

# Les concessions de l'État à une culture politique océanienne

Sémir Al Wardi

DANS **HERMÈS, LA REVUE** 2002/1 (N° 32-33), PAGES 513 À 519  
ÉDITIONS **CNRS ÉDITIONS**

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14408

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-513.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## **LES CONCESSIONS DE L'ÉTAT À UNE CULTURE POLITIQUE OCÉANIENNE**

En évoquant la « *liberté de choix du statut : le mieux adapté à (leurs) spécificités* » pour les collectivités ultramarines, le Président de la République confirme l'évolution de la France dans son approche de l'Outre-mer<sup>1</sup>. M. Jacques Chirac est ainsi favorable à une révision de la Constitution « *afin de donner à l'Outre-mer les moyens d'exprimer pleinement sa spécificité au sein des institutions de la République* »<sup>2</sup>. Proposée à tout l'Outre-mer, la nouvelle politique de la France a été, en partie, déjà appliquée en Nouvelle-Calédonie.

Pour la Polynésie française, il faut convenir que, sur le plan institutionnel, ce sont d'abord les concessions de l'État qui ont garanti la paix sociale. En effet, le multiculturalisme est une reconnaissance de la pluralité des cultures et de son corollaire la culture politique. Ce multiculturalisme s'inscrit dans la modernité du politique qui s'ouvre à une démocratie locale (Bourque et Duchastel, 2000, p. 148). Reconnaître une autre culture politique que celle de la République, c'est accepter de corriger et d'adapter ses certitudes institutionnelles à une autre réalité. Cette attitude a été le fruit d'une longue maturation.

Dès le début de leur participation à la vie politique, les Polynésiens ont revendiqué des droits incompatibles avec la culture juridique de la République mais conformes à leur « *vision maohi du monde* ». L'État, après une période de refus total, devra composer, céder compétence après compétence, pour se maintenir sur ce territoire au nom de l'impératif nucléaire. Mais aujourd'hui, alors

que cet impératif n'est plus, l'État accepte d'aller beaucoup plus loin en révisant la Constitution afin d'instaurer, notamment, un pouvoir législatif local et une discrimination positive, dispositions jusque-là contraires à la culture politique républicaine. Si les revendications des hommes politiques polynésiens semblent constantes, l'évolution de l'État répond d'une part à la situation polynésienne et d'autre part à une maturation de sa propre culture politique.

## Les revendications des hommes politiques polynésiens

### *Des revendications constantes*

La vie politique commence pour les Polynésiens en 1945 et c'est à partir de cette date que les hommes politiques vont réclamer une évolution de leur pouvoir. Tous les partis politiques vont exiger une évolution mais chacun à sa mesure, radicale pour le RDPT, le parti du premier leader politique polynésien Pouvanaa a Oopa, limitée pour d'autres. Conformément à la loi-cadre Defferre de 1956, un statut de forte décentralisation est adopté pour la Polynésie française en 1957 à l'instar des autres territoires d'Outre-mer : outre la présence d'un gouvernement, de ministres polynésiens, il faut noter que c'est la première fois qu'un homme politique polynésien dirige le gouvernement avec le titre de vice-président du conseil de gouvernement. Mais en 1958, l'État décide de revenir sur cette décentralisation et reprend une bonne partie des compétences. Cette affirmation de la prééminence de l'État sera mal vécue par la classe politique qui n'aura de cesse de réclamer le retour d'un statut d'autonomie.

L'installation du Centre d'Essai du Pacifique entraîne une recrudescence de la revendication autonomiste. Elle s'exprimera fortement un an plus tard, le 25 juillet 1964, lors de la visite du Premier ministre Georges Pompidou à l'assemblée territoriale. En 1977, les revendications devenant de plus en plus pressantes, l'État décide, toujours au nom de l'impératif nucléaire, d'accorder des libertés en proposant un statut d'autonomie de gestion : les pressions étant fortes, ce statut devait apaiser les tensions politiques. Or, Francis Sanford, vice-président du conseil de gouvernement, et son opposant Gaston Flosse réclament, chacun à leur manière, une évolution statutaire. En 1984, la Polynésie française obtient le statut d'autonomie interne. Mais loin de se calmer, cette surenchère statutaire entraîne, après quelques modifications, la mise en place d'un nouveau statut d'autonomie en 1996. Depuis, le président du gouvernement de la Polynésie française, Gaston Flosse, a obtenu le principe d'une révision constitutionnelle.

Cependant, il semble que cette révision ne se fera que dans un cadre plus général à l'Outre-mer. Mais cela ne changerait pas l'étendue des concessions de l'État. Gaston Flosse le confirme en déclarant que « *l'Élysée envisage une réforme constitutionnelle pour l'ensemble de l'Outre-mer dans laquelle prendrait tout naturellement place notre texte* »<sup>3</sup>. Cette réforme se fera afin d'éviter une situation de ten-

sion entre l'État et les collectivités ultramarines : le président du gouvernement ne prévoit-il pas dans son discours de candidature du 18 mai que ce sera « *un combat constant et opiniâtre* »<sup>4</sup> ?

### ***Des revendications qui heurtent la culture politique de l'État***

Cette surenchère statutaire impose une définition toujours plus poussée du concept d'autonomie. Or, ce concept même d'autonomie contrarie la culture politique de l'État. Charles Cadoux souligne que « *force est de reconnaître que les mots de concepts de "région" et "autonomie" ont reçu un accueil tardif, et pas très chaleureux au départ, dans le système politique et juridique républicain français* » (Cadoux, 1990, p. 28). Il ajoute que « *dans la conception française de l'État unitaire le mot et le concept d'autonomie sont non seulement ambigus mais traités le plus souvent comme des formules... dangereuses* » (Cadoux, 1990, p. 27). Il souligne « *la permanence, en France, des réticences et méfiances à l'égard de la décentralisation politique, et même des craintes dès que l'on évoque un statut d'autonomie* ». Un statut d'autonomie apparaît comme incompatible avec le concept d'État unitaire : le pouvoir politique est unique et ne peut être partagé avec d'autres collectivités. Cette culture politique, que l'on peut qualifier de juridico-politique, et qui privilégie une lecture jacobine, prend ses racines dans l'histoire nationale : « *la culture juridico-politique française est profondément marquée par l'idéologie jacobine, laquelle fustige toutes revendications centrifuges* » (Moyrand, 1994, p. 14). Ainsi, pour cette école de pensée, un statut d'autonomie interne ne peut être attribué qu'à un territoire qui souhaite s'émanciper<sup>5</sup>.

Certes, depuis 1977 et surtout 1984<sup>6</sup>, le concept d'autonomie est reconnu par le législateur mais la définition d'autonomie reste peu claire. Aujourd'hui, Charles Cadoux confirme que la majorité des personnes estiment que « *la régionalisation amorcée en 1982 a fait franchir un pas décisif à l'État unitaire français dans la voie de la décentralisation mais que, tout compte fait, "ça suffit comme ça"* » (Cadoux, 1990, p. 32).

Pourtant, ce concept évolue sans cesse sous la pression de l'Outre-mer et notamment des hommes politiques du Pacifique Sud. Notons qu'à chaque évolution statutaire, le ministre en charge de l'Outre-mer rappelle qu'au-delà du texte adopté, c'est de l'indépendance qu'il s'agit. Ce qui n'empêche pas l'adoption d'un texte plus décentralisateur par la suite.

## **Des cultures politiques particulières**

### ***Une culture politique spécifique***

Certes, cela va à contresens de la culture politique « jacobine » de la République mais il faut comprendre que les hommes politiques polynésiens sont mus par une éducation, une culture, une histoire, une langue différente de celles de la métropole ainsi qu'une vision du monde propre : ainsi deux cultures politiques cohabitent difficilement. Les relations entre l'État et les élus polynésiens

ont souvent été tendues, c'est même une des caractéristiques de la vie politique locale, les revendications de ces derniers s'opposant à la culture politique républicaine. Et ces exigences refusent de se soumettre à une tradition juridique élaborée à quelques dix-huit mille kilomètres de là. Dès lors, ce sera à l'État de réviser ses certitudes juridiques : la politique soumet le droit au nom de la paix sociale. C'est aussi dans le dialogue des cultures, pour reprendre Paul Ricœur, une victoire sur l'intolérance, « à savoir la tentation pour quiconque a un brin de pouvoir — ou un grand pouvoir — de l'imposer aux autres », persuadé que ses croyances, ses convictions sont « les seules valables, les seules légitimes » (Ricœur, 1997, p. 98).

Des principes immuables de la République, comme l'égalité, sont donc contestés au nom de la spécificité territoriale. Le vice-président du gouvernement territorial, Michel Buillard, déclare en 1994 : « En vertu de la notion d'égalité du citoyen devant la loi, on s'est heurté à des difficultés sérieuses. Nous étions obligés d'ouvrir nos concours aux métropolitains qui pour certains occupent des fonctions à responsabilités dans l'administration. Mais que faire pour protéger l'emploi local ? C'est pourtant la défense de la valeur locale, des valeurs culturelles locales qui doit primer sur l'égalité : républicaine. L'expérience de l'autonomie, la pratique que nous avons de notre statut sont émaillées "d'incidents" de ce genre »<sup>7</sup>. C'est que la culture juridico-politique polynésienne ne s'appuie pas sur celle de la Nation française mais sur les spécificités locales et l'antagonisme entre les deux cultures politiques est particulièrement manifeste quand le Territoire refuse le principe d'égalité. Or, l'égalité est le pivot de la République une et indivisible, laïque et à vocation sociale. La culture politique nationale est certes basée sur une certaine conception juridique mais, comme le souligne Alain Moyrand, elle est surtout ancrée profondément dans les mentalités et c'est cela qui est insurmontable : car « ces principes d'indivisibilité et d'unicité sont liés à ceux d'égalité » (Moyrand, 1994, p. 17). Pour le Président de la République, Jacques Chirac, le « principe d'égalité, dans le respect des différences et des traditions... est au cœur de notre République »<sup>8</sup>. La République s'est construite sur la négation des particularismes locaux. Et c'est la revendication de l'égalité qui en est le moteur : « Les citoyens n'auront des droits égaux sur l'ensemble du territoire que s'ils sont tous dans la même situation : c'est la fin des privilèges y compris ceux des collectivités locales ou des communautés. Il y a une revendication très forte d'égalité qui conduit nécessairement à l'indivisibilité » (Favoreu, 1989, p. 84). C'est donc au nom de « l'organisation particulière » que le Territoire rejette le principe d'égalité : ceci se manifeste notamment pour la protection de l'emploi local.

### ***Des concessions exceptionnelles déjà accordées à la Nouvelle-Calédonie : la protection de l'emploi et le pouvoir législatif local***

#### *La protection de l'emploi local*

Les hommes politiques polynésiens ont obtenu le principe de l'application juridique de « l'océanisation des cadres » après un demi-siècle de tentatives infructueuses. C'est en effet une

constante dans l'histoire de ce territoire. Par exemple, en 1946, le rapporteur Millaud présente un amendement, non retenu, au projet d'arrêté portant création et organisation d'un cadre local des affaires administratives qui précise : « Être originaire du pays ou appartenir à une famille ayant résidé depuis plus de cinq ans dans la colonie » (Lechat, 1990, p. 79). À la fin de la seconde guerre mondiale, les volontaires du bataillon du Pacifique sont déçus de trouver les postes dans l'administration qu'ils convoitaient aux mains de métropolitains. Le 22 juin 1947, une foule déterminée, menée par certains de ces volontaires et Pouvanaa à Oopa, refuse de laisser des fonctionnaires métropolitains débarquer du *Ville d'Amiens*. Deux de ces fonctionnaires auraient pu être recrutés localement.

Le RDPT, le parti de Pouvanaa, annonce dès sa création le 17 novembre 1949, que l'une de ses priorités, outre le social, est l'océanisation des cadres. Le comité Pouvanaa, ancêtre du RDPT, avait déjà pour devise « *Tabiti d'abord et pour les tabitiens* ». En fait, aujourd'hui toute la classe politique partage cette opinion. Édouard Fritch, du *Taboeraa Huiraatira* (parti présidé par M. Flosse, président du gouvernement actuel), par exemple, rappelle : « *Nous disons les Polynésiens d'abord, c'est notre mot d'ordre sur ce sujet* »<sup>9</sup>.

Plusieurs délibérations de l'assemblée territoriale ont été adoptées faisant obligation de résidence de cinq, dix et même quinze ans sur le territoire. Ainsi en 1983, une délibération conditionne-t-elle la création d'une officine de pharmacie à une résidence de dix années. Le tribunal administratif a annulé cette disposition au motif qu'elle était étrangère à la protection de la santé publique<sup>10</sup>. Puis, la délibération du 29 janvier 1991 portant statut général de la fonction publique du territoire impose une résidence minimale de cinq années et consécutives en Polynésie française pour tout candidat à un poste de fonctionnaire territorial. Cette disposition est aussi annulée par le tribunal administratif de Papeete. D'autres exemples de ce type existent<sup>11</sup>.

Avec la réforme constitutionnelle à venir, les collectivités ultramarines devraient bénéficier d'une protection en matière d'emploi local. En Polynésie française, il faudra être natif ou enfant de natif, ou y résider depuis un certain nombre d'années (5 ou 10 ans, cela n'est pas encore déterminé). Cette protection instaure évidemment une « discrimination positive », c'est-à-dire une différence entre Français dans le but d'établir une égalité socialement rompue. En effet, les bénéficiaires pourront accéder prioritairement, à diplôme égal, aux emplois et à l'acquisition foncière dans le territoire. Fortement critiquée, elle représente toutefois une « exigence démocratique » : « (...) mais qui pourrait nier aujourd'hui que la marginalisation de certaines catégories de la population... témoigne d'une contradiction flagrante et insupportable avec les idéaux démocratiques ? » rappelle Fred Constant (Constant, 2000, p. 56).

### *Autre concession majeure : l'institution d'un pouvoir législatif local*

Le caractère unitaire de l'État signifie essentiellement que « *la République ne comporte qu'une seule source de droit qui réside dans le Parlement et le Gouvernement* » (Bourdon, Pontier, Ricci, 1998,

1987, p. 256). Le pouvoir normatif ne peut donc être détenu, dans la conception française de l'État unitaire, que par l'État : c'est le sens de « pouvoir normatif unique » qui importe dans le principe d'unité et d'indivisibilité. Il s'agit là de grands principes républicains : « *le droit français ne tolère pas qu'une collectivité territoriale dispose d'un pouvoir normatif autonome* » (Moyrand, 1994, p. 14). La tradition jacobine impose donc que les interventions des territoires d'Outre-mer soient des actes de nature seulement administrative. François Luchaire remarque ainsi, pour le statut d'autonomie de 1996, que « *le Gouvernement avec l'avis du Conseil d'État, et le Parlement n'ont voulu voir dans les organes d'un territoire d'Outre-mer que des institutions administratives, soumises au droit administratif...* » (Luchaire, 1996, p. 975).

Or, les autorités territoriales ont souvent réclaté un pouvoir normatif et souhaitaient ainsi disposer d'une « autonomie politique ». Cette revendication semblait impossible à réaliser pour toutes les raisons évoquées plus haut. Mais depuis les accords de Nouméa du 5 mai 1998, la République reconnaît ce pouvoir pour les collectivités infra-étatiques ultramarines : déjà appliqué en Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et la Guyane ont obtenu un accord de principe. Une modification constitutionnelle est attendue pour concrétiser ces nouvelles concessions de l'État.

Cette dynamique décentralisatrice ne se circonscrit pas à l'Outre-mer mais concerne, dans une moindre mesure, toute la République : depuis 1982, la décentralisation a progressé notamment avec le statut Corse. Cette « paix sociale », recherchée en Polynésie française, peut être aussi d'actualité dans certaines collectivités territoriales de la République. Certes, il restera toujours une minorité qui refusera l'inéluctable : « Par habitude de pensée et poids de l'histoire, par convictions ou préjugés, ou par confusion de vocabulaire, le citoyen français a, quoiqu'on dise, un fond jacobin... » (Cadoux, 1990, p. 29). Pour l'Outre-mer, il s'agit essentiellement d'accorder des « libertés » aux pouvoirs locaux pour ne pas précipiter ces territoires vers l'indépendance. Cependant, contrairement aux années précédentes, les concessions de l'État à l'Outre-mer inspirent les collectivités territoriales métropolitaines comme la Corse. Désormais, toute réforme Outre-mer embrassera cette réalité.

## NOTES

1. Discours de Mayotte le 19 mai 2001.
2. Discours de Saint-Denis, La Réunion, le 18 mai 2001.
3. Propos de Gaston FLOSSE, *Tè Fenua*, n° 2, 22 juin 2001, p. 3.
4. Discours de Gaston FLOSSE le 18 mai 2001 à l'assemblée de Polynésie française.
5. Par exemple les propos du député KRIEG, JORF, Assemblée Nationale, rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi adopté par le Sénat relatif à l'organisation de la Polynésie française, présenté par le député KRIEG, n° 3038, séance du 27 juin 1977.

6. Les statuts d'autonomie interne accordés aux Comores en 1961 et en 1968, n'ont pas été déferés au Conseil constitutionnel. Dès lors, ils ne peuvent pas être pris en compte dans l'analyse.
7. Michel BUILLARD, intervention au colloque *Le statut du territoire de la Polynésie française, bilan de dix ans d'application : 1984-1994*, (p. 182).
8. Allocution du Président de la République pour le 50<sup>e</sup> anniversaire de la départementalisation, à Saint-Denis de La Réunion le 19 mars 1996.
9. Procès-verbal de l'assemblée territoriale du 26 mai 1989, p. 561.
10. Délibération n° 83-156 du 14 octobre 1983 et TA du 28 juin 1988, Mme LIAO c/Territoire. Archives du tribunal administratif de Papeete.
11. TA du 29 juin 1993, Haut-Commissaire c/Assemblée territoriale ou CE, 6 janvier 1995, n° 152654 ou CE, 6 janvier 1995, n° 152637, Assemblée territoriale. Archives du tribunal administratif de Papeete.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOURDON, J., PONTIER, J.-M., RICCI, J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1998, première édition 1987, p. 256.

BOURQUE, G., DUCHASTEL, J., « Multiculturalisme, pluralisme et communauté politique : le Canada et le Québec », ELBAZ, M. et HELLY, D., (sous la direction), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, l'Harmattan et les Presses de l'Université de Laval, 2000, p. 98.

CADOUX, Ch., « La conception française de l'État unitaire (comparaisons) », *Revue de la science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres 1990.

CONSTANT, F., *Le multiculturalisme*, coll. Dominos, Flammarion, Paris, 2000, p. 56.

FABERON, J.-Y., *Le statut du territoire de la Polynésie française, bilan de dix ans d'application : 1984-1994*, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996.

FAVOREU, L., « Les bases constitutionnelles de la décentralisation », in MOREAU et VERPEAUX (sous la direction), *Révolution et décentralisation*, colloque de Besançon du 14-15 décembre 1989, Economica, Paris, 1992, p. 84.

LECHAT, P., « La préférence territoriale en Polynésie française : éléments de réflexion », *Annales du Centre Universitaire de Pirae*, n° 5, 1990-91, Tahiti, p. 79.

LUCHAIRE, F., « L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », RDP, n° 4, 1996, p. 975.

MOYRAND, A., « De l'autonomie interne à l'autonomie politique », communication au colloque du 3-4 novembre 1994 à l'Université Française du Pacifique, p. 14.

RICCEUR, P., « Le dialogue des cultures, la confrontation des héritages culturels », in *Aux sources de la culture française* (collectif), Éditions de la Découverte, Paris, 1997, p. 98.