

N° 154

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, NOUVELLE-CALÉDONIE ET TAAF

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mmes Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°19) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	8
A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION .....	8
1. Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer .....	8
2. Une amélioration bienvenue de la pertinence des indicateurs de performance .....	10
3. Une mission qui rend imparfaitement compte de l'effort budgétaire total en faveur de l'outre-mer.....	12
B. QUEL BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER ? .....	14
1. Un coût pour l'État en hausse quasi-continue .....	15
2. Une efficacité discutée .....	16
3. Un contrôle incertain.....	17
4. Une absence de coordination avec les dispositifs fiscaux locaux.....	18
5. Un débat nécessaire.....	19
C. LA QUESTION DU MAINTIEN DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EN OUTRE-MER.....	19
1. Le rôle des ambassadeurs thématiques .....	20
2. Des interrogations sur leur utilité .....	21
<b>II. UN FOCUS SUR LES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE</b> .....	23
A. DES CONDITIONS DE DÉTENTION VARIÉES MAIS PRÉOCCUPANTES DANS LES TERRITOIRES DU PACIFIQUE .....	23
1. L'absence d'établissement pénitentiaire à Saint-Martin et Saint-Barthélemy .....	23
2. Les établissements pénitentiaires à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna : des structures adaptées à des besoins locaux limités .....	24
3. Les établissements pénitentiaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : une surpopulation carcérale et des conditions de détention très préoccupantes .....	24
B. L'INTEGRATION REGIONALE : UN DÉFI COMMUN MAIS DES OUTILS PERFECTIBLES .....	27
1. Les outils d'une nécessaire coopération régionale .....	27
2. Un impératif de cohérence de l'action extérieure de la France.....	28
<b>III. UN PANORAMA DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTRACTIQUES FRANÇAISES</b> .....	30
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....	30
1. Un transfert de compétences non régaliennes bientôt achevé.....	30
a) Un processus irréversible de transfert en voie d'achèvement .....	30
b) La compensation des compétences et établissements publics transférés .....	33
2. Une situation financière des institutions calédoniennes garantie essentiellement par les ressources minières.....	34

3. Une politique de rééquilibrage à poursuivre .....	34
a) La clé de répartition budgétaire .....	34
b) Les effets de la défiscalisation .....	36
c) La répartition des ressources et des activités minières .....	36
<b>B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE .....</b>	<b>38</b>
1. Des institutions polynésiennes en quête de stabilité .....	38
a) Le nouveau régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française .....	38
b) La modification des règles institutionnelles .....	39
c) Le renforcement du rôle du comité des finances locales .....	39
2. Un soutien financier de l'État nécessaire face au déclin économique .....	40
3. Une lente et difficile émergence des communes polynésiennes .....	41
a) Une refonte du régime juridique des communes .....	42
b) Les difficultés rencontrées par les communes .....	43
c) La lente montée en puissance de l'intercommunalité .....	46
<b>C. SAINT-BARTHÉLEMY .....</b>	<b>47</b>
1. Un contentieux persistant sur la compensation réclamée par l'État .....	47
2. L'homologation des peines locales édictées : des retards préjudiciables .....	48
<b>D. SAINT-MARTIN .....</b>	<b>49</b>
1. Les difficultés financières de la collectivité .....	49
2. La coopération transfrontalière : une lueur d'espoir .....	51
<b>E. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON .....</b>	<b>52</b>
1. Une réflexion institutionnelle en cours de cheminement .....	53
2. La nécessaire reconversion économique de l'archipel .....	53
3. Une coopération régionale à renforcer .....	54
<b>F. LES ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA .....</b>	<b>55</b>
1. Une évolution institutionnelle à anticiper .....	56
2. Une situation économique à soutenir .....	57
<b>G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES .....</b>	<b>58</b>
1. Une vocation de préservation de l'environnement et de recherche scientifique à maintenir .....	59
2. Une présence française à pérenniser .....	59
3. Un effort budgétaire à garantir .....	61
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>63</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, mardi 30 octobre 2012<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 7 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, les crédits consacrés aux **collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux terres australes et antarctiques françaises** au sein de la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2013.

Ayant rappelé que ce budget se plaçait dans la continuité des budgets précédents par l'effort notable qu'il assurait en faveur de l'outre-mer, **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis**, a évoqué les interrogations sur l'efficacité des mécanismes nationaux et locaux de défiscalisation, en convenant néanmoins de leur utilité à défaut, dans l'immédiat, de solution alternative. Il a ensuite présenté les missions des ambassadeurs thématiques chargés de favoriser la coopération régionale dans les trois océans où la France est présente, relevant que leurs moyens étaient dérisoires et souhaitant que leur implantation soit fixée dans leur zone de compétence plutôt qu'à Paris.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis**, a présenté la situation rencontrée par les différentes collectivités situées outre-mer. Dans ce cadre, il a relevé que la coopération régionale de Saint-Pierre-et-Miquelon avec le Canada demeurait cruciale et devrait conduire à étendre la compétence de l'ambassadeur thématique en charge de la zone Antilles-Guyane à l'archipel. Il a rappelé les difficultés de recouvrement de l'impôt qui existaient à Saint-Martin et, s'agissant de Saint-Barthélemy, a regretté l'interprétation faite par l'État le conduisant à réclamer le versement d'une dotation à l'île au regard de son « potentiel fiscal ».

Pour la Nouvelle-Calédonie, **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis**, a souligné que le développement minier et les transferts de compétences vers la Nouvelle-Calédonie se poursuivaient sans difficulté majeure, l'état de l'établissement pénitentiaire de Nouméa étant en revanche inquiétant et appelant une solution rapide. Il a rappelé son inquiétude quant à la situation économique en Polynésie française tout en relevant l'effort financier consenti par l'État et en souhaitant qu'une stabilité institutionnelle rende possible les conditions d'une reprise économique. S'agissant des îles Wallis-et-Futuna, il a appelé à engager avec les autorités coutumières des discussions pour préparer l'évolution statutaire.

Enfin, **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis**, a souligné la perte non compensée de la disparition du « pavillon Kerguelen » pour les finances du territoire.

**Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2013.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de M. Victorin Lurel est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121029/lois.html#toc2>



Mesdames, Messieurs,

Comme l'an dernier, cette mission fait l'objet de deux avis budgétaires distincts : le premier consacré aux départements d'outre-mer et confié à notre collègue M. Félix Desplan, l'autre qui donne lieu au présent rapport et qui est consacré aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Il est l'occasion pour votre rapporteur de porter un regard sur la situation économique, sociale et institutionnelle de chacun de ces territoires.

Le projet de loi de finances pour 2013, le premier de la nouvelle législature, coïncide avec la création d'un ministère de plein exercice chargé des questions relatives à l'outre-mer. Cette modification institutionnelle, d'un effet certes limité sur le plan budgétaire, reste un signe apprécié de l'attention portée par le nouveau chef de l'État à nos compatriotes ultramarins.

En outre, ce projet de loi de finances pour 2013 se veut, selon les objectifs affichés par le Gouvernement, un budget de combat dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. La mission Outre-mer participe naturellement à l'effort de réduction du déficit public comme l'ensemble des politiques publiques de l'État. Cependant, dans un contexte de crise économique, vos rapporteurs se félicitent que le Gouvernement ait marqué sa volonté de tenir compte des spécificités de l'outre-mer et des difficultés économiques et sociales auxquels il fait face.

Ce constat général posé, reste que les contextes locaux n'en sont pas moins différents entre collectivités situées outre-mer. Sur le plan financier, coexistent ainsi des collectivités à la santé financière éprouvée comme Saint-Barthélemy et d'autres connaissant des difficultés récurrentes à l'image de la Polynésie française ou de Saint-Martin. Le présent rapport est l'occasion de rendre compte de la variété de ces situations rencontrées par les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF, de l'effort financier de l'État en leur faveur et des questions auxquelles votre commission est, de par ses compétences, traditionnellement attentive.

## I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

Cette première partie est commune au présent rapport et à celui de M. Félix Desplan, consacré aux départements d'outre-mer. En effet, ces deux avis prennent appui sur la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2013.

### A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION

En préambule, vos rapporteurs constatent que les réponses à leurs questionnaires budgétaires n'ont pas été envoyées dans le délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances. Alors que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, ils avaient reçu l'ensemble des réponses dans le délai imparti, il manquait, à la date du 10 octobre 2012, encore huit réponses qui ont été reçues ultérieurement. En revanche, ils se félicitent d'une meilleure qualité des réponses envoyées par les services du nouveau ministère des outre-mer.

#### 1. Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer

La mission *Outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations allouées aux territoires ultra marins – départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et TAAF confondus – désormais inscrites au budget du ministère des outre-mer, nouveau ministère de plein exercice. Le projet de loi de finances pour 2013 fixe leur montant à **2,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, et à **2,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** représentant une hausse de 3,8 %.

Les crédits de la mission *Outre-mer* se répartissent entre deux programmes :

- le programme 138 « emploi outre-mer » ;
- le programme 123 « conditions de vie outre-mer ».

Le **programme 138 « emploi outre-mer »** a pour finalité de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins. Il convient de rappeler que la réalité économique en outre-mer est marquée par un taux de chômage très élevé, touchant en moyenne 25 % de la population active et une part très élevée de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI/RSA et des jeunes de moins de 30 ans. Le Président de la République a d'ailleurs, à plusieurs reprises, réaffirmé son engagement en faveur d'une politique de relance de l'emploi, afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et les conditions d'accès au marché du travail.



Le programme 138 est doté de **1,405 milliard d'euros en AE**, soit une **hausse de 7,1 % par rapport au budget 2012**, et **1,395 milliard d'euros en CP**, correspondant à une **hausse de 4,3 %**. Ce programme regroupe :

- d'une part, l'ensemble des crédits destinés aux aides aux entreprises ultramarines. Sont ainsi comprises l'aide au fret, l'aide à la rénovation hôtelière, la compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM<sup>1</sup>. On soulignera que ces dernières représentent la moitié des crédits de la mission ;

- d'autre part, les crédits destinés aux actions en faveur de l'inclusion dans l'emploi et de la formation professionnelle, ce qui concerne, plus spécifiquement, la formation en mobilité, le service militaire adapté – SMA –, actions de formation et d'insertion dans les collectivités françaises du Pacifique.

Il compte trois actions :

- l'**action n° 1 « soutien aux entreprises »** dont le principal objectif est la diminution des coûts de production, notamment ceux du travail, *via* des exonérations de charges sociales et patronales. Elle vise également la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon par un alignement de leurs charges d'exploitation ;

- l'**action n° 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »** dont l'objectif est de financer les principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultramarins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;

- l'**action n° 3 « pilotage des politiques des outre-mer »** : cette nouvelle action est liée à la création du ministère des outre-mer en tant que ministère de plein exercice, qui a conduit à transférer sur le programme budgétaire n° 138 une partie de ses crédits de fonctionnement jusqu'alors portée par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » du ministère de l'intérieur.

Le **programme 123 « conditions de vie outre-mer »** représente **784 millions d'euros en AE**, soit une **baisse de 2,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, et **646 millions d'euros en CP**, représentant une **hausse de 2,9 %**. Le programme, répartis entre huit actions<sup>2</sup>, regroupe les crédits destinés, d'une part, au financement des dispositifs d'intervention spécifique à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux) et, d'autre part, à l'accompagnement des collectivités territoriales dans leur effort en termes d'investissement (aménagement du territoire et politiques

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique outre-mer, dite LODEOM.

<sup>2</sup> Les huit actions sont : logement ; aménagement du territoire ; continuité territoriale ; sanitaire, social, culture, jeunesse et sports ; collectivités territoriales ; insertion économique et coopérations régionales ; fonds exceptionnel d'investissement.

contractuelles, dotations d'investissement aux collectivités, fonds exceptionnel d'investissement et appui à l'accès au financement bancaire au travers des prêts octroyés aux collectivités).

Entre 2008 et 2013, d'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, les crédits de la mission *Outre-mer* ont connu une évolution importante, égale à + 24 % en AE et + 18 % en CP. Cette augmentation témoigne de l'effort consenti en faveur de l'outre-mer depuis 2008. Le projet de loi de finances pour 2013 confirme cet effort. Malgré les contraintes budgétaires pesant sur les finances publiques, les crédits de la mission augmentent de 3,4 % en AE et de 3,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. A périmètre constant, l'évolution des crédits s'élève à + 4,56 % en AE et + 5,10 % en CP. Toutefois, vos rapporteurs constatent que cette augmentation, certes réelle, ne doit pas masquer une évolution plus contrastée : les crédits alloués à la mission en 2011 avaient fortement diminué par rapport à ceux de 2010 et l'augmentation entre 2011 et 2012 ne compense pas cette baisse préalable comme le montre le tableau suivant. En outre, l'effort consenti en 2013 ne permet pas d'atteindre le niveau de la loi de finances initiale pour 2010.

### Évolution des crédits de la mission Outre-mer depuis 2008

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		Évolution 2008-2013 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
En millions d'euros														
Mission outre-mer	1 653	1 619	1 962	1 871	2 168	2 023	2 156	1 977	1 985	1 833	2190	2041	21,2	26
P 138	991	998	1 192	1 192	1 312	1 303	1 351	1 331	1 313	1 338	1405	1395	41,9	39,8
P 123	662	621	770	680	856	721	805	647	805	628	784	646	18,4	4

Source : Ministère des Outre-mer

Vos rapporteurs se félicitent que, dans un contexte de contraintes budgétaires, la mission *Outre-mer* bénéficie d'une hausse de ses crédits, reflet de l'importance que revêtent les territoires ultramarins dans la politique du nouveau gouvernement. Ils seront en revanche très attentifs à l'utilisation du budget de la mission afin qu'elle permette le développement des territoires ultramarins.

## 2. Une amélioration bienvenue de la pertinence des indicateurs de performance

Compte tenu de l'ampleur de l'effort budgétaire et fiscal en faveur de l'outre-mer, notamment en matière de défiscalisation et d'allègement de charges sociales, l'État doit s'assurer de l'efficacité économique et sociale des dispositifs mis en place dans ces territoires et mieux vérifier l'emploi des crédits attribués à l'outre-mer et à ses collectivités territoriales.

C'est pourquoi vos rapporteurs avaient déploré le manque de pertinence de certains indicateurs de performance et l'incapacité de l'administration chargée de l'outre-mer de mesurer l'impact des mesures mises en œuvre.

Vos rapporteurs se félicitent de la prise en compte de leurs observations ainsi que de celles de la Cour des comptes.

Trois indicateurs permettent de mesurer la performance du programme 138 :

1. **l'indicateur 1.1 « impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale »**, qui répond à l'objectif 1 du programme, visant à encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand. Cet indicateur permet de mesurer l'effet des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution de l'emploi salarié dans les départements d'outre-mer et de comparer les résultats obtenus avec le taux de croissance des entreprises analogues dans l'Hexagone. Toutefois, comme le reconnaissent les services du ministère des outre-mer, l'appréciation de la performance se révèle délicate : en effet, les données relatives à l'évolution du taux de croissance de l'emploi salarié résultent du contexte économique et social global en outre-mer. Le soutien aux entreprises, par le biais des exonérations fiscales, influe sur le contexte mais ne constitue pas un facteur unique agissant sur la croissance ou l'emploi.

2. les **indicateurs 2.1 « taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat »** et **2.2 « taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, six mois après la sortie de la mesure »** qui mesurent l'efficacité du deuxième objectif visant à lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées. L'indicateur 2.1 a fait l'objet de deux modifications majeures :

- le **périmètre du premier sous-indicateur « taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat » a été modifié** : les volontaires techniciens sont désormais exclus du calcul de ce sous-indicateur, seuls les volontaires stagiaires étant désormais pris en compte ;

- un **deuxième sous-indicateur a été créé**, afin de mesurer le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle.

Les indicateurs du programme 123 ont été fortement modifiés. Sur les cinq indicateurs existants, seul un a été conservé, et trois nouveaux ont été créés :

1. Les deux indicateurs de l'objectif 1 du programme 123 « mieux répondre au besoin de logement social » ont été abandonnés au profit de deux nouveaux indicateurs :

- **l'indicateur 1.1 « fluidité du parc de logements sociaux »** est identique à l'indicateur 135-1-1 du programme 135

« développement et amélioration de l'offre de logement » qui permet de suivre l'action de l'État dans l'Hexagone. Ce nouvel indicateur permettra de comparer la situation dans l'Hexagone et celle dans l'outre-mer ;

- l'**indicateur 1.2 « durée moyenne de réalisation des opérations locatives »** porte sur l'efficacité de la programmation des opérations de construction de logements neufs.

2. Les deux indicateurs de l'objectif 2 « accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable » ont été remplacés par un **nouvel indicateur 2.1 « montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123 »** : l'objectif de ce nouvel indicateur est de mesurer l'« effet » levier de l'intervention de l'État sur les économies ultramarines.

3. L'**indicateur 3.1 « coût moyen des dispositifs de continuité territoriale »** de l'objectif 3, visant à optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale, a été maintenu : il permet de mesurer les coûts moyens du transport aérien dans le cadre de la politique de continuité territoriale, qui est une priorité du nouveau ministère. Les sous-indicateurs le composant sont déclinés en trois zones géographiques (zone Atlantique, zone Océan indien et zone Pacifique).

Vos rapporteurs se félicitent de la modification des indicateurs de performance qui permettront de mieux évaluer l'impact des mesures considérées. Toutefois, comme ils l'avaient déjà souligné dans le cadre de leur avis précédent, ils regrettent l'indigence des réponses apportées à certaines questions qui révèlent la nécessité de renforcer les moyens d'évaluation qui apparaissent encore non totalement satisfaisants de la part des services chargés de l'outre-mer.

### **3. Une mission qui rend imparfaitement compte de l'effort budgétaire total en faveur de l'outre-mer**

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État en faveur de l'outre-mer est estimé à 13,79 milliards d'euros en AE et 13,74 milliards d'euros en CP** dans le cadre du projet de loi de finances 2013 (contre respectivement 13,93 milliards d'euros en AE et 13,60 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2012, et 13,98 milliards d'euros en AE et 13,63 milliards d'euros en CP en exécution pour 2011).

Dans cet effort budgétaire sont compris les crédits de la mission *Outre-mer* qui s'élèvent à 2,19 milliards d'euros en AE et 2,04 milliards en CP.

Les dépenses fiscales s'élevant à 3,19 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, **l'effort total de l'État se monte à 16,98 milliards d'euros en AE et 16,93 milliards d'euros en CP.**

Vos rapporteurs constatent que **l'augmentation des crédits affectés à la mission *Outre-mer* ne s'est pas traduite par une augmentation équivalente de l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer.**

Ainsi, la mission *Outre-mer* représente 12,9 % en AE et 12 % en CP de l'ensemble des dépenses de l'État consacrée à l'outre-mer. Elle représente la deuxième mission contributrice, après la mission *Enseignement scolaire*, à l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer. Selon le document de politique transversale, « pour les seuls crédits d'intervention, la mission *Outre-mer* représente 36 % des AE et 34 % du total des CP prévus, ce qui en fait la première mission contributrice ».

La politique transversale de l'État outre-mer est aujourd'hui portée par 91 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2013, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (PSR). En comparaison de l'exercice 2012, quatre programmes ont été ajoutés à la politique transversale en faveur de l'outre-mer :

- programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » ;
  - programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » ;
  - programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » ;
  - programme 159 « Information géographique et cartographique » ;
- tandis que deux programmes ont été supprimés :
- le programme 223 « Tourisme » qui devient l'action 21 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;
  - le programme 611 « Formation aéronautique » qui devient l'action 4 du programme 613 « Soutiens aux prestations de l'aviation civile ».

Par territoire	Autorisations d'engagement			Evolution	
	2011	2012	2013 *	2012/2011	2013/2012
Guadeloupe	2 221 686 489	2 307 215 282	2 264 817 435	3,8 %	- 1,8 %
Guyane	1 543 250 963	1 501 074 520	1 486 723 035	- 2,7 %	- 1,0 %
Martinique	2 212 754 212	2 180 947 512	2 118 118 366	- 1,4 %	- 2,9 %
Saint-Martin	33 589 586	39 768 990	38 388 160	18,4 %	- 3,5 %
Saint-Barthélemy	1 891 985	1 943 286	1 830 629	2,7 %	- 5,8 %
<b>Total Antilles Guyane</b>	<b>6 013 173 234</b>	<b>6 030 949 590</b>	<b>5 909 877 624</b>	<b>0,3 %</b>	<b>- 2,0 %</b>
La Réunion	4 234 082 465	4 174 517 967	4 220 804 140	- 1,4 %	1,1 %
Mayotte	708 424 400	776 224 869	748 439 517	9,6 %	- 3,6 %
Nouvelle-Calédonie	1 186 653 536	1 207 532 544	1 218 010 618	1,8 %	0,9 %
Polynésie Française	1 344 089 096	1 251 897 407	1 227 051 205	- 6,9 %	- 2,0 %
Wallis et Futuna	104 594 028	101 975 327	104 602 546	- 2,5 %	2,6 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	83 269 902	86 563 494	74 422 437	4,0 %	- 14,0 %
TAAF	44 578 514	49 130 761	46 051 296	10,2 %	- 6,3 %
Non réparti	257 470 428	248 864 026	240 392 711	- 3,3 %	- 3,4 %
<b>Total (ensemble des territoires)</b>	<b>13 976 335 603</b>	<b>13 927 655 986</b>	<b>13 789 652 095</b>	<b>- 0,3 %</b>	<b>- 1,0 %</b>

Source : Document de politique transversale – PLF 2013.

Vos rapporteurs regrettent que les crédits de la mission *Outre-mer* représentent une infime partie de l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer sur lequel le nouveau ministère des outre-mer ne dispose d'aucune autorité. Cette situation ne permet pas en outre de disposer d'une visibilité suffisante de l'ensemble des crédits en faveur des collectivités ultramarines. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, a également regretté son absence d'autorité sur l'ensemble des crédits consacrés aux collectivités ultramarines. **C'est pourquoi vos rapporteurs appellent de leurs vœux que le nouveau ministère puisse disposer d'une certaine autorité sur l'ensemble des crédits en faveur de l'outre-mer, en collaboration avec les autres ministères concernés.**

### ***B. QUEL BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER ?***

Outre les dispositifs de droit commun, les collectivités situées outre-mer bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques, le plus connu étant les défiscalisations « Girardin » profondément modifiées en 2003 par la loi de programme pour l'outre-mer puis par la loi pour le développement économique des outre-mer en 2009.

Ce mécanisme vise à favoriser tant les **investissements productifs**, dans des secteurs éligibles définis par la loi, que les **investissements en logements** sur ces territoires. Du point de vue géographique, son champ d'application est large puisqu'il s'applique à **l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer** ainsi qu'à **la Nouvelle-Calédonie**. Tout contribuable français peut ainsi réduire le montant de son impôt sur le revenu ou, pour le cas des personnes morales, de son impôt sur les sociétés à hauteur d'une partie de l'investissement qu'il a effectué. Le taux de cette réduction d'impôt est particulièrement avantageux et n'a été que légèrement réduit par la « coup de rabot » de 10 % décidé par la loi de finances pour 2011.

En 2009, le législateur a modifié le champ d'application de ce mécanisme pour tenir compte des critiques formulées. Ainsi, pour éviter un effet d'éviction des logements sociaux dans la construction de logements, la réduction d'impôts a été recentrée sur ce type de logement et, par voie de conséquence, supprimée pour l'achat d'un logement destiné à la location dans le secteur libre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Elle prendra fin, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, pour les logements du secteur intermédiaire. De même, en 2009, la loi a réservé la réduction d'impôts pour l'achat d'un logement ayant vocation à servir de résidence principale aux seuls primo-accédants, tout en plafonnant la prise en compte de la surface construite. Enfin, la loi de finances pour 2009 a fixé des plafonnements qui avaient été supprimés en 2003.

## 1. Un coût pour l'État en hausse quasi-continue

Ces dispositifs spécifiques ont conduit à **une hausse continue entre 2005 et 2009 du nombre de bénéficiaires**, soit 142 % pour les investissements productifs et 54 % pour les investissements en logements. Le cercle des contribuables bénéficiaires reste néanmoins circonscrit puisqu'en 2009, environ 60 000 ménages étaient recensés comme bénéficiaires. Et la Cour des comptes de préciser que « *la moyenne de la réduction d'impôt est d'environ 40 000 € par contribuable investisseur et le bénéfice brut d'environ 16 000 €, qui sont connus d'un public de plus en plus large* »<sup>1</sup>.

Jusqu'en 2009, cette dépense fiscale bénéficiait essentiellement aux foyers fiscaux les plus aisés. Depuis, ce constat ne semble pas fondamentalement contredit puisque « *la réduction d'impôt pour un même contribuable peut encore dépasser plusieurs dizaines de milliers d'euros* »<sup>2</sup>.

Ce constat est partagé par le récent rapport d'information de nos collègues Eric Doligé et Georges Patient qui relèvent que la défiscalisation sur le logement social bénéficie à « *des contribuables aisés domiciliés essentiellement en métropole* »<sup>3</sup>.

### **Le profil du bénéficiaire de la défiscalisation sur le logement social outre-mer**

En se basant sur les conclusions du rapport du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » (comité Guillaume), de juin 2011, et plus particulièrement sur les travaux de la mission approfondie sur « l'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales spécifiques à l'outre-mer », on peut voir se dessiner un certain profil des contribuables qui utilisent le dispositif de l'article 199 *undecies* C.

D'une part, ce sont essentiellement des contribuables métropolitains : entre 95 % et 97 % des bénéficiaires sont domiciliés en métropole et ils concentrent 99 % de l'avantage fiscal. L'avantage fiscal moyen par bénéficiaire s'élève à 29 000 euros en métropole, à 4 000 euros en Martinique et à 2 000 euros à la Réunion.

D'autre part, les bénéficiaires se situent parmi les contribuables les plus aisés. 90 % d'entre eux se placent dans le dernier décile de revenu fiscal, cumulant 99,7 % de l'avantage fiscal. 65 % des bénéficiaires appartiennent au dernier centile, avec une économie moyenne d'impôt de 38 656 euros. Le revenu fiscal de référence médian des foyers bénéficiaires est de 144 000 euros.

*Source : rapport d'information n° 48 (2012-2013), de MM. Eric Doligé et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances, Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation - octobre 2012 - p. 21*

**Or, le coût de cette dépense fiscale est, à l'exception de 2010, en perpétuelle progression.** Or, les aménagements apportés depuis 2009 ne pourront infléchir cette tendance qu'à moyen terme dans la mesure où les

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 82.

<sup>2</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 84.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 48 (2012-2013), de MM. Eric Doligé et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances, Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation - octobre 2012 - p. 21.

réductions d'impôts obtenues antérieurement demeurent et peuvent être étalées sur plusieurs années.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût pour l'État (en millions d'euros)	680	790	920	1 090	1 263	1 236	1 380
Évolution d'une année sur l'autre		+ 16 %	+ 16 %	+ 18 %	+ 16 %	- 2 %	+ 12 %

Source : Cour des comptes - Rapport public annuel 2012

## 2. Une efficience discutée

Ces réductions d'impôts spécifiques à l'outre-mer, selon l'objectif inscrit dans le projet annuel de performance relatif à la mission *Outre-mer*, visent à « *aider certains espaces géographiques* ».

Les économies ultramarines sont, en effet, fragiles. Elles ont besoin d'être soutenues, dans un contexte qui se prête difficilement à une budgétisation d'aide directe équivalent au coût estimé de la défiscalisation. Celle-ci a pu donner lieu à des investissements durables, structurants. Même si elle a mis du temps à produire ses effets, elle a permis un bond dans la production de logements sociaux, ce que la LBU (ligne budgétaire unique) ne pouvait permettre à elle seule.

Aligner le montant de la défiscalisation et des plafonds spécifiques pour l'outre-mer sur celui des autres « niches » fiscales conduirait très probablement les investisseurs à se détourner de ces territoires.

Ces réductions d'impôt ont pourtant suscité une **série de critiques** de la Cour des comptes dans son rapport annuel 2012. Pour vos rapporteurs, le constat dressé par la Cour des comptes invite à la réflexion.

Selon les magistrats de la Cour, ces dispositifs, en l'absence d'objectifs précis, favorisent les **effets d'aubaine**. S'agissant des investissements productifs, l'aide fiscale intervient sans prise en compte de la situation de l'entreprise qui en bénéficie dans les secteurs éligibles.

En outre, l'aide ainsi apportée n'est pas au bénéfice exclusif des territoires ultramarins. En effet, pour reprendre les termes de la Cour, « *pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux « contribuables-investisseurs » alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque* »<sup>1</sup>.

Enfin, **ces réductions d'impôts n'ont pas toujours démontré leur efficacité pour orienter les comportements des acteurs économiques**, obligeant d'ailleurs à revoir périodiquement les secteurs éligibles à la

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 97.



réduction d'impôts pour les investissements productifs. La Cour des comptes souligne des dérives et des abus. Elle note, par exemple, que « *la défiscalisation a ainsi contribué à accroître de façon très importante le parc des camions aux Antilles jusqu'à créer des surcapacités et, par conséquent, des difficultés économiques et sociales* »<sup>1</sup>. Un autre cas emblématique, toujours relevé par la Cour, est celui de l'hôtellerie qui souffre de « *handicaps structurels* », se traduisant par des baisses de fréquentation notamment dans les collectivités du Pacifique, et pour lesquels la dépense fiscale n'est pas forcément une solution adaptée.

### 3. Un contrôle incertain

Le contrôle de l'usage de ces réductions d'impôts est rendu parfois malaisé par les **formalités réduites mises à la charge du contribuable bénéficiaire**. En effet, sont seuls soumis à une procédure préalable d'agrément par l'administration fiscale, les investissements productifs et en logements dont le montant est respectivement supérieur à 250 000 euros et 2 millions d'euros. Par exception, les investissements productifs de certains secteurs économiques sont soumis à cette procédure indépendamment du montant, compte-tenu de leur caractère sensible.

Hormis ces hypothèses, la défiscalisation est de plein droit et ne nécessite ainsi de la part du contribuable qu'une déclaration lors de la déclaration de revenus ou de bénéfices. L'obligation faite désormais aux sociétés de portage, aux personnes physiques et aux monteurs d'opération de déclarer les opérations à des fins statistiques, n'a sans doute pas réellement permis de pallier cette insuffisance d'information. **La détection de fraudes en est donc rendue d'autant plus aléatoire.**

Le contrôle est encore plus compliqué dans les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale (toutes sauf Saint-Pierre-et-Miquelon) et en Nouvelle-Calédonie. En effet, l'État n'a plus de services déconcentrés en matière fiscale dans ces territoires et les moyens d'intervention sont limités. Ainsi, l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales, qui autorise des agents mandatés à contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions de réalisation, d'affectation, d'exploitation et de conservation des investissements ayant ouvert droit à ces réductions d'impôts, n'est toujours pas applicable faute de mesures réglementaires d'application.

Ces dispositifs de défiscalisation, qui contribuent à maintenir la croissance et l'emploi en outre-mer, sont donc encore certainement à repenser face aux multiples défis à relever, dans un contexte économique difficile et avec le souci d'user avec sagesse de la dépense publique.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 94.

#### 4. Une absence de coordination avec les dispositifs fiscaux locaux

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont créé, au titre de leur compétence en matière fiscale, des **mécanismes similaires de défiscalisation**. Partageant les mêmes objectifs que les dispositifs nationaux, ces mécanismes font face aux mêmes critiques de la part de la Cour des comptes. D'un poids budgétaire indéniable, ces réductions d'impôts favorisent les effets d'aubaine, les magistrats de la Cour n'hésitant pas à parler en Polynésie française d'un « *catalogue d'opportunités* » pour les investisseurs, sans résultat tangible sur l'activité économique. La Cour note également une absence d'évaluation interne ou de suites données à des évaluations externes ainsi qu'un encadrement insuffisant.

Même si les cadres juridiques et les critiques ne sont pas totalement identiques pour les deux territoires, ce constat a, semble-t-il, suscité des volontés de réforme de la part des autorités tant polynésiennes que calédoniennes. Il n'en demeure pas moins qu'un problème de principe se pose : le **cumul de dispositifs locaux et nationaux de défiscalisation** dans ces deux territoires. Actuellement, cette possibilité peut conduire à ce que **la dépense fiscale cumulée, à la charge des autorités nationales et locales, soit supérieure au coût du projet**. Pour vos rapporteurs, il convient de remédier rapidement à cette situation au moins par un plafonnement adéquat et, à plus long terme, de s'interroger sur l'utilité de maintenir une défiscalisation « nationale » dans des territoires disposant de l'autonomie fiscale.

##### *L'analyse de la Cour des comptes sur le cumul de défiscalisations*

Pour un projet d'une valeur de 100 MF CFP (838 000 €) le mécanisme utilisé donne lieu à une dépense fiscale de 60 MF CFP (503 000 €) dont la répartition est en moyenne la suivante : 42 MF CFP (352 000 €) vont au projet et 18 MF CFP (151 000 €) constituent la rémunération des investisseurs fiscaux, lesquels rétribuent, le cas échéant, un cabinet de défiscalisation chargé de monter le dossier.

Lorsque l'opération bénéficie de la double défiscalisation, ce qui a été le cas de plus de 90 % des projets en Nouvelle-Calédonie et d'environ 80 % des projets en Polynésie française, il s'ajoute, à ces 60 MF CFP (503 000 €) de dépense fiscale locale, 50 MF CFP (420 000 €) de dépense fiscale nationale, laquelle est répartie comme suit : 31 MF CFP (260 000 €) pour le projet et 19 MF CFP (160 000 €) pour les investisseurs fiscaux.

Cet investissement de 100 MF CFP (838 000 €) entraîne donc une dépense fiscale pouvant atteindre 110 MF CFP (922 000 €), soit un coût supérieur à la valeur du projet lui-même.

Le plus souvent, à ces dépenses fiscales, proportionnellement importantes, s'ajoutent ultérieurement, en phase d'exploitation, d'autres aides, subventions directes et exonérations fiscales, pour pallier l'absence de rentabilité des investissements aidés.

En définitive, ce mécanisme, généreux pour les opérateurs, apparaît particulièrement favorable aux investisseurs fiscaux. Ce constat justifierait l'engagement d'une réflexion au moins sur un plafonnement éventuel de ces aides.

*Source : Cour des comptes - Rapport public annuel 2012 – p. 116*

## 5. Un débat nécessaire

Au terme de ce constat, vos rapporteurs sont conduits à penser que, comme le relève la Cour des comptes, **ces réductions d'impôts sont avant tout perçues comme des « produits de défiscalisation »**, commercialisés par des cabinets spécialisés. La Cour rappelle que *« le plus souvent, les investissements sont réalisés par une société de portage qui loue le bien à un tiers »* et que le contribuable qui bénéficiera *in fine* de la réduction d'impôts est actionnaire de cette société de portage, *« sans même toujours connaître la nature, ni la localisation des investissements en cause »*.

Il ne s'agit pas, pour vos rapporteurs, de nier l'intérêt que la dépense fiscale peut présenter pour l'outre-mer dont les économies sont affectées par des facteurs structurels comme l'examen, en septembre 2012, du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer par le Sénat a pu le rappeler.

Ils admettent volontiers, comme l'ont récemment relevé leurs collègues MM. Doligé et Patient au nom de la commission des finances, que la défiscalisation pour l'investissement en faveur de la construction de logements sociaux participe activement à l'effort de construction dans des territoires où la demande de logement social paraît inépuisable.

Lors de son audition, M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, a défendu l'intérêt de la défiscalisation qui permet de stimuler l'investissement à défaut d'une solution alternative, telle que la budgétisation des sommes équivalentes au coût de cette dépense fiscale, qui ne paraît pas réalisable en l'état. Le ministre concluait à la nécessité *« de prendre le temps d'une évaluation, nourrie d'une part par les commissions des finances, votre délégation à l'outre-mer ou la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer [...] maintenue et, d'autre part, par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances »*.

Pour vos rapporteurs, **une évaluation et un débat s'imposent** en effet et devrait porter sur le périmètre tant géographique que sectoriel de l'ensemble de ces réductions d'impôt, les conditions de leur octroi et les modalités de contrôle de leur respect sans oublier, pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, une réflexion sur la coordination avec les dispositifs locaux mis en place par les autorités décentralisées disposant d'une compétence fiscale.

### **C. LA QUESTION DU MAINTIEN DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EN OUTRE-MER**

Les collectivités situées outre-mer aspirent à détenir les outils permettant leur intégration régionale dans leur environnement géographique immédiat. Cette demande constante et générale de la part des différents acteurs locaux s'est fortement exprimée lors des États généraux des outre-mer en 2009

ainsi que lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés à l'initiative du président du Sénat les 4 et 5 octobre 2012.

Dans le cadre de la promotion de l'intégration régionale de l'outre-mer, l'État a institué des **ambassadeurs chargés d'animer la coopération régionale et répartis par zone géographique** : un pour l'océan Pacifique, un pour l'océan Indien et un pour la zone Antilles-Guyane. Aussi, vos rapporteurs ont souhaité entendre ces trois ambassadeurs chargés, quel que soit leur titre exact, de faciliter la coopération régionale dans les trois zones où sont situés des territoires français.

### **1. Le rôle des ambassadeurs thématiques**

L'existence et le rôle de ces ambassadeurs sont assis sur une **base légale relativement étroite** qui diffère selon les zones géographiques concernées, notamment pour prendre en compte les compétences plus étendues exercées par les collectivités du Pacifique.

En effet, pour les départements d'outre-mer, seules des dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales font directement mention des délégués à la coopération régionale. Elles abordent incidemment la fonction de « *délégué à la coopération régionale dans la zone* », prévoyant une nomination par décret sans lui conférer expressément la qualité d'ambassadeur.

Depuis 2002, ses missions sont, outre la rédaction d'un rapport annuel, de faciliter « *la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale* » et de contribuer « *à la diffusion de l'information relative aux actions menées dans la zone* ». A ce titre, il préside la conférence régionale de sa zone réunissant, tous les 12 ou 18 mois, les ambassadeurs de France de la zone, les représentants des collectivités territoriales, les conseillers de coopération de l'agence française de développement (AFD), etc. Dans cette configuration, les ambassadeurs thématiques viennent donc en complément de leurs homologues territoriaux accrédités auprès des États voisins.

En revanche, les ambassadeurs ne disposent pas formellement des crédits alloués à l'intégration régionale. En effet, prévus par l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales, les fonds de coopération régionale « *contribuent à l'insertion de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement géographique* » et « *concourent aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les pays de leur région* ». Pour chaque département, les crédits du fonds sont affectés par un comité de gestion, composé à parité de représentants de l'État et des collectivités territoriales. Ce comité est présidé et son secrétariat est assuré, non par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale, mais par le préfet de région qui en est ainsi l'ordonnateur.

Pour la zone du Pacifique, l'ambassadeur cumule les fonctions de représentant permanent de la France auprès de la communauté du Pacifique, organisation régionale qui a son siège officiel à Nouméa, et de secrétaire permanent pour le Pacifique, gérant ainsi le fonds Pacifique. Créé en 1985, ce fonds, selon les termes du décret du 24 mars 2004<sup>1</sup>, « *concourt aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les États de la région et contribue à l'insertion régionale de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna* ». Un comité directeur réunissant à parité représentants de l'État et de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna choisit les projets éligibles au fonds. La gouvernance est donc quasiment identique à celle en vigueur pour la coopération régionale au sein des deux autres zones.

Leur cadre d'intervention, à la fois en matière de politiques des collectivités situées outre-mer et de politique étrangère de la France dans leur zone respective, explique la **double tutelle** des ministres des affaires étrangères et des outre-mer à laquelle ils sont soumis.

## 2. Des interrogations sur leur utilité

Tout d'abord, vos rapporteurs notent avec surprise que **Saint-Pierre-et-Miquelon n'entre dans le ressort territorial d'aucun ambassadeur** alors même qu'elle forme une collectivité pour laquelle la question de l'intégration régionale avec son voisin immédiat, le Canada, est cruciale pour son développement économique, comme l'avaient souligné en 2011 MM. Frimat et Cointat, alors rapporteurs de votre commission<sup>2</sup>.

Ensuite, vos rapporteurs ont pu noter que **les missions réellement exercées par ces ambassadeurs excédaient le cadre réduit des missions qui leur étaient légalement assignés**. Aussi, assurent-ils des missions d'appui des collectivités territoriales dans l'exercice de compétences (direction de délégation française au sein d'organisations internationales ou signature d'accords par des élus) mais aussi des missions économiques en favorisant la projection régionale des entreprises française dans leur environnement régional. Lors de son audition, M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale de la zone Antilles-Guyane, a indiqué à vos rapporteurs s'atteler à l'exportation du savoir-faire local en matière d'assainissement d'eau, de gestion des réseaux, de formation administrative, les PME locales s'adossant sur des grands groupes nationaux. M. Philippe Leyssene, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour l'océan Indien, a confirmé ce double volet des missions qu'il exerçait : un volet diplomatique et

---

<sup>1</sup> Décret n° 2004-268 du 24 mars 2004 relatif au comité directeur institué pour la répartition des crédits inscrits au titre du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage - 15 février 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-308-notice.html>

un volet de coopération régionale avec parfois un accent sur l'aide au développement.

De manière générale, **une véritable réflexion s'impose sur la définition du rôle que l'État entend faire jouer à ces ambassadeurs**. Les dispositions actuelles apparaissent à cet égard laconiques et ne justifient pas totalement les fonctions d'un ambassadeur thématique. Actuellement, ces fonctions semblent davantage accaparées par une mission de coordination interministérielle, nécessaire mais qui devrait relever des administrations centrales et des cabinets ministériels.

Pour vos rapporteurs, la plus-value de ces ambassadeurs réside plutôt dans l'animation, au sein de leur zone respective, des acteurs locaux de la coopération régionale. Les moyens réduits – deux collaborateurs et deux secrétaires à Paris pour l'ensemble des ambassadeurs – témoignent ainsi d'un manque d'ambition qui ne manque pas d'interroger vos rapporteurs.

Or, quel rôle veut-on donner à ces ambassadeurs ? Si, à cette question, la réponse est résolument de faciliter la coopération régionale dans ses dimensions économiques, culturelles voire politiques, il semble indispensable à vos rapporteurs de renforcer les attributions et les moyens de ces ambassadeurs. La promotion des atouts économiques de l'outre-mer devrait alors être explicitement ajoutée aux missions qui leur sont confiées. Dans le cas contraire, sans doute faudrait-il envisager la suppression ou l'évolution de ces fonctions.

Enfin, vos rapporteurs s'interrogent fortement sur la **fixation à Paris de la résidence administrative de ces ambassadeurs thématiques** qui disposent, comme relais local, d'un adjoint dans leur zone de compétence. Dans un avis de mai 2012 consacré à la coopération régionale outre-mer, le conseil économique, social et environnemental (CESE) était frappé d'un même étonnement : *« on peut s'interroger par exemple sur les raisons pour lesquelles les ambassadeurs à la coopération régionale ne sont pas résidents dans leur zone respective »*<sup>1</sup>.

Certes, les trois ambassadeurs ont-ils plaidé, lors de leur audition, avec plus ou moins de nuances, qu'une résidence administrative fixée à Paris leur permettait d'être proche des centres de décision nationaux ou européens. Comme le résumait, M. Hadelin de la Tour du Pin, secrétaire permanent pour le Pacifique, *« l'influence est à Paris »*. Vos rapporteurs n'en demeurent pas moins convaincus qu'une implantation ayant toujours des inconvénients par rapport à l'autre solution, celle consistant à fixer leur résidence dans les zones concernées reste néanmoins préférable. Cette solution s'impose d'autant plus que, comme le relevait le CESE dans le même avis, il est primordial de *« mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins »* pour éviter contradiction ou redondance.

---

<sup>1</sup> Avis de M. Rémy-Louis Budoc, *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer – Délégation à l'outre-mer - 9 mai 2012 - p. 18*

## II. UN FOCUS SUR LES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

### *A. DES CONDITIONS DE DÉTENTION VARIÉES MAIS PRÉOCCUPANTES DANS LES TERRITOIRES DU PACIFIQUE*

A l'exception de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, l'ensemble des collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie disposent sur leur territoire d'un établissement pénitentiaire. Cependant, entre ces établissements pénitentiaires, les situations contrastent fortement et affichent, dans certains cas, une situation préoccupante pour votre commission.

#### **1. L'absence d'établissement pénitentiaire à Saint-Martin et Saint-Barthélemy**

Les deux récentes collectivités d'outre-mer que sont Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne disposent pas d'établissement pénitentiaire. La détention des personnes originaires de l'île se déroule ainsi en Guadeloupe, les détenus étant écroués à la maison d'arrêt de Basse-Terre ou au centre pénitentiaire de Baie-Mahault. A Saint-Martin, l'utilisation des locaux situés dans la partie néerlandaise de l'île a été envisagée avec même le projet de financer une éventuelle extension de l'établissement néerlandais pour satisfaire les besoins français. Selon les informations transmises par le Gouvernement, les négociations n'ont pas abouti, montrant, là encore, la nécessité d'un approfondissement de la coopération entre les autorités locales des deux parties de l'île.

Aussi, l'article 937 du code de procédure pénale, applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy prévoit que *« les personnes placées en détention provisoire jusqu'à leur comparution devant le tribunal peuvent être détenues dans un local autre qu'une maison d'arrêt au plus tard jusqu'au troisième jour ouvrable suivant l'ordonnance prescrivant la détention »*.

Cette situation aboutit **pour les détenus originaires de ces îles à un éloignement de leurs proches** et à un coût financier indéniable pour les familles qui souhaitent rendre visite aux détenus. Votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat relevaient ainsi en 2010 dans leur rapport d'information<sup>1</sup> qu'un tiers des détenus de la prison de Basse-Terre provenait de Saint-Martin. La construction d'un établissement pénitentiaire local serait une meilleure solution mais présenterait de tels surcoûts (prix locaux, coûts fixes même pour un établissement de faible surface, etc.) qu'elle n'est pas actuellement envisagée. Par ailleurs, la détention à Basse-Terre alors que

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 410 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Guyane, Martinique, Guadeloupe : L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle, fait au nom de la commission des lois - 6 avril 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-410-notice.html>*

l'aéroport se situe à Pointe-à-Pitre ne facilite pas le transfèrement des détenus, ni même le retour à Saint-Martin des détenus originaires de l'île lorsqu'ils sont libérés.

## **2. Les établissements pénitentiaires à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna : des structures adaptées à des besoins locaux limités**

Les établissements pénitentiaires de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna se situent dans l'emprise des **casernes du commandement de la gendarmerie locale**. Dans le cadre d'une convention du 19 juillet 2011 valable pour 50 ans, celle de Saint-Pierre est abritée par la gendarmerie mais reste gérée par l'administration pénitentiaire, la gendarmerie étant, dans le cadre d'un protocole d'accord du 28 février 2012, en charge de la formation des personnels et pouvant être requise pour le rétablissement de l'ordre ou la fouille de cellules.

En revanche, par dérogation au droit commun<sup>1</sup>, la gestion de l'établissement de Mata-Utu est assurée par le territoire de Wallis-et-Futuna qui emploie à cet effet des gardes territoriaux ; elle est dirigée de fait par le commandant de la compagnie de gendarmerie. Dans le cadre d'une convention financière, le ministère de la justice rembourse les frais exposés par le territoire pour cette mission.

Enfin, ces deux établissements ont des **capacités d'accueil modestes** avec 11 places disponibles à Saint-Pierre et 6 places à Mata-Utu mais connaissent un taux moyen d'occupation peu élevé.

## **3. Les établissements pénitentiaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : une surpopulation carcérale et des conditions de détention très préoccupantes**

La situation est radicalement différente en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Particularité notable, la Polynésie française dispose, outre du centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti comportant 171 places, d'une maison d'arrêt à Taiohae aux îles Marquises avec 5 places et d'une autre à Uturoa à Raiatea dans les îles sous le vent avec 20 places. Cette situation permet ainsi de limiter l'éloignement des détenus vis-à-vis de leurs familles compte-tenu de la grande distance existante entre les différentes îles de l'archipel.

Les établissements pénitentiaires de Papeete, le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, et de Nouméa, le Camp Est, connaissent des **situations alarmantes en termes de surpopulation carcérale et de conditions de détention**.

---

<sup>1</sup> L'article 99 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire exclut l'application de l'article 3 de la même loi à Wallis-et-Futuna.



La surpopulation carcérale est manifeste dans ces deux établissements avec un taux d'occupation de 254 % à Papeete et de 220 % dans le quartier maison d'arrêt de Nouméa et 161 % dans la partie centre de détention. Au 1<sup>er</sup> août 2012, c'étaient ainsi 419 détenus qui occupaient 165 places à Faa'a et 443 détenus pour seulement 238 places au camp Est. Déjà soulignés avec force par votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat en 2011 s'agissant du Camp Est<sup>1</sup> et dès 2008 pour le centre de Faa'a<sup>2</sup>, ces phénomènes de surencombrement ne sont pas nouveaux et laissent apparaître un manque structurel de places dans ces deux territoires.

A cette surpopulation carcérale, s'ajoutent au Camp Est à Nouméa des conditions particulièrement indignes qui ont d'ailleurs fait récemment l'objet de plusieurs mises en lumière que ce soit de la part du contrôleur général des lieux de privation de liberté ou d'une mission diligentée par la garde des Sceaux. Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le Gouvernement admet que le Camp Est est « *caractérisé par la vétusté des infrastructures et leur inadaptation aux standards actuels* ».

Dans une moindre mesure, cette situation se retrouve dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique Sud. A Wallis-et-Futuna, le Gouvernement estime ainsi, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, que « *les conditions de détention demeurent rustiques* ».

#### **Les conditions de détention dégradées du Camp Est à Nouméa**

Du 11 au 17 octobre 2011, les équipes du contrôleur général des lieux de privation de liberté ont visité inopinément l'établissement pénitentiaire situé à Nouméa. En effet, l'article 8 de loi n° 2007-545 du 30 octobre 2007 donne compétence au contrôleur général pour exercer ses contrôles sur l'ensemble du territoire de la République. Fait exceptionnel, le contrôleur général a usé pour la première fois, comme l'y autorise l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, de la procédure d'urgence, en publiant, le 6 décembre 2011, ses recommandations au journal officiel<sup>3</sup> pour rendre compte de la violation grave des droits fondamentaux alors constatée.

Outre la surpopulation évidente, qui atteint son paroxysme au sein de la maison d'arrêt avec 300 % d'occupation lors de la visite, le contrôleur général constate, avec force détails, les conditions particulièrement dégradées de détention évoquant les « *cellules insalubres* » et leur « *état répugnant* ». Et le contrôleur général de relever de nombreux points problématiques : conduites d'arrivée d'eau des WC détournées pour pouvoir servir de douche, ventilateur hors service malgré la chaleur éprouvante des lieux, grilles obstruées pour empêcher l'entrée des rats, réseau électrique défectueux voire dangereux, etc.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 593 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Nouvelle-Calédonie : le pari du destin commun, fait au nom de la commission des lois - 8 juin 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-593-notice.html>

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 130 (2008-2009) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Droits et libertés des communes de Polynésie française de l'illusion à la réalité, fait au nom de la commission des lois - 10 décembre 2008. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-130-notice.html>

<sup>3</sup> Recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) - JORF n° 0282 - texte n° 72.

Le contrôleur général concluait ainsi ses recommandations : *« l'état et le fonctionnement du centre pénitentiaire sont ainsi apparus comme portant atteinte de manière grave aux droits des personnes qu'il héberge ; le personnel – remarquable de dévouement et d'investissement – est, d'évidence, épuisé et inquiet devant l'absence de perspective d'avenir de l'établissement. »*

Cette situation est confirmée par les condamnations récentes de l'État à la demande des détenus, encore en juillet dernier, par le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie en raison de ces conditions de détention. En septembre 2011, la mission diligentée par le ministère de la justice et placée sous la direction de Mme Mireille Imbert-Quaretta, conseillère d'État, s'est rendue pendant une semaine sur place, qualifiant d'inadmissibles et d'indignes ces conditions.

La résolution de ce problème appartient, au premier chef, à l'État au titre de ses compétences régaliennes. C'est en ce sens que le ministère de la justice a engagé une réflexion pour trouver des sites alternatifs de construction ou entamer une restauration du site actuel. Pourtant, les services du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie doivent composer avec la ville de Nouméa qui est seule compétente pour assurer la délivrance du permis de construire. Or, la municipalité nouméenne marque une nette préférence pour un déménagement de l'établissement pénitentiaire afin de pouvoir affecter l'emprise actuelle de près de 20 hectares, située en bord de mer, à un autre usage qu'elle juge préférable pour le développement urbain. Quoi qu'il en soit, il importe à votre rapporteur qu'une solution permettant de remédier le plus rapidement possible à cette situation inacceptable soit mise en œuvre sans tarder. Votre rapporteur sera, à cet égard, particulièrement attentif, aux conclusions, dont le rendu est prévu le 15 novembre 2012, et aux suites qui seront données à la mission sollicitée par la garde des Sceaux.

Dans ce cadre, votre rapporteur attire l'attention sur l'intérêt de la répartition des établissements pénitentiaires telle qu'elle existe actuellement en Polynésie française. La distance entre ces établissements ne permet certes pas une régulation des taux d'occupation entre établissements mais assure un éloignement moindre entre les personnes détenues et leurs familles. Or, en Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des capacités pénitentiaires est concentré à Nouméa. Comme le relevait le contrôleur général des lieux de privation de libertés, *« les familles arrivent parfois de très loin : de la province Nord – soit plusieurs centaines de km parcourus en autocar –, voire des îles Loyauté »* et *« attendent dehors et sont admises au parloir dans l'ordre d'arrivée devant la prison »*, sans avoir la garantie de pouvoir accéder à la personne détenue à laquelle elles souhaitent rendre visite. Pour votre rapporteur, une **répartition des établissements pénitentiaires dans l'archipel**, sur le modèle polynésien, est une possibilité à envisager, d'autant plus qu'elle permettrait de répondre plus rapidement à la question de la surpopulation carcérale sans être forcément synonyme de surcoûts budgétaires.

Parallèlement, la répartition des compétences en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie implique une **intervention des autorités locales dans le champ pénitentiaire**. En effet, la formation professionnelle qui

intéresse également les personnes détenues, dans la perspective de leur réinsertion, relève de leur compétence. Une collaboration de l'État avec la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ne peut donc qu'être encouragée sur ce point.

### ***B. L'INTEGRATION REGIONALE : UN DÉFI COMMUN MAIS DES OUTILS PERFECTIBLES***

L'intégration régionale est pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie un enjeu primordial pour leur développement, et ce, d'autant plus que ces territoires ont une forte autonomie qui va de pair avec un éloignement certain de l'Hexagone.

#### **1. Les outils d'une nécessaire coopération régionale**

Depuis plusieurs années, au-delà des outils de coopération décentralisée dont dispose l'ensemble des collectivités territoriales, des pouvoirs accrus ont été reconnus aux exécutifs et aux assemblées décentralisées de l'outre-mer. Parallèlement, des initiatives administratives ont permis la représentation de ces collectivités auprès d'États voisins sous la supervision de l'État français.

Des **initiatives locales** sont à souligner. La Nouvelle-Calédonie a souhaité, à l'initiative de Philippe Gomes, lorsqu'il était président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, disposer d'agents auprès d'États voisins de l'archipel (Nouvelle-Zélande, Australie, Vanuatu, Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji). Cette décision a été formalisée dans une convention signée avec l'État en janvier 2012 et les dernières modalités pratiques (relations hiérarchiques, possibilité de rappel, etc.) sont en passe d'être fixées. Dans ce cadre, un délégué de la Nouvelle-Calédonie, bénéficiant de la protection et des facilités du personnel inscrit sur la liste diplomatique, sera placé sous l'autorité de l'ambassadeur de France accrédité auprès des autorités de ces cinq pays.

Ce dispositif est de nature à conserver la cohérence de l'action diplomatique française tout en assurant la prise en compte des intérêts calédoniens. Le seul délégué de la Nouvelle-Calédonie actuellement désigné a été installé à Auckland. Votre rapporteur souhaite que ces délégués, qui doivent présenter les aptitudes notamment linguistiques minimales pour exercer ce type de fonction, soient sélectionnés et recrutés par les autorités gouvernementales selon une procédure ouverte, objective et transparente.

De même, les collectivités françaises du Pacifique -Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna- sont membres, à côté de la France, de la Communauté du Pacifique, organisation internationale à vocation régionale. S'agissant du Forum des îles du Pacifique, autre organisation régionale créée en 1971, Wallis-et-Futuna y dispose d'un statut d'observateur

alors que, depuis 2006, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été intégrés comme membres associés.

Pour appuyer ces initiatives, l'État assure de son côté un **soutien technique et financier**. Les ambassadeurs chargés de la coopération régionale en sont les maîtres d'œuvre avec les réserves précédemment exprimées. Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que le fonds Pacifique ne dispose pas d'équivalent dans les autres collectivités d'outre-mer et s'interroge sur l'extension de ce dispositif aux autres océans où la France est présente.

En conclusion, la coopération régionale reste un champ d'action des collectivités situées outre-mer qui est encore en quête de **nouveaux outils qui nécessitent l'association de l'État**. Des améliorations pourraient ainsi porter, selon les contextes, sur une circulation facilitée avec les pays voisins par une politique locale des visas ou, comme l'a évoqué M. Hadelin de la Tour du Pin, secrétaire permanent pour le Pacifique, par l'équivalent d'un programme Erasmus pour les échanges universitaires avec les États voisins. Dans son avis, le CESE rappelait que « *le Pacifique est devenu, à deux exceptions près, une zone libre de visas court-séjour pour se rendre en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ou en Polynésie française* » et que « *cette mesure a été appréciée lors des Jeux du Pacifique, à Nouméa, à l'été 2011* »<sup>1</sup>.

C'est donc toujours dans l'esprit d'assurer la **prise en compte des intérêts locaux sans contrevenir à la diplomatie nationale** que doivent être pensés ces leviers de l'intégration régionale.

## 2. Un impératif de cohérence de l'action extérieure de la France

La coopération régionale est un moyen, pour ces collectivités, de faire valoir leurs intérêts directement auprès d'États voisins ou d'organisations régionales, permettant un dialogue plus direct avec les autorités étrangères. C'est aussi une voie pour éviter le « tropisme hexagonal », empêchant parfois de saisir des possibilités de coopération économique avec des acteurs géographiquement plus proches. Enfin, la coopération régionale permet de tisser des liens avec des sociétés voisines partageant de nombreux éléments culturels, comme c'est le cas dans le Pacifique sud.

L'intégration régionale des territoires français dans leur zone présente **un intérêt autant pour l'État que les collectivités elle-même**. En témoigne la situation de la Nouvelle-Calédonie, devenue aux yeux d'États de la zone, un point de stabilité de l'arc mélanésien, et de l'implantation du siège de la Communauté du Pacifique à Nouméa, symbole autant de l'influence française que pour l'image de la Nouvelle-Calédonie.

---

<sup>1</sup> Avis de M. Rémy-Louis Budoc, *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer – Délégation à l'outre-mer - 9 mai 2012 – p. 15 et 16*

**Le siège de la communauté du Pacifique à Nouméa :  
un enjeu pour la France et la Nouvelle-Calédonie**

Par une convention conclue à Canberra le 6 février 1947, la Commission du Pacifique Sud (CPS) est une organisation internationale créée par l'Australie, les États-Unis, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. À l'époque, ces six pays administraient des territoires du Pacifique et anticipaient les avantages qu'ils pourraient retirer en leur apportant une aide « coordonnée ».

Le poids des anciennes puissances coloniales au sein de cette organisation régionale a été contesté et a conduit en 1971 à la création d'une organisation concurrente, le Forum des îles du Pacifique (FIP), regroupant, sous l'influence de l'Australie, 16 États ou territoires. Le Forum des îles du Pacifique regroupe ainsi tous les États insulaires ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Rebaptisée en 1997 Communauté du Pacifique, la CPS regroupe désormais 26 États et territoires de l'ensemble de l'océan Pacifique dont ceux ayant accédé depuis sa création à l'indépendance. Après le retrait des Pays-Bas et du Royaume-Uni respectivement en 1962 et en 2004, seuls quatre membres fondateurs dont la France demeurent présents. La mission de la CPS, conçue à l'origine comme plus technique que politique, est de contribuer au développement des compétences techniques, professionnelles, scientifiques et des capacités de recherche, de planification et de gestion de ses membres.

Son siège est fixé à Nouméa. Les services de l'organisation internationale ont d'ailleurs intégrés, en 1995, des nouveaux locaux dans le quartier de l'Anse-Vata. Un Plan Pacifique adopté par le FIP en 2003 lors d'une réunion à Auckland évoquait cependant la perspective du transfert du siège de la CPS de Nouméa aux îles Fidji, où est implanté un important bureau régional de la CPS. La signature d'un nouvel accord de siège entre la France et la CPS en 2003, dont la ratification a été autorisée<sup>1</sup> en 2006 et qui a été publié au journal officiel<sup>2</sup> seulement en janvier 2012, a toutefois écarté cette hypothèse. Il est d'ailleurs à noter que, comme le permet l'article 28 de la loi organique du 19 mars 1999, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a été associé aux négociations de cet accord et que l'accord a été signé par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur habilitation du ministre des affaires étrangères.

A la suite d'un audit indépendant de l'organisation, demandé par l'Australie, une restructuration des services est en cours d'élaboration. Pour votre rapporteur, il est souhaitable que sans abandonner le bureau régional aux îles Fidji, les services soient reconcentrés à Nouméa qui est le siège officiel de la CPS et qui compte pourtant actuellement moins de personnels que dans les implantations aux îles Fidji.

En contrepartie, il paraît sans doute nécessaire de maintenir la participation financière de la France au niveau actuel de 2,4 millions d'euros par an et d'envisager une hausse de la part obligatoire dans cette enveloppe financière pour pérenniser le financement de la CPS et lui donner plus de visibilité sur ses recettes.

Pour ces raisons, la coopération régionale ne peut qu'être encouragée sous réserve de ne pas contredire les grands axes de la politique étrangère de la France et de ne pas servir, au regard de contextes politiques locaux, de moyen pour mettre en cause la politique nationale. A cet égard, en conformité avec la jurisprudence constitutionnelle, l'intégration régionale s'opère dans le

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-611 du 29 mai 2006 autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique

<sup>2</sup> Décret n° 2012-39 du 11 janvier 2012 portant publication de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, signé à Nouméa le 6 mai 2003

respect du **monopole de l'État en matière de relations internationales** ; ce dernier demeure le seul à disposer de la personnalité juridique en droit international.

La coopération régionale ne saurait être ni une diplomatie parallèle, ni un moyen supplémentaire de capter des financements locaux. Dans cet esprit, les fonds de l'État dédiés à la coopération régionale, *via* le fonds Pacifique notamment, ont bien vocation, selon votre rapporteur, à **financer des projets avec les autorités étrangères** et non à bénéficier directement aux collectivités françaises. Ces fonds qui demeurent certes d'un montant modeste et ne peuvent intervenir que comme un co-financement permettent généralement, comme le soulignait M. Hadelin de la Tour du Pin lors de son audition, d'initier des projets ou d'apporter un complément qui permette de clore le montage financier. Les projets financés parfois limités dans leur objet n'en participent pas moins, dans certains micro-États du Pacifique, à l'influence française dans la zone. Pour votre rapporteur, le niveau financier du fonds Pacifique, actuellement estimé à 2 millions d'euros par an, est un seuil qui ne peut plus, pour remplir correctement la mission du fonds, être révisé à la baisse.

### **III. UN PANORAMA DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTRACTIQUES FRANÇAISES**

#### ***A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE***

Prenant la suite des accords de Matignon signé en 1988 entre les forces politiques indépendantistes et loyalistes sous l'égide des autorités gouvernementales, l'Accord de Nouméa conclu le 5 mai 1998 place la Nouvelle-Calédonie dans une **position institutionnelle inédite** au sein de la République. Collectivité *sui generis*, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une forte autonomie, y compris sur le plan normatif, garantie par les dispositions du titre XIII de la Constitution introduites par la révision du 20 juillet 1998.

#### **1. Un transfert de compétences non régaliennes bientôt achevé**

##### *a) Un processus irréversible de transfert en voie d'achèvement*

L'article 77 de la Constitution prévoit que la loi organique fixe les compétences transférées de l'État aux institutions de la Nouvelle-Calédonie qui le sont ainsi de « *façon définitive* ». Avant la période au cours de laquelle il sera statué sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, les institutions de la Nouvelle-Calédonie seront ainsi titulaires de l'ensemble des **compétences non régaliennes**. Seule l'accession à l'indépendance de l'archipel, si elle était décidée par voie de référendum, entraînerait le transfert des fonctions régaliennes ayant vocation à relever de l'État.

Pour le transfert des compétences non régaliennes, le calendrier est fixé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie dans les limites prévues par la loi organique. Une série de lois du pays, votée le 28 décembre 2009, a étalé sur les années 2011 et 2012 les transferts prévus par le III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, à l'exception des compétences en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial ainsi qu'en matière de sécurité civile. Pour ces compétences, le législateur organique a, en 2009 et après accord du VII<sup>ème</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, reporté l'échéance du vote de la loi du pays fixant les dates de ces transferts au 31 décembre 2011. La loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 a alors fixé la date de ce dernier transfert de compétences non régaliennes au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour la sécurité civile et, pour les compétences de droit civil, d'état civil et de droit commercial, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et le 14 mai 2014. Dans ce dernier cas, le transfert à une date antérieure au 14 mai 2014 est subordonné à un arrêté du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant que les extensions et adaptations des règles civiles et commerciales en vigueur en métropole auront été effectuées par l'État.

De même, l'article 23 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit le **transfert par décret en Conseil d'État d'établissements publics placés sous la tutelle de l'État** vers la Nouvelle-Calédonie. Après le transfert de l'office des postes et télécommunications et de l'institut de formation des personnels administratifs en 2003, le centre de documentation pédagogique (CDP) et l'agence de développement de la culture kanak (ADCK) sont transférés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Reste à transférer un seul établissement public, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) pour lequel la date du 1<sup>er</sup> janvier 2014 est envisagée sans que la procédure ne soit réellement engagée.

En revanche, une série de **compétences dont le transfert est subordonné à une demande de la Nouvelle-Calédonie**, énumérées à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999, peuvent être transférées à la suite d'une **résolution du Congrès de la Nouvelle-Calédonie** :

- règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;

- enseignement supérieur ;
- communication audiovisuelle.

Si, en juillet 2010, le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a invité le Premier ministre à engager des travaux préparatoires à ces transferts, aucune résolution du Congrès n'a été votée à ce jour.

En résumé, l'échéancier des transferts de compétences et des établissements publics de l'État vers les institutions de la Nouvelle-Calédonie est le suivant :

<b>Compétences ou établissements publics transférés</b>	<b>Norme prise pour le transfert</b>	<b>Date fixée pour le transfert</b>
Police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international	Loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009	1 <sup>er</sup> janvier 2013
Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie	Loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009	1 <sup>er</sup> janvier 2011 pour la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales  1 <sup>er</sup> juillet 2011 pour le reste
Sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales	Loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Enseignement du second degré public et privé et santé scolaire	Loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Enseignement primaire privé	Loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial	Loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012	Entre le 1 <sup>er</sup> juillet 2013 et le 14 mai 2014
Sécurité civile	Loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012	1 <sup>er</sup> janvier 2014
Office des postes et télécommunications	Décret n° 2002-717 du 2 mai 2002	1 <sup>er</sup> janvier 2003
Institut de formation des personnels administratifs	Décret n° 2002-1061 du 1 <sup>er</sup> août 2002	1 <sup>er</sup> octobre 2003
Agence de développement rural et d'aménagement foncier	-	1 <sup>er</sup> janvier 2014 ?
Agence de développement de la culture kanak	Décret n° 2011-1588 du 17 novembre 2011	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Centre de documentation pédagogique	Décret n° 2011-623 du 31 mai 2011	1 <sup>er</sup> janvier 2012



*b) La compensation des compétences et établissements publics transférés*

Ces transferts sont compensés à la Nouvelle-Calédonie *via* la dotation globale de compensation (DGC). Son montant, dont les modalités de calcul ont évolué en 2010, est en hausse du fait des nouveaux transferts notamment celui sur l'investissement dans les lycées qui a eu lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2012. La DGC est imputée sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et non sur la mission *Outre-mer*.

<b>Années</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Dotation globale de compensation prévue en loi de finances initiale	3 658 798 €	3 702 704 €	3 784 163 €	45 354 303 €
Dotation globale de compensation versée	4 156 969 €	4 180 664 €	4 288 504 €	

La différence entre la somme prévue et finalement versée par l'État à la Nouvelle-Calédonie correspond à des avances provisionnelles du fait du transfert du service de l'inspection du travail, achevé en 2005, mais dont la compensation manquante d'un montant de près de 500 000 euros, n'est intervenue que par un arrêté du 16 avril 2012.

**Le cas des lycées de Pouembout et de Mont-Dore**

Introduit par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, l'article 55-1 de la loi organique n° 99-209 du 29 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que « *l'État assure, jusqu'à leur terme, le financement des opérations de réalisation des lycées d'enseignement général, technique et professionnel du Mont-Dore et de Pouembout qu'il a engagées avant que le transfert ne soit effectif* ». Malgré le transfert de l'enseignement du second degré public et privé qui est intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'État est donc tenu de réaliser la construction de ces deux lycées.

Pour votre rapporteur, cet engagement de l'État soutenu par le Sénat doit être tenu et ce, dans des délais raisonnables. Selon les informations transmises par le Gouvernement, le coût total de ces constructions est actuellement estimé à 92,2 millions d'euros, soit 41,9 millions d'euros pour le lycée de Mont-Dore et 50,3 millions d'euros pour le lycée de Pouembout. Les projets de construction ont un calendrier prévisionnel de réalisation identique : les études auront lieu en 2013 et les travaux devraient débiter en 2014. Si des blocages s'annonçaient sur l'une des constructions, il semble préférable à votre rapporteur que les constructions ne soient pas forcément menées de front pour que celle connaissant des retards n'entrave pas la réalisation de l'autre opération.

## **2. Une situation financière des institutions calédoniennes garantie essentiellement par les ressources minières**

L'économie de la Nouvelle-Calédonie continue de connaître, contrairement à celle de la métropole, une **croissance soutenue en 2012**. Le PIB par habitant de la Nouvelle-Calédonie est ainsi supérieur à celui de la Nouvelle-Zélande. L'activité économique est principalement soutenue par l'exploitation et la transformation du nickel, le territoire disposant à lui seul d'un quart des ressources mondiales de ce minerai. A titre d'illustration, en 2008, l'activité « mines et métallurgie » employait directement près de 5,3 % des emplois salariés de l'archipel et représentait plus de 11 % du PIB néo-calédonien, sans compter ses effets indirects sur l'activité économique.

La contrepartie de cette situation est une **forte dépendance du secteur économique à la volatilité des cours du nickel sur le marché mondial**. L'année 2008 a ainsi marqué, du fait de la baisse de ce cours, un net recul de l'économie et donc des recettes fiscales basées sur l'activité des entreprises minières. La chute enregistrée était alors de près de 62 %. Cette baisse s'était répercutée sur les budgets des trois provinces en 2009 car ces dernières dépendent largement des dotations perçues sur le budget de la Nouvelle-Calédonie, ne disposant que marginalement de recettes fiscales propres limitées à des centimes additionnels aux impôts territoriaux.

Cependant, depuis cette date, la Nouvelle-Calédonie confirme une **tendance à la restauration du niveau d'autofinancement et à un endettement faible** qui lui permettent de retrouver des marges de manœuvre budgétaire.

## **3. Une politique de rééquilibrage à poursuivre**

La politique de rééquilibrage est **un principe qui sous-tend les accords de Matignon et l'Accord de Nouméa** ; ce dernier énonce ainsi que « *le présent est le temps du partage par le rééquilibrage* ». Ce partage doit porter autant sur les moyens financiers qu'économiques que l'archipel tire de ses ressources naturelles. Ce rééquilibrage se traduit par plusieurs mécanismes de soutien financier.

### *a) La clé de répartition budgétaire entre provinces*

Sur le plan budgétaire, la péréquation entre les trois provinces s'exerce à travers le budget de la Nouvelle-Calédonie qui assure le versement des dotations de fonctionnement et d'investissement aux trois provinces. Ces dernières ne disposent en complément que de recettes fiscales propres très limitées, se réduisant à 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, et de dotations directement versées par l'État pour compenser des charges transférées (dotation globale de fonctionnement et dotation globale d'équipement et de construction des collèges).

L'essentiel des finances provinciales provient donc du budget de la Nouvelle-Calédonie. La part du budget territorial à destination des provinces est affectée selon **une clé de répartition** prévue par l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 :

- pour la dotation de fonctionnement : 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté ;

- pour la dotation d'équipement : 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté.

Cette clé de répartition constitue **une aide en faveur du rééquilibrage au bénéfice des provinces Nord et des îles Loyauté**. En effet, si la répartition des dotations entre provinces s'opérait sur un critère purement démographique, elle conduirait à verser 74,5 % à la province Sud, 18,4 % à la province Nord et 7,1% à la province des îles Loyauté<sup>1</sup>.

Cette clé de répartition est donc contestée par une partie de la classe politique locale. Depuis 2004, elle peut être modifiée, outre par la loi organique, par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Aussi, le rassemblement-UMP a déjà présenté une proposition de loi du pays modifiant la clé de répartition, d'ici 2014, en faveur de la province Sud qui percevrait ainsi 56,5 % des dotations de fonctionnement contre 29,3 % pour la province Nord et 14,2 % pour la province des îles Loyauté.

Cette proposition ne fait cependant pas l'objet d'un consensus local et constitue même un **point saillant d'opposition** car elle reviendrait à modifier l'esprit initial de l'Accord de Nouméa.

La province Sud concentre certes fortement la population puisque trois calédoniens sur quatre y habitent et deux sur trois dans l'agglomération nouméenne, le Grand Nouméa, composée des communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbea-sur-mer et Païta. Cette forte densité démographique est un fruit de l'histoire mais également le signe d'une attractivité économique de la province Sud qui concentre l'essentiel des activités économiques et donc des opportunités d'emploi. Cette situation explique d'ailleurs l'exode depuis les îles Loyauté vers le Grand Nouméa, les îles Loyauté ayant perdu, entre 1996 et 2009, un résident sur sept, sans compter les nombreux résidents des îles Loyauté habitant en réalité à Nouméa.

**L'effort de rééquilibrage n'est pas achevé.** Pour votre rapporteur, la forte population de la province Sud et tout particulièrement du Grand Nouméa, loin de plaider pour une remise en cause de la clé de répartition, illustre au contraire sa trop forte attractivité et justifie la nécessité de poursuivre le rééquilibrage en faveur des provinces du Nord et des îles Loyauté.

---

<sup>1</sup> Cette répartition est établie à partir du recensement de la population établi en 2009 par l'INSEE.

*b) Les effets de la défiscalisation*

Pour votre rapporteur, si le rééquilibrage passe par la voie budgétaire, il ne doit pas être indirectement neutralisé par d'autres mécanismes financiers tels que la défiscalisation.

Il ressort en effet du rapport annuel de la Cour des comptes en 2012, que les dispositifs locaux de défiscalisation, ajoutés au dispositif national, n'ont « *pas contribué à la réduction des écarts géographiques de développement* ». Pour les magistrats de la Cour, « *en Nouvelle-Calédonie, malgré des taux de crédit d'impôt plus avantageux pour l'intérieur et les îles, les mécanismes de défiscalisation locale n'ont pas eu pour résultat de rééquilibrer géographiquement le développement économique, conformément à l'accord de Nouméa* ». Plus précisément, « *les provinces du Nord et des îles Loyauté et leurs communes ont participé à la dépense fiscale pour un montant de 11,5 MdF CFP (96,4 M€), mais n'ont bénéficié en retour que de 4,5 MdF CFP (37,7 M€) d'aide pour les projets agréés dans leur ressort territorial* » alors que, dans le même temps, « *à elles seules, trois des quatre communes du Grand Nouméa ont reçu 55 % des aides, alors qu'elles se situent dans la zone la plus développée du territoire*<sup>1</sup> ».

Pour votre rapporteur, ce constat est une **raison supplémentaire pour réformer les dispositifs de défiscalisation** au profit d'un meilleur ciblage des aides accordées.

*c) La répartition des ressources et des activités minières*

La question du rééquilibrage concerne aussi les ressources naturelles et leur exploitation, c'est-à-dire essentiellement l'activité minière centrée sur le nickel. La signature en 1998 de l'Accord de Nouméa a d'ailleurs été précédée de la conclusion à Bercy, d'un accord dit « préalable minier » qui portait sur la répartition des revenus tirés du nickel.

En raison du caractère primordial pour l'archipel de la ressource minière, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'un **schéma de mise en valeur des richesses minières** adopté par le Congrès le 18 mars 2009. Sans valeur contraignante, il fixe en ce domaine des orientations qui ont connu des traductions depuis son adoption. Le code minier localement applicable a ainsi été modifié pour renforcer la protection environnementale et le contrôle des exportations de minerai ; l'application de ces dispositions sera effective pour une large part à partir de la période 2012-2015. De même, a été institué le centre national de la recherche technologique *Nickel et son environnement* pour initier une politique de recherche appliquée en la matière. Enfin, un fonds Nickel a été mis en place pour recueillir une part des recettes fiscales du nickel ; il a pour but de réduire l'impact environnemental de l'activité minière en réhabilitant les sites miniers mais aussi de financer des investissements d'avenir dans la perspective à long terme de la diversification de l'économie calédonienne.

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 121*

Dans ce cadre, des efforts ont également été menés pour mieux connaître la ressource en nickel et par la création d'un observatoire du nickel et du cobalt présenté comme un outil décisionnel à la disposition des sociétés minières et des institutions calédoniennes compétentes en matière de mines.

Une nouvelle étape réside dans l'élaboration d'un schéma industriel pour assurer une cohérence sur la durée dans la gestion des projets miniers et métallurgiques. Pour répondre à ce souhait du comité des signataires de l'Accord de Nouméa, l'État a chargé Mme Anne Duthilleul de diriger les travaux préparatoires autour de cinq grands thèmes :

- l'inventaire des ressources ;
- la revue des technologies disponibles de valorisation en adéquation avec le minerai calédonien ;
- l'analyse de la chaîne de valeur ajoutée du nickel ;
- les enjeux socio-économiques et les impacts de toute nature de l'activité minière ;
- les orientations et les moyens du développement du secteur.

A cet égard, votre rapporteur relève, comme l'a souligné M. Paul Neaoutyine, président de la province Nord devant lui, que la **question du stock des ressources est étroitement liée à celle des technologies utilisables pour l'extraction de la ressource**. En effet, si la technique historique et encore dominante est celle de la pyrométallurgie, celle de l'hydrométallurgie pourrait, si elle s'avère en définitive concluante, la concurrencer et permettre d'extraire du nickel dans des couches géologiques où sa densité est moindre. Tel est le cas de l'usine de Goro qui exploite les latérites du sud mais a encore du mal à parfaitement maîtriser cette nouvelle technologie. Dans ce cas, l'inventaire des ressources en serait profondément modifié.

M. Paul Neaoutyine a également indiqué à votre rapporteur qu'il était contestable de comparer les usines d'extraction minière alors que celle du Nord est récente et que celle de Nouméa, elle aussi fondée sur la pyrométallurgie, a déjà amorti ses investissements et son réseau. Il en est, selon lui, de même pour **l'appréciation du séquençage de la valeur ajoutée** qui doit prendre en compte les choix économiques opérés, c'est-à-dire la transformation sur place ou l'exportation du produit extrait ou semi-fini.

Pour votre rapporteur, l'usine dans le Nord à Koniambo reste, outre son caractère symbolique, un facteur supplémentaire de rééquilibrage du secteur minier sur la Grande Terre. Votre rapporteur se réjouit de voir que, selon les prévisions actuelles, la première ligne de production devrait entrer en fonctionnement en février 2013 et la seconde au cours de l'été 2013.

De même, dans le sud de la Grande Terre, l'usine de Goro appartenant à la société Goro Nickel, filiale du minier brésilien Vale, a connu une étape décisive. Après 18 mois de travaux, la phase d'opération intégrée de l'usine a été franchie avec succès, permettant ainsi de s'assurer du

fonctionnement en toute sécurité de l'ensemble de la chaîne de production, de manière à produire de l'oxyde de nickel et du carbonate de cobalt de façon continue pendant deux semaines. Toutefois, une fuite en mai 2012 à l'usine de production d'acide sulfurique a conduit à suspendre les opérations jusqu'en septembre 2012.

## **B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

La situation en Polynésie française est profondément préoccupante pour votre rapporteur. A des difficultés budgétaires qui ne sont pas sans lien avec la dégradation de la situation économique, s'ajoute une instabilité institutionnelle récurrente qui mine la confiance de la population envers la classe politique locale.

### **1. Des institutions polynésiennes en quête de stabilité**

La Polynésie française est la collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution qui bénéficie de la plus forte autonomie et des prérogatives les plus étendues. Pays d'outre-mer, son statut, consolidé par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, a été périodiquement modifié pour lutter contre l'**instabilité chronique des institutions locales**. Dans le droit fil de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007, le législateur organique a poursuivi cette rationalisation, par la voie juridique, des règles de fonctionnement des institutions polynésiennes par l'adoption de la loi organique n° 2011-918 du 1<sup>er</sup> août 2011.

#### *a) Le nouveau régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française*

Pour mettre fin à une instabilité institutionnelle en Polynésie française qui avait vu défiler treize gouvernements depuis 2004, le régime électoral de l'assemblée de Polynésie française a été modifié. Désormais, les 57 membres de l'assemblée de la Polynésie française seront élus selon un **scrutin de liste à deux tours dans une circonscription unique**. Cette circonscription comprend l'ensemble du territoire de la collectivité mais est divisé en huit sections électorales, avec un minimum de trois sièges par section pour assurer une représentation des archipels éloignés. La condition d'éligibilité s'apprécie au niveau de la section ; la qualité d'électeur ou de contribuable dans cette section étant imposée. Un seuil de 12,5 % des suffrages exprimés est fixé aux listes pour accéder au second tour avec une possibilité de fusion des listes pour celles ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

Ce mode de scrutin, institué pour l'essentiel à l'initiative du Sénat, a été validé par le juge constitutionnel qui a estimé que « *en fixant la représentation minimale de chaque section à trois sièges, le législateur organique a pris en compte l'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des*

*archipels les moins peuplés et les plus éloignés* »<sup>1</sup> et n'a manifestement pas commis une erreur d'appréciation en fixant le nombre minimal de sièges à trois. De surcroît, le Conseil constitutionnel a estimé que l'obligation, introduite par le Sénat, d'être électeur dans la section, et non simplement dans la circonscription, pour être éligible dans ladite section « *n'est contraire ni à l'article 74 de la Constitution qui permet aux collectivités d'outre-mer qui sont régies par cet article d'avoir « un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » ni à aucun autre principe constitutionnel* » dans la mesure où le législateur organique « *a tenu à garantir la représentation effective des habitants des archipels éloignés* ».

*b) La modification des règles institutionnelles*

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 modifie ou introduit des **règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions de la Polynésie française**. L'essentiel est inspiré par la volonté d'assurer une stabilité institutionnelle qui fait défaut. La possibilité pour chaque membre de l'assemblée de la Polynésie française de déposer une motion de censure a été limitée à une par année civile. Le nombre des mandats du président de la Polynésie française a été par ailleurs limité à deux successifs. Enfin, le mandat du bureau de l'assemblée a été fixé comme celui de son président à cinq ans.

Dans un souci de rationalisation, le nombre de ministres a été limité par la loi organique entre sept et dix, au même titre que le nombre des membres des cabinets ministériels. Les rémunérations du président de la Polynésie française et des membres du gouvernement sont mieux encadrées.

Sans pouvoir d'ores et déjà tirer de conclusion, votre rapporteur constate néanmoins que depuis l'adoption de la dernière motion de défiance en mars 2011 qui a vu M. Oscar Temaru succéder à M. Gaston Tong Sang comme président de la Polynésie française, une forme de stabilité semble se faire jour.

*c) Le renforcement du rôle du comité des finances locales*

Enfin, le rôle et la saisine du comité des finances locales ont été précisés. Cette instance, qui réunit représentants de l'État, des communes, de l'assemblée et du gouvernement de la Polynésie française, se prononce sur la répartition du fond intercommunal de péréquation, institué au profit des communes, mais peut également être désormais consulté par le gouvernement, l'assemblée ou le Haut-Commissaire sur les conséquences financières pour les communes ou leurs groupements des projets de loi du pays, de délibération ou de règlements qui lui sont soumis. Le comité a également pour mission de réaliser des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale, sous forme d'un rapport au gouvernement local.

C'est, pour votre rapporteur, l'occasion de rappeler, comme dans son précédent avis budgétaire, que les moyens du comité doivent être renforcés pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions.

---

<sup>1</sup> CC, 28 juillet 2011, n° 2011-637 DC.

## **2. Un soutien financier de l'État nécessaire face au déclin économique**

La situation économique de la Polynésie française est préoccupante et marque un recul de l'activité de certains secteurs y compris touristiques. Cette chute de l'activité économique a des conséquences sur les ressources financières de la Polynésie française puisque ses recettes fiscales s'en trouvent nécessairement amoindries. Elle est dès lors encore moins en mesure d'assurer les investissements utiles à la reprise économique, ce qui lui empêche, par manque de moyens financiers propres, de soutenir ainsi les secteurs économiques en crise. La Polynésie française est donc progressivement enfermée dans une spirale de déclin des ressources économiques et financières.

L'État remédie pour partie à cette situation par un effort financier. A la suite d'une déclaration commune actée entre la ministre chargée de l'outre-mer et le président de la Polynésie française le 4 février 2010, l'aide financière de l'État envers la Polynésie française a été refondue pour remplacer la dotation globale de développement économique, qui résultait de la « dette nucléaire », au profit de trois nouveaux instruments financiers.

Cette enveloppe globale, qui s'élevait en 2012 à près de 140 millions d'euros d'AE, se décompose ainsi :

- la dotation globale d'autonomie (DGA) qui constitue une dotation de fonctionnement pour la collectivité de Polynésie française pour un montant, en 2012, de 90,7 millions d'euros en AE et CP ;

- la subvention relative aux investissements prioritaires de la Polynésie française pour 46,7 millions d'euros en AE et 14,5 millions d'euros en CP ;

- la dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie.

Sur le modèle des autres collectivités territoriales, la Polynésie française bénéficie donc d'une dotation globale, perçue par avances mensuelles comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités hexagonales et indexée sur le taux de cette DGF. La DGA concourt ainsi, selon les termes du Gouvernement, à « *un objectif de visibilité et de pérennisation des apports financiers de l'État* ».

Pour le second instrument à destination de la Polynésie française, une convention entre le gouvernement de la Polynésie française et l'État affecte, contrairement à la DGA, les fonds versés à des investissements jugés prioritaires de la Polynésie française : investissements dans les domaines routier, portuaire, aéroportuaire et de défense contre les eaux et pour l'amélioration de la desserte routière, maritime et aéroportuaire.



En 2011, les projets ainsi financés le furent à hauteur de 80 % par l'État, ce qui constitue un effort indéniable de sa part. Sur les 51 projets engagés cette année-là, seuls 29 étaient achevés au 31 décembre 2012.

Un accord signé le 29 octobre 2012 confirme l'effort financier de l'État en faveur de la Polynésie française. Le volet financier de cet accord précise :

- le versement du solde, à hauteur de 34 millions d'euros, de la dotation d'ajustement exceptionnel ;

- les modalités et les conditions d'octroi du prêt à l'investissement destiné à relancer la commande publique pour un montant de 40 millions d'euros ;

- les modalités de déblocage au niveau de l'État des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, représentant la contrepartie de l'État aux opérations d'investissement contractualisées.

Au-delà de l'effort financier, des missions d'appui et d'assistance nécessaires à la conduite de ce plan de redressement de même que des instances de suivi de ce plan seront mis à en place par l'État.

### **3. Une lente et difficile émergence des communes polynésiennes**

Les communes constituent, comme le rappelle l'article 6 de la loi organique du 27 février 2004, des collectivités territoriales de la République et, à ce titre, elles s'administrent librement dans les conditions prévues par la Constitution, la loi organique et la loi. En Polynésie française, les communes sont de création récente puisque, à l'exception de trois d'entre elles, elles remontent aux années 1970. Elles présentent également de fortes particularités nées de leur isolement et de l'éloignement géographique qui peut exister, y compris au sein d'une même commune, entre les îles. Aussi, sur les 48 communes polynésiennes, 30 comptent en leur sein des communes associées, au nombre de 98 dans l'archipel. Le maire délégué exerce les fonctions d'officier d'état-civil, d'officier de police judiciaire et des attributions sur délégation du maire.

#### **Des communes isolées et dispersées : le cas de Fangatau**

Fangatau est une commune des Tuamotu-Gambier, située à 975 km de Tahiti. La commune compte au total 252 habitants, répartis sur deux atolls distants de 90 km, chacun constituant une commune associée : Fangatau, chef-lieu de la commune, où vivent 131 habitants, et Fakahina, qui compte 212 habitants.

Chacune des deux communes associées élit ses conseillers municipaux et un maire délégué, qui remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Le conseil municipal, composé de 11 membres issus des communes associées, élit le maire de la commune.

M. Raymond Voirin, maire de Fangatau, a expliqué à vos rapporteurs que sa commune était reliée à Tahiti par avion une fois par semaine et par bateau une fois toutes les deux semaines. Il a précisé que pour se rendre d'un atoll à l'autre au sein de sa commune, il était parfois contraint de passer par Tahiti, c'est-à-dire de parcourir 2.000 km. En effet, la mise en place d'une navette maritime entre les deux atolls, qui améliorerait considérablement ces conditions de transport, se révèle très difficile en raison de l'étroitesse de la darse et de conditions météorologiques souvent agitées. Le bateau est par conséquent contraint de rester au large, une baleinière le reliant à l'atoll.

Soulignant qu'il n'y avait pas de création d'emploi sur les deux îles, il a indiqué que sa commune connaissait un fort exode vers Tahiti, où vivent près de 1.000 habitants originaires de Fangatau-Fakahina.

*Source : Rapport d'information n° 130 (2008-2009) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Droits et libertés des communes de Polynésie française de l'illusion à la réalité, fait au nom de la commission des lois - 10 décembre 2008*

### *a) Une refonte du régime juridique des communes*

Leur existence et les moyens qui leur sont alloués pour l'exercice de leurs compétences ont récemment fait l'objet de **modifications profondes sur le plan législatif et règlementaire**.

En premier lieu, l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 et le décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 ont étendu, sous réserve d'adaptations<sup>1</sup>, les dispositions applicables aux communes, à leurs groupements et leurs établissements publics. A titre d'illustration, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le contrôle *a priori* des actes des communes, contraire au principe de la libre administration, a ainsi pris fin.

En second lieu, la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 a actualisé le **statut de la fonction publique applicable aux agents des communes polynésiennes, de leurs groupements et de leurs établissements publics**, introduit par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005. Ce statut est ainsi à jour des récentes évolutions de la fonction publique (droit à la formation, mobilité, etc.) et régit une situation où jusqu'ici, une grande partie des agents relevait du droit privé. Ce rapprochement du droit commun, entré en vigueur définitivement au 1<sup>er</sup> août 2012, doit permettre aux communes de recruter, par la voie du concours, les agents dont les compétences leur sont nécessaires. En contrepartie, ces agents locaux pourront désormais bénéficier de véritables carrières avec des droits et garanties statutaires (droit syndical, égalité de traitement, formation continue, etc.).

Depuis 2011, l'ensemble des collectivités polynésiennes et des établissements publics sont tenus de s'affilier à un **centre de gestion et de formation**, un établissement public sous tutelle de l'État et bénéficiant d'une financement de l'État. En 2012, ce centre a programmé 210 sessions de

---

<sup>1</sup> Parmi les adaptations, figure la possibilité pour les communes polynésiennes de prendre en charge sur leur budget principal les dépenses effectuées au titre de services publics à caractère industriel ou commercial pour les services d'eau et d'assainissements des communes de moins de 10 000 habitants (et non seulement 3000 habitants comme en métropole), les services de traitement des déchets et de distribution d'électricité.

formation à destination de 3 000 agents et assure sur son site internet la publication des postes vacants dans les communes et leurs groupements. L'État accompagne techniquement et financièrement la mise en place effective du centre de gestion et de formation.

Enfin, les **moyens financiers des communes** ont été revus. La suppression de la dotation globale de développement économique (DGDE) a conduit à la création de trois instruments financiers de la part de l'État dont un est spécifiquement dédié aux finances communales en Polynésie française : la dotation territoriale pour l'investissement des communes en Polynésie (DTIC) qui s'élevait, en 2012, à 8,5 millions d'euros en AE et CP.

Les efforts que l'État mène en Polynésie française pour aider à une réelle émergence et autonomie de ces collectivités territoriales ne doivent pas masquer les lourds handicaps structurels auxquels elles font face.

De création récente, les communes polynésiennes ne bénéficient pas de la clause générale de compétence comme leurs homologues hexagonales. La loi organique du 27 février 2004 réserve la compétence de droit commun à la collectivité de la Polynésie française et n'attribue aux communes, par son article 43, que des compétences limitativement énumérées. Parmi ces compétences, faut-il encore distinguer les compétences propres des communes et celles qu'elles ne peuvent exercer que dans les conditions définies par la « législation » et la réglementation de la Polynésie française et sous réserve du transfert des moyens correspondants. Parmi les compétences communales « encadrées », aucune loi du pays ou règlement n'a été adopté par la Polynésie française pour permettre notamment aux communes d'intervenir en matière d'aide sociale et d'urbanisme qui sont pourtant des compétences de leurs homologues hexagonales.

Depuis 2012, les communes sont désormais en charge du traitement des déchets. Pour d'autres compétences communales, un échéancier a prévu une prise en charge différée de ces compétences selon le calendrier suivant :

- s'agissant de la distribution d'eau potable, au plus tard le 31 décembre 2015 ;
- pour l'assainissement, au plus tard le 31 décembre 2020.

D'ailleurs, le comité des finances locales a été chargé par la loi organique n° 2011-918 du 1<sup>er</sup> août 2011 « *du diagnostic et du suivi financiers [...] de la situation des communes qui ne peuvent pas se conformer* » à cet échéancier.

#### *b) Les difficultés rencontrées par les communes*

Outre leurs compétences resserrées, les communes polynésiennes connaissent donc un second frein à leur développement : une autonomie financière réduite. En effet, les communes polynésiennes ne bénéficient pas de recettes fiscales propres et une réflexion, engagée depuis plusieurs années, sur un transfert de fiscalité en faveur des communes ou la création d'impôts

communaux dont le taux serait fixé par le conseil municipal, n'a toujours pas abouti à des propositions opérationnelles.

Aussi, **les communes sont-elles largement dépendantes des financements de l'État et de la Polynésie française.** En moyenne, le fonds intercommunal de péréquation, d'un montant de 9 millions d'euros en 2012, représente 35 % des ressources budgétaires des communes.

Ce fonds, créé en 1971, a été reformé en 2010 lors de la refonte des instruments financiers de l'État en faveur des collectivités polynésiennes. Ce fonds est dorénavant alimenté par la dotation territoriale pour l'investissement des communes en Polynésie (DTIC) qui lui est versé directement et par une quote-part prélevée sur le budget de la Polynésie française.

#### **Le fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation (FIP)**

Le FIP était alimenté, jusqu'en 2010, inclus par un prélèvement sur les impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française et par le versement par l'État d'une contribution, dont le montant est indexé sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) et fixé par la loi de finances (9,034 millions d'euros en 2011 ; 9,036 millions d'euros en 2010, 2011 et 2012).

Le taux de prélèvement sur le budget de la Polynésie française, qui ne peut être inférieur à 15% selon la loi organique, est fixé par décret après avis de l'Assemblée et du gouvernement de la Polynésie française. Il est de 17% depuis 2006.

La quote-part de la Polynésie française au FIP était de 127,5 millions d'euros en 2009 et se réduit progressivement (119,6 millions d'euros en 2010, 105,4 millions d'euros en 2011) jusqu'à atteindre 101,4 millions d'euros en 2012.

La quote-part au titre d'un exercice est déterminée :

- provisoirement sur la base des recettes inscrites au budget primitif N de la collectivité ;
- définitivement sur celle du compte administratif et donne lieu à une régularisation en année N+2.

Le comité des finances locales (CFL) répartit principalement les ressources du fonds entre les communes et leurs groupements selon trois catégories :

- une dotation non affectée de fonctionnement (DNAF) ;
- une dotation non affectée d'investissement (DNAI) ;
- des dotations affectées à des opérations identifiées.

Les dotations non affectées, représentant au moins 70 % des ressources de l'année (hors crédits reportés), sont calculées par commune en fonction de leur population et de leurs charges (superficie, population scolaire, éloignement par rapport à Tahiti, dispersion sur plusieurs îles notamment).

A compter de l'année 2011 et suite à la réforme de la dotation globale de développement économique, le FIP reçoit en recettes une dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie française qui apparaissent dans une section distincte. Son montant est de 9 055 200 euros en 2011 et 2012. Conformément à l'article 168 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, cette dotation est affectée au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau, d'assainissement des eaux usées, d'adaptation ou d'atténuation face aux effets du changement climatique et des projets de constructions scolaires pré-élémentaires et élémentaires. Elle est perçue directement par le fonds intercommunal de péréquation.

*Source : ministère des outre-mer*

Or, le montant exact de la participation financière de la Polynésie française est l'objet, depuis 2010, d'interprétations divergentes de la part de l'État et de la Polynésie française qui ne calcule plus le montant de son versement au FIP sur la base de son budget primitif mais en prenant pour référence les recettes émises et perçues. Le tribunal administratif de Papeete, saisi à la demande des maires du comité des finances locales par le Haut-Commissaire et le président de la Polynésie française, a contredit cette interprétation en estimant que le budget primitif sert bien d'assiette provisoire au calcul du montant du versement, sous réserve éventuellement de régulation au regard des recettes figurant au compte administratif. Malgré cet avis, la Polynésie a maintenu sa position, provoquant en 2010 une baisse de son versement de 8 % et des difficultés de trésorerie pour le FIP puis de 9,5 % en 2011.

A cette divergence politique, sont ajoutées des difficultés budgétaires de la Polynésie française qui l'ont ainsi empêchée de verser la subvention exceptionnelle d'investissement qu'elle avait décidée en 2009 pour compenser la baisse de sa quote-part la même année. Ce choix a été de nouveau sans appel pour les communes puisque, malgré la création de la DTIC, aucun nouveau projet n'a pu être financé.

Enfin, la Polynésie française marque des retards dans le versement de sa quote-part puisque le président de la Polynésie française s'est engagé à verser d'ici la fin de l'année 2012, le reliquat dû au titre de l'année 2011 soit près de 22 millions d'euros, c'est-à-dire un cinquième de la somme qui aurait dû être versée au titre de l'année précédente.

Ces décisions ne sont pas sans conséquence sur les finances communales puisque le comité des finances locales a été contraint, en 2011, de diminuer de moitié les dotations non affectées en faveur de l'investissement pour maintenir à un niveau quasiment identique celles de fonctionnement. En 2012, face à la position persistante de la Polynésie française, le comité des finances locales a fait subir la baisse des ressources du FIP sur les dotations non affectées de fonctionnement (- 9,22 %).

S'agissant des aides directement versées par la Polynésie française aux communes, la situation n'est guère plus positive puisqu'en 2011, si plus de 52 millions d'euros étaient prévus en CP, seuls 11 millions ont été consommés, soit un taux de 21,31 %. Par comparaison, en 2010, le montant prévu était moindre, avec à peine 48 millions d'euros, mais près de 16 millions avaient été finalement utilisés.

Les difficultés budgétaires et de trésorerie de la Polynésie française se répercutent, par la voie du FIP, sur les finances communales. Cette situation budgétaire qui contamine l'ensemble des collectivités polynésiennes obère les perspectives d'investissement public, l'État se retrouvant ainsi le seul à pouvoir intervenir durablement. Cette situation apparaît particulièrement alarmante aux yeux de votre rapporteur.

*c) La lente montée en puissance de l'intercommunalité*

L'intercommunalité peut sembler être une **solution pour mutualiser les moyens communaux** et ainsi exercer les compétences au niveau local. Cependant, elle se résume souvent à des syndicats mixtes ; seuls deux communautés de communes existent actuellement mais deux autres sont en cours de création. Votre rapporteur note même avec satisfaction que l'Assemblée de la Polynésie française a adopté, le 6 juillet 2010, une loi du pays donnant la possibilité à la communauté de communes des Marquises d'intervenir dans deux domaines relevant des compétences obligatoires de la communauté de communes.

Nom	Fixation du périmètre par arrêté du représentant de l'Etat	Adoption des statuts	Communes membres	Population
Communauté des Marquises	27 mai 2010	20 septembre 2011	Fatu Hiva Hiva Oa Nuku Hiva Tahuata Ua Huka Ua Pou	8 632 habitants
Commaunté de Hava'i	14 septembre 2011	30 décembre 2011	Taputapuatea Tumaraa	8 335 habitants
Communauté de communes de Tahiti Sud	3 décembre 2010	En cours	-	-
Communauté de communes des îles Australes	-	En cours après que la transformation du syndicat intercommunal en communauté de communes a été actée le 24 juillet 2012	Raivavae Rimatara Rapa Rurutu Tubuai	6 310 habitants

Des incitations financières à la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existent à l'image de la « DGF bonifiée ». Toutefois, la configuration locale explique les **freins structurels à la construction intercommunale**. Outre la naissance récente des communes et donc la lente maturation des esprits à la construction intercommunale, la principale raison demeure la configuration archipélagique de la Polynésie française, la dispersion des îles et l'éloignement considérable entre elles rendant vains certains rapprochements.

Le Gouvernement relève ainsi, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, que « *l'absence de fiscalité obère le développement de structures*

*intercommunales plus intégrées, la création de SIVU et de SIVOM apparaissant actuellement plus adaptée à la situation et à la gestion mutualisée des compétences eau, déchets, assainissement ».*

L'intercommunalité ne peut donc être qu'une **solution partielle ou, à tout le moins, à long terme aux problèmes rencontrés par les communes polynésiennes**. Pour votre rapporteur, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, pas plus que le fait que, depuis 2004, aucune avancée n'ait été enregistrée sur la question des transferts de fiscalité de la Polynésie française vers les communes. Aussi, les élus municipaux ne peuvent pas toujours exercer les compétences qui sont confiées aux communes qu'ils dirigent, non par mauvaise volonté mais par manque de moyens, les plaçant ainsi dans une situation inextricable.

### **C. SAINT-BARTHÉLEMY**

#### **1. Un contentieux persistant sur la compensation réclamée par l'État**

La collectivité de Saint-Barthélemy continue de bénéficier d'une situation financière confortable. Si les dépenses de fonctionnement marquent une hausse, conséquence logique de la montée en puissance de l'exercice des compétences dévolues, la collectivité bénéficie toujours d'un niveau de recettes élevé résultant d'une large autonomie fiscale, d'un très haut niveau du fonds de roulement et d'une absence totale d'endettement.

Cependant, une difficulté persiste concernant le **calcul de la compensation du transfert des charges à la collectivité** prévu par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007. Le montant de la dotation globale de compensation, précisé chaque année en loi de finances, devait être établi sur la base des travaux d'une commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

L'État a considéré que pour Saint-Barthélemy, c'est l'État qui percevrait une recette de la part de la collectivité de Saint-Barthélemy car le « potentiel fiscal » transféré était supérieur aux charges qui lui étaient transférées parallèlement. Ce montant n'a été ni prélevé, ni même réclamé par le précédent gouvernement mais il n'en demeure pas moins qu'une dette de 28 millions d'euros s'est constitué au profit de l'État. Au regard de la trésorerie dont dispose la collectivité, le recouvrement brutal et en une seule fois de cette somme mettrait en péril la capacité de la collectivité d'honorer ses autres obligations.

A cet égard, votre rapporteur maintient sa position selon laquelle la somme réclamée pose, dans son principe, un problème de fond puisqu'elle restreint la libre administration de la collectivité qui se trouverait de fait contrainte, pour être en mesure de payer annuellement la DGC, d'appliquer un régime fiscal correspondant à celui que voulait l'État avant le transfert. De

surcroît, le montant annuel de la DGC réclamé à la collectivité excède le coût estimé des services de l'État dans l'île, ce qui revient à **demander aux habitants de la collectivité de subventionner la métropole.**

## **2. L'homologation des peines locales édictées : des retards préjudiciables**

L'accession au statut de collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy lui a permis de disposer de compétences normatives nouvelles dans des domaines limitativement énumérés par l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales : fiscalité, urbanisme, logement, habitation, transports, voirie, environnement, énergie, tourisme, etc.

La collectivité a mené un effort certain d'édiction de règles localement applicables pour exercer cette compétence normative. Elle a notamment institué, en 2007, un code de l'urbanisme et un code des contributions puis, en 2009, un code de l'environnement sans oublier, entre 2008 et 2010, un règlement territorial d'aide sociale et un code de l'environnement en cours d'élaboration depuis 2011.

Lors de l'exercice de sa compétence normative dans ces différents secteurs, la collectivité a prévu, comme l'y autorise les dispositions organiques, des sanctions en cas de violation de ces règles. Leur entrée en vigueur est cependant subordonnée à une procédure d'homologation par les autorités de la République. L'article LO 6214-5 rappelle, conformément à l'article 74 de la Constitution, que l'intervention dans le champ pénal, qui est une compétence de l'État, s'effectue alors sous le contrôle de l'État.

Aussi, est-il prévu par l'article LO 6251-3 du même code, que sous réserve de respecter la classification des délits et des contraventions et de ne pas excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements en vigueur, ces peines peuvent être homologuées. Dans ce cas, un décret est nécessaire, y compris pour les peines relevant du domaine de la loi. Ce décret d'approbation est ensuite ratifié par la loi, permettant ainsi l'entrée en vigueur de la peine. Contrairement aux mécanismes d'homologation applicables pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, le législateur ne peut donc intervenir que lorsque le décret a été préalablement adopté.

Or, comme l'a indiqué par une question orale dès 2010<sup>1</sup> et plus récemment à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer<sup>2</sup>, notre collègue Michel Magras, les délais d'approbation sont excessivement longs, malgré la précision des dispositions organiques sur les délais impartis au Gouvernement. Comme le relevait notre

---

<sup>1</sup> Question orale sans débat n° 1018S de M. Michel Magras (Saint-Barthélemy – UMP - JO Sénat du 16 septembre 2010 - page 2389

<sup>2</sup> Compte-rendu intégral de la séance du 26 septembre 2012 : <http://senat.fr/seances/s201209/s20120926/s20120926019.html#int3716>



collègue, en septembre 2012, la collectivité a « *voté le code de l'environnement en 2009, mais, depuis lors, les délais ne sont pas respectés et l'on nous demande régulièrement de délibérer de nouveau. À l'instant où je vous parle, nous disposons donc d'un code de l'environnement pour lequel il n'existe aucune sanction applicable* ».

Cette situation aboutit effectivement à ce que des règles édictées localement se trouvent dépourvues de toute sanction applicable, ôtant ainsi de sa force à la compétence normative dévolue à la collectivité.

Votre rapporteur partage donc le souhait de faciliter et d'accélérer l'examen et, sous réserve du respect des règles organiques, l'approbation de ces sanctions par le respect des délais impartis au Gouvernement. Il ne peut que rappeler la position de la commission des Lois, exprimée encore lors d'examen du projet de loi précité, à propos des homologations de peines édictées par les collectivités du Pacifique : accélérer l'homologation des peines pour éviter que pendant plusieurs années, les peines notamment d'emprisonnement ne puissent pas s'appliquer sur le territoire concerné à défaut de cette formalité.

#### ***D. SAINT-MARTIN***

##### **1. Les difficultés financières de la collectivité**

Sur le plan financier, la collectivité de Saint-Martin continue de connaître des difficultés budgétaires liées principalement à la question des recettes fiscales. Cette situation s'est traduite pour le budget primitif 2012 par une saisine de la chambre territoriale des comptes par le représentant de l'État. Le recouvrement des impositions locales n'est pas optimal et provoque ainsi une crise de trésorerie. Parallèlement, selon les informations transmises par le Gouvernement, « *la marge d'autofinancement courant a ainsi progressé très fortement pour atteindre 104,6 % en 2011* », dénotant ainsi « *une très forte rigidité des dépenses et l'absence de marges de manœuvre budgétaires* ».

Cette situation de détérioration continue des finances de la collectivité de Saint-Martin a plaidé pour la constitution d'une mission chargée de réaliser un diagnostic budgétaire et financier partagé visant à aboutir à un **scénario de redressement de la situation budgétaire et financière de la collectivité**. En février 2012, une mission commune entre les services du ministère chargé de l'outre-mer et l'agence française de développement (AFD) a proposé la mise en œuvre d'un plan de redressement de la collectivité qui pourrait se traduire par un protocole financier liant les services de l'État et la collectivité.

Ce protocole financier prévoit la délivrance d'un prêt de restructuration de l'ordre de 15 millions d'euros, l'octroi d'une avance de trésorerie d'un montant de 18 millions d'euros remboursable progressivement sur une période 6 ans. Un autre volet envisage de remanier la structure de la

fiscalité dévolue à la collectivité et d'en augmenter, selon l'intention du Gouvernement, fortement le rendement.

Pour votre rapporteur, cette situation résulte surtout de **difficultés structurelles de la collectivité**. Notre collègue Louis-Constant Fleming, sénateur de Saint-Martin, évoque même, dans sa contribution écrite, une « *impréparation qui a accompagné le changement statutaire* ». En effet, le transfert de la compétence fiscale n'a pas été très aisé et a même nécessité l'intervention du Parlement pour assurer le respect de l'esprit de l'évolution statutaire.

La loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010 a ainsi précisé que la collectivité de Saint-Martin pouvait imposer les revenus de source locale des personnes dont le domicile fiscal est, en raison de l'application de la condition de résidence de cinq ans, établi dans un département de métropole ou d'outre-mer, contrariant ainsi l'interprétation retenue par le Conseil d'État dans son avis de décembre 2007.

En outre, lors de l'examen de cette proposition de loi organique, votre commission a explicitement prévu que les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts et taxes sont assurées par des agents de l'État, renvoyant à une convention le soin de définir les modalités de leur intervention et leur rétribution.

Cependant, notre collègue Louis-Constant Fleming a fait part à votre rapporteur de problèmes récurrents qui contribuent à ne pas rendre viable la situation institutionnelle de Saint-Martin. Il en est ainsi de la **suppression de la garantie de versement des « douzièmes provisoires » par l'État** qui assurerait pourtant une trésorerie régulière à la collectivité sur le modèle des collectivités hexagonales.

S'y ajoute une difficulté tenant à un transfert des charges résultant du transfert à la collectivité des compétences communales concomitamment à une **perte des recettes de l'octroi de mer**. En effet, l'article LO 6314-1 du code général des collectivités territoriales énonce que « *la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes* ». Or, la collectivité de Saint-Martin ne bénéficie plus de la recette tirée de l'octroi de mer, près de 14 millions d'euros, qui est pour les communes des départements d'outre-mer qui la perçoivent une recette importante.

Enfin, le **recensement des contribuables locaux** est **inexistant** comme le soulignait lors de son audition M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, selon lequel « *on a trouvé les moyens de faire une décentralisation avec autonomie fiscale sans connaître les contribuables* ».

Au-delà des efforts financiers ponctuels de l'État par des subventions d'équilibre, votre rapporteur partage donc le constat du ministre des outre-mer selon lequel la collectivité a **besoin d'ingénierie et d'expertise pour exercer sa compétence fiscale** et que l'État a un rôle à jouer pour lui apporter un soutien technique en ce domaine.

## 2. La coopération transfrontalière : une lueur d'espoir

A la différence de son homologue de Saint-Barthélemy, la collectivité de Saint-Martin est en proie à des difficultés plus importantes qui tiennent notamment à l'existence sur la même île, d'une superficie de 93 kilomètres carrés, de part et d'autre d'une frontière terrestre, certes largement théorique, d'une partie française et d'une partie néerlandaise.

Cette partition de l'île pose la question de la coopération des autorités locales entre elles pour résoudre des difficultés qui concernent les deux parties et pour les décisions dont les effets rejaillissent sur les deux parties de l'île. Comme le relevait lors de son audition, M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane, la nécessité d'un développement commun de l'île est désormais partagée par l'ensemble des autorités locales mais les efforts doivent être poursuivis sur la relation transfrontalière. La situation n'est pas facilitée par la **différence de régime juridique des parties de l'île** au regard du droit européen : si la partie néerlandaise est un pays et territoire d'outre-mer (PTOM), la partie française est restée, contrairement à Saint-Barthélemy, une région ultrapériphérique (RUP).

Votre rapporteur note cependant plusieurs avancées prometteuses sur l'intensification des relations de part et d'autre de la frontière.

Ainsi, s'agissant de la **régulation des flux migratoires**, depuis le début de l'année 2012, des contrôles communs ont été réalisés à l'aéroport international de Juliana et trois réunions de travail ont permis aux services préfectoraux et de police aux frontières d'échanger avec les services néerlandais de l'immigration. Cette coopération est d'autant plus souhaitable que le nombre de clandestins est évalué entre 5 000 et 8 000 personnes du côté français pour une population de 40 000 personnes et de 15 000 à 20 000 sur une population néerlandaise de plus de 50 000 habitants. La frontière théorique entre les deux parties pose un défi commun aux deux parties de l'île, l'entrée d'un côté de l'île, notamment par l'aéroport international, rendant possible le passage dans l'autre partie. Or, malgré le traité franco-néerlandais du 17 mai 1994 prévoyant des contrôles communs, des divergences d'interprétation des deux parties à l'accord faisaient obstacle à la tenue d'ateliers de travail communs. A la suite d'une réunion de coopération, le 2 décembre 2011, une lettre d'intention a été signée entre le préfet de Saint-Martin, le président de la collectivité et le Premier ministre de Sint Marteen, permettant une **reprise de la coopération et des contrôles communs**.

A ce titre, l'évolution statutaire de Sint Marteen, devenu en 2010 un « pays » au sein du Royaume des Pays-Bas, lui a donné une plus grande autonomie, ce qui s'est traduit par de nouveaux interlocuteurs, plus proches, pour les autorités françaises. Ce facteur a indéniablement facilité les discussions en matière de coopération dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine.

Dans les prochaines années, d'autres sujets d'intérêt commun devraient également nécessiter l'approfondissement de la coopération entre autorités locales. Il en est ainsi de la **délimitation de la frontière maritime franco-néerlandaise**, jamais fixée depuis le partage de l'île par le traité de Concordia en 1648, cette situation aboutissant à l'absence de contrôle par les autorités des deux pays sur le secteur d'Oyster Pond.

De même, la volonté de coopérer en matière policière a abouti à la signature, le 7 octobre 2010, de l'**accord de coopération policière** qui institue un droit de poursuite au-delà de la frontière. Toutefois, cet accord est toujours en attente de ratification par les deux pays. Ce retard est dû à des modifications demandées postérieurement à la signature par les Pays-Bas pour des stipulations de l'accord que les autorités néerlandaises jugeaient imprécises mais, au terme d'un dialogue avec les autorités françaises, ces difficultés semblent levées et ne devraient plus faire obstacle à la ratification, que votre rapporteur espère prochaine, de l'accord par les deux États. En revanche, la France a ratifié, le 12 octobre 2010, l'**accord de coopération douanière** signé en janvier 2002 et ratifié, la même année, par les Pays-Bas. Enfin, **deux projets de conventions en matière judiciaire** pour l'entraide et l'extradition simplifiée ont été adressés aux autorités néerlandaises sans encore de réaction de leur part.

Pour votre rapporteur, l'avancée la plus significative reste la création, le 15 février 2012, d'une **instance de dialogue régulier** pour offrir un cadre formel aux échanges entre les autorités françaises et néerlandaises sur les sujets d'intérêt commun et ainsi dresser un bilan des négociations et de l'application des accords de coopération. Ce souhait de longue date des autorités françaises a pu être satisfait au terme d'une période de réticences de la part des autorités néerlandaises, essentiellement pour des questions liées à la répartition des compétences entre le niveau local et central aux Pays-Bas.

#### ***E. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON***

Faiblement peuplée avec moins de 7 000 habitants, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon pâtit de son enclavement, les vols vers l'Hexagone nécessitant un passage par Montréal<sup>1</sup>. En outre, son économie longtemps dépendante de la pêche doit s'engager aujourd'hui dans une reconversion nécessaire après la déliquescence de la filière halieutique.

A la suite du redressement financier qu'elle a connu entre 2007 et 2009 pour remédier à une situation financière dégradée, la situation budgétaire de la collectivité confirme, malgré des craintes en 2011, sa sortie des difficultés. Selon l'appréciation formulée par le Gouvernement dans sa réponse au questionnaire budgétaire, « *la collectivité ne retombe pas dans une situation financière détériorée qu'elle a déjà connue par le passé* ».

---

<sup>1</sup> N'étant qu'à une distance géographique de 4 750 km de l'hexagone, le temps de trajet est cependant d'environ 11 heures, soit plus que les Antilles françaises qui sont pourtant géographiquement plus lointaines.

## 1. Une réflexion institutionnelle en cours de cheminement

Sur le plan institutionnel, des évolutions restent cependant souhaitables. Les lois organique et ordinaire du 21 février 2007 ont apporté des modifications marginales au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, tel qu'il résultait de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985. A la suite de leur déplacement dans l'archipel, vos rapporteurs, MM. Bernard Frimat et Christian Cointat, se faisaient l'écho des interrogations des élus locaux : « *le statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution est-il véritablement adapté ? Faut-il maintenir une organisation institutionnelle distinguant deux communes et un conseil territorial, pour un territoire peu peuplé ?* »<sup>1</sup>.

Pour votre rapporteur, la réflexion doit se poursuivre avec, à l'esprit, l'idée que, malgré le faible peuplement de la collectivité, les deux îles connaissent deux situations différentes, si ce n'est potentiellement opposées. Vos rapporteurs proposaient en 2011 « *un schéma faisant du conseil territorial un organe intercommunal, émanant de ces deux communes* », à l'instar des relations entre les assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ou encore les conseils d'arrondissement et l'organe délibérant de la commune à Paris, Lyon et Marseille.

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le Gouvernement marque sa préférence pour le modèle calédonien plutôt que pour une institution unique comme à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, et ce, pour éviter un déséquilibre en termes de représentation politique entre les deux îles qui résulterait du poids démographique de Saint-Pierre. Votre rapporteur approuve cette position, conforme à la proposition de notre commission, et invite à poursuivre la réflexion s'agissant des propositions qu'il avait formulées avec notre ancien collègue, M. Bernard Frimat, en faveur d'une **meilleure répartition des compétences fiscales et normatives** entre les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## 2. La nécessaire reconversion économique de l'archipel

L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon se caractérise par un poids important du secteur tertiaire notamment du secteur non marchand. En revanche, le secteur primaire est désormais minime avec seulement 1 % de la création de valeur ajoutée, ceci s'expliquant par le **déclin continu de la filière halieutique**. Ainsi, entre fin 2009 et 2011, le nombre d'entreprises de transformation des produits de la pêche est passé de quatre à deux. Véritable choc pour la structure économique de l'île, l'usine *SPM Seafoods International*, qui transformait la totalité des prises allouées à la pêche industrielle et une partie des prises de la pêche artisanale, a été placée en

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage - 15 février 2011

liquidation judiciaire en mai 2011, et ce, malgré l'effort financier de l'État de 36 millions d'euros en sa faveur depuis 1992.

Cet exemple illustre la nécessité, désormais partagée par les acteurs locaux et l'État, de diversifier l'activité économique de l'île. Des pistes dans le domaine aquacole sont initiées depuis quelques années, avec le soutien des pouvoirs publics<sup>1</sup>, pour un succès en demi-teinte.

Votre rapporteur ne peut que réitérer son souhait d'une **vision de long terme de la part de l'État pour déterminer la politique économique de l'île**. A cet égard, il salue comme un signe particulièrement encourageant la décision de l'État de conditionner son soutien, dans le secteur de la pêche, à la constitution d'un pôle d'investisseurs et à l'élaboration d'un projet économiquement viable. A la suite de plusieurs missions d'expertise en 2011 et 2012, le constat a été dressé que la gouvernance entre les entités de Miquelon et de Saint-Pierre devait changer et que la taille des outils de traitement devait être adaptée aux volumes actuels de pêche. En juin 2012, une convention signée entre le représentant de l'État et l'exécutif local subordonne ainsi l'aide financière de l'État à la mise en place des recommandations des experts.

### **3. Une coopération régionale à renforcer**

Saint-Pierre-et-Miquelon se situe aux portes du Canada, faisant de la coopération avec cet État voisin un enjeu déterminant pour son avenir économique. Pourtant, la coopération régionale n'est pas aussi intense que la proximité géographique pourrait le laisser penser.

En 2011, votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat relevaient que cette situation était due à la **dichotomie entre le représentant de l'État et l'exécutif de la collectivité territoriale**, provoquant une omniprésence de l'État alors même que le développement économique est une compétence relevant de la collectivité. Les préconisations alors formulées par votre commission étaient de faciliter la coopération de la collectivité avec les provinces canadiennes voisines qui ont, du fait du fédéralisme canadien, des compétences étendues et de créer un guichet unique pour favoriser l'information et l'installation des entrepreneurs.

Une **commission mixte de coopération régionale** se réunit, lors de chaque automne, en application de l'accord franco-canadien du 2 décembre 1994 relatif au développement de la coopération régionale entre les provinces atlantiques canadiennes (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse, Ile du Prince Edouard, Terre-Neuve-et-Labrador) et Saint-Pierre-et-Miquelon.

---

<sup>1</sup> Le contrat de développement prévoit un financement de 3,6 millions d'euros, assumé financièrement à parité entre l'État et la collectivité en faveur de la filière aquacole pour la période 2007-2013, le versement effectif ayant même finalement été prévu sur une période de quatre ans au lieu de cinq. En complément, l'État a versé à la société d'aquaculture « Exploitation de coquilles » de 2008 à 2010 une aide de 300 000 euros par an puis une aide de 650 000 euros pour soutenir ses investissements et sa recherche et développement.

Lors de leur déplacement en 2010 à Saint-Pierre-et-Miquelon, M. Jean-Régis Borius, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, avait indiqué à notre ancien collègue Bernard Frimat et à votre rapporteur que l'État et la collectivité d'outre-mer conduisaient des réunions de coopération parallèles. Votre rapporteur note avec satisfaction, selon les informations indiquées par le délégué général à l'outre-mer lors de son audition, que la réunion en octobre 2012 de la commission mixte comprenait, sous la présidence du préfet, des élus locaux, mettant ainsi fin à une dualité incompréhensible pour les autorités canadiennes.

Dans le droit fil des préconisations formulées par votre commission dans le rapport d'information de février 2011, votre rapporteur renouvelle le souhait que *« la France veille à la prise en compte des intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le cadre des négociations, afin d'éviter que l'archipel ne fasse une nouvelle fois figure de sacrifié sur l'autel des échanges internationaux »*, notamment en donnant mandat à la Commission européenne d'inclure Saint-Pierre-et-Miquelon dans cette négociation.

Enfin, même si le renforcement de la coopération régionale relève des attributions de l'ambassadeur de France au Canada, il est néanmoins troublant que la collectivité n'entre dans le champ de compétence d'**aucun ambassadeur délégué à la coopération régionale**. Il serait donc utile d'étendre la compétence de l'ambassadeur délégué à la coopération régionale en charge de l'océan atlantique, et ce d'autant plus qu'il doit se préoccuper des relations que les départements d'outre-mer souhaitent avoir avec le Québec. Il serait étonnant que Saint-Pierre-et-Miquelon, proche voisin du Canada, ne soit pas concerné par cette coopération.

#### ***F. LES ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA***

Les îles Wallis-et-Futuna constituent un « archipel » de trois îles avec Wallis distante de près de 250 kilomètres des îles Futuna et Alofi. Rattachées à la France, depuis le traité de protectorat signé par la reine Amalia de Wallis en 1887 puis par ses homologues de Futuna l'année suivante, les îles Wallis-et-Futuna sont partie intégrante du territoire français.

Peuplées par 12 500 personnes, les îles Wallis-et-Futuna souffrent d'un isolement géographique important qui les rend partiellement dépendantes du territoire français le plus proche, la Nouvelle-Calédonie. D'ailleurs, depuis 1989, la communauté wallisienne est numériquement plus importante en Nouvelle-Calédonie que dans l'archipel lui-même. Depuis 2003, les îles Wallis-et-Futuna ont perdu, du fait essentiellement de l'émigration, 10 % de leur population.

## 1. Une évolution institutionnelle à anticiper

A la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Wallis-et-Futuna constitue une collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution. A ce titre, une loi organique devrait fixer, après avis de l'assemblée délibérante, son statut pour tenir compte de ses intérêts propres au sein de la République.

Or, les îles Wallis-et-Futuna restent régies par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 lui conférant le statut de territoire d'outre-mer au terme d'un référendum local ayant marqué l'**attachement de la population pour le maintien au sein de la France**. Au regard de l'histoire de ce territoire, la loi de 1961 présente donc une valeur symbolique forte, tout à la fois marque de l'appartenance à la communauté nationale et base d'un **consensus sur les institutions locales**.

Au terme de ce statut, l'administrateur supérieur, préfet, représentant de l'État, est chargé des missions de souveraineté. De manière plus inédite, il est également le chef du territoire. A ce titre, il préside le conseil territorial réunissant les chefs traditionnels des trois royaumes qui ont rang de vice-président et trois autres membres désignés par l'administrateur supérieur. Le conseil territorial examine les projets de délibération qui sont soumis à l'assemblée territoriale, instance délibérative de la collectivité comprenant vingt-un membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Le territoire est divisé en trois circonscriptions, l'une à Wallis pour le royaume d'Uvéa et les deux autres à Futuna pour les royaumes d'Alo et de Sigave. Le conseil de circonscription, élu selon les règles coutumières, statue sur les projets présentés par le chef de circonscription, délégué du préfet. La configuration institutionnelle de la circonscription reproduit donc en partie le modèle en vigueur à l'échelle du territoire.

Parallèlement, les trois royaumes disposent d'un monarque, non désigné par voie héréditaire mais élu par les familles aristocratiques, qui désigne son Premier ministre et ses ministres. Chaque roi nomme les chefs de district qui dirigent à leur tour les chefs de village.

La forte adhésion au statut actuel ne doit pas masquer les **tensions** qui peuvent exister sur place quant à la question institutionnelle. Preuve en est la grave crise politique qui a éclaté en 2005 à l'occasion de la condamnation judiciaire pour homicide du petit-fils du roi d'Uvea (royaume de Wallis) qui, pour échapper à la justice, se réfugie au palais royal, provoquant de fortes dissensions au sein des familles aristocratiques tiraillées entre le devoir de solidarité familiale et le respect des règles républicaines. Après une tentative de destitution du roi menée par l'administrateur supérieur, un médiateur envoyé par le Gouvernement de la République a opté pour son maintien.

Un autre témoignage récent des jeux politiques locaux est la désignation par le roi de Wallis, le Lavelua, de son nouveau Premier ministre,



le Kalae Kivalu, le 12 octobre 2011 à la suite de la démission du prédécesseur. Cette démission visait en réalité à échapper à une tentative de destitution menée par un groupe de notables et de personnalités rénovatrices, partisans du processus de réconciliation entre les loyalistes et les rénovateurs.

Pour votre rapporteur, cette situation institutionnelle n'est pas pleinement satisfaisante et n'est d'ailleurs pas le gage d'une stabilité absolue. **Son inconstitutionnalité constitue une fragilité qui pourrait être mise en évidence à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité.** En effet, cette collectivité ne connaît ni les garanties accordées par l'article 74 de la Constitution comme son statut de collectivité d'outre-mer l'exigerait, ni les principes de la décentralisation prévues par l'article 72 de la Constitution puisque la fonction exécutive du territoire est exercée par le représentant de l'État.

Votre rapporteur appelle donc de ses vœux une **réflexion sur l'avenir institutionnel des îles Wallis-et-Futuna**, permettant dès à présent d'entamer un travail avec les autorités coutumières sur le statut adéquat pour Wallis-et-Futuna afin de concilier spécificités locales et principes républicains et ce, avant que les autorités de la République ne soient contraintes de réformer ce statut sous le sceau de l'urgence. Du reste, le Gouvernement indique, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, que *« les autorités coutumières, soucieuses de leurs prérogatives, sont plutôt favorables dans l'immédiat à une concertation pour établir le bilan de l'application de l'actuel statut de 1961 et définir les modalités d'exercice de toutes les compétences »*. Il convient en effet d'ouvrir le plus vite possible le dialogue pour se donner le temps d'engager et de mener à son terme une concertation fructueuse et ouverte pour trouver les solutions satisfaisantes pour toutes les parties.

## **2. Une situation économique à soutenir**

L'effort financier de l'État s'avère indispensable au regard de la structure économique particulière des îles Wallis-et-Futuna. Cette collectivité souffre de plusieurs **handicaps économiques structurels** avec seulement 53,41 % des personnes en âge de travailler qui possèdent un emploi et la problématique de la vie chère qui a donné lieu à des mouvements sociaux et a abouti à la signature d'un accord pour une structure de contrôle et de suivi des prix.

L'économie locale repose largement sur le **secteur non marchand**, qui représente à lui seul 75 % de la valeur ajoutée totale, signe du poids important de la tradition et de l'administration dans l'économie wallisienne. La commande publique est donc vitale pour les entreprises locales. Sans surprise, plus de 70 % de l'emploi salarié déclaré provient de la fonction publique et semi-publique. L'économie wallisienne repose plus que la moyenne sur l'autoconsommation des ménages, évaluée à 26 % de la dépense totale des ménages, et sur les importations, même si les exportations notamment de produits de la mer progressent.

Un contrat de développement est signé entre l'État et la collectivité des îles Wallis-et-Futuna. Celui pour la période 2007-2011 a été signé le 20 février 2007 pour un montant de la part de l'État de 41,86 millions d'euros. Au regard des handicaps structurels des îles, les objectifs prioritaires du contrat étaient le désenclavement du territoire par la mise à niveau des équipements structurants et l'amélioration des conditions de vie et d'insertion professionnelle des populations.

A titre d'exemple, les crédits du contrat de développement ont permis de rendre opérationnelle, depuis 2009, la nouvelle piste de l'aérodrome Futuna Pointe-Vélé. En revanche, en l'absence de la libération d'emprises foncières, les évacuations sanitaires de nuit et l'atterrissage d'appareils de type ATR42 ne sont toujours pas possibles. La convention Etat – Wallis-et-Futuna pour la période 2012-2016, signée le 16 mars 2012, s'attachera à la réalisation des opérations nécessaires pour remédier à la situation. Il est plus que temps de trancher cette question car c'est la sécurité et le développement économique de tous qui sont en cause.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, au 31 décembre 2011, date de fin du précédent contrat de développement, le montant des crédits engagés représentait un taux d'engagement de 86 %, soit 35,9 millions d'euros, ce qui, sans être totalement satisfaisant, reste positif.

Reste qu'il est encore surprenant de constater que les **dégâts provoqués par le passage du cyclone Tomas en mars 2010 à Futuna** n'ont pas été totalement réparés ; il en est ainsi de la seule route qui permet de circuler le long du littoral de l'île et qui n'est pas encore entièrement praticable.

### ***G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES***

Les terres australes et antarctiques françaises constituent, en application de l'article 72 de la Constitution, une collectivité à statut particulier dont le régime est fixé par la loi du 6 août 1955. En l'absence de population permanente, cette collectivité dont le territoire s'étend sur près de 7 829 kilomètres carrés est directement administré par l'État, représenté par un préfet, administrateur supérieur. Ce territoire assure à la France environ 2,35 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), soit près de 23 % de la surface totale des eaux sous juridiction française.

Les TAAF comptent cinq districts, circonscriptions déconcentrées dirigées par un chef de district désigné par l'administrateur supérieur : Crozet, Kerguelen, Amsterdam et Saint-Paul, Terre-Adélie et, depuis 2005, les îles Éparses<sup>1</sup> détachées du préfet de La Réunion.

---

<sup>1</sup> Les îles Éparses comprennent les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas de India et Juan de Nova.

## **1. Une vocation de préservation de l'environnement et de recherche scientifique à maintenir**

L'essentiel du territoire des TAAF fait l'objet d'une **protection environnementale particulière**. Depuis 2006, une réserve naturelle nationale couvre ainsi la quasi-totalité des îles subantarctiques et de leurs aires marines. La Terre-Adélie, régie comme le reste du continent antarctique par le protocole au traité sur l'Antarctique du 4 octobre 1991, est protégée au titre des engagements internationaux de la France. Enfin, la création, en mars 2012, d'un parc naturel marin des Glorieuses adjacent à celui de Mayotte et s'ajoutant à la réserve naturelle de quatre îles Éparses confirme l'attachement de la France à assurer la protection de cet environnement inestimable. En application de ces règles, l'accès et les activités sur ces territoires sont restreints et effectués sous le contrôle de l'administration des TAAF.

Sur le plan de la recherche, cinq stations accueillent une moyenne annuelle de 225 scientifiques français ou étrangers sous la direction de l'institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV). Fait notable, la localisation de ces stations entre le 37<sup>ème</sup> parallèle sud, pour la plus septentrionale, et le 75<sup>ème</sup> parallèle sud, pour la station franco-italienne Concordia à l'intérieur du continent antarctique, place la France dans une position inédite pour mener des recherches sur le changement climatique. La vocation scientifique des TAAF a été confortée avec l'intégration des îles Éparses permettant des comparaisons entre les îles subantarctiques et ces îles situées au 13<sup>ème</sup> parallèle sud, soit un gradient d'études qui recouvre près de 80 % de l'hémisphère sud.

Votre rapporteur ne peut que souhaiter le prolongement de ces actions en matière de recherche et d'environnement qui sont, à défaut d'activité économique sur place à l'exception de la pêche, la raison d'être des TAAF. Il réitère l'idée selon laquelle en dépit de sa position géographique éloignée, l'atoll de Clipperton pourrait utilement entrer dans ce cadre de recherches sur l'histoire de notre planète et la protection de sa biodiversité.

## **2. Une présence française à pérenniser**

La présence française dans ces territoires, souvent difficiles d'accès, est indispensable pour **affirmer la souveraineté française**.

Si, pour les îles Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam, la souveraineté française n'est pas formellement contestée, des revendications territoriales ont pu exister de la part de l'île Maurice sur Tromelin et pourraient se manifester pour certaines des autres îles Éparses. Il importe donc de défendre les intérêts français, et ce, d'autant plus que la découverte de ressources naturelles pourrait susciter des revendications de circonstances. Sur ce point, la convention de gestion signée le 6 juin 2010 entre l'île Maurice et

la France<sup>1</sup> pour une gestion conjointe des ressources de l'île Tromelin dans l'intérêt de la zone, sans se prononcer formellement sur la souveraineté dont il ne fait nul doute pour votre rapporteur qu'elle revient à la France, est une piste intéressante de règlement des différends territoriaux.

La Terre-Adélie répond, quant à elle, à un régime particulier puisque le traité de Washington, en vigueur depuis 1961 et reconduit en 1991 pour cinquante ans par le protocole signé à Madrid, réserve exclusivement le continent Antarctique à un usage scientifique tout en gelant, à cette date, les revendications de souveraineté des États possessionnés au rang desquels figure la France.

L'exercice des missions de souveraineté incombe, en application de l'article 2 de la loi du 6 août 1955, à l'administrateur supérieur, représentant de l'État et chef du territoire, qui doit, pour ce faire, disposer des moyens humains et financiers nécessaires. Le retrait de plusieurs agents notamment de Météo France, du fait de l'informatisation des stations de mesure, réduit la présence humaine sur certaines îles. Or, dans les îles Éparses notamment, l'absence d'implantation humaine ou de visites régulières peut susciter des convoitises sur les ressources naturelles ou favoriser l'implantation d'activités illégales ou de bases arrière pour des trafics ou des actes de piraterie. Si, lors de son audition par votre rapporteur, M. Pascal Bolot, préfet, administrateur supérieur des TAAF, a indiqué que les actes de piraterie avaient cessé depuis six mois dans la zone, la vigilance doit rester de mise.

Dans ce contexte, il semble indispensable que **les forces armées continuent d'assurer la présence française sur les îles relevant des TAAF, ce qui constitue une de ses missions fondamentales.** Selon les informations transmises par le Gouvernement, les îles Glorieuses, Europa et Juan de Nova comptent actuellement des détachements de l'armée de Terre placés sous la direction d'un gendarme tandis que l'île Tromelin est gardée par un seul gendarme et que l'île Bassas de India, recouverte à marée haute, ne compte aucun militaire.

Cette présence est facilitée par le fait que les militaires sont mis à disposition auprès de l'administration des TAAF qui ne supportent ainsi que les « charges d'accompagnement » de ces militaires (logement, transport, etc.) et non leur rémunération. Cette solution résulte d'un arbitrage en 1982 de M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre. Compte-tenu de l'enjeu vital pour les intérêts français, votre commission est attachée à son maintien, et ce, d'autant plus que les missions de souveraineté incombent bien à l'État et non à une collectivité même *sui generis*. Il serait également utile qu'une présence militaire soit régulièrement assurée à Clipperton dont les ressources naturelles, particulièrement riches, sont malheureusement pillées et polluées.

---

<sup>1</sup> Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants (ensemble deux annexes et trois conventions d'application), signé à Port-Louis le 7 juin 2010 : <http://www.senat.fr/leg/pj111-299-conv.pdf>

### 3. Un effort budgétaire à garantir

L'effort financier de l'État et son opérateur, l'IPEV, en faveur des TAAF s'élèvent en 2012 à près 32 millions d'euros.

Votre rapporteur a pu constater que l'administration des TAAF s'attachait à contenir les coûts financiers. Comme a pu l'indiquer, M. Pascal Bolot, administrateur supérieur des TAAF, à votre rapporteur, le souci d'optimiser les moyens de son administration l'a conduit à faire cumuler par certains cadres deux fonctions<sup>1</sup>.

Ces efforts de gestion ne doivent pas écarter une réflexion sur les ressources financières pour les TAAF alors que la fin du « pavillon Kerguelen »<sup>2</sup> en 2005 a représenté en 2011 une perte de recettes de l'ordre de 930 000 euros pour l'administration des TAAF.

Lors de son audition, M. Pascal Bolot a évoqué des **pistes de financement complémentaire** grâce aux fonds européens, liés au statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) des TAAF, un partenariat avec l'agence spatiale européenne dans le cadre du projet Galileo pour sa base aux îles Kerguelen et, éventuellement, les recettes fiscales qui pourraient être tirées des recherches pétrolières autour de l'île Juan de Nova.

La fin, en 2014, du remboursement de l'emprunt, à un taux particulièrement élevé, qui a permis d'acquérir le bateau océanographique et de ravitaillement, le Marion Dufresne II, devrait également soulager les finances des TAAF. Il ne faut toutefois pas perdre de vue les investissements qui resteront nécessaires pour assurer les liaisons maritimes desservant les différents districts des TAAF.

La question centrale n'en demeure pas moins la capacité de l'administration des TAAF à assurer les missions qui lui sont confiées par la loi. Or, comme le relevait en 2005 la Cour des comptes, « *les recettes propres qui ne représentaient que 46,7 % des ressources de fonctionnement des TAAF en 1994 ont ainsi représenté 78,8 % des recettes de fonctionnement en 2004* » concluant que « *l'évolution de la plupart des recettes qui permettent désormais au Territoire de se financer est imprévisible et leur pérennité est incertaine* »<sup>3</sup>.

De manière générale, il convient de veiller à **assurer aux TAAF des ressources stables**. Certaines recettes, exceptionnelles par nature, comme la saisie de bateaux pêchant illégalement dans les eaux sous juridiction française, ne doivent pas être regardées comme suffisantes pour financer des dépenses

---

<sup>1</sup> *Le secrétaire général assure ainsi les fonctions de chef du district des îles Éparses à titre expérimental et le directeur de cabinet exerce les attributions de directeur des ressources humaines.*

<sup>2</sup> *Du fait de la création du registre international français (RIF) par la loi n° 2005-412 du 3 mai, son article 34 supprime, en conséquence, la possibilité pour les navires de commerce d'être immatriculés auprès du registre de Kerguelen à partir de mai 2007.*

<sup>3</sup> *Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2005, p. 452*

pérennes. Au demeurant, rappelons que l'article 6 de la loi du 6 août 1955 fait obligation à l'État de prévoir, dans son budget, les « *crédits nécessaires à l'installation, à l'entretien et au fonctionnement des établissements permanents des Terres australes et antarctiques françaises* ».

Aussi, les recettes ne peuvent plus raisonnablement être baissées, comme, dans le passé, avec la **disparition du « pavillon Kerguelen »** dont votre rapporteur déplore d'ailleurs depuis 2010 l'absence de compensation.

\*

\*       \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *Outre-mer* dans le projet de loi de finances pour 2013.**

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

#### Ministère des affaires étrangères et Ministère des outre-mer

- **M. Fred CONSTANT**, ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane
- **M. Philippe LEYSSENE**, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour l'océan Indien
- **M. Hadelin DE LA TOUR DU PIN**, secrétaire permanent pour le Pacifique ; ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la communauté du Pacifique

#### Ministère des outre-mer

- **M. Vincent BOUVIER**, préfet, délégué général à l'outre-mer
- **M. Etienne DESPLANQUES**, directeur de cabinet du délégué général à l'outre-mer
- **Mme Catherine SALMON**, adjointe au chef du service des affaires juridiques et institutionnelles

#### Cour des Comptes

- **M. Gérard GANSER**, président de section, conseiller-maître
- **M. Géraud GUIBERT**, conseiller-maître

#### Collectivités territoriales

- **M. Paul NEAOUTYINE**, président de la province Nord de Nouvelle-Calédonie

*Contribution écrite* de **M. Louis-Constant FLEMING**, sénateur de Saint-Martin