Ministre, d'agréer l'expression de ma haute considération et de mes hommages respectueux. Mes deux co-auteurs et missionnaires, se joignent à moi pour vous assurer des mêmes sentiments de déférent dévouement.

Jacques BARTHELEMY  
Préfet, Conseiller d'Etat en service  
Extraordinaire

Mme Marie-Luce PENCHARD  
Ministre, chargée de l'outre-mer

## INTRODUCTION

*« Je pense à la Polynésie française qui, malgré plusieurs réformes, n'a pas su trouver la stabilité politique à laquelle elle aspire. Je suis persuadé que les Polynésiens sont consternés par ces renversements d'alliances systématiques.*

*A l'heure où chacun devrait mobiliser toute son énergie pour faire face à la crise, cette instabilité chronique est intolérable pour les Polynésiens qui souffrent. Eh bien je vais engager cette année, une réforme de leur mode de scrutin et du mode de fonctionnement institutionnel local, afin de garantir plus de stabilité aux majorités élues, et donc une capacité à envisager l'action politique et publique dans la durée.*

*La Polynésie a le droit au sérieux de ses élus, et non pas à une vaste comédie où les ennemis d'hier deviennent les alliés d'aujourd'hui.»*

Ainsi s'exprimait le Président de la République lors de la présentation de ses vœux à l'Outre-mer le 19 janvier dernier à Saint-Denis de La Réunion.

A l'issue des Etats Généraux de l'Outre-mer en Polynésie française en octobre 2009 puis de la visite de Mme la Ministre Marie-Luce PENCHARD en février dernier, les acteurs politiques ont fait le constat d'une forte instabilité politique depuis 2004 nécessitant une réforme de la loi électorale, dont l'objectif majeur est de stabiliser le fonctionnement des institutions.

L'objet de la mission confiée à M. Jacques BARTHELEMY, Conseiller d'Etat, qui s'est rendu en Polynésie française du 26 au 30 mai prochain avec MM PÉNEAU et BARROIS, a été de rencontrer l'ensemble des acteurs institutionnels et politiques représentatifs du « Pays » (la Polynésie française) en vue de proposer les éléments d'une réforme électorale, après consultation au niveau local, que le Gouvernement pourrait présenter au Parlement en fin d'année 2010.

Ainsi que Mme PENCHARD l'a précisé, il convient d'appréhender cette réflexion dans un contexte global de fragilité institutionnelle impliquant par ailleurs des ajustements au regard de la réforme communale, notamment s'agissant des questions fiscales, budgétaires et comptables.

Souvent dénommée dans les dépliants touristiques de « Perle du Pacifique », la Polynésie française a perdu aujourd'hui de son éclat, à la fois en raison de la crise économique et sociale qui la frappe et de l'instabilité politique qui la mine depuis 2004.

*NB : les propositions de la Mission figurent dans des encadrés dans le texte du rapport.*

## Chapitre 1<sup>er</sup> - Une situation économique et sociale préoccupante

Les rencontres que la Mission a eues avec les Eglises catholiques et protestantes, les organisations professionnelles et syndicales du patronat et des salariés, le Conseil économique social et culturel, lui ont fait prendre conscience que, malgré les transferts financiers de la France (notamment la dotation de 152 millions d'euros d'après CEP), la situation économique et sociale polynésienne se dégradait rapidement.

### 1) Un constat inquiétant

- 9 000 emplois ont été perdus depuis 2008, dont 80% dans le secteur privé (sur 51 000 actifs dans le secteur privé et 19 000 dans le secteur public au 31 décembre 2007<sup>1</sup>).
- 55 000 personnes (sur 270 000 habitants) vivent sous le seuil de pauvreté (20 %). Pour la première fois, 200 SDF ont été dénombrés à Papeete.
- La caisse de prévoyance sociale - qui est l'assurance maladie polynésienne, et qui rembourse à 100 % les frais liés à la maladie (sorte de CMU locale), puisqu'il n'y a pas de RMI dans ce territoire - est au bord de la faillite (15 milliards de FCFP de déficit de la branche maladie ; une branche retraite qui dans 3 ans sera exsangue). Les dépenses de santé ont augmenté de 45 % en 5 ans.
- Le tourisme - qui est une ressource économique majeure (30 Mds de FCFP) a baissé de 20 % en 2009-2010 ; Européens, Japonais en constituent encore l'essentiel, mais l'hôtellerie est inadaptée à la clientèle (voyages de noces, plongeurs ...) selon les «tours opérateurs » et les hôtels rémunèrent mal leur main-d'œuvre. Le produit est cher pour des prestations de qualité variable.
- Le transport aérien est en crise (la compagnie Air Tahiti Nui créée par le Pays et gérée par une SEM est en déficit). Il manque des sièges à offrir par absence de concurrence. La venue de compagnies « low cost » serait opportune pour atténuer le monopole d'Air Tahiti sur les liaisons intérieures, et d'Air Tahiti Nui.
- L'exploitation de la perliculture est à réorganiser : les emplois - saisonniers ou non - sont mal rémunérés, même s'ils assurent, dans les îles plus lointaines (Tuamotu-Gambier...) des revenus à des familles modestes.
- L'agriculture vivrière peut être développée, notamment pour les produits bios.
- La fraude fiscale serait massive : 20 Mds de FCFP/an (source syndicale) en raison de « détournements » fréquents, notamment des textes sur la défiscalisation des investissements (ex : des hôtels transformés ensuite en résidences hôtelières au bout de 5 ans).
- Certains disent que les fonctionnaires territoriaux (du Pays) (5 000) ne seraient, peut-être, plus payés en octobre-novembre 2010.

---

<sup>1</sup> Source ISPF (Institut de statistiques de la Polynésie française)

- La santé – compétence du Pays – doit être réorganisée ; en raison de l'étendue des archipels, il n'y a que peu de médecins (4 pour les Tuamotu) dans des dispensaires communaux lointains. Même si l'hôpital de Papeete est en cours de reconstruction, et que deux petits hôpitaux ont été créés (1 aux Marquises, l'autre dans les Iles sous le Vent), le corps médical vient souvent de l'extérieur (métropole ou pays étrangers). La collation nationale des diplômés (études de médecine « à la Française » - 10 ans selon les normes uniformes de l'Education nationale) ne paraît pas complètement adaptée à la situation : un système médical « à la néo-zélandaise » (6 ans d'études pour des « médecins de campagne ») est parfois présenté comme étant susceptible de retenir les jeunes Polynésiens plutôt qu'ils n'aillent en métropole faire leurs études, sans – souvent - vouloir revenir au pays.
- Les fonctionnaires d'Etat se plaignent de l'abaissement, progressif, mais à terme (2028), de l'indemnité temporaire de retraite faisant valoir qu'ils contribuent – même retraités (il y en a 6 000) – à l'activité économique par la consommation locale. Cela dit dans le cadre de la RGPP et de la réforme des retraites, leur « combat » pour la préservation des droits acquis paraît peu réaliste au sein d'une population qui connaît des difficultés plus vives et parfois même la misère sociale – (cf. les « bidonvilles » de l'agglomération de Papeete).
- Les inégalités sociales sont fortes dans la société polynésienne (écarts de revenus doubles de la moyenne nationale) entre les plus aisés (dont font partie nombre d'élus, de tous bords) et les plus modestes.
- Dès lors, tout désengagement financier de l'Etat national serait ressenti vivement, et au demeurant, serait à contre courant de ce qu'il faut faire - par solidarité - avec ces archipels dont le potentiel économique est réel.

## **2) Des potentiels à développer...**

La réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE), récente, va dans le bon sens : en compensation de la fin des essais nucléaires et de la fermeture du Centre d'essais du Pacifique (CEP), l'Etat accorde, depuis 1996, une compensation financière, de l'ordre de 152 millions d'euros par an. Répartie en trois sous-enveloppes (60 % pour le fonctionnement de la collectivité, 6 % pour les investissements communaux et 34 % pour des investissements gérés dans le cadre du contrat de projets Etat-Pays), cette dotation compensatoire fait encore la part trop belle aux dépenses de fonctionnement des institutions polynésiennes qui vivent sur un pied qu'aucune collectivité locale en France de cette taille (270.000 habitants) ne pourrait se permettre, d'autant que la collectivité polynésienne ne connaît pas l'impôt sur le revenu, mais seulement les impôts indirects. Fussent-ils liés à l'activité portuaire, aéroportuaire, à la TVA, au foncier, ils ne sont pas à la mesure des besoins exprimés par le « pays » qui devra –impérativement – réduire son train de vie et sa fonction publique territoriale s'il veut investir plus au service du développement économique, et encourager les investisseurs privés et parapublics (SEM, EPIC ...). Les 13 000 TPE polynésiennes, les 1 000 grandes entreprises emploient près de 45000 actifs au total dans le secteur privé en 2010. Pour relancer l'économie – comme l'ont montré les « Etats généraux de l'outre-mer » - qui ont produit des documents remarquables – il faudrait que les « lois du pays » soient moins lentes à s'appliquer, que les ministères ne changent pas en moyenne tous les 8 mois, que les fonctionnaires territoriaux soient dotés de délégations de signature leur permettant, dans les périodes de changement de gouvernement « d'expédier les affaires courantes », que le « clientélisme » politique régresse...

Mais les chefs d'entreprises pensent que plusieurs atouts des îles demeurent :

- la production de coprah peut être relancée
- la perliculture – malgré la concurrence chinoise - peut être réorganisée
- l'aquaculture est une activité encore trop peu développée dans les lagons (cf. projets de développement des holothuries (dites « bêtes de mer »)
- le tourisme doit être réorienté vers de nouvelles clientèles et de nouveaux produits
- les énergies renouvelables (solaire notamment) peuvent trouver en Polynésie un champ de développement inégalé
- le traitement de l'eau, pour la rendre potable, le traitement des déchets, sont encore peu développés (sauf à Bora-Bora et Tahiti) : de grandes entreprises auraient – soutenues par le Pays - de vastes projets à réaliser
- au-delà de l'emploi public (d'Etat, ou territorial) qui a été, jusqu'à présent, le principal ressort de l'économie locale, la commande publique (notamment du fait des maires qui aménagent leurs communes) peut rester un secteur moteur, si elle est réorganisée et rendue plus transparente.

## Chapitre 2 - Une instabilité politique récurrente à corriger

Si l'économie souffre, l'instabilité politique ne lui permet pas de rebondir ou de se développer tant un investisseur hésite actuellement à s'engager à moyen terme en Polynésie. Certes l'instabilité politique qui règne depuis 2004 n'est pas propre à ces archipels. Toute l'Océanie connaît une même situation : les exemples sont légion aux îles Cook, en Papouasie - Nouvelle Guinée, aux îles Salomon. Dans toutes ces îles, comme en Polynésie française, les élections ne représentent pas un moment capital de la vie démocratique (qui existe partout, soit dit en passant, sauf aux îles Tonga), mais simplement un moment parmi d'autres. Dans toute l'Océanie, le « système Westminster » n'a pas pris racine, ni le système « Wébérien » caractérisé par la rationalisation du pouvoir politique et de la bureaucratie, la professionnalisation, les réglementations. Aussitôt les élections passées, les différents partis politiques de « l'opposition » (quelle qu'elle soit) n'ont de cesse de chercher des « bascules » afin de reprendre le pouvoir<sup>2</sup>. Ainsi en Papouasie-Nouvelle Guinée, aucun Premier Ministre n'a pu accomplir la totalité de son mandat depuis l'indépendance, à l'exception d'un seul. Le monde océanien est basé sur les relations personnelles, affectives, familiales, l'échange, et la redistribution. C'est ce que Thierry Michalon note en disant que « les notions d'Etat – personne morale incarnant la nation - de Loi – règle de portée générale et impersonnelle - comme celle de citoyenneté supposant l'exercice anonyme de droits et obligations identiques pour tous, demeurent fort abstraites pour des communautés habituées aux échanges de service sur une base relationnelle »<sup>3</sup>.

C'est sous ces réserves que la Mission fera des propositions de modification du mode de scrutin, et de modifications connexes pour assurer la stabilité de l'Assemblée et du Président de la Polynésie française.

### 1) Les constantes

Depuis 1946, sauf pendant la période 1980-2000, la Polynésie a connu l'instabilité : 9 présidents de l'Assemblée territoriale de 1980 à 2004 (3 ans en moyenne), 9 présidents de 2004 à 2010, 6 statuts successifs depuis 1957 (1957, 1977, 1984, 1996, 2004, modifié en 2007).

En premier lieu, depuis 1952, le scrutin est un scrutin de liste à la proportionnelle (à 1 ou 2 tours) à la plus forte moyenne, avec – selon les époques – une prime majoritaire ou non, dans des circonscriptions : 5 en 1952, 6 aujourd'hui à la suite du découpage de la circonscription des Tuamotu-Gambier en 2004, validée par le Conseil Constitutionnel qui a précisé, à cette occasion, qu'il faut « tenir compte de l'intérêt général qui s'attache à la représentation des archipels éloignés ».

---

<sup>2</sup> Voir à ce sujet les livres éclairants et passionnants de :

- Anilita Breaud – « L'Adieu à Messieurs les Gouverneurs » - Tahiti 1975-1978 – Nini Editions – Tahiti 2006 : qui raconte la genèse du premier vrai statut, voulu par Francis Sanford, député : celui du 12/07/1977. Les principales figures de la vie politique actuelle polynésienne y sont dépeintes au temps de leur jeunesse.
- Sémir Al Wardi – « Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie ». Ed. L'Harmattan – 2008 : indispensable à la compréhension de la vie politique actuelle en Polynésie.

<sup>3</sup> Thierry Michalon « Sur les spécificités de l'outre-mer : enquête et propositions » - Revue Hermès – n° 32.33 – Editions CNRS – Paris 2002 – p. 387

La répartition territoriale des sièges a donc été, historiquement, la suivante :

<b>Circonscriptions</b>	<b>1946</b>	<b>1952</b>	<b>1957</b>	<b>1985</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Iles du Vent	10	12	16	22	32	37
Iles-Sous-le-Vent	5	6	6	8	7	8
Iles Marquises	2	2	2	3	3	3
Australes	1	2	2	3	3	3
Tuamotu-Gambier (jusqu'en 2004)	2	4	4	5	4	
Iles Tuamotu de l'Ouest						3
Iles Gambier et Tuamotu de l'Est						3
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>49</b>	<b>57</b>

En deuxième lieu, en vue de favoriser l'accès des femmes à l'assemblée de la Polynésie française, une obligation de composition paritaire des listes a été imposée : sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un et la liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

A ce stade, trois considérations ont donc été retenues par la Mission avant de proposer des modifications du mode de scrutin :

- 1) – assurer la stabilité des institutions : à ce sujet, la représentation proportionnelle est utile pour donner une image de la diversité des opinions et les représenter, mais seul un élément majoritaire (prime) est à même de limiter l'effet d'éparpillement de la RP (même si l'exemple des élections de mai 2004 n'en a pas fait la démonstration). Au demeurant, le Conseil Constitutionnel (décision n° 2004-490-DC du 12/02/2004) recommande, quand un système électoral recherche la constitution d'une majorité stable et cohérente, « d'éviter toute règle qui affecterait l'égalité entre électeurs et candidats dans une mesure disproportionnée, méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions lequel est un fondement de la démocratie ».
- 2) - assurer une représentation correcte des archipels éloignés (cf. décision précitée du Conseil Constitutionnel)
- 3) - assurer la parité hommes / femmes

Les systèmes préconisés seront donc tous des scrutins mixtes à plus ou moins forte dose de majoritaire. C'est d'ailleurs ce que de nombreux partis politiques polynésiens nous ont proposé.

Mais revenons un peu à l'histoire récente pour comprendre le pourquoi d'une nouvelle modification de la loi électorale.

## **2) – Un peu d’histoire : chronologie des gouvernements depuis 2004**

- 27 février 2004 : loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française
- 2 avril 2004 : décret du 2 avril 2004 portant dissolution de l’assemblée de la Polynésie française
- 23 mai 2004 : élection des représentants à l’assemblée de la Polynésie française.

### **1er gouvernement TEMARU : 14 juin au 22 octobre 2004 (4 mois)**

- 14 juin 2004 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 30/2004/APF/SG du 14/06/04 (M. Oscar TEMARU)
- 9 octobre 2004 : motion de censure n° 2004-1 APF du 9 octobre 2004

### **1er gouvernement FLOSSE : 22 octobre 2004 au 18 février 2005 (4 mois)**

- 22 octobre 2004 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 55-2004 du 22 octobre 2004) (M. Gaston FLOSSE)
- 13 février 2005 : élection partielle dans la circonscription des îles du Vent
- 18 février 2005 : motion de censure n° 2005-1-APF du 18 février 2005

### **2ème gouvernement TEMARU : 3 mars 2005 au 26 décembre 2006 (21 mois)**

- 3 mars 2005 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 44-2005/APF/SG du 3 mars 2005) (M. Oscar TEMARU)
- 18 avril 2006 : démission de M. Hirohiti TEFAARERE de ses fonctions de ministre des petites et moyennes entreprises, de l’industrie et des mines
- 19 avril 2006 : démission de M. Emile VERNAUDON de ses fonctions de ministre des postes et télécommunications et des sports, chargé des nouvelles technologies de l’information, et fin des fonctions de Mme Natacha TAURUA au sein du gouvernement de la Polynésie française
- 13 décembre 2006 : motion de censure n° 2006-1-CA/APF du 13 décembre 2006

### **1er gouvernement TONG SANG : 26 décembre 2006 au 13 septembre 2007 (9 mois)**

- 26 décembre 2006 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 83-2006 APF/SG du 26 décembre 2006) (M. Gaston TONG SANG)
- 6 juin 2007 : démission du ministre des postes et télécommunications électroniques et de la perliculture (M. Michel YIP)
- 26 juillet 2007 : démission du ministre de l’économie, de l’emploi et du dialogue social, chargé de l’énergie (M. Teva ROHFRITSCH), du ministre des finances et de la fonction publique (Mme Armelle MERCERON), du ministre de la solidarité, du logement et de la famille (Mme Madeleine BREMOND), du ministre de l’agriculture et de la pêche (M. Frédéric RIVETA)
- 31 août 2007 : motion de censure n° 2007-1-CA/APF du 31 août 2007

### **3ème gouvernement TEMARU : 13 septembre 2007 au 23 février 2008 (5 mois)**

- 13 septembre 2007 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 67-07APF/SG du 13 septembre 2007 (M. Oscar TEMARU)
- 7 décembre 2007 : loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française
- 8 décembre 2007 : décret n° 2007-1728 du 8 décembre 2007 portant convocation des électeurs pour le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française
- Janvier/février 2008 : élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française (27 janvier et 10 février 2008)

### **2ème gouvernement FLOSSE : 23 février 2008 au 15 avril 2008 (2 mois)**

- 23 février 2008 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 6-2008APF/SG du 23 février 2008) (M. Gaston FLOSSE)
- 15 avril 2008 : démission du ministre des affaires foncières et du logement, chargé de l'office des postes et télécommunications et des nouvelles technologies (M. Antony GEROS), du ministre de l'équipement, de l'urbanisme, des ports et aéroports, et des transports terrestres (M. James Narii SALMON), du ministre de la solidarité, de la famille et de la condition féminine (Mme Valentina CROSS), du ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur et technique, et de la recherche, chargé de la promotion des langues polynésiennes et du plurilinguisme (M. Jean-Marius RAAPOTO), du ministre du développement des archipels, chargé des relations avec l'assemblée de la Polynésie française et le Conseil économique, social et culturel (Mme Lana TETUANUI), du ministre de l'agriculture et de l'élevage (M. Frédéric RIVETA), du ministre de la culture et de l'artisanat (M. René KOHUMOETINI) et du ministre du transport interinsulaire et de la fonction publique, chargé de l'océanisation des cadres (M. Pierre FREBAULT).
- 15 avril 2008 : motion de défiance n° 2008-1 MD/APF du 15 avril 2008

### **2ème gouvernement TONG SANG : 15 avril 2008 au 9 février 2009 (10 mois)**

- 15 avril 2008 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 44-2008 APF/SG du 15 avril 2008) (M. Gaston TONG SANG)
- 4 février 2009 : dépôt d'une motion de défiance
- 9 février 2009 : démission de M. Gaston TONG SANG de ses fonctions de Président de la Polynésie française

### **4ème gouvernement TEMARU : du 11 février 2009 au 28 novembre 2009 (9 mois)**

- 11 février 2009 : proclamation du Président de la Polynésie française (arrêté n° 12-2009 APF/SG du 11 février 2009) (M. Oscar Manutahi TEMARU)
- 16 février 2009 : nomination du vice-président et des autres ministres du gouvernement de la Polynésie française, et déterminant leurs fonctions. (Arrêté n° 268/PR du 16 février 2009)
- 17 avril 2009 : nouvelle composition du gouvernement de la Polynésie française et déterminant les fonctions (arrêté 1164/PR du 17 avril 2009)

### **3ème gouvernement TONG SANG : 28 novembre 2009 à nos jours...**

### **3) Situation politique récente**

#### **- M. Gaston TONG SANG est le principal vainqueur des élections territoriales de février 2008.**

Au terme du 2<sup>ème</sup> tour de scrutin, M. Gaston TONG SANG avait devancé très nettement le Tahoeraa dans l'ensemble des 6 circonscriptions, à l'exception des îles Australes, et arrivait en tête dans les circonscriptions les plus peuplées et notamment dans la circonscription des îles du Vent (qui comprend la ville de Papeete) et qui désigne 37 sièges sur 57.

En remportant une majorité relative proche de la majorité absolue (27 sur 57), M. Gaston TONG SANG est apparu comme le leader incontestable d'une coalition autonomiste hétéroclite. Le Tahoeraa Huiraatira de M. Gaston FLOSSE, ne remportait que 10 sièges et était partout distancé par les listes apparentées au To Tatou Ai'a, à l'exception des îles Australes (3 sièges sur 57).

Les électeurs polynésiens semblaient ainsi sanctionner le Tahoeraa pour son alliance « tactique » avec les indépendantistes de l'UPLD, apparue peu lisible. Ce revers est surtout significatif dans la circonscription des îles du Vent dans la mesure où il est distancé dans les fiefs tenus par des fidèles.

Après des négociations serrées, l'élection de M. Édouard FRITCH, n°2 du Tahoeraa, à la présidence de l'assemblée de Polynésie française devait marquer la réconciliation entre les deux mouvements autonomistes et permettre l'accession au pouvoir de M. Gaston TONG SANG.

#### **- L'alliance FLOSSE – TEMARU**

Lors de l'élection du président de la Polynésie française, le 24 février 2008, M. Gaston FLOSSE s'est entendu avec l'indépendantiste M. Oscar TEMARU, qui a retiré sa propre candidature en début de séance permettant ainsi au chef de file du Tahoeraa de reprendre le pouvoir en Polynésie française, par 29 voix contre 27 à son adversaire M. Gaston Tong Sang et un bulletin blanc.

Les 20 élus de l'UPLD ont donc additionné leurs voix à celles des 10 élus du Tahoeraa Huiraatira, au détriment du To Tatou Ai'a, l'alliance autonomiste de M. Gaston TONG SANG, qui disposait de 27 sièges sur 57.

M. Gaston FLOSSE a alors constitué un gouvernement comportant 5 membres issus du Tahoeraa Huiraatira (dont Edouard FRITCH, devenu vice-président) et 10 issus de l'UPLD d'Oscar TEMARU. Dans le cadre de cet accord de gouvernement, le chef de file des indépendantistes a été élu à la présidence de l'assemblée de la Polynésie française le 20 février 2008.

Les élections municipales de mars 2008 ont néanmoins confirmé l'implantation du To Tatou Ai'a de M. Gaston TONG SANG au détriment du Tahoeraa Huiraatira qui perdit le contrôle de villes importantes tels que Pirae, bastion de M. Gaston FLOSSE, dont le maire sortant était son gendre, Edouard FRITCH, 1er vice-président de Polynésie française. Les indépendantistes de l'UPLD ne semblèrent pas, en revanche, pâtir dans les urnes de leur alliance avec le Tahoeraa. Ils confirmèrent son implantation dans les archipels des Tuamotu-Gambier et des Australes et conquièrent une commune importante, Moorea peuplée de 17.000 habitants.

#### **- Le gouvernement TONG SANG**

Le 15 avril 2008, M. Gaston TONG SANG bénéficia du ralliement d'élus Tahoeraa et UPLD opposés à l'alliance de leurs deux partis. Il constitua une majorité donnant une stabilité relative à la Polynésie

française jusqu'aux élections sénatoriales de septembre 2008.

### **- Les élections sénatoriales**

Deux sièges étaient à pourvoir. Le collège électoral était composé de 697 membres. 12 candidats briguaient les deux sièges de sénateurs.

Le « ticket » UMP formé par le président de la Polynésie française, M. Gaston TONG SANG et l'ancienne députée Mme Béatrice VERNAUDON, a été battu, dès le premier tour de scrutin, par l'alliance entre le sénateur sortant M. Gaston FLOSSE (Tahoeraa – DVD) et le nouveau sénateur M. Richard TUHEIAVA (UPLD – REG).

### **- La 2<sup>nde</sup> alliance TEMARU - FLOSSE**

Le 11 février 2009, suite à la démission de M. Gaston TONG SANG », M. Oscar TEMARU était élu président de la Polynésie française avec 37 voix contre 20 pour le président sortant. Ce changement de majorité avait été rendu possible par le départ de M. J-C. BOUISSOU de l'alliance To Tatou Ai'a et son ralliement à Oscar TEMARU et Gaston FLOSSE.

Cette élection était une nouvelle illustration de l'instabilité chronique de la vie politique polynésienne depuis 2004. Des autonomistes opposés à Gaston FLOSSE et à son alliance avec les indépendantistes s'étaient alliés à l'UPLD dès le premier tour (J-C. BOUISSOU ou Béatrice VERNAUDON). Le Ai'a api, responsable de toutes les chutes de G. FLOSSE, avait, quant à lui, voté Tahoeraa également au 1er tour de scrutin. Le perdant de cette opération était alors Gaston TONG SANG qui avait non seulement perdu la présidence, mais également vu sa majorité et son propre groupe politique perdre 1/3 de leurs membres alors que le Tahoeraa obtenait la vice-présidence du gouvernement et la présidence de l'assemblée de la Polynésie française.

### **- L'alliance TEMARU-TONG SANG**

M. Édouard FRITCH a perdu la présidence de l'assemblée de la Polynésie française le 9 avril 2009. Le scrutin s'est soldé par une victoire écrasante de M. Philip SCHYLE (To Tatou Ai'a), qui a obtenu 40 voix (To Tatou Ai'a, UPLD et Ia Ora te Fenua), contre 14 pour le président sortant et deux bulletins blancs. Ce vote a officiellement mis fin à l'alliance entre Gaston FLOSSE et Oscar TEMARU.

Le 16 avril, les représentants à l'assemblée ont également renouvelé les membres des commissions législatives. To tatou Ai'a obtenait quatre présidences de commissions, l'UPLD trois, plus la présidence de la commission de contrôle budgétaire et financier, le Tahoeraa une, et Ia Ora te Fenua deux, en comptant la commission permanente.

Le Tahoeraa de Gaston FLOSSE était alors le seul parti d'opposition en Polynésie française.

### **- Les élections européennes de 2009**

La liste du Parti socialiste, conduite dans la section par Keitapu MAAMAATUAI AHUTAPU (vice-président de l'assemblée de Polynésie française, membre du Tavini), arriva légèrement en tête avec 33,25 % des suffrages, améliorant très sensiblement son score de 2004 (16,78 %). Ce score était toutefois en deçà des prévisions locales.

Cette liste devança ainsi très légèrement la liste UMP, conduite sur l'ensemble de la section par le néo-

calédonien M. Maurice PONGA et soutenue localement par le Tahoeraa, qui, avec 32,46 %, recula de plus de 11 points.

Le fort recul de la liste UMP en Polynésie profita à la liste Modem, représentée dans la collectivité par Mme Nicole BOUTEAU, qui arriva en troisième position, avec 17,83 %, en progression de 10 points par rapport à 2004.

La liste Europe écologie (conduite dans la section par M. Jacky BRYANT) obtint 8,58 %, enregistrant une progression de plus de cinq points.

Enfin, la liste Alliance des outre-mers, représentée dans la section par Hirohiti TEFAARERE, n'obtint que 4,44 % et connut ainsi un recul spectaculaire de 20 points, qui explique en partie la forte progression du PS dans la collectivité.

### **- Le nouveau gouvernement TONG SANG**

M. Gaston TONG SANG est élu président de la Polynésie française le 24 novembre 2009, suite à la 9<sup>ème</sup> motion de défiance adoptée depuis les élections territoriales de 2004. Il présente le 28 novembre 2009 le 12<sup>ème</sup> gouvernement polynésien en 5 ans.

Ce gouvernement rassemble, outre trois ministres issus de la société civile, le Tahoeraa de Gaston FLOSSE (3 ministères et la vice-présidence), le To Tatou A'ia et les représentants des îliens.

Le 8 avril 2010, dans le cadre de l'accord politique passé avec le Tahoeraa, l'alliance autonomiste dirigée par M. Gaston TONG SANG a proposé la candidature de M. Gaston FLOSSE à la présidence de l'assemblée de la Polynésie française, mais l'élection n'a pu avoir lieu faute de majorité.

Le lendemain, c'est M. Oscar TEMARU qui est élu président de cette assemblée par 30 voix contre 20 à son adversaire autonomiste M. Jean-Christophe BOUISSOU et 7 bulletins blancs. M. Gaston FLOSSE a quant à lui obtenu 12 voix lors des deux premiers de scrutin et n'a pu se présenter au troisième. En tout état de cause, le To Tatou A'ia a préféré favoriser la candidature de Jean-Christophe BOUISSOU au détriment du sénateur, ce qui a eu pour effet de faire à nouveau implorer la majorité et de permettre à Oscar TEMARU de reprendre la présidence de l'assemblée de la Polynésie française.

Tirant les conséquences de ce vote, M. Gaston TONG SANG a demandé, le 9 avril au Président de la République la dissolution de l'Assemblée. Dans l'attente de cette décision, il a invité les chefs de partis et de groupes politiques à participer à "un gouvernement d'union de transition". Le Président de la République a répondu par lettre du 15 avril 2010 (cf. annexe 1) « qu'il n'envisageait pas d'abrégé les mandats des membres de l'assemblée de Polynésie tant que les changements institutionnels nécessaires ne seront pas intervenus ». La Mission s'est inscrite dans ce processus.

## Chapitre 3 – Les propositions de correction de la loi électorale

### A – Les systèmes électoraux récents en Polynésie française :

Il n'y a pas de mode de scrutin parfait : le mathématicien Jean-Louis BOURSIN avance qu'il ne faut pas chercher de système parfait : « les mathématiques vous préviennent que c'est peine perdue ».

La Polynésie française a essayé depuis 30 ans plusieurs modes de scrutin de liste à la représentation proportionnelle :

	Nombre de circonscriptions	Nombre de tours	Accès répartition des sièges (1 <sup>er</sup> tour)	Accès 2 <sup>ème</sup> tour	Possibilité de fusion des listes	Accès répartition des sièges (2 <sup>ème</sup> tour)	Prime majoritaire
Statut 1996 modifié en 2001	5	1	5%	Sans objet			Non
Statut 2004	6	1	3%				Oui (1/3 des sièges)
Statut 2004 (modifié 2007)	6	1	5%				Non
PF 2008	6	2	5 %	12,5 % des exprimés	5 % des exprimés	5 % des exprimés	Non

Depuis mai 2004, la répartition des sièges entre les circonscriptions est la suivante :

<b>Iles du Vent</b>	<b>37 sièges</b>
<b>Iles Sous le Vent</b>	<b>8 sièges</b>
<b>Tuamotu de l'Ouest</b>	<b>3 sièges</b>
<b>Iles Gambier et Tuamotu de l'Est</b>	<b>3 sièges</b>
<b>Marquises</b>	<b>3 sièges</b>
<b>Australes</b>	<b>3 sièges</b>

tandis que le mode de scrutin a été modifié à trois reprises.

- **2004** : un mode de scrutin mixte combinant prime majoritaire au profit de la liste arrivée en tête, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la répartition des sièges

Le mode de scrutin défini par les articles 103 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, prévoyait notamment : le découpage de la Polynésie française en 6 circonscriptions (îles du Vent, îles Sous-le-Vent, îles Tuamotu de l'Ouest, îles Gambier et Tuamotu de l'Est, îles Marquises et îles Australes), l'élection au scrutin de liste à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel ; un mode de scrutin mixte combinant prime majoritaire au profit de la liste arrivée en tête – pour 1/3 des sièges à pourvoir – et représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et un seuil d'accès à la répartition des sièges fixé à 3% des suffrages exprimés.

## Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue du scrutin du 23 mai 2004

Ce mode de scrutin a permis à l'UPLD d'obtenir une courte majorité, insuffisante pour garantir la stabilité du gouvernement polynésien. En 2004, le parti de M. Oscar TEMARU n'obtenait pas de scores importants dans les circonscriptions territoriales éloignées. Il avait fait l'essentiel de ses voix dans la circonscription des Iles du Vent qui représente plus des deux tiers de l'électorat polynésien.

Les résultats des élections du 23 mai 2004 et de l'élection partielle du 13 février 2005 ont fait apparaître le paradoxe de ce système : la prime majoritaire n'a permis à aucune formation politique de revendiquer une majorité absolue, laissant ainsi le champ à des formations minoritaires qui, au gré de leurs alliances, ont fait et défait les majorités à l'assemblée de la Polynésie française.

Dans la situation politique actuelle, un retour à ce mode de scrutin ne permettrait pas de garantir la stabilité à long terme d'une majorité politique en Polynésie française.

## Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue de l'élection partielle du 13 février 2005

Suite à l'annulation du scrutin sur la circonscription des îles du Vent, des élections partielles se sont déroulées en février 2005.

Répartition des sièges	Iles du Vent	Iles sous-le-Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	Total
<b>Tahoeraa Huiraatira</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>28</b>
<b>Alliance pour une Démocratie Nouvelle</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>UPLD</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>57</b>

- **Début 2007 : la suppression de la prime majoritaire**

Prenant acte de l'échec du mode de scrutin institué en 2004 pour garantir une majorité stable de gestion, conformément aux vœux de M. Gaston TONG SANG alors président de la Polynésie française, le législateur a supprimé la prime majoritaire et rétabli un seuil de 5% des suffrages exprimés pour l'accès à la répartition des sièges et la fusion des listes dans le cadre de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer.

Les élections à l'assemblée de la Polynésie française devaient être régies par un mode de scrutin proportionnel à un tour, avec une répartition des sièges ouverte aux listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

- **Fin 2007 : un mode de scrutin de liste à deux tours, combinant représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et seuil d'accès à la fusion des listes et à la répartition des sièges**

Le mode de scrutin instauré au début de l'année 2007 comportait toujours un risque d'instabilité.

Afin de favoriser la clarté des alliances électorales et la constitution de majorités, la modification statutaire intervenue fin 2007 (LO n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 dite ESTROSI) prévoit l'élection des représentants au scrutin de liste à deux tours, toujours à la présentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne dans les six circonscriptions existantes.

Un seuil de 5% des suffrages exprimés est fixé pour l'accès à la représentation des sièges et la fusion des listes, tandis que seules les listes ayant atteint 12,5% des suffrages exprimés au premier tour peuvent participer au second tour.

La mise en place d'un second tour de scrutin avait pour objectif de pousser les candidats du premier tour à se rassembler. Cet objectif n'a pas été atteint. Aucun parti politique n'a formé d'alliance entre les deux tours. Néanmoins les résultats du second tour ont amplifié ceux du premier donnant une majorité relative au To Tatou Ai'a de M. Gaston TONG SANG.

Mais l'absence de prime majoritaire a empêché de dégager une majorité stable. Elle a fait penser aux partis en difficulté qu'ils pouvaient limiter les risques du second tour en maintenant leurs candidats partout où cela était possible. Ainsi le Tahoeraa a-t-il réussi à emporter 10 sièges alors qu'avec une prime majoritaire, il en aurait emporté deux fois moins.

### **Composition de l'assemblée de la Polynésie française à l'issue des élections de 2008**

Répartition des sièges	Iles du Vent	Iles sous-le-Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	Total
<b>Te Niu Hau Manahune</b>	-	-	-	-	-	2	2
<b>Te Henua Enan Tu</b>	-	-	2	-	-	0	2
<b>Tapura Amui No Tuhaa Pae</b>	-	-	-	1	-	-	1
<b>Tahoeraa Huiraa-tira</b>	6	1	1	1	1	-	10
<b>To Tatou ai'a</b>	17	4	-	1	1	0	23
<b>UPLD</b>	14	3	-	-	1	1	19
<b>TOTAL</b>	37	8	3	3	3	3	57

### **B - Eléments de contexte et modèles – types d'élection des représentants**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi statutaire de 2004, la Polynésie française connaît une instabilité gouvernementale prononcée, qui n'est pas sans rappeler les difficultés de la IV<sup>ème</sup> République : succession rapide des gouvernements au rythme des motions de défiance (neuf en six ans), ronde des chefs des partis dominants, lassitude, voire écœurement de la population en raison de l'impuissance du politique à faire face aux difficultés liées à la crise économique, crise de régime avec l'expression d'une critique de plus en plus libre et décomplexée du modèle polynésien d'autonomie...

#### **1. Un éparpillement géographique qui ne facilite pas l'unité politique**

Avec ses 118 îles, dont 76 habitées, éparpillées sur une surface équivalente à celle de l'Europe, avec sa population réduite (celle de la Corse), concentrée à près de 80% dans les Iles du Vent (Tahiti et

Moorea), la Polynésie française est une collectivité tout à fait atypique, où il est par nature difficile de concilier le respect du principe « *un homme, une voix* » avec une juste représentation des îles éloignées. Avec environ 30% des sièges de l'assemblée de la Polynésie française, les archipels éloignés sont actuellement bien représentés.

Les intérêts des archipels sont souvent présentés comme distincts, voire opposés à ceux de l'île de Tahiti. Les particularismes culturels et linguistiques sont forts, tout particulièrement aux Marquises et aux Tuamotu. L'attachement à la France varie d'ailleurs d'un archipel à l'autre : il est plus fort aux Marquises, où la perspective de départementalisation est parfois évoquée, que dans les Iles du Vent, où les indépendantistes enregistrent leurs meilleurs scores électoraux.

## **2. Un paysage politique fragmenté et faiblement structuré, source d'instabilité politique**

La multiplication extraordinaire des formations politiques (27, dont la plupart n'ont d'ailleurs pas de réelle activité) à l'échelle d'une collectivité de 270.000 habitants, est l'une des principales caractéristiques de la Polynésie française, qui en dit long sur les difficultés des hommes politiques locaux à faire valoir l'intérêt général. Du reste, les « partis » représentés à l'assemblée ne sont le plus souvent que des fédérations (UPLD, To Tatou Ai'a), à l'exception notable du Tahoeraa.

Les clivages politiques métropolitains n'ont pas d'équivalent en Polynésie française. Si certains partis affichent un rattachement formel à un parti métropolitain (le To Tatou Ai'a à l'UMP par exemple), l'opposition droite-gauche est ici sans signification réelle.

La vie politique est souvent présentée comme s'organisant autour des « autonomistes » et des « indépendantistes ». La réalité est nettement moins simple : les liens de famille, d'amitié ou d'inimitié, les réflexes anti-métropolitains ou tout simplement l'opportunisme, jouent un rôle bien supérieur à l'idéologie et conduisent à des alliances parfois surprenantes pour un esprit cartésien. Le 29 janvier 2008, entre les deux tours des élections territoriales, M. Gaston FLOSSE, « autonomiste », déclarait solennellement : « *le Tahoeraa Huiraa ne conclura aucune alliance avec les indépendantistes et ne permettra pas à un indépendantiste d'être élu président de la Polynésie française. J'en fais le serment* ». Le 23 février, M. Gaston FLOSSE était élu président du Pays avec les voix des indépendantistes. En échange, M. Oscar TEMARU obtenait la présidence de l'assemblée grâce aux voix du Tahoeraa.

Les alliances de circonstances sont toujours éphémères en Polynésie française. Dès avril 2008, le gouvernement « bleu-orangé » (Tahoeraa - UPLD) de M. Gaston FLOSSE était renversé par une nouvelle majorité dirigée par M. Gaston TONG SANG.

## **3. Un nomadisme politique incessant et imprévisible**

Deux ans après son renouvellement, et cinq gouvernements plus tard, l'Assemblée de la Polynésie française est aujourd'hui profondément recomposée : le groupe To Tatou Ai'a, fort de 27 représentants en février 2008 est réduit à 14 ; le Tahoeraa est passé de 10 à 12 représentants ; l'UPLD, de 20 à 22 ; le parti de Jean-Christophe BUISSOU, Ia Ora Te Fenua, a quitté le groupe To Tatou Ai'a et fait cavalier seul avec ses six représentants ; trois représentants sont désormais non-inscrits.

Nombre d'élus polynésiens estiment qu'ils sont libres d'utiliser leur mandat, voire de négocier leur appartenance à un parti, en fonction de leur intérêt et de celui de leur électeurat. Le maire de Hao indiquait en 2007 : « *La population est toujours avec son maire, car une population fait confiance à son maire, sauf s'il ne rapporte pas bien (...) L'intérêt de la population n'est pas tant que vous soyez dans un parti, mais que ses demandes avancent (...) Il faut mettre son cheval dans le bon pâturage. Il faut aller où il y a des moyens, sinon tu ne peux rien ramener en retour à la population* » (Tahiti Business n°56, mai 2007).

Les différentes affiliations politiques de M. Michel YIP, élu des Tuamotu, illustrent un cas extrême de versatilité : UDSP (alliance Tahoeraa - UPLD), Te Mana o Te Manu Motu (parti des « îliens »), Tahoeraa, Te Mana o Te Manu Motu, non-inscrit, Te Natira'a (éphémère regroupement de non-inscrits), Tahoeraa...

L'éparpillement politique décrit plus haut, qui n'est pas sans rapport avec l'éparpillement géographique de la Polynésie française, est à l'évidence l'une des causes du « nomadisme politique » : le chef d'un petit parti, surtout s'il possède un fort ancrage local, est tenté de marchander son soutien au plus offrant en échange de quelques « miettes » du pouvoir (un poste de ministre, de dirigeant d'un établissement public ou de SEM) dont il pourra faire bénéficier ses électeurs ou retirera des avantages pour lui-même ou ses proches.

#### 4. Un système électoral en vigueur qui ne permet pas de dégager une majorité nette

Les articles 103 et suivants de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française fixent le système électoral applicable pour la désignation des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française. Le système électoral a été modifié à deux reprises en 2007.

Comme nous l'avons vu ce système a varié au fil du temps :

	1954-2004	Février 2004	Février 2007	Décembre 2007
Circonscriptions	5	6	6	6
Sièges à pourvoir	49 (depuis 2001)	57	57	57
Mode de scrutin	Scrutin de liste à un tour, répartition des sièges proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage			Scrutin de liste à deux tours avec possibilité de fusion entre les tours. Répartition proportionnelle à la plus forte moyenne
Prime majoritaire	-	33% (par circonscription)	-	-
Modalité de répartition des sièges	5% des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges	3 % des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges	5% des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges	

Aujourd'hui les 57 représentants composant l'Assemblée de la Polynésie française sont élus au suffrage universel direct pour 5 ans, dans 6 circonscriptions. L'élection a lieu au scrutin de liste à un ou deux tours :

- si une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages au 1er tour, les sièges sont répartis à la proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages.
- si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue, il est procédé à un second tour. Seules peuvent se présenter les listes ayant obtenu au 1er tour au moins 12,5% des suffrages. Les sièges sont ensuite répartis à la proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages.

## 5. Une réforme électorale pour stabiliser le fonctionnement des institutions

Deux réformes du mode de scrutin ont été menées en 2004 et 2007, qui n'ont pas permis de dégager des majorités de gouvernement suffisamment solides pour pallier les effets pervers des renversements d'alliance.

- La réforme de 2004 avait été voulue par M. Gaston FLOSSE, qui pensait assurer la victoire de son parti par l'introduction d'une prime majoritaire de 33%, appliquée dans chacune des six circonscriptions électorales. Elle a eu le résultat inverse, la victoire de l'UPLD dans la circonscription des Iles du Vent, la plus peuplée, donnant à ce parti une courte majorité à l'assemblée. En effet, le Tahoeraa est arrivé en tête aux élections territoriales du 23 mai 2004 avec 45,70 % des voix contre 37,86 % pour l'UPLD. Dans les archipels autres que les Iles du Vent, le Tahoeraa a emporté 17 sièges sur 20 avec 19.332 voix contre 8.401 à l'UPLD. En revanche, dans les Iles du Vent, l'UPLD, qui n'a devancé le Tahoeraa que de 391 voix, a obtenu d'emblée, par l'effet de la prime majoritaire, 13 sièges sur 37. Avec la répartition à la proportionnelle, le Tahoeraa a finalement obtenu 28 sièges contre 26 à l'UPLD.

- La réforme de 2007, outre qu'elle a suscité l'avis défavorable des élus locaux en raison d'une concertation jugée insuffisante, a été marquée par la suppression de la prime majoritaire et n'a donc pas réglé la question de l'instabilité politique. De plus, des projections effectuées sur ce qu'aurait été le résultat du scrutin de 2008 dans l'hypothèse d'une prime majoritaire à 20 % ou à 33 % démontrent que le To Tatou Ai'a de M. Gaston TONG SANG, fort de ses 60.532 voix, aurait obtenu 32 ou 36 sièges selon la prime retenue, et avec une circonscription unique.

- La nécessité de réformer une nouvelle fois le mode de scrutin fait aujourd'hui consensus. Elle paraît indispensable pour stabiliser le fonctionnement des institutions, mais aussi pour réconcilier les Polynésiens avec la politique : selon un sondage récent, près de 90% des Polynésiens ont une opinion défavorable des hommes politiques locaux.

Pour connaître le succès, cette réforme devra notamment poursuivre les objectifs prioritaires suivants :

- Permettre au parti placé en tête par l'ensemble des électeurs de la Polynésie française de disposer d'une majorité nette à l'APF (Assemblée de la Polynésie française). Cette majorité devra être suffisamment large pour dissuader les comportements opportunistes, individuels ou collectifs.
- Favoriser la structuration de partis territoriaux aux dépens des petits partis présents dans un seul archipel, lesquels sont souvent à l'origine des jeux de bascule majoritaire.
- Garantir dans les archipels l'élection des candidats arrivés en tête (un scrutin de liste unique sans sectionnement électoral risquerait d'avoir l'effet inverse).
- Respecter autant que faire se peut le principe « un homme, une voix », tout en assurant une juste représentation des archipels éloignés.
- Simplifier le fonctionnement de l'Assemblée et réduire le coût institutionnel en diminuant significativement le nombre de représentants, en n'oubliant pas le poids démographique modeste de la collectivité.

## 6 - La modification du nombre de circonscriptions électorales en question

Parmi les propositions présentées par les acteurs politiques, celle de M. Oscar TEMARU diffère de celles des autres personnalités s'agissant du nombre de circonscriptions.

M. TEMARU propose l'instauration d'une circonscription unique.

Outre le fait que cette proposition ne recueille pas l'aval de tous les autres acteurs de la vie politique locale, elle présente a priori l'écueil d'entraîner une sous représentation des archipels. Sa mise en œuvre nécessiterait, dès lors, de réfléchir à la création d'une instance permettant la représentation des archipels (conseil des archipels prévu dans le statut de 1996).

Cependant, s'il était retenu d'instaurer une circonscription unique, il pourrait être envisagé de créer des sections à l'instar du dispositif existant pour les élections régionales ou européennes.

Ainsi pour l'élection des représentants au parlement européen, qui a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans huit circonscriptions, la circonscription outre-mer comprend trois sections : la section Pacifique avec la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna, la section océan Indien et la section Atlantique. Chacune de ces sections est assurée d'avoir un des trois élus de la section. S'agissant des élections régionales, les listes sont déposées au niveau régional, mais les candidats sont répartis entre les départements. Le nombre de sièges à attribuer pour chaque liste est calculé globalement puis réparti entre les sections départementales.

En cas de circonscription unique, les listes candidates sont établies au delà des contingences territoriales par les instances dirigeantes des partis politiques, ce qui permet un consensus sur le choix des personnalités retenues pour représenter un parti. La transposition de ce modèle à l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française conduirait, dès la phase préliminaire de l'élection, à de nombreuses discussions, concessions et alliances de circonstance entre les élus locaux, pour déterminer qui, de l'un ou de l'autre, serait amené à figurer sur telle ou telle liste. Au regard du contexte politique local, cet élément pourrait, le cas échéant, fragiliser la structure de l'assemblée.

Aussi, le maintien du découpage des six circonscriptions actuellement définies semble préférable, sauf à envisager l'adoption du système des sections électorales évoqué plus haut.

## **7 - Les grandes catégories de modes de scrutin**

Les différents modes de scrutin proposés par les partis et les universitaires polynésiens à la mission sont le scrutin mixte de liste, le scrutin majoritaire de liste, un scrutin régional adapté et un scrutin mixte sur la base du modèle allemand. Des éléments comparatifs avec les élections territoriales antérieures, notamment celles de 2004, n'apparaissent pas pertinents, compte tenu notamment d'une grande disparité entre les listes électorales concurrentes (à titre d'exemple, le parti To Tatou Ai'a ne s'est constitué qu'en 2007).

### **7.1 - Le scrutin mixte de liste**

Il s'agirait d'un scrutin de liste à deux tours, sur le modèle municipal. Si, au premier tour, une liste obtient la majorité absolue des sièges, elle se voit attribuer la moitié des sièges à l'assemblée, le reste étant réparti à la représentation proportionnelle, soit à la plus forte moyenne si l'on souhaite favoriser encore le fait majoritaire, soit au plus fort reste, entre les listes ayant obtenu un certain pourcentage de suffrages exprimés (5 % actuellement), y compris celle arrivée en tête.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue au premier tour, un second tour est organisé avec l'ensemble des listes ayant obtenu un certain pourcentage de voix au premier tour (12,5 % actuellement). Se pose à ce stade la question du maintien ou non de la possibilité pour les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de fusionner. Dans le contexte politique local, cette possibilité présente le risque d'alliances électorales de circonstance et donc d'instabilité

politique après l'élection.

Ce type de scrutin permet d'assurer une majorité au vainqueur, de nouer des alliances entre les deux tours et de donner une représentation aux minoritaires.

Il reste cependant à définir les modalités d'application de la prime majoritaire, quel que soit le taux retenu pour cette prime. En effet, faut-il, comme en 2004, prévoir une application circonscription par circonscription ou bien privilégier une application sur l'ensemble des archipels selon une proportion équitable des sièges à pourvoir dans chaque archipel ?

Cette deuxième solution est préconisée par le parti de M. TONG SANG : la prime majoritaire de 20 % soit 13 sièges sur 57 est accordée à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages sur l'ensemble du territoire, mais les sièges de cette prime majoritaire sont répartis entre les circonscriptions selon le tableau ci-dessous.

<i>Circonscriptions</i>	<i>Nombre de représentants</i>	<i>dont issus de la prime majoritaire</i>
IDV	37	7
ISLV	8	2
TUAMOTU-OUEST	3	1
TUAMOTU-EST GAMBIER	3	1
AUSTRALES	3	1
MARQUISES	3	1
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>13</b>

L'inconvénient majeur de ce système est qu'il ne garantit pas que le siège issu de la prime majoritaire pour un archipel éloigné soit remporté par un représentant inscrit sur la liste arrivée en tête dans cet archipel. Mais les deux autres élus de l'archipel seraient nécessairement les représentants de la liste arrivée en tête localement, d'autant plus que le To Tatou Ai'a préconise un tour unique dans les archipels éloignés.

Pour une assemblée de 45 membres et une prime majoritaire de 11 sièges la répartition pourrait être la suivante :

<i>Circonscriptions</i>	<i>Nombre de représentants</i>	<i>dont issus de la prime majoritaire</i>
IDV	32	5
ISLV	5	2
TUAMOTU-OUEST	2	1
TUAMOTU-EST GAMBIER	2	1
AUSTRALES	2	1
MARQUISES	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>11</b>

Toutefois, si l'on veut maintenir une répartition de la prime majoritaire entre tous les archipels, y compris les moins peuplés, la part de cette prime en proportion varie fortement d'une circonscription à l'autre (de 15 à 50 %).

### 7.2 - *Le scrutin de liste majoritaire*

Le second type de scrutin analysé est un scrutin de liste majoritaire. La collectivité serait divisée en 10 sections dont 6 pour les Îles du Vent. La liste arrivée en tête dans la section remporterait tous les sièges. Le découpage des sections des îles du Vent serait effectué sur la base du nouveau découpage législatif. Les sièges seraient ensuite répartis en fonction du poids démographique de chaque section, puis de chaque sous-section. Une variante peut conserver les 6 circonscriptions actuelles.

Le système majoritaire joue ici son rôle en permettant une majorité forte, voire écrasante. La représentation des archipels est assurée dans des proportions conformes à leur poids démographique. En revanche, le poids de l'opposition est très réduit, un parti est quasiment exclu de la représentation même s'il représente près de 20 % des voix. A noter qu'avec 10 sections, l'effet majoritaire est quelque peu atténué.

### 7.3 - *L'adaptation du scrutin régional*

Le scrutin régional est un scrutin de liste à un tour dans une circonscription unique, divisée en sections. La répartition des sièges dans les sections (10) s'effectue à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Ce système permettrait une bonne représentativité des grandes forces politiques de la Polynésie. Les résultats des élections de 2008 auraient cependant entraîné une majorité plus faible que les systèmes précédents. En outre, l'exigence de la représentation des archipels ne serait pas assurée en l'état. En effet chaque archipel n'est pas assuré d'avoir au moins un représentant compte tenu de la disproportion démographique entre les grandes îles et les archipels. Ainsi, selon les simulations effectuées, dans tous les cas, les Australes n'auraient aucun représentant et les Marquises un seul.

### 7.4 - *Le scrutin mixte « à l'allemande »*

L'élection des membres de la Diète fédérale a lieu selon un scrutin proportionnel personnalisé. Chaque électeur dispose de deux voix. La première voix (vote primaire) permet de choisir un candidat dans une circonscription, la seconde (vote secondaire) permet de se prononcer pour une liste établie par les partis politiques dans chacun des 16 Länder.

Ainsi, la moitié des députés sont élus directement selon le scrutin majoritaire dans le cadre de chaque circonscription ; l'autre moitié des députés est élue à partir des listes établies par les partis dans le cadre de chaque Land.

Il peut toutefois arriver qu'un parti obtienne un surplus de sièges lorsqu'il gagne dans les circonscriptions plus de mandats directs qu'il ne lui en revient selon le calcul des résultats à la proportionnelle. L'attribution de sièges supplémentaires permet alors de rééquilibrer ces résultats.

Le nombre de députés du Bundestag, qui avait été substantiellement réduit avant les élections générales de septembre 2002, peut donc varier. Toute liste obtenant moins de 5 % du total des suffrages secondaires exprimés dans l'ensemble du pays est écartée, sauf si le parti a obtenu 3 sièges dans le cadre des circonscriptions.

Pour une assemblée de 45 membres, 28 seraient élus au scrutin uninominal à 1 ou 2 tours<sup>4</sup> dans 28

---

<sup>4</sup> Par commodité, les circonscriptions seraient découpées en prenant comme base moyenne les Marquises, et conduirait à quelques découpages internes à certaines communes.

circonscriptions – à redécouper- et 17 sièges seraient à répartir au scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne dans une circonscription unique, avec prime majoritaire de 25% ou 33%. L'exercice permettrait d'assurer une majorité stable, non compromise par une alliance des deux autres listes. Par contre, le système des circonscriptions conduirait à de petites « baronnies » et le risque de « charcutage électoral » n'est pas mince. Là encore l'attribution de sièges issus de la prime majoritaire ne garantit pas la représentation de la liste arrivée en tête dans un archipel. En outre la trop grande complexité de ce système conduit à l'écartier.

Quel que soit le système proposé, l'écueil majeur réside dans la très forte concentration d'électeurs dans un seul archipel. Cette forte distorsion rend difficilement conciliable le principe de la représentativité démographique, critère objectif fondamental de la démocratie, et la nécessaire représentation des archipels dits éloignés, érigé en impératif d'intérêt général par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 490-2004 DC de février 2004.

### **C) Les propositions de modes de scrutin étudiées par la Mission**

#### **1– Les propositions de mode de scrutin étudiées et écartées**

##### **1.1 La proposition de l'UPLD : une circonscription unique**

Dans ce cas, les représentants sont élus au scrutin de liste à la proportionnelle à un seul tour (ou à deux tours) avec une prime majoritaire d'un quart ou d'un tiers des sièges (arrondi à l'unité supérieure).

La mise en place d'une telle circonscription unique aurait pour effet de supprimer le poids politique des populations éloignées de Tahiti. En effet l'élection ne se jouerait principalement qu'aux Îles du Vent, qui représentent près de 75 % de la population de la collectivité et où l'UPLD s'estime capable d'emporter la majorité comme en 2004.

Le principe de la circonscription unique inquiète les élus et les personnalités des « îles ». Certaines personnalités marquisiennes en refusent l'idée et menacent de demander officiellement la création d'une « collectivité territoriale des Marquises » si cette réforme était adoptée.

Si l'on ne peut empêcher une fragilisation du poids électoral des « îliens », il existe néanmoins des moyens pour éviter qu'ils ne soient plus représentés à l'assemblée de la Polynésie française, par exemple en obligeant les partis à inclure des élus des archipels dans les 10 premiers sièges des listes des représentants qu'ils proposent.

L'application des deux propositions (à 1 ou 2 tours) modifierait profondément les traditions électorales polynésiennes et l'équilibre entre représentativité des populations et des territoires, mais elle favoriserait l'émergence de majorités stables à l'Assemblée de la Polynésie française (sans pour autant la garantir totalement, cependant).

L'inconvénient principal de ce mode de scrutin reste de supprimer la représentation des circonscriptions territoriales peu peuplées par rapport à celles des îles du Vent.

##### **1.2 – Les propositions de redécoupage des circonscriptions**

### 1.2.1 - Proposition dite « Vernaudon 1 »

En 2007, Mme Béatrice Vernaudon, alors députée UMP, a déposé une proposition de loi organique à l'Assemblée nationale (numéro 3383) qui visait d'une part à modifier le mode de scrutin pour l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, et d'autre part à effectuer un remodelage des circonscriptions pour cette même élection.

Il était proposé de diviser l'actuelle circonscription des « Îles du vent » (37 représentants) en trois circonscriptions distinctes :

- Tahiti urbain : Arue, Faaa, Mahina, Paea, Papeete, Pirae et Punaauia (24 représentants) ;
- Tahiti rural : Hitiaa O Te Ra, Papara, Taiarapu-Est, Taiarapu-Ouest et Teva I Uta (9 représentants) ;
- Moorea-Maiao : Moorea et l'île de Maiao (4 représentants).

Il était également proposé d'adopter ce découpage en le couplant à un mode de scrutin à la représentation proportionnelle à un seul tour sans prime majoritaire, la répartition des sièges n'étant ouverte qu'aux seules listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés.

Cette solution, tout en répartissant mieux les sièges au sein du territoire, ne répond pas aux attentes de stabilité de la Polynésie française.

### 1.2.2 - Proposition dite « Vernaudon 2 »

Le découpage proposé par Mme Vernaudon est couplé à un mode de scrutin à la représentation proportionnelle à deux tours sans prime majoritaire. La répartition des sièges serait ouverte aux seules listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés et l'accès au second tour aux listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour.

Les résultats obtenus sont semblables à ceux de 2008. L'absence de prime majoritaire ne permet pas de dégager une majorité stable.

### 1.2.3 - Proposition dite « Vernaudon 3 »

Le découpage proposé par Mme Vernaudon est couplé à un mode de scrutin à la représentation proportionnelle à deux tours avec une prime majoritaire d'1/3 (arrondie à l'unité supérieure). La répartition des sièges serait ouverte aux seules listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés et l'accès au second tour aux listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour.

Il s'agit de reprendre le mode de scrutin de 2008 en y ajoutant une prime majoritaire compensée par un redécoupage de la circonscription des Îles du Vent. Cette proposition intermédiaire favorise, mais ne garantit pas, l'existence d'une majorité stable. Ces suggestions - qui supposent un redécoupage - sont complexes et compte tenu de l'urgence de la réforme, et du fait qu'elles ne garantissent pas, malgré leur intérêt, l'émergence d'une majorité stable, ne sont donc pas proposées par la mission pour être retenues.

### 1.2.4 – la proposition du Tahoeraa

Celle-ci consisterait à redécouper la circonscription des Îles du Vent en quatre sections : 1) Papeete et Moorea-Maiao, 2) Faa'a et Punaauia, 3) Pirae, Arue, Mahina, Hitiaa O Te Ra, 4) Paea, Papara, Teva I Uta, Taiarapu-Est et Taiarapu-Ouest.

Outre le fait qu'elle aurait l'inconvénient de séparer l'agglomération de Papeete en trois ensembles dont la cohérence n'apparaît pas spontanément, l'urgence de la réforme implique de ne pas entamer un processus de redécoupage, long et toujours sujet à polémiques.

## **2- La proposition modèle « Elections régionales en métropole, avec sections »**

Ce type d'élection maintient un scrutin de listes à deux tours. Une liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au 1er tour, ou la majorité relative au 2<sup>ème</sup>, bénéficie d'une prime majoritaire égale au quart des sièges de l'assemblée délibérante. Le scrutin se déroule à partir de listes constituées sans adjonction, ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Les listes qui obtiennent 5% des suffrages exprimés sont admises à la répartition des sièges. En cas de second tour, elle n'y accèdent que si elles totalisent 10% des suffrages exprimés mais on peut préférer 12,5% des suffrages exprimés si l'on veut forcer au regroupement des « petites listes » soit dès avant le 1er tour, soit entre les deux tours.

Après l'attribution du quart des sièges (ou du tiers si l'on veut être « plus strict ») à la liste arrivée en tête (au 1er ou au 2ème tour), les sièges restants sont répartis entre toutes les listes présentes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Pour le dernier siège, en cas d'égalité de moyenne, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. (Ne pourrait-on inverser et dire que ce serait « le plus jeune » ?)

Des sections (correspondant aux 6 circonscriptions actuelles de Polynésie) serviraient à la répartition des sièges. Les sièges attribués à chaque liste seraient en effet répartis entre les sections qui composent la circonscription unique, au prorata des voix obtenues par la liste de chaque section. Cette attribution effectuée, les sièges restant à attribuer seraient répartis entre les sections selon la règle de la plus forte moyenne.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section, ce qui garantit que les élus des archipels seraient bien des candidats issus des archipels et mis sur la liste de la section correspondante. Mais elle ne garantit pas que tous les archipels aient des élus. Un correctif consisterait à répartir les sièges de la prime majoritaire entre les différentes sections ; cependant ce système pourrait conduire à l'élection d'un représentant d'un archipel ne correspondant pas à la majorité des votants de cet archipel.

## **3 – Les propositions avec des circonscriptions non redécoupées**

### **3.1 Scrutin de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire (inspiré de la loi électorale pour les élections municipales) dans les circonscriptions élisant 3 représentants ou plus, et sans prime majoritaire dans les autres circonscriptions (Tuamotu-Gambier, Marquises, Australes).**

Les circonscriptions seraient les suivantes avec 45 représentants et une prime majoritaire de 10 sièges :

<i>Circonscriptions</i>	<i>Nombre de représentants</i>	<i>dont issus de la prime majoritaire</i>
IDV	32	8
ISLV	5	2
TUAMOTU-OUEST	2	0
TUAMOTU-EST GAMBIER	2	0
AUSTRALES	2	0
MARQUISES	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>10</b>

Dans chacune des deux circonscriptions élisant trois représentants ou plus (Iles du Vent et Iles sous le Vent), l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel, avec une prime majoritaire.

La répartition des sièges, hors prime majoritaire, est réalisée à l'issue du premier tour si une liste a recueilli 50 % ou plus des suffrages exprimés. Si aucune liste n'obtient la majorité absolue au premier tour, il est procédé à un deuxième tour de scrutin auquel peuvent participer les listes ayant obtenu au moins 12,5 % des suffrages exprimés au premier tour. En outre une fusion entre plusieurs listes est possible sous réserve qu'elles aient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

Au premier comme au second tour, seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés participent à la répartition des sièges.

Pour procéder à cette répartition entre les listes, on calcule tout d'abord le quotient électoral obtenu en divisant le nombre de suffrages recueillis par les listes admises à la répartition des sièges (celles qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés) par le nombre de sièges à pourvoir. Le nombre de suffrages obtenus par chaque liste est divisé par le quotient électoral et chaque liste obtient un nombre de sièges égal au nombre entier égal ou immédiatement inférieur.

*Exemple :*

*95 750 suffrages exprimés dans la circonscription des Iles du Vent pour 24 sièges à répartir à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.*

*quotient électoral :  $95\,750 / 24 = 3989,87$*

<u>Listes</u>	<u>Suffrages</u>	<u>Pourcentage</u>	<u>Répartition au quotient</u>
A	36 960	38,6 %	$36960 / 3989,87 = 9$ sièges
B	42 920	44,8 %	$42\,920 / 3989,87 = 10$ sièges
C	15 870	16,5 %	$15\,870 / 3989,87 = 3$ sièges
Total	95 750	100 %	22 sièges

22 sièges sont attribués au quotient électoral et il reste 2 sièges à attribuer selon la méthode de la plus forte moyenne. Pour ce faire on ajoute fictivement à chaque liste 1 siège à ceux dont elle bénéficie en vertu du quotient et l'on divise le nombre de suffrages de la liste par le nombre ainsi obtenu. Si une liste n'avait pas obtenu de siège au quotient, on divise par 1. La liste qui a la plus forte moyenne obtient 1 siège.

<u>Listes</u>	<u>Suffrages</u>	<u>Plus forte moyenne</u>	<u>Siège attribué</u>
A	36 960	$36\,960 / 10 = 3696$	0
B	42 920	$42\,920 / 11 = 3901$	0
C	15 870	$15870 / 4 = 3967$	1

Pour l'attribution du dernier siège on recommence l'opération.

<u>Listes</u>	<u>Suffrages</u>	<u>Plus forte moyenne</u>	<u>Siège attribué</u>
A	36 960	$36\,960 / 10 = 3696$	0
B	42 920	$42\,920 / 11 = 3901$	1
C	15 870	$15870 / 5 = 3174$	0

Au final la répartition des 32 sièges est la suivante :

Liste A : quotient = 9 sièges

Liste B : prime majoritaire 8 + quotient 10 + plus forte moyenne 1 = 19 sièges

Liste C : quotient 3 + plus forte moyenne 1 = 4 sièges

Le scrutin dégage clairement une majorité tout en permettant, section par section, des minorités significatives.

Dans les circonscriptions où il n'y a que deux sièges à pourvoir, la répartition de ces deux sièges à la proportionnelle devrait conduire à les attribuer aux deux listes arrivées en tête sous réserve que l'écart entre la première et la deuxième ne soit pas trop important. Si cet écart est important, les deux sièges iront à la liste arrivée en tête.

*Exemple :*

*4097 suffrages exprimés pour 2 sièges à pourvoir*

*Quotient électoral  $4097 / 2 = 2048,5$*

<u>Listes</u>	<u>Suffrages</u>	<u>Pourcentage</u>	<u>Répartition au quotient</u>
A	1448	35,4 %	$1448 / 2048,5 = 0$ siège
B	1076	26,2 %	$1076 / 2048,5 = 0$ siège
C	1573	38,4 %	$1573 / 2048,5 = 0$ siège
Total	4097	100 %	0 siège

2 sièges restent à répartir à la plus forte moyenne ; ils sont attribués l'un à la liste C et l'autre à la liste A.

*Exemple :*

*5172 suffrages exprimés pour 2 sièges à pourvoir*

*Quotient électoral  $5172 / 2 = 2586$*

<u>Listes</u>	<u>Suffrages</u>	<u>Pourcentage</u>	<u>Répartition au quotient</u>
A	626	12,2 %	$626 / 2586 = 0$ siège
B	3484	67,3 %	$3484 / 2586 = 1$ siège
C	1062	20,5 %	$1062 / 2586 = 0$ siège
Total	5172	100 %	1 siège

Le deuxième siège est attribué à la plus forte moyenne.

Liste A  $626 / 1 = 626$

Liste B  $3484 / 2 = 1742$

Liste C  $1062 / 1 = 1062$

C'est donc la liste B qui recueille les deux sièges.

### **3.2 – Scrutin de liste à la proportionnelle, avec prime majoritaire dans les circonscriptions élisant trois représentant ou plus, et scrutin majoritaire dans les circonscriptions élisant moins de trois représentants.**

Pour renforcer le phénomène majoritaire dans les circonscriptions élisant moins de trois représentants, le scrutin appliqué dans ces circonscriptions pourrait être un scrutin de liste majoritaire : si au premier tour une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, elle emporte les deux sièges. Si aucune liste n'obtient la majorité absolue au premier tour, la liste arrivée en tête au deuxième tour obtient les deux sièges à pourvoir.

Compte tenu de l'éloignement et des difficultés pour faire campagne dans les archipels, il pourrait même être retenu un scrutin de liste majoritaire à un seul tour dans les circonscriptions élisant moins de 3 représentants. Il s'agit des circonscriptions autres que les Iles du Vent et les Iles-sous-le Vent, donc les archipels les plus éloignés ou les plus vastes où le coût d'une campagne électorale à 2 tours est excessif au regard des moyens et du temps à la disposition des candidats. La Mission a enregistré que de nombreux élus îliens souhaiteraient un scrutin à 1 tour. Dans le système proposé, la Mission y serait favorable.

Enfin, on peut s'interroger sur la constitutionnalité d'un système électoral où deux modes de scrutin différents (proportionnelle et majoritaire) participent à l'élection de représentants à la même assemblée. Toutefois il convient de constater qu'un tel système existe déjà en métropole pour l'élection des sénateurs et qu'il n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel.

#### **4 – La Mission, après examen des solutions envisagées, propose trois hypothèses de modes de scrutin :**

1) le « modèle régional corrigé » (cf. p.24, § 2)

2) le scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire dans certaines circonscriptions, et sans prime majoritaire dans d'autres (« modèle municipal adapté » cf. p. 25, § 3.1)

3) le scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire dans certaines circonscriptions et scrutin majoritaire dans les autres (« système sénatorial adapté » cf. p.27, § 3.2)

a) Dans tous ces cas de figure, le panachage, bien que fortement réclamé par certains partis polynésiens ou certains représentants de la société civile, a été écarté en raison de sa complexité de mise en œuvre.

b) Le raisonnement proposé porte sur une Assemblée à 45 sièges (cf. infra, p.28, § 4.1)

c) Le seuil d'accès au 2<sup>ème</sup> tour doit être fixé à 12,5% des exprimés, et le seuil d'accès à la répartition des sièges, et à la possibilité de fusions de listes au 2<sup>ème</sup> tour, doit rester fixé à 5%.

## **Chapitre 4 – Dispositions connexes pour renforcer la stabilité des institutions polynésiennes**

Le mode de scrutin ne suffira sans doute pas, à lui seul, à dégager une majorité et à stabiliser de manière pérenne le fonctionnement de l'Assemblée et du Gouvernement de Polynésie. Il faut éviter que le « jeu politicien » ne parvienne à contourner les règles établies et que les hommes ne se jouent des « mécanismes » proposés.

Ainsi plusieurs modifications statutaires sont proposées par la Mission, dont les deux premières ont été abordées lors de la visite de Mme la Ministre Penchard en février dernier lors de son déplacement en Polynésie.

### **4.1 – Réduire le nombre des représentants à l'Assemblée Territoriale (article 104)**

Pour cela, il faudra modifier l'article 104 de la loi organique n° 2004.102 du 27 février 2004, modifiée en 2007, portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le nombre d'élus à l'Assemblée territoriale n'a cessé d'augmenter au rythme des modifications statutaires : 11 membres en 1946, 20 en 1952, 30 en 1957, 41 en 1984, 49 en 2001 (retouche du statut de 1996) et enfin 57 en 2004. Ce dernier chiffre est issu d'un amendement du sénateur G. FLOSSE à l'article 104 de la loi statutaire, se basant sur des critères essentiellement démographiques et de comparaison avec la Nouvelle-Calédonie, qui, « moins peuplée », compte 54 membres du Congrès.

A l'inverse, les comparaisons avec les conseils généraux métropolitains permettent de conclure à une certaine surreprésentation de la population polynésienne (270.000 habitants) dans une assemblée territoriale. Ainsi, à titre d'exemple, le Loir-et-Cher (300.000 habitants et compte 30 élus et celui de la Vienne (400.000) 38 représentants.

Ajoutons que la réforme des conseillers territoriaux récemment votée au Parlement fixe des règles précises quant au nombre d'élus (un conseiller pour 20.000 habitants en moyenne) qui, si elles étaient appliquées en Polynésie française ramènerait le nombre d'élus territoriaux à 13 ! Mais la Polynésie n'est pas un conseil général, mais un « pays d'outre-mer » aux spécificités à respecter.

Par ailleurs, un consensus au niveau local (élus nationaux ou locaux, société civile dans le cadre des Etats généraux de l'outre-mer) semble se dégager pour une diminution du nombre de représentants à l'APF.

Compte tenu des données précitées, le chiffre de 45 représentants à l'Assemblée de la Polynésie française pourrait être proposé, tenant compte du critère démographique prédominant des Iles du Vent, tout en assurant une meilleure représentation des archipels.

Cette réduction de 12 sièges permettrait – selon le parti Te mana Toa – de réaliser une économie annuelle de 100 millions de FCFP soit 838 000 euros.

En période de contraintes budgétaires nationales et de difficultés financières de la Polynésie, cette réduction apparaîtrait – de l'avis de la Mission – comme une mesure attendue par l'opinion publique locale.

Mais elle suppose, toujours à l'article 104 du statut, de remodeler, non le nombre de circonscriptions, mais le nombre de représentants par circonscription. Compte tenu du poids démographique de l'île principale (Tahiti) (75% population), les archipels éloignés qui, certes, ne représentent que 25% de la population totale) se sentent souvent « opprimés » par les îles du Vent (cf. récente déclaration du Maire de Rangiroa, M. Teina Maraëura qui voudrait se dégager de la « tutelle de Tahiti » en devenant une collectivité territoriale d'outre-mer (COM) selon un statut proche de celui de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. « Les nouvelles – 3 juin 2010). Ainsi, tout en réduisant à 45 le nombre de représentants, faut-il respecter, dans l'esprit, la décision du Conseil Constitutionnel n° 2004-490 DC du 12 février 2004, qui rappelle « l'intérêt général qui s'attache à la représentation des archipels éloignés ».

La Mission propose donc que :

- l'archipel des Marquises passe de 3 à 2 représentants
- celui des Australes de 3 à 2
- celui des 2 circonscriptions des Tuamotu de l'Est, et de l'Ouest et Gambier, à 2 chacun : soit 4
- les îles sous le Vent passeraient de 8 à 5
- les îles du Vent de 37 à 32

Les archipels éloignés auraient 13 sièges : soit un peu plus de 25% du total ; les îles du Vent, les plus peuplées : 32, soit légèrement moins que les 75% de la population représentée.

#### **4.2 – Réduire le nombre des membres du gouvernement (article 73 du statut)**

Parallèlement, et dans le même souci d'économies budgétaires, le nombre des ministres – fixé au plus à 15 dans le statut, et à 15 dans réalité (plus le Président et le Vice-président) – doit être réduit, la taille de la collectivité ne permettrait ni un gouvernement aux cabinets pléthoriques, ni des moyens matériels hypertrophiés.

Le texte du statut devait être modifié pour fixer à 7 au plus le nombre des ministres (plus le Président et le Vice-président)<sup>5</sup>. Ceci permettra de constituer des ministères plus homogènes et plus cohérents, aux attributions larges et complémentaires.

Dans le même esprit, le texte de l'article 73 devrait comporter un alinéa complémentaire indiquant que « chaque ministre ne peut disposer pour son Cabinet de plus de 15 collaborateurs recrutés par ses soins, sous sa responsabilité (et non plus par le Président de la Polynésie française où dans les années 2000, il y eut jusqu'à 693 collaborateurs de Cabinet nommés par le Président... !

#### **4.3 – Supprimer les allers-retours entre la fonction de ministre et celle de représentant**

Un des facteurs d'instabilité constatée ces dernières années réside dans l'assurance pour un représentant choisi comme Ministre de retrouver son siège à l'Assemblée lorsqu'il cesse de faire partie du Gouvernement polynésien.

Aussi la Mission propose-t-elle de rendre incompatible la fonction ministérielle avec celle de représentant, le représentant devenant Ministre perdant ipso facto son mandat de représentant.

<sup>5</sup> cf. Avis du Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) n° 382.646 du 24 mars 2009 – p. 413 – 414 du Rapport d'activité 2010 du Conseil d'Etat

Une réécriture de l'article 78 de la loi organique serait nécessaire à cet effet.

#### **4.4 – Réduire les possibilités et conditions d'adoption de la motion de défiance**

L'instauration d'une motion de défiance dite « constructive » dans la loi de 2007 en remplacement de la motion de censure inscrite dans la loi de 2004 n'a pas permis de rétablir la stabilité politique (neuf gouvernements depuis 2004, quatre depuis les élections territoriales de 2008)<sup>6</sup>.

Aux termes des articles 156 et suivants de la loi organique dans sa rédaction de décembre 2007, la motion de défiance doit être signée par au moins 15 représentants (limitation à deux motions par représentants et par an) et indiquer le nom du futur président en cas de vote de ladite motion par la majorité absolue des représentants (29 - actuellement sur 57).

L'article 156 de la loi organique a ainsi été modifié pour rendre plus difficile l'adoption d'une motion de censure contre le gouvernement en place : le texte adopté en 2004 prévoyait en effet le dépôt d'une motion par 12 représentants a minima et la limitation à deux motions par représentant par session, soit quatre par année. Si la motion était adoptée (à la majorité absolue), une nouvelle élection du Président devait intervenir, toujours à la majorité absolue, dans les quinze jours. La procédure actuellement en vigueur n'a cependant pas permis de pallier ces difficultés et a grandement contribué à l'instabilité politique.

Dans son discours devant le Conseil d'Etat présentant le projet de constitution de la V<sup>ème</sup> République, Michel Debré préconisait en mars 1958 de rendre la motion de censure plus difficile à mettre en œuvre, « faute de majorité nette et forte à l'Assemblée nationale ».

La mise en œuvre de cette procédure devait, selon lui, rester exceptionnelle pour éviter de tomber dans le régime d'assemblée de la IV<sup>ème</sup> République.

Rendre plus difficile encore l'adoption d'une motion de défiance sans toutefois priver l'assemblée de Polynésie française de son principal outil de contrôle reste un exercice délicat, qui n'aurait pas lieu d'être si une majorité nette (et stable) était élue. Notons que les conditions actuelles de dépôt d'une motion devant l'APF sont déjà beaucoup plus restreintes que pour la représentation nationale.

Compte tenu des pratiques parlementaires polynésiennes, la Mission propose de réduire drastiquement la possibilité d'émettre une motion de défiance en prévoyant – dans le cas d'une Assemblée à 45 – que la motion ne puisse être déposée qu'à la majorité absolue des membres qui devraient en être signataires.

Elle serait votée à la majorité des 3/5e, afin d'éviter les alliances de circonstance.

Enfin chaque membre de l'APF ne pourrait signer qu'une motion de défiance par session (l'APF tient deux sessions par an : cf. article 119 du statut), comme cela se passe en Nouvelle-Calédonie (article 95 de la loi organique du 19 mars 1999).

#### **4.5 – Encadrer la motion de renvoi budgétaire (article 156-1 du statut)**

Cette motion de renvoi doit également être encadrée de la même manière : l'article 156-1 prévoit qu'un quart des membres peut la signer et qu'elle peut être adoptée à la majorité absolue.

<sup>6</sup> cf. Avis du Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) n° 382-625 du 17 mars 2009 – p. 411-412 – Rapport d'activité du Conseil d'Etat 2010.

Pour éviter toute dérive, la Mission propose que cet article soit modifié pour copier le mécanisme mis en place par la loi organique statutaire de la Nouvelle-Calédonie (article 184) : présentée par la majorité absolue des membres de l'Assemblée ; adoptée à la majorité des 3/5e des membres.

#### **4.6 – Renforcer les pouvoirs du Président de la Polynésie française**

##### **a) En réformant les conditions de son élection ?**

- La question de l'élection du Président de la Polynésie française au suffrage universel direct a été posée par M. Gaston TONG SANG lors des Etats généraux de l'outre-mer en Polynésie française. Elle est devenue pour le Président en exercice un « cheval de bataille » qu'il évoque à chaque déplacement en métropole, en dépit des fins de non-recevoir claires opposées par Mme Marie-Luce PENCHARD.

Les autres leaders politiques ne se sont pas officiellement prononcés sur cette question, à l'exception de M. Oscar TEMARU qui ne s'est pas déclaré hostile à cette possibilité.

Cette solution inédite pour un exécutif d'une collectivité territoriale de la République n'apparaît en tout état de cause pas opportune, la maturité de l'électorat polynésien n'étant manifestement pas atteinte dans un contexte politique local tendu.

Elle ne semble pas également être un gage de stabilité, une « cohabitation », comme dans le contexte actuel, étant toujours possible.

Elle nécessiterait surtout une refonte profonde et une redéfinition complète, et donc complexe, du statut d'autonomie et des mécanismes garantissant un équilibre des institutions locales, et irait, semble-t-il, bien au delà des objectifs fixés par le Président de la République dans son discours de Saint-Denis de la Réunion.

- Une autre formule a été proposée par de nombreux partis lorsque la Mission est passée en Polynésie : celle selon laquelle la tête de la liste qui aurait obtenu la majorité de sièges (fût-elle relative) à l'Assemblée deviendrait - ipso facto - Président de la Polynésie française. Cette option – séduisante a priori – n'est cependant pas conforme aux traditions électorales républicaines : c'est au sein de l'Assemblée (conseil municipal, conseil régional...) que se choisit le Président du gouvernement ; certes, le « vainqueur » des élections a-t-il de fortes chances d'être élu au siège de Président du gouvernement, mais de là à devenir ipso facto Président de ce gouvernement, il y a une marge que seule l'Assemblée qui le désigne peut franchir.

##### **b) En limitant à 2 le nombre de ses mandats ?**

La Mission a souvent recueilli cette demande de limitation à 2 mandats consécutifs (soit à 10 ans maximum) du nombre de mandats de Président de la Polynésie française, tout en ne fixant pas de mesure semblable pour les représentants. La Mission propose de retenir cette limitation pour aider au renouvellement de la classe politique polynésienne.

##### **c) en dotant le Président de la Polynésie française du pouvoir de dissoudre l'Assemblée ?**

Dans l'état actuel des institutions polynésiennes, octroyer au président de la Polynésie française le droit de dissolution risque de multiplier les scrutins en Polynésie française. Les élus qui changent régulièrement de groupes politiques à l'assemblée et qui sont les principaux responsables de l'instabilité

chronique des gouvernements polynésiens ne sont pas particulièrement inquiets du retour aux urnes. Ils sont, depuis 2004, systématiquement réélus dans leurs circonscriptions, notamment dans les îles.

Deux cas de dissolution sont prévus aux articles 157 et 157-1 du statut : le second prévu à l'article 157-1 (nouveau) prévoit que le Président – ou le gouvernement de la Polynésie française – peut demander au Gouvernement français et au Président de la République de procéder au « renouvellement anticipé » (terme différent de celui de dissolution) de l'Assemblée avant le terme de son mandat. Le cas est différent de celui de l'article 157 : pour la dissolution, il faut que « le fonctionnement des institutions de Polynésie française se révèle impossible, et que les avis du Président de l'Assemblée de Polynésie et du Président de la Polynésie aient été recueillis ».

Dans le second cas, seul le gouvernement de Polynésie fait la demande, et en cas de non réponse dans le délai de 3 mois, la demande est caduque.

Le silence de la loi organique ne permet pas à l'exécutif de la République de faire droit, sans raison sérieuse, à la demande de l'exécutif de la Polynésie (cf. décision CE n° 273727 du 4 février 2005 – TEMARU). Pour autant, comme le suggérait le rapporteur au Conseil d'Etat, M. Jean-Eric Schoettl, dans son avis du 15 octobre 2007 sur le projet de loi organique qui deviendra la loi du 7 décembre 2007 - mais sans le proposer – un ajout à l'article 157-1 pourrait prévoir : « En cas de difficulté grave de fonctionnement des institutions de la Polynésie française, et à la demande du gouvernement de la Polynésie française (...) il peut être décidé, par décret du Président de la République, le renouvellement anticipé de l'Assemblée de la Polynésie française... ».

#### **4.7 – Renforcer les pouvoirs du Président de l'Assemblée de la Polynésie française**

4.7.1 La loi organique de 2004 précise bien à son article 102 que « l'Assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Polynésie française ». Il s'agit de toutes les matières, à l'exception de celles attribuées au Conseil des ministres ou au Président de la Polynésie française. Or, sur le plan financier, seules les grandes lignes sont précisées dans les délibérations, ce qui laisse la répartition des fonds à la discrétion du Président (fonds des communes, marchés publics...).

La chambre régionale des comptes, dans un rapport du 9 novembre 2005, a fait remarquer que « des opérations d'investissement ont été réalisées sans que les autorisations de programme qui sont votées par opération n'aient été votées par l'assemblée ». Le tribunal administratif a aussi annulé des opérations de subventions d'investissement à des communes pour défaut d'information des représentants de l'Assemblée en ce qui concerne les programmes d'investissement (TA 7 octobre 2003). Or, la Constitution prévoit en son article 72 que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ». Cet article de la Constitution « s'oppose à ce que le conseil élu soit tributaire d'un organe non élu pour les fonctions essentielles d'administration de la collectivité »<sup>7</sup>.

#### 4.7.2 - Le renouvellement intégral du bureau de l'Assemblée de Polynésie, source d'instabilité<sup>8</sup>

L'article 121 du statut de 2004 prévoit l'élection du Président pour la durée du mandat de l'Assemblée. Cependant, le dernier alinéa de cet article (21) permet également à la majorité absolue des membres de l'Assemblée de décider qu'il faut procéder au renouvellement complet du bureau (en cas de blocage du Président par exemple). Malgré l'avis défavorable de l'Assemblée de la Polynésie fin 2007, le rapporteur au Sénat du projet de loi organique, M. Cointat, a limité les risques d'instabilité en

<sup>7</sup> J. E. Schoettl « un nouveau statut pour la Polynésie après la révision constitutionnelle de mars 2003. Revue juridique polynésienne n° 4 série 2004 p.89.

<sup>8</sup> cf. avis du Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) n°382.647 du 24 mars 2009. p.414-415. Rapport d'activité 2010 du Conseil d'Etat.

introduisant un amendement indiquant que le bureau ne peut être élu que chaque année, le Président l'étant pour 5 ans.

Rien n'y fit – Depuis 2004, 9 présidents se sont succédé :

- Antony GEROS : 03.06.2004
- Hirohiti TEFAARERE : 16.11.2004
- Antony GEROS : 14.04.2005
- Philip SCHYLE : 13.04.2006
- Edouard FRITCH : 13.04.2007
- Oscar TEMARU : 14.04.2008
- Edouard FRITCH : 12.02.2009
- Philip SCHYLE : 09.04.2009
- Oscar TEMARU : 09.04.2010 .... jusqu'à ce jour

La loi organique actuelle ne permet pas d'assurer une stabilité suffisante à l'exercice d'une fonction pivot pour les institutions de la Polynésie française. Réduire la possibilité de changement du Président de l'APF au gré du nomadisme politique par une limitation des possibilités de renouvellement intégral du bureau (par exemple à mi-mandat et pourquoi pas à la majorité qualifiée) apparaît également important pour permettre une stabilité pérenne des institutions du territoire.

Trois pistes peuvent être étudiées :

a) ne plus permettre le renouvellement intégral du bureau : dans ce cas, le président de l'assemblée de la Polynésie française est élu pour la totalité du mandat de l'assemblée et seul le bureau peut être renouvelé annuellement. Cette option risque néanmoins de mettre le président de l'assemblée de la Polynésie française en difficulté dans le cas d'un changement de majorité à l'assemblée (risque de blocage institutionnel) ;

b) ne plus permettre le renouvellement anticipé ou annuel du bureau, sauf en cas de démission du président de l'assemblée de la Polynésie française : ainsi, le bureau et le président seraient élus pour la totalité du mandat de l'assemblée. La démission du président entraîne celle du bureau mais pas l'inverse ;

c) ne plus permettre le renouvellement anticipé ou annuel du bureau, sauf en cas de démission du président de l'assemblée de la Polynésie française ou si ce dernier le réclame : dans ce cas, le président peut « dissoudre » le bureau sans pour autant démissionner. Cette dernière solution est celle qui donne au président de l'assemblée de la Polynésie française le plus de pouvoir et de stabilité et qui risque d'en faire le concurrent institutionnel du président de la Polynésie française.

La deuxième solution a la préférence de la Mission.

#### **4.8 – L'avenir de la Polynésie au bout d'un référendum ?**

Lorsque la mission a rencontré M. Oscar TEMARU, Président de l'Assemblée, et du Tavini, parti indépendantiste, celui-ci revenait de Nouvelle-Calédonie, d'une réunion du Forum du Pacifique, où il avait été « contenu » à l'extérieur du lieu du Forum par les forces de l'ordre françaises. Il fit alors aux journaux de Tahiti une déclaration forte « réclamant un référendum d'autodétermination immédiat », et allant même jusqu'à dire qu'à défaut, « s'il gagnait les prochaines élections territoriales, il proclamerait – unilatéralement - la Polynésie indépendante ». Après que le Haut-commissaire lui eut fait remarquer qu'une telle proposition n'était pas constitutionnellement acceptable, il indiqua à notre Mission, avec le concours du Sénateur Richard Tuheiava, que les six années passées depuis 2004 en instabilité étaient le « fait générateur » qui devrait inciter le Gouvernement Français à accorder ce référendum

d'autodétermination.

Tous les constitutionnalistes admettent que cette revendication à l'autodétermination est implicitement contenue dans le texte de la Constitution de 1958 et qu'une consultation préalable des populations concernées suffirait pour mesurer le désir d'indépendance des Tahitiens. Il n'y aurait pas besoin d'une révision constitutionnelle<sup>9</sup>.

Ce n'est pas la première fois que les indépendantistes proposent un tel référendum. En juin 1976, le député Francis Sanford et le Sénateur Pouvana a Oopa envoyaient un télégramme à MM. Max Lejeune, François Mitterrand, Jacques Médecin, Michel Durafour, Gabriel Peyronnet, Edgar Faure et Jean Lecanuet disant, à la fin, ceci : « vous supplie intervenir instamment auprès de l'Élysée pour dissolution immédiate, et réélection nouvelle assemblée. Si aucune décision dissolution, prochaine réunion conseil des ministres 16 juin sera obligé d'intervenir auprès ONU pour demander référendum sur indépendance Polynésie ».

En 2006, soit 30 ans après, au sommet France-Océanie de fin juin 2006, M. Oscar Temaru alors Président de la Polynésie française intervint pour demander que soit ajoutée à la résolution finale l'expression « droit à l'autodétermination ». M. Philip Schyle, Président de l'Assemblée, estima que le lieu était inapproprié pour une telle proposition. Après l'ouverture du Festival de la jeunesse du Pacifique la même année, M. Temaru demanda aux organisateurs d'inclure dans un des ateliers le thème du « droit du peuple maohi à maîtriser sa destinée ». De nouveau, aux Fidji, en octobre 2006, au sommet du Forum du Pacifique, il récidiva en demandant, encore une fois, l'inscription de la Polynésie française dans la liste onusienne des pays à décoloniser en invitant la France à respecter la Charte des Nations-Unies et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Même si la proposition de référendum a pu varier (dans les propositions de M. Temaru : à 15, 20, 30 ans), la dernière exprimée devant la Mission paraissait plus insistante, au point que M. Gaston Flosse, début juin 2010, effectua avec son parti une demande en ce sens, pour « purger le débat ». Sachant que les indépendantistes représentent environ 37% des voix aux élections territoriales, une telle consultation – si elle avait lieu maintenant – donnerait très probablement une majorité pour le maintien de la Polynésie dans la République française.

Depuis, M. Temaru (cf. les « Nouvelles de Tahiti » du 4 juin 2010) parle de 2014. Ces déclarations inquiètent et les îliens (dans ce cas, les Marquises et les Tuamotu – Gambier ont dit à la Mission qu'elles réclameraient le droit à la sécession d'avec Tahiti pour solliciter le statut de « collectivités d'outre-mer » directement rattachées à la « mère-patrie » (la France) comme Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ou, mieux, Mayotte (cf. déclaration du Maire de Rangiroa, M. Maraëura, dans la presse locale du 4 juin 2010) et les chefs d'entreprises qui craignent qu'en cas d'indépendance, l'ingérence anglo-saxonne des pays voisins (Nouvelle-Zélande, Îles Cook, Australie...) ne se fasse sentir économiquement, religieusement et politiquement, et que les transferts financiers de la France s'amoindrissent.

Néanmoins, beaucoup des interlocuteurs de la Mission ont considéré que, devant la situation de blocage des institutions et la perte de crédibilité de la classe politique, l'une des solutions pour sortir de la crise – tout en évitant les incidents sociaux – serait, à l'imitation de la Nouvelle-Calédonie – la négociation « d'accords de Polynésie » prévoyant :

- une phase d'accession à un référendum d'autodétermination d'ici 15-20 ans
- des accords « de gouvernement de consensus » pour conduire ensemble le pays

---

<sup>9</sup> cf. Sémir Al Wardi – op.cit.

- des accords financiers avec la France pour accompagner ce processus, dans la paix civile et le partenariat
- des projets économiques structurants pour aider au renouveau du tourisme, de l'agriculture, de la perliculture, de l'aquaculture.

Il est clair que si la réforme électorale et le « toilettage » institutionnel des lois de 2004 et 2007 portant statut d'autonomie, que la future loi organique de la fin de l'année 2010 doit opérer, ne réussissent pas à « stabiliser » les institutions polynésiennes, de tels « accords » pourraient constituer un recours, assortis d'un calendrier de mise en œuvre.

Aussi, avant d'en arriver là, la Mission propose des mesures diverses destinées à corriger des lacunes ou des oublis du précédent statut, à préciser le fonctionnement de tel ou tel autre organisme public, ou à affiner des procédures utiles à la bonne exécution des « lois du pays » et des décisions gouvernementales. Parmi celles-ci, il y a la redéfinition des relations Etat/Pays/communes, et une « décentralisation » en direction des communes.

## **Chapitre 5 – Vers une nouvelle définition du partenariat entre l’Etat, la Polynésie française et les communes.**

La Mission a été sollicitée pour un « nouveau partenariat entre l’Etat, la Polynésie française et les communes », dans une perspective de rééquilibrage des collectivités territoriales (communes et territoire).

### **5.1 La loi organique statutaire de 2004 n’a pas donné aux communes les moyens de leur autonomie en tant que collectivités locales.**

En application de l’article 53 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française, celle-ci est compétente pour instituer les impôts ou taxes spécifiques aux communes, y compris sur les services rendus.

Le taux de ces impôts et taxes ainsi que les modalités de leur perception sont décidés par délibération du conseil municipal dans le respect de la réglementation instituée par la Polynésie française.

Les communes peuvent, en outre, dans le cadre des règles fixées en application du 10° de l’article 14, instituer des redevances pour services rendus. Ce dernier alinéa spécifie que l’Etat qui reste compétent pour déterminer les règles relatives « à l’administration, à l’organisation et aux compétences des communes (...), au domaine public communal » peut reconnaître une compétence aux communes pour instituer certaines redevances.

L’Etat définit par ailleurs les règles relatives aux dotations qu’il verse aux communes, comme la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d’équipement.

L’article 52 de la loi organique détermine un régime de recettes d’origine fiscale des communes à travers le fonds intercommunal de péréquation, alimenté par un préciput minimal de 15% prélevé sur les produits fiscaux de la Polynésie française.

Jusqu’à ce jour, la Polynésie française n’a pas mis en œuvre l’article 53 ni transféré de recettes fiscales aux communes.

Les élus des archipels dénoncent le centralisme excessif de « la grande île » (Tahiti) dont leurs communes seraient les victimes. Ce centralisme prend selon eux plusieurs formes politiques et administratives qui correspondent à des réalités constatées par la mission.

L’administration du « pays » (la Polynésie française) est ainsi très peu décentralisée. Les services sont situés dans l’agglomération de Papeete, et les administrateurs du pays implantés dans les archipels sauf aux Iles du Vent, dénommés « tavana hau » comme les chefs des circonscriptions administratives de l’Etat, ne disposent pas d’une équipe technique et administrative leur permettant de traiter localement les problématiques associant le pays et les communes.

Les décisions administratives du pays sont donc prises à Papeete par des services souvent mal renseignés sur les spécificités des situations locales. Ce reproche est également exprimé par des maires des Iles du Vent éloignés de l’agglomération de Papeete.

L’accroissement des compétences de la Polynésie française avec les modifications successives de la loi statutaire a également eu pour conséquence une soumission croissante des communes aux orientations

prises par le pays. La définition des règles par celui-ci en matière d'urbanisme ou en matière d'environnement par exemple oblige les communes à respecter le cadre juridique défini par le pays. Les compétences de celui-ci en matière d'infrastructures ont permis à la Polynésie française de réaliser un programme important de construction d'une quarantaine d'aérodromes et d'infrastructures portuaires permettant de désenclaver les archipels, mais dont la réalisation était décidée par le gouvernement de la Polynésie française qui entendait obtenir en retour un soutien politique des maires des communes bénéficiaires.

L'article 43 de la loi organique statutaire de 2004 a renforcé ce centralisme tahitien, en définissant des compétences propres aux communes et des compétences que les communes peuvent exercer dans les conditions définies par le pays.

Il s'agit d'une innovation juridique spécifique à la Polynésie française, remarquée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2004-490 du 12 février 2004 sur la loi organique. En effet, les communes situées dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution comme en Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République, au même titre que les communes de métropole. Elles bénéficient en conséquence de la clause générale de compétence en matière de service public de proximité.

La définition de compétences d'attribution aux communes par cet article 43 au motif que la Polynésie française dispose de la clause générale de compétences et l'Etat de compétences d'attribution ne se justifie donc pas sur le plan juridique.

Elle introduit même une confusion dans la définition des compétences des communes : faut-il comprendre *a contrario* que les communes ne disposent d'aucune autre compétence que celles qui sont précisées par cet article 43 ? La rédaction de l'article 13 de la loi organique laisse entendre que les communes disposent des compétences qui leur sont dévolues « en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française », ce qui revient à considérer que les compétences reconnues aux communes par l'article 43 ne sont pas exhaustives puisque la loi ordinaire et les règlements peuvent également intervenir dans ce domaine. En tout état de cause, pour le Conseil constitutionnel, ces dispositions relatives aux compétences des communes ont valeur de loi ordinaire (considérant n°60 de la décision du 12 février 2004 précitée), ce qui est une solution de bon sens.

En Nouvelle-Calédonie, ce sont les provinces qui bénéficient de cette clause générale de compétences, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie disposant de compétences attribuées par la loi organique statutaire n°99-209 du 19 mars 1999. Pour autant, celle-ci ne prévoit pas l'attribution de compétences propres aux communes. Le code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie définit quant à lui les modalités d'exercice de certaines des compétences de proximité généralement reconnues aux communes, comme le code général des collectivités territoriales le fait pour l'ensemble des communes.

Pour autant, la loi organique de 2004 n'a pas défini de façon précise les moyens dont les communes doivent disposer pour exercer les compétences que leur donne notamment l'article 43. Les élus des communes et le président du syndicat pour la promotion des communes, qui regroupe 46 des 48 communes polynésiennes, rencontrés par la Mission, critiquent cette situation et déplorent que la loi de pays devant définir les ressources fiscales propres aux communes prévue à l'article de la loi de 2004 n'ait toujours pas été prise.

Parallèlement à cette évolution récente, le régime communal est en pleine évolution : le code général des collectivités territoriales (parties 2 et 5 relatives aux communes et à l'intercommunalité) a été étendu à la Polynésie française avec de nombreuses adaptations par l'ordonnance n°2007-1434 du 5 octobre 2007 et le décret n°2008-1020 du 22 septembre 2008. Les communes commencent ainsi à passer du régime du contrôle a priori encore en vigueur en Polynésie française au système du contrôle a posteriori.

La réforme du statut de la fonction publique communale doit par ailleurs entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 : elle va instaurer la mise en place d'un statut de fonctionnaire public communal en lieu et place des contrats de droit privé local transformés en contrats de droit public par l'ordonnance n°2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et de leurs groupements de la Polynésie française.

Ces textes instaurent progressivement le régime communal décentralisé avec les adaptations nécessaires à la Polynésie française. La loi organique du 27 février 2004 devrait être modifiée pour que les dispositions relatives aux compétences et aux moyens des communes correspondent à ce régime décentralisé.

Enfin, les élus des archipels ont à plusieurs reprises exposé à la Mission que leur vote à l'assemblée de Polynésie française est souvent conditionné par la nécessité d'obtenir les moyens nécessaires aux communes de leurs archipels. Il leur est reproché en conséquence un comportement versatile qui contribue à l'instabilité politique en faisant et défaisant les majorités.

La Mission propose de rendre caduc cet argument politique en renforçant les moyens donnés aux communes, car les élus des archipels pourront disposer des moyens nécessaires à la gestion par eux-mêmes des affaires propres à l'archipel.

La création en cours de la communauté de communes des Marquises montre que les élus sont conscients de la nécessité de prendre eux-mêmes en charge la réalisation des politiques publiques d'intérêt commun aux collectivités d'un archipel.

## **5.2 Revoir les règles définies par la loi organique de 2004 relatives à la fiscalité communale et proposer aux élus de Polynésie française une discussion avec l'Etat sur la définition des compétences communales et de leurs modalités d'exercice.**

Partant du constat que la Polynésie française n'a pas utilisé depuis 2004 les possibilités que lui ouvrent la loi statutaire de créer des ressources fiscales propres aux communes, et dans l'objectif de donner aux communes les moyens d'une autonomie financière à la mesure des besoins créés par les compétences qui leur sont dévolues par le statut, la Mission propose les orientations suivantes en matière de fiscalité communale.

Le principe est de définir de façon partagée entre l'Etat et la Polynésie française la compétence en matière de fiscalité communale. La loi organique du 27 février 2004 peut être modifiée pour prévoir que la loi définit le régime des impositions propres aux communes. Il serait prévu un mécanisme spécifique d'association de la Polynésie française à l'élaboration du projet de loi, en ajoutant à la consultation de l'assemblée de Polynésie française déjà prévue par la loi statutaire une association préalable du gouvernement polynésien à la préparation du projet.

Cette procédure particulière est justifiée par les responsabilités partagées de l'Etat et de la Polynésie française en matière de développement des communes prévues par la loi organique. L'Etat a la responsabilité de la définition des règles relatives à l'administration communale et à la fonction publique communale, et la Polynésie française est compétente de manière générale en matière fiscale et dans de nombreuses matières dans lesquelles les communes sont également amenées à intervenir (urbanisme, aménagement local du territoire, aide sociale de proximité...), dans les conditions fixées par l'article 43 de la loi organique.

La loi organique modifiée prévoirait également qu'une part de la ressource fiscale propre aux communes fait l'objet d'un versement au fonds intercommunal de péréquation (FIP) prévu à l'article 52 de la loi organique. Cette part de la ressource fiscale serait définie par une commission composée exclusivement des 10 élus communaux membres du comité des finances locales de la Polynésie française, et le cas échéant de 2 représentants des groupements de communes à fiscalité propre, qui serait compétente pour définir le taux de chaque imposition propre aux communes dont le produit sera versé au FIP, dans la limite d'un plancher et d'un plafond fixé par la loi. Ce dispositif permettrait de pallier les conséquences de la répartition très inégale des bases fiscales potentielles entre les communes de Polynésie française.

Enfin, la loi organique modifiée disposerait que la loi précitée prévoit les modalités de transfert des ressources fiscales propres aux communes aux groupements de communes à fiscalité propre. Dans cette hypothèse, il serait ajouté aux maires membres du comité des finances locales une représentation des groupements de communes à fiscalité propre.

La Mission propose par ailleurs au Gouvernement d'entamer une discussion avec les élus de la Polynésie française et des communes pour réexaminer les compétences dévolues aux communes par la loi organique de 2004 et leurs modalités d'exercice. Un groupe de travail commun pourrait formuler des propositions de modification de la loi organique qui pourront être prises par une loi simple<sup>10</sup> afin de permettre aux communes de disposer des moyens d'exercer leur compétence générale de service public de proximité, en définissant une meilleure articulation de celle-ci avec les compétences attribuées à l'Etat par la loi organique et avec les compétences générales de la Polynésie française. Cette réflexion pourra utilement aborder la question particulière de l'organisation de nombreuses communes polynésiennes en communes associées.

La Mission signale enfin la décision du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 tendant à la mise en place d'un centre de formation commun à la fonction publique de l'Etat, du pays et des communes. Ce centre de formation est notamment attendu par les communes polynésiennes pour faciliter la mise en œuvre de la réforme en cours de la fonction publique communale, comme l'a précisé le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française qui regroupe 46 des 48 communes.

<sup>10</sup> Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les dispositions de la loi organique statutaire relatives aux compétences des communes relèvent de la loi ordinaire dans sa décision n°2004-490 du 12 février 2004.

## Chapitre 6 – Autres propositions de modification de la loi organique statutaire complémentaires à la stabilisation des institutions

### 1 – Réduire le nombre de membres du CESC, mais leur garantir des heures de délégation

- De même que les élus de l'Assemblée territoriale passeraient à 45, il conviendrait, dans le même esprit d'économies, de réduire le nombre de membres du Conseil économique, social et culturel (CESC) qui sont actuellement 51 (3 collèges de 17). Une Assemblée « économique, sociale, et culturelle » de 43 membres également (3 collèges de 11 ; 1 de 10 soit 5x2, c'est-à-dire 2 représentants pour chacun des cinq archipels : Australes, Iles du Vent, Iles Sous le Vent, Marquises, Tuamotu-Gambier) serait suffisante pour prendre en compte la diversité des opinions et intérêts représentés (collège des salariés, collège des employeurs, collège de la vie associative, sociale et culturelle, et création d'un 4<sup>ème</sup> collège de 10 membres « dit des archipels » pour représenter les intérêts spécifiques des archipels. La création d'une section des archipels permettrait d'éclairer l'Assemblée de Polynésie française et le Gouvernement sur la prise en compte des spécificités des archipels dans l'élaboration des règles applicables à l'ensemble de la Polynésie française. Elle permettrait également d'éviter que les intérêts particuliers propres à certains habitants des archipels prennent une importance disproportionnée lors des débats à l'Assemblée polynésienne.

Cette section des Archipels serait sans doute plus adaptée que la création de « Conseils des Archipels » dans les différents archipels qui risqueraient d'occasionner des dépenses publiques pour leur fonctionnement et obligeraient à revoir la répartition des compétences entre le Pays et les communes, tout en créant un niveau d'administration supplémentaire.

- Le montant des indemnités de vacations des membres du CESC est fixé par l'Assemblée de la Polynésie française, mais le crédit d'heures prévu à l'article L 4134-7-1 du CGCT n'est pas évoqué, ni le droit à la formation de l'article L 4134-7-2 du CGCT : il conviendrait de transposer ces deux articles dans le statut, ainsi que de préciser, par décret, le montant des frais de déplacement des membres du CESC pour assister aux réunions.

- Enfin, dans le compte-rendu de l'examen du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental national (n° 1891) de février 2010, nous pouvons lire en page 4 que « l'article 6 du projet de loi organique fixe la nouvelle composition du Conseil et instaure une règle de parité. Conjuguées avec la limitation à deux mandats consécutifs prévue par l'article 8, ces dispositions se traduiront par un renouvellement du Conseil beaucoup plus important qu'auparavant ».

Aussi il est proposé d'appliquer cette même mesure au CESC polynésien en limitant le nombre de mandats à deux consécutifs au maximum au sein de ce conseil.

### 2 - Procéder à diverses modifications techniques de la loi organique statutaire pour améliorer le fonctionnement des institutions polynésiennes.

Lors des entretiens, l'attention de la Mission a été appelée par la présidence de la Polynésie française, le secrétariat général du gouvernement polynésien et le haut-conseil notamment, mais aussi par divers

responsables publics sur l'opportunité de corriger certaines dispositions de la loi organique statutaire du 27 février 2004 qui se sont révélées inadaptées à l'usage.

Il s'agit par exemple d'instaurer un seuil aux subventions attribuées par le pays sur lesquelles la commission compétente de l'assemblée polynésienne doit donner un avis, de la possibilité pour l'Etat et le Pays de créer des services mixtes pour exercer des compétences partagées ou complémentaires ou d'autoriser sous certaines conditions les établissements publics de la Polynésie française à prendre des participations.

Les propositions de modifications techniques qui sont apparues pertinentes à la mission figurent en annexe 2 du présent rapport.

## CONCLUSION

La « Perle du Pacifique » est désorientée ; elle voit ses archipels à la dérive politique, sociale, économique. Il est urgent que, parallèlement à la réforme institutionnelle, une modification de la loi statutaire prévoie que le gouvernement polynésien devra élaborer un « schéma pluriannuel de développement économique et social » - auquel le Pays et l'Etat participeront financièrement par des conventions pluriannuelles (ou contrats pluriannuels) à la manière des contrats de projets actuels, mais dont l'élaboration, la mise en œuvre, et le suivi se feraient partenarialement entre le « Pays » et l'Etat. Ce schéma à 15 ans par exemple prévoirait des tranches de 5 ans et une programmation « glissante » de période quinquennale en période quinquennale.

L'avenir de la Polynésie française est d'abord économique et social, avant que d'être politique.

En effet, l'attente des populations à l'égard de leurs élus est d'abord une espérance de mieux-vivre et de réduction des inégalités.

Jacques BARTHELEMY  
Xavier PÉNEAU  
Xavier BARROIS

## **A N N E X E S**

- **Annexe 1 : Lettre de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, à M. Gaston TONG-SANG, Président de la Polynésie française, en date du 15 avril 2010.**
- **Annexe 2 : Autres modifications techniques de la loi organique que la Mission propose de retenir.**
- **Annexe 3 – Propositions récentes tendant à renforcer les ressources des communes en Polynésie française.**
- **Annexe 4 – Liste des personnalités rencontrées par la Mission.**
- **Annexe 5 – Carte de la Polynésie française.**

### **Remerciements particuliers :**

A M. Adolphe COLRAT, Haut-Commissaire en Polynésie française, et à son épouse Mme Sophie COLRAT, pour leur accueil, leur appui, et leurs conseils.

A Melle Magali CHARBONNEAU, Directrice du cabinet du Haut-Commissaire en Polynésie française, et à son équipe, pour la qualité de l'organisation et de la logistique d'un programme de mission serré.

A M. Eric SPITZ, Secrétaire général, et ses services, et à Mme et MM. les « tavana hau » (administrateurs d'Etat) des archipels pour leurs travaux préparatoires et pour leur appui.

A Mme Dominique SAUPHIE, pour sa patience et la qualité de son travail de secrétariat.