

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## 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 2014, 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* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *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 Hyest, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 19) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. UN EFFORT FINANCIER SOUTENU EN FAVEUR DES OUTRE-MER.....	8
A. UN EFFORT BUDGETAIRE EN AUGMENTATION.....	8
1. Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer.....	8
2. Une forte progression des crédits en faveur des outre-mer depuis 2008.....	12
B. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER .....	13
II. LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE- MER ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	15
A. DES CONDITIONS DE DÉTENTION ALARMANTES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	15
B. UN EFFORT DE RÉPARTITION ÉQUITABLE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES .....	18
C. L'INSERTION DES DÉTENUS NÉCESSITANT UNE ACTION CONJOINTE DES AUTORITÉS LOCALES ET NATIONALES .....	20
III. UN PANORAMA DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE- CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTRACTIQUES FRANÇAISES .....	21
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....	21
1. Un transfert de compétences non régaliennes bientôt achevé.....	22
a) L'achèvement du transfert de compétences obligatoirement transférées.....	22
b) La création d'autorités administratives indépendantes.....	25
2. Une politique de rééquilibrage à poursuivre.....	26
a) La clé de répartition budgétaire.....	26
b) Le rééquilibrage par la formation.....	28
3. La question de « l'après-Nouméa » .....	29
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	30
1. Une stabilité retrouvée à la suite de la réforme électorale .....	30
a) Le nouveau régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française.....	31
b) La rationalisation du fonctionnement des institutions polynésiennes .....	32
2. Un soutien financier récurrent de l'État face à un déclin économique .....	34

---

3. <i>Des communes polynésiennes toujours en retrait</i> .....	35
a) <i>Une adaptation de la réforme du mode de scrutin appliquée aux communes polynésiennes</i> .....	35
b) <i>La persistance des difficultés financières pour les communes polynésiennes</i> .....	36
<b>C. SAINT-BARTHÉLEMY</b> .....	38
1. <i>Une stabilité institutionnelle constante</i> .....	38
2. <i>Un litige financier persistant entre l'État et la collectivité</i> .....	39
<b>D. SAINT-MARTIN</b> .....	40
1. <i>Une situation financière toujours alarmante</i> .....	40
2. <i>Des avancées positives pour la coopération transfrontalière</i> .....	43
3. <i>Le statut européen de Saint-Martin en question</i> .....	45
<b>E. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON</b> .....	46
1. <i>Une réflexion institutionnelle à concrétiser</i> .....	46
2. <i>Un redressement financier consolidé de la collectivité</i> .....	46
3. <i>Une reconversion économique de l'archipel à engager d'urgence</i> .....	47
4. <i>Une coopération avec le Canada à renforcer</i> .....	49
<b>F. LES ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA</b> .....	50
1. <i>Une évolution institutionnelle à anticiper</i> .....	51
2. <i>Une situation économique connaissant une embellie fragile</i> .....	53
<b>G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES</b> .....	54
1. <i>Une vocation de préservation de l'environnement et de recherche scientifique à maintenir</i> .....	55
2. <i>Une présence française à pérenniser</i> .....	56
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	59

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, mardi 5 novembre 2013<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 20 novembre 2013, 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 2014.

Après avoir souligné l'effort budgétaire en faveur de cette mission et fait part de son souhait que le ministère des outre-mer dispose d'une plus grande autorité sur les crédits destinés aux territoires ultramarins mais compris au sein d'autres missions, le rapporteur a présenté la situation dégradée des établissements pénitentiaires en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française avant de déplorer l'éloignement des détenus de leur entourage en raison de l'implantation très dispersée des établissements pénitentiaires outre-mer.

Ensuite, le rapporteur a souligné l'entrée, en Nouvelle-Calédonie, dans la dernière phase du processus engagé par l'Accord de Nouméa en souhaitant un accompagnement des autorités locales par l'État pour l'exercice des compétences transférées afin d'assurer une actualisation du droit applicable. Pour la Polynésie française, il a relevé le retour de la stabilité institutionnelle et noté les premiers signes, encore fragiles, de la reprise économique.

Observant que la collectivité de Saint-Barthélemy connaissait une situation stable, le rapporteur a néanmoins rappelé le contentieux financier qui continuait de l'opposer à l'État. Pour la collectivité de Saint-Martin, le rapporteur a indiqué que les difficultés en matière de recouvrement des impositions locales avaient été prises en compte et que des solutions commençaient à y être apportées. Le rapporteur a regretté que la situation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon soit, malgré les règles transitoires négociées, fragilisée par le futur accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada et que l'intégration régionale de la collectivité ne soit pas toujours soutenue par l'État.

Enfin, le rapporteur a rappelé son souhait de voir l'État entamer des discussions sur la refonte du statut des îles Wallis et Futuna afin de le rendre conforme à la Constitution. Le rapporteur a conclu en appelant au maintien de la protection économique et environnementale des terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

**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 2014.**

---

<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/20131104/lois.html#toc2>.



Mesdames, Messieurs,

Depuis l'examen de projet de loi de finances pour 2012, la mission *outre-mer* fait l'objet de deux avis budgétaires distincts : le premier consacré aux départements d'outre-mer et confié à notre collègue M. Félix Desplan, le second qui donne lieu au présent rapport 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 pour avis de porter un regard sur la situation économique, sociale et institutionnelle de chacun de ces territoires qui connaissent des contextes locaux différents sur le plan financier comme sur le plan statutaire.

Le projet de loi de finances pour 2014 confirme l'intérêt porté par le Gouvernement aux outre-mer puisque, à la suite de la nomination d'un ministre de plein exercice pour les outre-mer, l'administration centrale du ministère a été pleinement reconnue avec la création d'une direction générale des outre-mer en lieu et place de l'ancienne délégation générale.

En outre, ce projet de loi de finances pour 2014 marque la volonté continue du Gouvernement, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, de soutenir le développement des outre-mer. Si les collectivités ultramarines participent à l'effort de maîtrise des déficits publics à travers l'ensemble des missions budgétaires qui contiennent des crédits à destination des territoires ultramarins, la mission *outre-mer* connaît une augmentation de ses crédits. Au regard du contexte financier, vos rapporteurs pour avis se félicitent que le Gouvernement, avec constance, ait prouvé son intention de tenir compte des spécificités des outre-mer et des difficultés économiques et sociales auxquelles ils font face.

Cet effort budgétaire devrait être relayé en 2014 par l'examen d'un projet de loi sur la modernisation du financement des économies ultramarines et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ainsi que d'une réforme statutaire des collectivités d'outre-mer de l'océan Atlantique, que le ministre des outre-mer a annoncés lors de son audition par votre commission.

Ces textes prolongeraient une activité législative notable en 2013 pour les outre-mer qui a conduit à l'adoption, à l'unanimité du Sénat et de l'Assemblée nationale, de la loi organique permettant la création d'une autorité locale de concurrence en Nouvelle-Calédonie et l'actualisation du statut de ce territoire et de la loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer pour lesquels votre commission, saisie au fond, sera particulièrement attentive à leur application.

## I. UN EFFORT FINANCIER SOUTENU EN FAVEUR DES 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 2014.

### A. UN EFFORT BUDGETAIRE EN AUGMENTATION

En préambule, vos rapporteurs pour avis 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. À la date du 10 octobre 2013, trente réponses n'avaient toujours pas été adressées à vos rapporteurs pour avis. Une réponse, relative au bilan de l'action des commissaires au développement endogène de l'outre-mer, n'a toujours pas été envoyée, malgré les nombreuses relances de vos rapporteurs pour avis. Ils notent toutefois une amélioration globale de la qualité des réponses envoyées par les services du 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, collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et TAAF confondus – inscrites au budget du ministère des outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2014 fixe leur montant à **2,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (AE), soit une diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, et à **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP) représentant une hausse de 1,1 %. Ainsi, comme l'a rappelé M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, les crédits de la mission augmentent de 1 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, soit une progression de 20 millions d'euros, alors que le budget de l'État, pour la première fois, est en baisse.

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 »** vise à faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins, la réalité



économique en outre-mer se caractérisant par un taux de chômage très élevé, (25 % en moyenne 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.

Ce programme est doté de **1,404 milliard d'euros en AE** et **1,388 milliard d'euros en CP** et regroupe :

- d'une part, l'ensemble des crédits destinés aux aides aux entreprises ultramarines (aide au fret, aide à la rénovation hôtelière, compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM<sup>1</sup> qui 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 (formation en mobilité, service militaire adapté - SMA -, actions de formation et d'insertion dans les collectivités françaises du Pacifique).

Les crédits du programme 138 sont répartis entre trois actions :

- l'**action n° 1 « soutien aux entreprises »** qui vise à diminuer les coûts de production, notamment ceux du travail, *via* des exonérations de charges sociales et patronales et la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des DOM 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 »** qui regroupe les crédits de fonctionnement du ministère.

#### Répartition des crédits du programme 138 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Action n° 1</b> Soutien aux entreprises	1 156 249 559	1 147 749 559
<b>Action n° 2</b> Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	244 794 781	236 996 281
<b>Action n° 3</b> Pilotage des politiques des outre-mer	2 904 000	2 904 000
<b>Total</b>	<b>1 403 948 340</b>	<b>1 387 649 840</b>

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

En comparaison de la loi de finances initiale pour 2013, ce programme fait l'objet de deux modifications de son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 :

d'une part, dans le cadre de l'action n° 1, de nouvelles mesures d'aides seront définies en lien avec le prochain projet de loi relatif au développement et à la modernisation de l'économie des outre-mer à hauteur, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs pour avis, de 16 millions d'euros en AE et de 7,5 millions d'euros en CP ;

d'autre part, l'action n° 2 bénéficie du transfert des crédits du ministère du travail et de l'emploi correspondant aux actions de formation professionnelle organisées dans l'hexagone par LADOM dans le cadre du marché spécifique État-AFPA pour les publics ultramarins. Ces crédits étaient jusqu'à présent inscrits dans la mission « travail et emploi ». Des crédits de 21,4 millions d'euros en AE et 16,3 millions d'euros en CP seront désormais rattachés à cette action. D'après le ministère des outre-mer, ce transfert a pour objectif d'améliorer le pilotage et rationaliser la gestion des mesures de formation en mobilité gérées par LADOM.

Le **programme 123 « conditions de vie outre-mer »** représente **744 millions d'euros en AE**, soit une **baisse de 5,1 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, et **673 millions d'euros en CP**, représentant une **hausse de 4,2 %**.

Le programme, répartis entre huit actions<sup>1</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 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).

---

<sup>1</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.

### Répartition des crédits du programme 123 par action

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
<b>Action n° 1</b> Logement	272 758 664	245 000 000
<b>Action n° 2</b> Aménagement du territoire	146 864 843	164 310 000
<b>Action n° 3</b> Continuité territoriale	51 450 000	51 450 000
<b>Action n° 4</b> Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	4 803 807	5 203 807
<b>Action n° 6</b> Collectivités territoriales	186 156 052	171 694 407
<b>Action n° 7</b> Insertion économique et coopération régionales	1 920 100	1 920 100
<b>Action n° 8</b> Fonds exceptionnel d'investissement	50 000 000	25 900 000
<b>Action n° 9</b> Appui à l'accès aux financements bancaires	30 000 000	7 225 834
<b>Total</b>	<b>743 953 466</b>	<b>672 704 148</b>

Le programme 123 connaît les modifications suivantes :

- en raison des besoins des communes de Mayotte en matière de constructions scolaires liés à une démographie dynamique, est prorogée la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires dans le projet de loi de finances pour 2014. Celle-ci, portée par le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est désormais inscrite au programme 123 afin d'améliorer le pilotage de cette dotation par l'État, à hauteur de 10,45 millions d'euros en AE et CP ;

Une modification du pilotage de ces crédits et du suivi des opérations ainsi que son mode d'attribution et de gestion est proposé dans le projet de loi de finances pour 2014.

Actuellement versée de manière forfaitaire au budget du syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM) qui assure seul la programmation des chantiers, cette dotation sera désormais versée sous forme de subventions sur projets décidées, à l'instar des financements sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), par le préfet.

Un décret, s'inspirant des modalités d'attribution de la DETR versée aux communes, devrait préciser les conditions d'attribution de ces subventions.

- au sein de l'action n° 6, la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte mise en place pour pallier l'absence de fiscalité locale ne sera pas reconduite en 2014, en raison de l'application

de la fiscalité de droit commun dans ce département, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## **2. Une forte progression des crédits en faveur des outre-mer depuis 2008**

Entre 2008 et 2013, d'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, les crédits de la mission *outre-mer* ont progressé de 25 % en AE et de 19 % en CP. Après une baisse des crédits entre 2010 et 2012, l'augmentation constatée en 2013 a confirmé la priorité en faveur des outre-mer dans le respect de la contrainte budgétaire globale.

L'effort engagé depuis 2008 est poursuivi par le projet de loi de finances pour 2014. Par ailleurs, les lignes directrices de l'action du ministère des outre-mer s'inscrivent dans les orientations fixées par le Gouvernement et visent en particulier à un développement solidaire des outre-mer par la relance de la production et de l'emploi, une ambition nouvelle pour la jeunesse et la lutte contre la vie chère.

Ainsi que M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, l'a présenté devant votre commission, le dispositif des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer fait actuellement l'objet d'un projet de réforme dans le souci de le recentrer sur les plus bas salaires pour améliorer son efficacité sans que l'équilibre général ne soit bouleversé et en maintenant les seuils d'exonération totale.

De même, des mesures nouvelles pour les entreprises destinées à améliorer leur compétitivité seront définies en cohérence avec le futur projet de loi sur la modernisation du financement des économies ultramarines et la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'effort en faveur de la jeunesse et de la formation professionnelle est maintenu : le service militaire adapté (SMA) poursuit l'accroissement de ses effectifs dans un contexte de montée en puissance du SMA 6000 tout en maintenant son effort de productivité. Les moyens d'intervention de LADOM sont préservés et son action s'inscrit dans la norme de productivité demandée à l'ensemble des opérateurs de l'État.

L'effort en faveur de l'investissement public et du développement des territoires ultramarins est renforcé dans le cadre du programme 123, notamment par :

- les moyens de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) progressent de 18 millions d'euros et ses capacités d'engagement préservées à 273 millions d'euros ;

- les moyens d'engagement de la politique contractuelle sont renforcés avec une hausse de 10 millions d'euros ;

- les moyens du plan de rattrapage des investissements structurants sont maintenus à 50 millions d'euros en AE et 25,9 millions d'euros en CP ;

- enfin, les aides à la bonification des prêts d'investissement des collectivités territoriales sont préservées.

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

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		PLF 2014		Évolution 2008-2014 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>En millions d'euros</b>																
<b>Mission outre-mer</b>	1 653	1 619	1 962	1 871	2 168	2 023	2 156	1 977	1 985	1 833	2190	2041	2148	2060	30	27,2
<b>Programme 138</b>	991	998	1 192	1 192	1 312	1 303	1 351	1 331	1 313	1 338	1405	1395	1404	1388	41,7	39,1
<b>Programme 123</b>	662	621	770	680	856	721	805	647	805	628	784	646	744	673	12,4	8,4

Source : Ministère des outre-mer

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

### **B. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER**

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État en faveur des outre-mer est estimé à 14,3 milliards d'euros en AE et 14,2 milliards d'euros en CP** dans le cadre du projet de loi de finances 2014, soit un montant identique à celui de 2013 mais en augmentation par rapport à 2012 (14,2 milliards d'euros en AE et 14,1 milliards d'euros en CP en exécution pour 2012).

Cette enveloppe comprend les crédits de la mission *outre-mer* qui s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en AE et en CP. Ainsi, la mission *outre-mer* représente 15 % en AE et en CP de l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État consacrée à l'outre-mer, soit la deuxième mission contributrice à l'effort total de l'État en faveur des outre-mer après la mission *Enseignement scolaire* (32,3 %). Les deux tiers de cet effort de l'État sont constitués par ces deux missions et celles *Relations avec les collectivités territoriales* (14 %) et *Sécurité* (6,7 %).

Il convient aussi de prendre en compte les dépenses fiscales qui s'élèvent à 3,98 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014,

pour estimer l'effort financier total de l'État à 18,3 milliards d'euros en AE et 18,2 milliards d'euros en CP.

Par ailleurs, la politique transversale de l'État outre-mer est aujourd'hui portée par 89 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2014, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (PSR). En comparaison de l'exercice 2013, le programme 128 *Coordination des moyens de secours* a été supprimé et fondu dans le programme 161 *Sécurité civile*.

Par territoire	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Guadeloupe	1 027 938 362	1 030 626 545	1 035 916 445	0,3 %	0,5 %
Guyane	841 846 790	876 925 655	884 107 877	4,2 %	0,8 %
Martinique	1 066 343 575	977 042 164	981 326 075	- 8,4 %	0,4 %
Saint-Martin	18 482 775	18 927 941	18 935 591	2,4 %	0,0 %
Saint-Barthélemy	1 466 381	1 481 370	1 482 523	1,0 %	0,1 %
<b>Total Antilles Guyane</b>	<b>2 956 077 883</b>	<b>2 905 003 673</b>	<b>2 921 768 512</b>	<b>- 1,7 %</b>	<b>0,6 %</b>
La Réunion	1 979 668 947	1 932 842 798	1 947 314 843	- 2,4 %	0,7 %
Mayotte	421 672 652	447 288 376	454 823 673	6,1 %	1,7 %
Nouvelle-Calédonie	744 315 699	749 201 848	754 603 094	0,7 %	0,7 %
Polynésie Française	806 059 955	818 318 797	817 281 395	1,5 %	- 0,1 %
Wallis et Futuna	55 268 227	55 243 862	55 332 414	0,0 %	0,2 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	43 294 291	43 628 365	43 123 066	0,8 %	- 1,2 %
TAAF	7 112 797	6 311 089	6 351 398	- 11,3 %	0,6 %
Non réparti	31 886 780	29 482 823	30 345 981	- 7,5 %	2,9 %
<b>Total (ensemble des territoires)</b>	<b>7 045 357 230</b>	<b>6 987 321 631</b>	<b>7 030 944 376</b>	<b>- 0,8 %</b>	<b>0,6 %</b>

Source : Document de politique transversale - PLF 2014

Vos rapporteurs pour avis regrettent, comme ils l'avaient déjà indiqué dans leurs avis budgétaires précédents, que les crédits de la mission *outre-mer* ne représentent qu'une infime partie de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer sur lequel le ministère des outre-mer ne dispose d'aucune autorité. Cette situation ne permet pas à ce dernier 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, bien que la situation se soit améliorée en comparaison de la loi de finances initiale pour 2013. **C'est pourquoi vos rapporteurs pour avis appellent de nouveau de leurs vœux que le ministère des outre-mer soit plus étroitement associé par les autres ministères à la définition des politiques**

publiques ultramarines et soit considéré par eux comme un pilote pour leur exécution.

## II. LA SITUATION PÉNITENTIAIRE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE

En accord avec notre collègue Félix Desplan, rapporteur pour avis pour les crédits destinés aux départements d'outre-mer, votre rapporteur pour avis a souhaité cette année s'intéresser spécifiquement aux conditions de détention outre-mer. Ce sujet concerne avec une certaine acuité les établissements pénitentiaires de Faa'a en Polynésie française et du Camp Est à Nouméa qui connaissent depuis plusieurs années une surpopulation carcérale dont votre rapporteur s'était déjà fait l'écho l'an dernier. Comme l'ont souligné devant vos rapporteurs, les représentants du ministère de la justice, s'il existe une spécificité ultramarine, elle réside dans le fait que la surpopulation carcérale, même légère, existe également dans les établissements pour peine et non pas seulement dans les maisons d'arrêt, comme en métropole.

### *A. DES CONDITIONS DE DÉTENTION ALARMANTES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE*

La situation des établissements pénitentiaires varie fortement entre les collectivités ultramarines, allant d'établissements aux **capacités réduites** à des établissements d'importance et confrontés à une **surpopulation inquiétante et chronique**.

Certains établissements pénitentiaires connaissent un faible taux d'occupation et ne disposent au demeurant que d'une capacité d'accueil limitée avec 11 places disponibles à Saint-Pierre et 6 places à Mata-Utu.

Cette situation s'explique essentiellement par une délinquance et une criminalité réduite, du moins celle rapportée à la justice de droit commun, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon ou aux îles Wallis et Futuna. De taille modeste, ces établissements se situent dans l'emprise des casernes du commandement de la gendarmerie locale.

À Saint-Pierre, dans le cadre d'une convention du 19 juillet 2011 valable pour 50 ans, la prison 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, 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.

De même, en Polynésie française outre le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti comportant 171 places, une maison d'arrêt existe à Taiohae aux îles Marquises avec 5 places et une autre à Uturoa à Raiatea dans les îles sous le vent avec 20 places. Ces petites structures ne comptent qu'un nombre limité de détenus qui sont accueillis dans de bonnes conditions, l'éloignement et l'isolement de ces établissements permettant des adaptations aux conditions ordinaires de détention.

A l'inverse, deux établissements pénitentiaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont en proie à une situation préoccupante.

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.

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.

Au Camp Est, si la question des évasions multiples qui s'était posée au cours des années 2008 et 2009 semble résolue à la suite de travaux de renforcement de la sécurité, la surpopulation carcérale entraîne désormais des désordres au sein de l'établissement. Des mutineries ont ainsi éclaté en août 2012 et en juillet 2013.

À cette surpopulation carcérale, s'ajoutent au Camp Est à Nouméa des conditions particulièrement indignes qui ont d'ailleurs été relayées par le contrôleur général des lieux de privation de liberté ou de la mission diligentée par la garde des Sceaux.

---

<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>*



### **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>1</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.

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. Ce rapport indique que 116 détenus envisageraient de saisir la juridiction administrative.

Conscientes de ces conditions de détention, les autorités publiques ont conduit des **programmes de rénovation de ces établissements pénitentiaires** et envisagé des solutions de reconstruction à plus long terme.

S'agissant du Camp Est, les représentants du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur que des travaux sur place se poursuivent pour améliorer les conditions actuelles de détention dues à la vétusté extrême de la structure. À plus long terme, le ministère de la justice a engagé une réflexion pour trouver des sites alternatifs de construction ou entamer une restauration du site actuel, notamment face à l'opposition de la ville de Nouméa de délivrer les autorisations d'urbanisme nécessaires à une reconstruction de la prison à Nouville, site de 20 hectares en bords de mer au fort potentiel de développement économique.

Dans son rapport, la mission dirigée par Mme Imbert-Quaretta rappelait que « *l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a été saisie*

---

<sup>1</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.*

*et a travaillé sur la reconstruction d'un nouveau centre pénitentiaire de 490 places à l'horizon 2016 pour un coût estimé à 115 million d'euros ». Dans ce cadre, ce rapport optait davantage pour une solution de reconstruction sur le site actuel que sur un déplacement sur le site dit de Nakutakoin qui semblait satisfaire aux exigences fonctionnelles d'un tel projet. Les auteurs du rapport relèvent que ce projet de déplacement, soutenu par la ville de Nouméa, ne faisait plus consensus et qu'un changement des circonstances de fait rendait le projet plus complexe et plus onéreux (ouverture d'une succession sur le terrain souhaité, modification des règles d'urbanisme par la commune de Dumbéa). En outre, des inconvénients fonctionnels existeraient à l'implantation de la prison sur ce site : délai de transport pour les écrous et les extractions assurées par les forces de l'ordre du fait de l'éloignement du site du centre de Nouméa, difficultés pour les personnels liés à leur déplacement, contraintes pour les avocats et pour les visiteurs, etc. Enfin, selon le rapport, « le coût actuel de construction de l'établissement envisagé a été évalué à 130 millions d'euros », ce coût s'ajoutant à celui des travaux d'urgence au camp Est et qui ne peuvent être différés au regard des conditions actuelles de détention.*

En Polynésie française, un projet de construction est également en cours à Papeari, sur l'île de Tahiti, où les travaux ont débuté en juillet 2013 malgré une forte opposition initiale de la population locale. Permettant la création de 410 places, ce projet dont la livraison est prévue en 2016 devrait représenter un coût de près de 118 millions d'euros. Il permettra de soulager l'actuel établissement pénitentiaire de Faa'a régulièrement considéré comme la prison connaissant la pire situation de surpopulation de l'ensemble du territoire national avec une occupation à hauteur de 250 % de ses capacités normales.

## **B. UN EFFORT DE RÉPARTITION ÉQUITABLE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

La question du lieu de détention pose outre-mer la problématique de l'éloignement du détenu avec son entourage.

Si, comme les représentants du ministère de la justice l'ont confirmé à vos rapporteurs, les établissements pénitentiaires ultramarins font l'objet des mêmes attentions et bénéficient des mêmes programmes que la métropole pour maintenir le lien familial des détenus, ils restent confrontés à des situations objectives d'éloignement géographique.

Tel est le cas pour les détenus condamnés à de longues peines alors qu'il n'existe pas de maison centrale dans les collectivités ultramarines.

La question se pose avec une acuité particulière pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui ne disposent d'aucun établissement pénitentiaire sur leur territoire, ce qui conduit au demeurant à l'existence de dispositions dérogatoires en cas d'interpellation d'une

personne<sup>1</sup>. La détention des personnes originaires de l'île se déroule ainsi en Guadeloupe, distantes de plus de 200 kilomètres, les détenus étant écroués à la maison d'arrêt de Basse-Terre ou au centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

À 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. Comme l'indiquait l'an dernier votre rapporteur, les négociations n'ont cependant pas abouti.

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>2</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 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.

À l'inverse, la Polynésie française présente la particularité de disposer, 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.

Votre rapporteur soulignait l'an dernier 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. Il invitait ainsi à ce qu'en Nouvelle-Calédonie, alors que l'ensemble des capacités pénitentiaires est actuellement concentrée à Nouméa, soit envisagée une répartition des établissements pénitentiaires dans l'archipel, sur le modèle polynésien, permettant ainsi de répondre plus rapidement à la

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</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>

question de la surpopulation carcérale sans être forcément synonyme de surcoûts budgétaires.

Dans ses recommandations de 2011, le contrôleur général des lieux de privation de liberté lors de son contrôle du Camp Est à Nouméa relevait cette difficulté « *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.

Votre rapporteur se félicite donc que, comme lui ont indiqué les représentants du ministère de la justice, une mission commune de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de l'agence publique de l'immobilier de la justice (APIJ) devrait partir incessamment pour rechercher des terrains susceptibles d'accueillir un établissement pour peines aménagées dans les environs de Koné, chef-lieu de la province Nord, ce projet faisant l'objet d'un consensus local et les négociations avec les autorités coutumières étant ouvertes.

### **C. L'INSERTION DES DÉTENUS NÉCESSITANT UNE ACTION CONJOINTE DES AUTORITÉS LOCALES ET NATIONALES**

Comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, « *le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions* ».

Les représentants du ministère de la justice ont souligné, lors de leur audition, les **difficultés de réinsertion** et donc d'aménagement de peine qui existent outre-mer du fait des difficultés générales sur le plan économique de ces territoires. Cette difficulté se double parfois d'une seconde difficulté tenant au faible niveau d'études des détenus outre-mer, ce qui reflète une situation globale où le niveau de réussite aux examens nationaux est en moyenne plus faible dans la plupart des collectivités ultramarines qu'en métropole. Des formations d'alphabétisation sont donc souvent nécessaires.

En outre, comme votre rapporteur le soulignait l'an dernier, la formation professionnelle qui intéresse également les personnes détenues, dans la perspective de leur réinsertion, relève de la compétence des autorités locales. Une collaboration de l'État avec la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces ne peut donc qu'être encouragée comme le soulignait d'ailleurs le rapport de la mission dirigée par Mme Imbert-Quaretta.

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

#### A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Prolongement 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.

Si le retour de la stabilité politique est un signe encourageant à l'approche des **échéances électorales de 2014** - élections municipales en mars et élections provinciales en mai. Ces dernières élections permettront la constitution des assemblées de province ainsi que du congrès de la Nouvelle-Calédonie qui en forme une émanation, ce qui conduira à la formation d'un nouveau gouvernement, par nature, collégial et pluraliste en application de l'article 110 de la loi organique du 9 mars 1999.

Le processus de Nouméa arrive dans sa dernière phase puisque le Congrès qui sera élu en 2014, lors des élections provinciales, sera celui en mesure de solliciter de l'État l'organisation du référendum sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

#### **Les conséquences institutionnelles de l'affaire des « deux drapeaux »**

L'actualité politique de la Nouvelle-Calédonie a été marquée en 2011 et 2012 par une forte instabilité gouvernementale qui a nécessité la modification de l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 par celle n° 2011-870 du 25 juillet 2011. Depuis lors, le cycle d'instabilité s'est achevé et le gouvernement devrait se maintenir jusqu'au prochain renouvellement général du congrès lors des élections provinciales de mai 2014.

Le fonctionnement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, émanation des différentes formations politiques siégeant au sein du congrès de la Nouvelle-Calédonie, est sous-tendu par la logique de la collégialité et du consensus, fidèle en cela à l'esprit de l'Accord de Nouméa.

L'affaire des « deux drapeaux » a conduit à la chute du précédent gouvernement présidé par M. Philippe Gomès depuis 2009. En janvier 2011, des élus de l'Union calédonienne avaient reproché à M. Gomès d'être opposé au choix, initié par M. Pierre Frogier, des deux drapeaux, tricolore et kanak, comme emblème de la Nouvelle-Calédonie.

Les gouvernements successifs du printemps 2011 ont été bloqués dans leur fonctionnement par la démission systématique des membres du gouvernement

issus de la formation politique de M. Gomès, Calédonie Ensemble. Face à cette situation, à la suite d'une résolution adoptée le 1<sup>er</sup> avril 2011 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, le législateur organique a modifié l'article 121 de la loi organique pour empêcher les démissions à répétition en prévoyant que si les membres d'un groupe politique ont démissionné en bloc, provoquant la démission du gouvernement, ce mécanisme ne peut plus jouer dans un délai de dix-huit mois. L'actuel gouvernement, élu le 10 juin 2011 et présidé par Harold Martin, est toujours en fonction.

Le statut fixé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 constitue le **socle d'un consensus des forces politiques locales** qui fait l'objet annuellement d'un bilan dans le cadre du comité des signataires de l'Accord de Nouméa. À la suite du X<sup>ème</sup> comité des signataires le 6 décembre 2012, le Gouvernement a présenté un projet de loi organique visant, outre à ouvrir la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie de créer des autorités administratives indépendantes dans son domaine de compétences, à actualiser les règles statutaires (clarification des compétences, reconnaissance de prérogatives aux autorités calédoniennes, amélioration du fonctionnement des institutions calédoniennes, modernisation des règles administratives et financières des institutions calédoniennes). Symbole du consensus politique sur ces modifications résultant d'attentes locales, les deux assemblées parlementaires ont adopté à l'unanimité ce texte qui, après avoir été jugé conforme à la Constitution sous une seule réserve d'interprétation<sup>1</sup>, a été promulgué le 16 novembre 2013.

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

### *a) L'achèvement du transfert de compétences obligatoirement transférées*

Selon l'article 77 de la Constitution, les compétences transférées de l'État aux institutions de la Nouvelle-Calédonie le sont de « *façon définitive* ». Avant l'organisation du référendum sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, il est prévu que les institutions de la Nouvelle-Calédonie exercent l'ensemble des compétences considérées comme 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 d'un État souverain, que celui-ci dispose ou non d'un partenariat privilégié avec la France.

Dans le cadre du processus de l'Accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie doit recueillir des compétences dont le transfert est rendu obligatoire par l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et d'autres transférables à la demande du Congrès en vertu de l'article 27 de la même loi organique.

---

<sup>1</sup> CC, 14 novembre 2013, n° 2013-677 DC.

À l'instar de l'année dernière, votre rapporteur souhaite retracer l'évolution de ces transferts de compétences, comme le résume le tableau suivant.

Compétences transférées ou à transférer	Norme prise pour le transfert	Date fixée pour le transfert
<i>Compétences prévues par l'article 21 de la loi organique</i>		
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	1 <sup>er</sup> juillet 2013
Sécurité civile	Loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012	1 <sup>er</sup> janvier 2014
<i>Compétences prévues par l'article 27 de la loi organique</i>		
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	-	-

En conformité avec l'Accord de Nouméa, le processus de **transfert de compétences** se poursuit puisque cette année, le droit civil, le droit commercial et les règles concernant l'état civil ont été transférés au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Pour cette compétence, 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 qui devait fixer les dates du transfert au 31 décembre 2011. La loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 a alors retenu

une date comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et le 14 mai 2014 en subordonnant – innovation notable – ce transfert à un arrêté du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant que les extensions et adaptations des règles civiles et commerciales en vigueur en métropole auraient été effectuées par l'État.

Ce transfert a donc été précédé d'une **actualisation par l'État du droit applicable localement** afin que les autorités locales puissent exercer leur compétence normative à partir d'un droit positif à jour des dernières évolutions législatives et réglementaires en métropole, ce qui a nécessité un travail de recensement du droit applicable en Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>. L'arrêté n° 20413-1631/GNC du 29 juin 2013 pris par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant l'actualisation du droit civil effectuée par l'État en Nouvelle-Calédonie a ouvert la voie à un transfert au 1<sup>er</sup> juillet 2013 conformément à l'article 21 de la loi organique.

Désormais, une convention conclue entre l'État et la Nouvelle-Calédonie le 25 juin 2013 fixe les mesures d'accompagnement de l'État pour aider la Nouvelle-Calédonie à exercer ces compétences, prévoyant notamment la mise à disposition de deux magistrats auprès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Aux yeux de votre rapporteur, il est important de **conjurer le spectre d'une « fossilisation » du droit** applicable localement, par manque de moyens humains et juridiques, à compter du transfert aux autorités locales de la compétence à édicter ce droit. À cet égard, le cas du droit des assurances n'ayant connu aucune actualisation notable depuis son transfert, à l'écart des innovations du droit métropolitain, constitue un précédent qui appelle à la vigilance.

Le prochain transfert de compétences obligatoire prévu par l'article 21 de la loi organique aura lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour la sécurité. Lors de sa visite en Nouvelle-Calédonie, la mission d'information de nos collègues députés Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière s'inquiétait des conditions dans lesquelles ce transfert devrait s'effectuer. Comme les députés le soulignaient dans leur rapport, « à ce jour et à moins de trois mois de l'échéance du transfert, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'a opéré aucun choix sur la future organisation territoriale des services d'incendie et de secours », ce qui est d'autant plus « dommageable qu'elle conditionne aujourd'hui le financement par l'État de la modernisation des centres d'incendie et de secours, demandée par le gouvernement calédonien qui a sollicité un concours financier de l'État en ce sens de 5 millions d'euros ». Nos collègues députés relevaient, ce que votre rapporteur ne peut qu'approuver, que le transfert de compétences ne peut se traduire par une dégradation de la

---

<sup>1</sup> En application du principe de spécialité législative, les modifications législatives et réglementaires ne sont applicables en Nouvelle-Calédonie que sur mention expresse ; à défaut, la création ou la modification d'une disposition n'y est pas applicable, ce qui peut entraîner une « cristallisation » du droit existant.



qualité du service rendu aux calédoniens alors que la Nouvelle-Calédonie est particulièrement exposée aux risques naturels (incendies, cyclones et tempêtes, etc.).

Parallèlement au transfert de compétences, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ont été transférés vers la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 23 de la loi organique du 19 mars 1999. Le transfert le plus récent qui est celui l'agence de développement de la culture kanak (ADCK)<sup>1</sup> date du 1<sup>er</sup> janvier 2012. En revanche, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), dont le rôle est primordial pour la préservation et le retour des terres coutumières relève toujours de la tutelle de l'État. Selon les informations transmises par le Gouvernement, « le processus de transfert qui ne devrait être effectif qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, n'est pas encore engagé ».

Établissements publics transférés ou à transférer	Norme prise pour le transfert	Date fixée pour le transfert
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 création d'autorités administratives indépendantes*

Principale mesure de la loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013, la faculté offerte à la Nouvelle-Calédonie de créer des autorités administratives indépendantes dans son domaine de compétence est consacrée à l'article 27-1 de la loi organique du 9 mars 1999. À la suite de l'adoption d'une loi du pays, une autorité administrative indépendante pourrait se voir reconnaître des pouvoirs de règlementation, de sanctions et d'investigation, ce qui justifie le recours au législateur organique.

Créée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, chaque autorité administrative indépendante disposera d'un budget et de moyens affectés par la Nouvelle-Calédonie et pourra conclure une convention avec les autorités indépendantes nationales pour l'exercice de ses missions.

A l'initiative de notre collègue Catherine Tasca, le Sénat a souhaité apporté des **gages de cette indépendance** en exigeant, au niveau de la loi

<sup>1</sup> L'ADCK a notamment pour mission de gérer le centre culturel Tjibaou inauguré en mai 1998 à Nouméa.

organique, que la création de cette autorité administrative indépendante s'accompagne de garanties sur son indépendance effective. Pour renforcer la légitimité de ses membres, est prévue une procédure de confirmation des nominations par un vote à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés du congrès de la Nouvelle-Calédonie à la suite d'une audition publique des candidats. En outre, la loi organique a prévu que les membres de ces autorités seraient irrévocables pour la durée de leur mandat sauf constat d'empêchement ou de manquement à leurs obligations par leurs pairs.

Poursuivant la même finalité, l'Assemblée nationale a approuvé les apports du Sénat et instauré également un régime d'incompatibilité pour les membres de ces autorités, une présentation de leurs comptes à la chambre territoriale des comptes et en consacrant le principe de leur autonomie financière, ce qu'à son tour notre assemblée a pleinement approuvé.

Dans l'immédiat, cette modification devra permettre d'installer une autorité administrative indépendante en charge de la concurrence (concentration des activités économiques, contrôle des prix, lutte contre les ententes et les abus de position dominante, etc.). Cette autorité aura ainsi à mettre en œuvre la loi du pays le 25 mai 2013 renforçant la législation contre les comportements anti-concurrentiels qui a été validée par le Conseil constitutionnel.

Cependant, la création d'autorités administratives indépendantes pourrait trouver une application dans d'autres secteurs à l'instar de la communication audiovisuelle qui est une compétence qui reste à transférer à la Nouvelle-Calédonie.

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

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

L'Accord de Nouméa se fixe comme objectif le « rééquilibrage » : « *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. Il se traduit par plusieurs mécanismes de soutien financier.

Ainsi, une clé de répartition budgétaire entre provinces existe depuis la conclusion des accords de Matignon et a été reconduite par l'Accord de Nouméa. En effet, les dotations versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces et qui constituent l'essentiel de leurs ressources financières sont réparties, non en fonction d'une pondération strictement fondée sur leurs poids démographique respectif, mais en fonction de pourcentages prenant en compte les **retards structurels** qui frappent les provinces Nord et des îles en matière de développement.

Comme l'avait souligné l'an dernier votre rapporteur, l'effort en faveur du rééquilibrage mené par la clé de répartition budgétaire est partiellement neutralisé par les dispositifs locaux de défiscalisation. Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2012 a établi que « *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* ». En effet, les provinces Nord et des îles Loyauté contribuent davantage au financement de ce mécanisme qu'elles n'en perçoivent les retombées, les projets éligibles à ce mécanisme étant généralement en province Sud.

### **Le mécanisme de 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>.

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.

---

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

En dépit des tentatives de remise en cause de cette clé de répartition<sup>1</sup>, elle fait l'objet d'un consensus local par attachement à l'esprit initial de l'Accord de Nouméa. Malgré l'esquisse de premiers résultats, l'effort de rééquilibrage n'est pas achevé.

En effet, la province Sud continue à compter les trois quarts de la population calédonienne et le Grand Nouméa (composée des communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta) les deux tiers de cette population. Cette forte densité démographique est le 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 le départ, entre 1996 et 2009, depuis les îles Loyauté vers le Grand Nouméa, d'un résident sur sept, sans compter les nombreux résidents des îles Loyauté habitant en réalité à Nouméa.

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.

*b) Le rééquilibrage par la formation*

Dès la conclusion des accords de Matignon en 1988, la nécessité de favoriser l'accès des jeunes calédoniens, à commencer par les Kanak, aux fonctions de moyens et supérieurs s'est imposée afin de mettre en œuvre un rééquilibrage dans l'exercice des responsabilités.

Créé en 1988 pour dix ans, le programme « 400 cadres » a formé des calédoniens, dont 70 % de Kanak, en métropole pour accéder aux postes de cadres dans l'archipel Il a été relayé en 1998 par le programme « Cadres avenir » reposant sur les mêmes objectifs. D'abord focalisé sur le secteur public, ce programme a été élargi au secteur privé en fonction des besoins et de la participation des Kanak à ces secteurs.

Près de 25 ans plus tard, le Gouvernement estime que « *la réussite de ce programme est entière, un taux d'insertion professionnelle supérieur à 80 %* », ce qui dépasse l'objectif initial de 75 %. Les programmes ont évolué en termes qualitatifs puisque « *la formation de cadres supérieurs est aujourd'hui importante alors qu'au départ, un problème de vivier a orienté les bénéficiaires vers des formations de premier cycle destinées aux professions intermédiaires* ». Certes, une limite est à noter dans la mesure où les débouchés professionnels existent dans le secteur public (avec 56 % des personnes formées), ce qui s'explique par la création et la montée en puissance des provinces et qui ne peut que se vérifier à l'avenir avec les transferts de compétences. De même, si le secteur

---

<sup>1</sup> Le rassemblement-UMP a 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.

minier est surreprésenté, certains secteurs comme la banque et l'assurance peinent à recruter parmi les personnes ainsi formées.

### 3. La question de « l'après-Nouméa »

Lors de sa visite en Nouvelle-Calédonie en juillet 2013, le Premier ministre a indiqué que l'État organiserait, à la demande du Congrès, ou à compter de 2018 de sa propre initiative, le référendum d'autodétermination prévu par l'Accord de Nouméa et l'article 77 de la Constitution sauf « à ce qu'une solution consensuelle réunisse l'ensemble des forces calédoniennes - solution qui entraînerait nécessairement une révision de la Constitution ». Ce faisant, le chef du Gouvernement souhaitait rappeler le rôle de gardien des grands équilibres institutionnels et du processus de l'Accord de Nouméa qui appartient à l'État.

Comme le soulevait lors de son audition M. Jean Courtial, conseiller d'État et auteur, avec M. Félix Mélin-Soucramanien d'un récent rapport consacré à la réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, la question institutionnelle très largement débattue au sein de la classe politique a un moindre écho au sein de la société civile, davantage préoccupée par les questions liées à la « vie chère ». Ces débats ne sont cependant pas sans effet sur les investissements qui décroissent à l'approche de l'échéance du fait des incertitudes politiques qui invitent à la prudence chez les investisseurs.

L'échéance du référendum qui devrait conduire le corps électoral à se prononcer sur l'accès ou non à la pleine souveraineté de l'archipel s'approche. Comme le relevaient nos collègues députés Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière dans leur rapport d'information, cette consultation interviendrait au sein d'une classe politique qui apparaît fortement éclaté. En effet, « près de treize ans après le dernier déplacement de la commission des Lois en Nouvelle-Calédonie, la mission n'a pu que constater que les deux grands partenaires historiques - RPCR et FLNKS -, qui avaient négocié et signé ensemble l'Accord de Nouméa, avaient aujourd'hui laissé la place à un paysage politique nettement plus fragmenté », ce qui les conduisait à observer avec justesse que cette nouvelle configuration « menace le fonctionnement collégial des institutions de la Nouvelle-Calédonie » que d'aucuns ne jugent plus adaptés comme règle de fonctionnement du gouvernement calédonien<sup>1</sup>.

À l'inverse, la poursuite du travail de la mission de MM. Courtial et Mélin-Soucramanien sous deux gouvernements de sensibilité politique différente dénote le consensus souhaitable au niveau national sur la question calédonienne. Ce rapport particulièrement clair et pédagogique aux yeux de

---

<sup>1</sup> MM. Courtial et Mélin-Soucramanien se demandent ainsi dans leur rapport, à propos de la collégialité, « si, dans le champ même du travail gouvernemental, elle est parfaitement adaptée à l'accroissement des pouvoirs transférés à la Nouvelle-Calédonie et aux exigences de célérité et d'efficacité dans l'exercice de ces pouvoirs ».

votre rapporteur a le mérite de poser sereinement les termes du débat avant le référendum qui marquerait un terme au processus de Nouméa.

Pour votre rapporteur, les auteurs du rapport prennent ainsi la précaution de rappeler que l'accès à la souveraineté pour la Nouvelle-Calédonie, qu'il soit accompagné d'accords de coopération ou d'un partenariat privilégié avec la France, n'en demeure pas moins un accès pour l'archipel à la **personnalité juridique internationale**. Même si des délégations de compétences de la Nouvelle-Calédonie vers la France pour les affaires régaliennes seraient possibles, elles n'en reposeraient pas moins sur la volonté d'un État souverain. De même, les financements de la France à la Nouvelle-Calédonie relèveraient également d'un choix unilatéral de notre pays et pourraient, à tout moment, être arrêtés.

Le rapport précise également les enjeux de la **reconnaissance d'une nationalité calédonienne** et des conditions d'un éventuel maintien de la nationalité française pour les ressortissants calédoniens. En cas de réponse positive à la consultation prévue par l'Accord de Nouméa, la citoyenneté calédonienne deviendrait une nationalité. Or, comme le soulignent les auteurs du rapport, *« la constitution d'une citoyenneté infra-étatique n'est pas nécessairement le stade précurseur d'une nationalité et, vice-versa, la constitution d'une nationalité n'est en rien solide et durable si, dans l'un et l'autre cas, la citoyenneté ou la nationalité n'est pas assise sur une communauté réelle qui se ressent comme telle »*. Face à ce constat que votre rapporteur ne peut qu'approuver, la difficulté sur la définition des deux signes identitaires restant prévus par l'Accord de Nouméa – le drapeau commun et le nom – doit inviter à renforcer l'effort de construction d'un destin commun par l'éducation et la formation des jeunes générations.

## **B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

La situation en Polynésie française demeure profondément préoccupante pour votre rapporteur. Même si les premiers effets de l'effort de rationalisation se fait sentir sur les finances locales, la reprise économique reste timide. En revanche, la question de la stabilité institutionnelle semble pour l'heure résolue depuis l'instauration du nouveau mode scrutin qui, à l'occasion des élections de mai 2013, a montré son efficacité en faisant émerger une nouvelle majorité au sein de l'assemblée de la Polynésie française.

### **1. Une stabilité retrouvée à la suite de la réforme électorale**

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. Entre 2004 et 2011, la Polynésie française a connu 10 motions de défiance et 13 gouvernements, parfois au prix de coalitions de circonstance.

La loi organique n° 2011-918 du 1<sup>er</sup> août 2011 a ainsi, d'une part, cherché à donner aux institutions polynésiennes une stabilité par la formation d'une majorité électorale claire au sein de l'assemblée et, d'autre part, rationalisé le fonctionnement des institutions dans le sens d'une réduction des dépenses publiques afin d'améliorer la situation financière de la collectivité.

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

Modifié par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011, le régime électoral de l'assemblée de Polynésie française prévoit désormais l'élection des 57 membres de l'assemblée selon un scrutin de liste à deux tours dans une circonscription unique. Cette circonscription comprend l'ensemble du territoire de la collectivité mais est divisée 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 requise. 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.

Lors de l'examen, le Sénat avait, à l'initiative de votre rapporteur, modifié substantiellement le projet de loi présenté par le Gouvernement pour instituer une **circonscription unique** tout en conservant un **ancrage local** en introduisant une condition d'éligibilité appréciée au niveau de chaque section.

Cette innovation a été validée par le juge constitutionnel qui a estimé 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* »<sup>1</sup>.

Apport essentiel à la stabilité des institutions, une prime de 19 sièges est accordée à la liste qui obtient le plus de suffrages que le scrutin soit acquis au premier ou au second tour. Ces sièges sont répartis dans toutes les sections pour que chacune d'entre elles puisse avoir un élu de la majorité. Ces dispositions sont de nature à assurer, dans la quasi-totalité des cas, une majorité absolue à la liste qui a remporté les élections, la plaçant *a priori* à l'abri d'un renversement intempestif par l'assemblée.

---

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

Dans le même esprit, 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.

Les 21 avril et 5 mai 2013, l'élection à l'assemblée de la Polynésie française a connu une participation importante avec près de 76,80 % des électeurs qui ont voté au second tour. La liste « Tahoeraa Huiraatira », conduite par M. Gaston Flosse, a nettement remporté l'élection avec 45,11 % des suffrages exprimés, ce qui lui a permis de recueillir une majorité absolue avec 38 des 57 sièges de l'assemblée de la Polynésie française. La liste de l'Union pour la démocratie (UPLD), conduite par M. Oscar Temaru, président sortant, a recueilli, en seconde position, 29,26 % des suffrages exprimés et ainsi 11 sièges au sein de l'assemblée.

La liste « Tahoeraa Huiraatira » disposant de la majorité absolue au sein de l'assemblée de la Polynésie française, cette dernière a élu à sa présidence, le 16 mai 2013, M. Édouard Fritch et, le lendemain, M. Gaston Flosse président du gouvernement polynésien.

Votre rapporteur constate que le nouveau mode de scrutin a atteint l'objectif assigné par le législateur en conférant à la liste qui a remporté, selon la volonté des électeurs, cette élection, une **majorité stable** pour le mandat qui s'est ouvert.

*b) La rationalisation du fonctionnement des institutions polynésiennes*

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.

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.

Cette réforme répondait des **critiques récurrentes adressées à la gestion de la collectivité**. Le rapport annuel de la Cour des comptes en 2007 s'était ainsi fait l'écho d'un rapport de la chambre territoriale des comptes qui avait ainsi relevé « *le renforcement exagéré et contreproductif des services de la présidence qui, en 2003, regroupaient un quart des agents de l'administration polynésienne, avec notamment un cabinet de 626 agents* ». Selon les magistrats financiers, « *cette organisation avait favorisé la constitution d'une administration parallèle ne dépendant que du président, agissant en dehors des procédures et des dispositifs d'administration et de contrôle normaux* ».

Dans un rapport de juin 2013 sur la mission « Pouvoirs publics » du budget de la Polynésie française, la chambre territoriale des comptes constate que « *les dépenses de train de vie de l'exécutif ont ainsi été restreintes dès 2007, puis surtout depuis 2009* ». Elle relève notamment que la politique d'investissement présidentiel, parfois somptuaire avec l'achat de voitures de



luxe, la construction d'un hôtel de la présidence ou encore l'achat d'un hôtel à Auckland en Nouvelle-Zélande, a été arrêtée brutalement, passant de 2,2 milliards de francs CFP en 2005 à 24 millions de francs CFP en 2011.

S'agissant des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 ayant pour objet de limiter le recrutement de collaborateurs par l'exécutif Polynésie, la chambre territoriale des comptes note un changement mais en relativise son effet à long terme : « *Si le nombre des agents de la présidence, titulaires d'un contrat cabinet a considérablement baissé entre 2004 et 2012, passant de 626 à 15, de même que le nombre d'agents des services rattachés (de 1 394 à 486), les effectifs correspondant aux emplois relevant autrefois de la présidence n'ont diminué en huit ans que de 1 394 à 1 155, du fait de la politique de reclassement dans les services de la Polynésie française* ».

Votre rapporteur relève que l'État a joué pleinement son rôle grâce à la **vigilance de ses services** qui ont produit de multiples lettres d'observations qui ont abouti, en l'absence de réaction de la collectivité, à des déférés devant le tribunal administratif qui a prononcé dans la quasi-totalité des cas des annulations de ces « contrats cabinet ».

Dans un même souci d'économie, le Haut conseil de la Polynésie française que de la loi organique du 27 février 2004 avaient créé a été supprimé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 à l'initiative d'un amendement de notre collègue député, René Dosière, adopté par l'Assemblée nationale. Le haut conseil, composé de membres des juridictions administratives et judiciaire nommés en raison de compétence juridique, avait pour fonction de conseiller le gouvernement polynésien sur les projets d'actes locaux (lois du pays, délibérations, arrêtés, etc.) et de répondre aux demandes d'avis juridique.

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait estimé que cet organe était coûteux au regard de sa faible utilité, en s'appuyant sur le constat de la mission d'assistance envoyée en Polynésie française selon laquelle « *le coût s'élève à 97 millions de francs CFP (812 816 euros) par an pour un effectif de six personnes* », ce qui s'expliquait par le fait que « *les indemnités servies [étaient] parmi les rémunérations les plus élevées de la Polynésie* ».

Une loi du pays et une délibération adoptées le 11 juillet 2013 par l'assemblée de Polynésie française ont recréé ce haut conseil. Aussi, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur, ce dernier considérant que « *dans le respect de l'autonomie de la Polynésie française, qui souhaite se doter de ce haut conseil, [...] le territoire doit financer lui-même cette instance* ». Cet amendement de la commission qui supprimait un million d'euros de crédits inscrits au budget de l'État et destinés à la Polynésie française a cependant été retiré avant la séance publique.

## 2. Un soutien financier récurrent de l'État face à un 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. 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 mises à en place par l'État.

Suivant un arbitrage du Premier ministre, l'État devrait prochainement proposer une **avance remboursable** de près de 42 millions d'euros à la Polynésie française, ce qui conduira à la signature d'une convention. Cette nouvelle aide à la Polynésie française devrait être inscrite, selon l'annonce du ministre des outre-mer devant votre commission, dans le projet de loi de finances rectificative. Tout en saluant cette démarche, votre rapporteur souhaite que cette convention comprenne des mécanismes de suivi et de contrôle de l'utilisation des fonds pour qu'ils servent en priorité à payer les créanciers de la collectivité, entreprises privées ou collectivités publiques.

### **3. Des communes polynésiennes toujours en retrait**

#### *a) Une adaptation de la réforme du mode de scrutin appliquée aux communes polynésiennes*

À l'initiative du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a étendu la réforme du mode de scrutin aux élections municipales aux communes de la Polynésie française. Lors de l'examen de ce texte, le Sénat a exprimé son opposition à l'extension immédiate de ces nouvelles règles à la Polynésie française, notamment en raison de l'absence de consultation des autorités locales, argument que l'Assemblée nationale n'a pas retenu lorsqu'elle a définitivement adopté le projet de loi.

Au terme des travaux en commission mixte paritaire, le Sénat a néanmoins obtenu que cette extension ne porte pas sur le mode de scrutin pour l'élection des conseillers communautaires afin de ne pas briser l'élan encore récent de l'intercommunalité dans l'archipel polynésien.

Cependant, le scrutin de liste à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire devait s'appliquer aux communes ou aux sections électorales comptant plus de 1000 habitants. Si cette règle apportait davantage de parité et de représentation pluraliste, elle conduisait également une disparité des modes de scrutin applicables au sein d'une même commune en fonction de la population des sections électorales qui la composent.

Par une résolution n° 97-2013 adoptée le 13 septembre 2013, l'assemblée de la Polynésie française a souhaité l'abrogation des dispositions législatives étendant à l'archipel polynésien le nouveau mode de scrutin pour les élections municipales. Ce souhait a été partiellement satisfait par l'article 25 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

En effet, l'assemblée de la Polynésie française contestait le fait que coexistaient « *désormais en Polynésie française trois modes de scrutin en fonction de la taille des communes et des communes composées de communes associées* ». Aussi, sans revenir sur le principe même de l'extension du dispositif, le législateur a-t-il prévu dès lors qu'une commune associée comptera une section électorale de moins de 1 000 habitants, seul le scrutin plurinominal majoritaire s'appliquera à l'ensemble des sections électorales, quelle que soit leur population, ce qui répond à la préoccupation d'intelligibilité du dispositif électoral et d'égalité des électeurs entre sections électorales.

*b) La persistance des difficultés financières pour les communes polynésiennes*

Les communes restent largement dépendantes des financements de l'État et de la Polynésie française. En moyenne, le fonds intercommunal de péréquation représente 42 % des recettes de fonctionnement et 38 % des recettes d'investissement des communes polynésiennes.

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).

À 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*

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.

En effet, cette difficulté budgétaire a été exacerbée par un contentieux sur le montant exact de la participation financière de la Polynésie française. Contrairement à l'état, la Polynésie française 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 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. Par un arrêt du 12 avril 2013, le Conseil d'État a confirmé la légalité du montant du prélèvement opéré sur le budget de la Polynésie française pour abonder le FIP.

### *C. SAINT-BARTHÉLEMY*

À la suite d'une consultation locale, la commune de Saint-Barthélemy a été érigée en collectivité d'outre-mer, au sens de l'article 74 de la Constitution, par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007. Comme la collectivité de Saint-Martin, il a ainsi acquis son autonomie par rapport au département de la Guadeloupe dont elle est distante de plus de 200 kilomètres.

Disposant d'une large autonomie, elle s'est ainsi vu transférer par l'État les compétences en matière de fiscalité, de tourisme, d'environnement, d'urbanisme, de logement, d'habitat et d'énergie. Pour les compétences de l'État, le principe d'identité législative s'applique cependant à l'exception des règles d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile

#### **1. Une stabilité institutionnelle constante**

La collectivité de Saint-Barthélemy bénéficie d'une stabilité institutionnelle constante depuis sa création, ce qui lui a permis d'exercer sans difficulté majeure ses compétences. Elle est cependant confrontée à une difficulté liée à l'inertie de l'État pour approuver les **sanctions pénales** que la collectivité de Saint-Barthélemy peut édicter dans son domaine de compétences.

Comme l'État est seul compétent en matière de droit pénal et de procédure pénale, les sanctions édictées par la collectivité en cas de violation des règles qu'elle fixe ne peuvent entrer en vigueur qu'après une procédure d'approbation prévue à l'article LO 6251-3 du code général des collectivités territoriales. Lorsque l'approbation porte sur un acte qui relève du domaine de la loi, ce qui le cas dès lors qu'est édicté un délit, l'approbation ne peut elle-même entrer en vigueur qu'après sa ratification par la loi. 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.

Le défaut d'approbation aboutit 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. Comme votre rapporteur l'indiquait précédemment, cette situation est regrettable car elle prive d'effectivité l'exercice d'une compétence pourtant transférée.

À cet égard, ce problème récurrent a pu trouver une solution, à la demande expresse de la commission mixte paritaire, au sein de l'article 3 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 : le Gouvernement est ainsi habilité pour 6 mois à prendre par ordonnances les règles de droit pénal et de procédure pénale destinées à sanctionner la violation des règles applicables localement en matière de droit de l'environnement. Cette demande faisait suite à la suppression de la ratification d'une approbation par décret de sanctions pénales en raison du retrait de la délibération édictant ces sanctions avant même que le décret ne soit intervenu.

Votre rapporteur souhaite que l'ordonnance prévue soit publiée dans les meilleurs délais et que, d'une manière générale, une réflexion s'engage pour accélérer l'examen de l'approbation de ces sanctions pénales lorsqu'elles sont adoptées par la collectivité. Comme la rappelé le Conseil d'État dans un avis du 22 janvier 2012, « *le Premier ministre est tenu, dans un délai raisonnable, d'approuver ou, par décision motivée, de refuser d'approuver le projet ou la proposition d'acte adopté par la collectivité de Saint-Barthélemy* » et qu'à défaut du respect de ce délai raisonnable, souverainement apprécié par le juge administratif, « *la responsabilité de l'État pour retard fautif serait engagée* ».

## 2. Un litige financier persistant entre l'État et la collectivité

La collectivité de Saint-Barthélemy continue de bénéficier d'une **situation financière confortable** puisqu'elle 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. L'investissement est ainsi financé uniquement par les recettes propres, l'autofinancement dégagé de la section de fonctionnement et les excédents reportés. L'absence d'emprunts contractés et la baisse de la rigidité des dépenses permettent à la collectivité de conserver des marges de manœuvres importantes en matière financière.

Autre fait notable, la collectivité ne perçoit qu'un faible montant de dotations de l'État qui s'élevait en 2012 à près de 130 000 euros.

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 (DGC), 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 qu'il 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. La collectivité conteste, de manière constante, les modalités d'établissement et de calcul de la DGC.

Au fil des exercices budgétaires, l'État n'a pas souhaité recouvrer la somme qu'il estimait due par la collectivité au point qu'une dette de 28 millions d'euros s'est constituée au profit de l'État. L'État a mis en œuvre en 2012 et 2013 les demandes de paiement d'une somme de 14,5 millions d'euros. Selon les informations transmises par le Gouvernement, la collectivité a déposé un recours gracieux auprès du directeur des finances publiques de Guadeloupe le 5 septembre 2013 pour contester ces titres de perception. Une mission de l'inspection générale de l'administration a été sollicitée sur la question de la DGC.

Votre rapporteur ne peut que maintenir la position qu'il a constamment exposée sur ce sujet. 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. Enfin, 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.

#### *D. SAINT-MARTIN*

Comme pour la collectivité de Saint-Barthélemy, une consultation locale a abouti à l'adoption de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 qui a permis à la commune de Saint-Barthélemy d'accéder au statut d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. La collectivité de Saint-Martin est donc désormais autonome du département de la Guadeloupe dont elle est distante de plus de 200 kilomètres.

### **1. Une situation financière toujours alarmante**

Si la collectivité connaît une stabilité institutionnelle certaine, son fonctionnement est profondément miné par ses **difficultés financières** liées principalement à la question des recettes fiscales. Cette situation s'est traduite, comme en 2012, par la saisine de la chambre territoriale des comptes par le représentant de l'État sur le budget primitif 2013 adopté par le conseil territorial avec un déficit de 2,7 millions d'euros.



Si les dépenses d'investissement de la collectivité connaissent un rebond, l'encours de la dette progresse depuis 2009. En outre, parallèlement à la baisse du niveau d'épargne brute, la rigidité des dépenses de fonctionnement ne laisse entrevoir que peu de marges de manœuvres budgétaires.

La principale difficulté qui met en cause l'autonomie fiscale de la collectivité est le **faible rendement des impositions fiscales** qui conduit à une sévère crise de trésorerie.

Les difficultés de la collectivité ont d'ailleurs été relevées par un rapport de gestion en date du 23 avril 2013 de la chambre territoriale des comptes de Saint-Martin qui a souhaité examiner la situation financière de la collectivité depuis sa création en juillet 2007.

#### **Synthèse du rapport de gestion de la chambre territoriale e des comptes de Saint-Martin du 23 avril 2013**

Dans son rapport sur la gestion de Saint-Martin, la chambre territoriale des comptes relève que la situation financière de la collectivité, déjà fragile avant qu'elle accède au statut de collectivité d'outre-mer, s'est aggravée depuis le changement de statut. Elle énumère les causes de cette situation financière qui s'est détériorée, à savoir :

- la perte de la recette d'octroi de mer et la fin du système des avances de fiscalité par douzième ;
- l'accroissement des dépenses générées par les transferts de compétences qui ne se sont pas accompagnées d'un surcroît de recettes fiscales et qui ont entraîné une crise de trésorerie ;
- les difficultés de recouvrement des diverses impositions pour partie liées à l'absence de période transitoire et à l'impréparation au plan fiscal du changement statutaire.

Le ministère des outre-mer partage ces constats qui, d'ailleurs, ont fondé l'intervention de l'État en faveur de Saint-Martin au travers du protocole de redressement financier, signé en décembre 2012.

La chambre territoriale des comptes considère que l'ampleur des difficultés auxquelles Saint-Martin est confrontée « *commande l'adoption de mesures urgentes, associées à la mise en place de réformes structurelles étalées dans le temps* ».

Sur le plan des dépenses, elle recommande des mesures d'économie, en particulier sur la masse salariale et un contrôle renforcé sur les bénéficiaires des aides sociales.

S'agissant de l'optimisation des ressources, la chambre territoriale des comptes préconise d'agir simultanément sur l'organisation du service fiscal, sur le recouvrement et le taux de certains impôts et enfin sur la simplification des dispositifs fiscaux.

La chambre territoriale des comptes conclut que le protocole d'accompagnement financier en date du 12 décembre 2012, signé entre l'État et la collectivité, formalise les engagements réciproques évoqués dans les diverses recommandations de la chambre. La chambre considère ainsi que l'intervention de l'État était nécessaire et que le protocole de redressement agit sur les bons leviers.

*Source : ministère des outre-mer*

Cette situation de détérioration continue des finances de la collectivité de Saint-Martin a également conduit à plusieurs mesures de la part de l'État en concertation avec la collectivité. Une mission a ainsi été constituée pour 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.

Une nouvelle étape s'est engagée avec la contestation des modalités d'établissement et de calcul de la dotation globale de compensation (DGC) calculée à l'issue du processus de création de la collectivité. Par une requête du 5 juillet 2011, la collectivité a introduit un recours devant le Conseil d'État aux fins d'annulation de l'arrêté du 22 avril 2011 établissant cette DGC. La collectivité soutient que l'État aurait dû abonder la DGC à due concurrence du produit de l'octroi de mer auparavant perçu par la commune de Saint-Martin. 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.

Votre rapporteur réitère que cette situation résulte surtout de **difficultés structurelles de la collectivité**, au premier chef desquelles figure la difficulté de recouvrement des impositions locales par l'État pour le compte de la collectivité.

Ce problème central repose sur une mauvaise connaissance du tissu fiscal qui conduit à mal apprécier le rendement fiscal prévisible d'une imposition. Comme l'ont indiqué à votre rapporteur les représentants de la

direction générale des finances publiques, le nombre des entreprises n'est pas connu avec précision même s'il est estimé à plus de 4000. Or, seulement environ 3100 de ces entreprises sont connues des services fiscaux et 1200 s'acquittent de l'impôt. L'enjeu réside donc dans la constitution de fichiers fiables, une opération étant en cours sur les valeurs cadastrales afin d'établir avec justesse l'assiette des taxes foncières.

Un effort particulier de l'État est mené pour opérer, en cas de retour des avis d'imposition, des visites sur place et des mises en demeure. Les moyens conséquents engagés par l'administration fiscale invite, selon les personnes entendues, à un certain optimisme car il dénote une **montée en puissance de l'administration fiscale** face à des phénomènes d'opposition passive à l'impôt (prise de rendez-vous sans venue du contribuable, envoi d'un tiers au rendez-vous, etc.). Le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire de ses obligations fiscales par le contribuable, n'est satisfait à Saint-Martin que par 50 % des contribuables contre une moyenne nationale de 98,5 %. Le contrôle fiscal est d'autant moins aisé que la frontière est propice à l'évasion fiscale.

Comme le relevait le ministre des outre-mer devant votre commission, la collectivité a ainsi décidé de fixer une imposition minimale de 100 euros pour tout habitant, ce qui correspond approximativement au coût des frais de gestion du dossier d'un contribuable non imposable.

## 2. Des avancées positives pour la coopération transfrontalière

À 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, largement théorique, non contrôlable** en vertu du traité de Concordia de 1648, d'une partie française et d'une partie néerlandaise. Cette frontière est au demeurant une frontière extérieure de l'Union européenne dans la mesure où le statut de région ultrapériphérique (RUP) de Saint-Martin<sup>1</sup> l'intègre au territoire de l'Union européenne auquel échappe la partie néerlandaise placée sous le régime des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

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. La situation n'est pas facilitée par la différence de statut au regard du droit européen qui aboutit à des situations aberrantes s'agissant de la vie quotidienne des habitants de l'île. En effet, les produits vendus dans la partie française doivent respecter la réglementation européenne, ce

---

<sup>1</sup> Contrairement à Saint-Barthélemy, Saint-Martin a conservé le statut de RUP qu'elle avait comme commune de la Guadeloupe.

dont peut s'exonérer la partie néerlandaise. À titre d'exemple, cette distorsion a pour effet un surenchérissement notable du prix du carburant du côté français qui doit s'approvisionner depuis les départements français où le carburant qui y est distribué respecte les normes européennes et non à partir de la partie néerlandaise de l'île

Votre rapporteur note cependant plusieurs évolutions dans les relations transfrontalières entre les deux parties de l'île qui a abouti à la négociation voire à la conclusion d'accords ponctuels.

Les modalités de cette coopération ont tiré les conséquences de **l'évolution statutaire de Sint Marteen**, devenu en 2010 un « pays » au sein du Royaume des Pays-Bas, lui donnant une plus grande autonomie, ce qui s'est traduit par de nouveaux interlocuteurs, plus proches, pour les autorités françaises. Comme le précisait, lors de son audition par votre rapporteur, l'ambassadeur des Pays-Bas en France M. Ed Kronenburg, cette réforme a conduit à ce que Sint Maarten, tout comme Aruba et Curaçao, ne soit plus un territoire d'outre-mer dépendant de la métropole mais, au même titre que les Pays-Bas *stricto sensu*, un partenaire à part entière au sein du Royaume. Dans ce cas, le Royaume ne conserve une compétence à Sint Maarten que pour les matières régaliennes (diplomatie, défense, police, etc.<sup>1</sup>). En revanche, le Royaume conserve la compétence de conclure les conventions internationales, même si elles n'ont pour objet et comme périmètre d'application que Sint Maarten.

Ce changement institutionnel a eu pour avantage de permettre aux autorités françaises de disposer, à demeure, d'interlocuteurs néerlandais à travers le gouvernement de Sint Maarten qui a son siège à Phillipsburg. En revanche, la répartition des compétences entre le niveau local et central peut être source d'interrogations lors des négociations sur le niveau pertinent d'interlocuteurs, cette remarque valant tout autant pour la partie française du point de vue des autorités néerlandaises. Il existe en effet ce que l'ambassadeur des Pays-Bas a qualifié devant votre rapporteur de « zones grises » de compétences : en effet, qui est compétent pour la partie néerlandaise lorsque la négociation d'une convention internationale, du ressort par nature du Royaume, porte sur des compétences relevant de Sint Maarten ?

Ce souci d'une coopération renforcée a donc conduit à 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. Annonçant à votre rapporteur la tenue le 17 janvier 2014 aux Pays-Bas d'une **réunion quadripartite** réunissant les deux États et les deux collectivités concernées, l'ambassadeur des Pays-Bas a fait valoir que la répartition des compétences ne devait plus

---

<sup>1</sup> Le ministre des affaires étrangères, tout comme le réseau consulaire et diplomatique, est unique pour l'ensemble du Royaume

être un motif de report de ces discussions sur des aspects concrets de la coopération transfrontalière.

### 3. Le statut européen de Saint-Martin en question

Si Saint-Barthélemy a choisi d'opter pour le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), Saint-Martin a conservé son statut de région ultrapériphérique (RUP) qui maintient cette collectivité au sein du territoire de l'Union européenne.

À l'heure où Mayotte, désormais département d'outre-mer, parachève son basculement vers le statut de RUP, le passage de Saint-Martin au statut de PTOM pourrait se poser.

Ce basculement aurait l'avantage de placer la partie française de l'île sur le plan statutaire au regard de l'Union européenne sur le même plan que son homologue néerlandaise, évitant ainsi les distorsions en termes de contraintes normatives. En effet, un PTOM échappe aux règles de la législation et de la réglementation européennes.

Cependant, comme l'ont relevé devant votre rapporteur les représentants du secrétariat général aux affaires européennes, l'abandon du statut de RUP se traduirait parallèlement par la **perte des financements européens** au titre de la solidarité entre régions (FEDER, FSE, etc.). Un PTOM est seulement éligible au FED dont le montant des subventions est extrêmement moins important que celles des autres fonds européens. Cette conséquence de l'abandon de RUP présenterait pour Saint-Martin un inconvénient majeur.

Aussi, votre rapporteur souhaite qu'en cas de maintien au sein de la catégorie de RUP de Saint-Martin, des **dérogations raisonnables** soient accordées à Saint-Martin pour lui permettre de prendre en compte et de s'intégrer à son environnement immédiat. Ce faisant, la France ne ferait que solliciter l'application de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit explicitement, pour les outre-mer, « *le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes* » afin de tenir compte « *de la situation économique et sociale structurelle [...] qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* ».

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

### **1. Une réflexion institutionnelle à concrétiser**

Lors de son audition par votre commission, le ministre des outre-mer a annoncé le dépôt en 2014 d'un projet de loi organique qui contiendrait notamment des dispositions relatives au statut de Saint-Pierre-et-Miquelon. Si, 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, des évolutions restent cependant souhaitables.

Votre rapporteur ne peut que renvoyer aux travaux de la mission d'information qu'il avait conduite avec notre ancien collègue Bernard Frimat en 2011. À cette occasion, 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>.

Votre rapporteur ne peut que souhaiter que ce rapport d'information qui esquissait des **pistes de réforme institutionnelle** soit une source d'inspiration pour le Gouvernement dans l'élaboration de ce projet de loi organique que le Sénat, dès son dépôt, examinera avec intérêt.

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. Il paraît primordial, aux yeux de votre rapporteur, que les deux communes soient regroupées sous une institution commune, sur le modèle d'un organe intercommunal, des 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.

En outre, votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat préconisaient des modifications dans le sens d'une meilleure répartition des compétences fiscales et normatives entre les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **2. Un redressement financier consolidé de la collectivité**

Sur le plan financier, la situation de la collectivité se place dans une **trajectoire positive**. Si les dépenses d'équipement ont diminué, celles de

---

<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.

fonctionnement augmentaient, principalement à cause des dépenses de personnel.

Plusieurs indicateurs confirment cependant l'amélioration sensible du cadre financier de la collectivité : le taux d'épargne brute progresse ainsi tandis que, depuis 2010, la capacité de désendettement s'est accrue du fait de la diminution de l'encours de la dette et l'absence d'emprunt significatif depuis 2011. La marge d'autofinancement croît, témoignant de plus grandes marges de manœuvres budgétaires.

Une inquiétude demeure cependant sur la diminution du fonds de roulement depuis 2011 alors qu'un tel fonds de roulement s'avère particulièrement utile pour la constitution de réserves dans la perspective du financement d'investissements lourds. Aussi ces investissements nécessiteront-ils inmanquablement et plus rapidement le recours à l'emprunt.

A la suite de la conclusion d'un protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier avec l'État, la collectivité a connu une amélioration globale de ses finances 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.

### **3. Une reconversion économique de l'archipel à engager d'urgence**

Comme le relève le Gouvernement dans ses réponses au questionnaire budgétaire, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon « demeure caractérisé par orientation contrastée des principaux indicateurs économiques », ce qui le conduit à conclure à ce que « ce bilan en demi-teinte témoigne jusqu'à présent de la capacité de résilience de l'économie locale, tant vis-à-vis d'un contexte international atone que de ses propres contraintes structurelles ».

Faiblement peuplée avec moins de 7 000 habitants, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon pâtit de son enclavement, les vols vers la métropole 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.

Saint-Pierre-et-Miquelon a subi la diminution de la zone économique exclusive en 1992 et la restriction des quotas de pêche qui n'ont été que partiellement compensée que par une reprise de la pêche de la morue en 1997. L'alternative de l'aquaculture, initiée avec un élevage de morue à Saint-Pierre et une exploitation de coquilles Saint-Jacques à Miquelon, souffre encore de difficultés liées principalement à la nouveauté des pratiques et à la validation des protocoles de production. Appuyés par l'Etat,

---

<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.

les acteurs locaux tentent 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, pour un succès en demi-teinte.

Cette **reconversion économique** apparaît d'autant plus nécessaire que les négociations sur l'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne devraient marquer, comme l'ont indiqué les représentants du secrétariat général des affaires européennes, une « *érosion des préférences* » au détriment de l'archipel. En effet, Saint-Pierre-et-Miquelon constitue une porte d'entrée commerciale pour le Canada en direction de l'Union européenne, les produits de la pêche transformés sur ce territoire français pouvant entrer en franchise de droits sur le marché européen. La libéralisation à terme des tarifs douaniers entre le Canada et l'Union européenne fera perdre à Saint-Pierre-et-Miquelon son avantage concurrentiel, privant ainsi de tout intérêt le passage des produits et leur transformation par cette étape.

Selon le compromis politique arrêté le 18 octobre 2013, l'accord devrait être traduit par des instruments internationaux dont la finalisation est prévue en 2015 pour une entrée en vigueur en 2016. La France a obtenu des négociations qu'à compter de la date d'entrée en vigueur, la libéralisation de certains produits de pêche intéressant Saint-Pierre-et-Miquelon s'étale sur une période de 3 à 7 ans selon les produits. De même, une égalité devrait être posée entre le Canada et Saint-Pierre-et-Miquelon puisque les produits de la pisciculture seulement nés au Canada et non simplement élevés bénéficieraient des règles d'origine.

Dans leur rapport d'information de février 2011, votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat souhaitaient 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* », ce qui n'est que partiellement atteint. Pour votre rapporteur, les règles obtenues par la France adoucissent partiellement la rigueur des conséquences de cet accord de libre échange mais n'ôtent rien à l'impérieuse nécessité pour l'archipel d'engager dès maintenant une diversification de son économie.

D'autres secteurs comme le tourisme ou l'agriculture et l'élevage, bien que présents à Saint-Pierre-et-Miquelon, ne peuvent pourtant proposer une voie crédible en raison de leur faible importance.

L'État soutient néanmoins l'économie de l'archipel comme le contrat de développement 2007-2013 entre l'État et la collectivité en témoigne. Avec un taux d'exécution à hauteur de 92,6 %, ce contrat permis de financer, pour près de 18 millions depuis 2007, des projets en faveur de la consolidation des équipements, de la diversification économique et d'appui au développement de l'archipel. Un nouveau contrat pour la période 2014-2017 en cours d'élaboration devrait être conclu d'ici la fin de l'année 2013.



#### 4. Une coopération avec le Canada 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. La coopération régionale s'est ainsi développée avec les provinces atlantiques du Canada (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse, Ile du Prince Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador).

Pourtant, la coopération régionale a longtemps pâti de la dichotomie entre le représentant de l'État et l'exécutif de la collectivité territoriale qui aboutissait à une omniprésence de l'État alors même que le développement économique est une compétence relevant de la collectivité. Ce constat, effectué lors de la mission d'information de votre commission, avait conduit à encourager la collaboration de la collectivité avec les provinces canadiennes voisines qui ont, du fait du fédéralisme canadien, des compétences étendues.

**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 et Saint-Pierre-et-Miquelon. Lors de leur déplacement en 2010 à Saint-Pierre-et-Miquelon, le 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 qui auraient désormais pris fin, mettant un terme à une dualité incompréhensible pour les autorités canadiennes.

Cette commission mixte a permis plusieurs avancées en termes de coopération que ce soit pour permettre l'exportation de viandes vers le Canada par la reconnaissance du statut des services vétérinaires de l'archipel par l'agence canadienne d'inspection des aliments ou la résolution en amont des refus de visa canadien pour des étrangers qui disposeraient d'un visa français, ce qui les empêcherait de venir à Saint-Pierre-et-Miquelon. Des chantiers restent cependant entiers comme l'élaboration d'un accord encadrant la coopération policière et la lutte antipollution maritime ou pour résoudre les difficultés pratiques avec l'agence des services frontaliers du Canada.

D'autres avancées sont à souligner hors du cadre de cette commission mixte. Une convention franco-canadienne, signée en mars 2013, devrait ainsi bientôt être ratifiée, permettant aux étudiants de bénéficier de la coordination des régimes de sécurité sociale prévue par l'accord franco-canadien de 1979 et le protocole d'entente entre la France et le Québec relatif à la protection sociale des élèves et étudiants di 19 décembre 1998.

Si le climat global entre le Canada et la France, s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, est marqué par les bonnes volontés réciproques, la question des **droits souverains de la France sur le plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon** reste un sujet de crispation avec l'État canadien.

À la suite du dépôt, le 8 mai 2009, par la France, auprès de la commission des limites du plateau continental des Nations unies, d'une lettre d'intention revendiquant une extension de ce plateau continental, le chef de l'État a confirmé son attachement à la défense des intérêts français. Par un communiqué du 24 juillet 2013, le président de la République a confirmé, à la suite d'un entretien avec la sénatrice et la députée de l'archipel, que « *la France défendrait les intérêts de l'archipel concernant l'extension du plateau continental au large de Saint-Pierre-et-Miquelon* », ce dont votre rapporteur, comme son homologue de l'Assemblée nationale, M. René Dosière, se félicite.

Enfin, votre rapporteur ne peut que renouveler son étonnement 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.

#### **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. La desserte aérienne des îles s'est progressivement améliorée sans être totalement parfaite. Depuis 2009, la nouvelle piste de l'aérodrome Futuna Pointe-Vélé est opérationnelle mais, 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 possible. Un tel agrandissement aéroportuaire permettrait de consolider la liaison actuelle entre Wallis et Futuna et la mise en place d'une liaison avec Fidji. Une prochaine mission de la présidente de l'assemblée territoriale devrait permettre de concrétiser les solutions de libération des terrains qui sont actuellement entrevues. Votre rapporteur estime qu'il est plus que temps de trancher cette question car c'est la sécurité et le développement économique de tous qui sont en cause.

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. Ce déclin démographique se poursuit inexorablement.

## 1. Une évolution institutionnelle à anticiper

À 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**.

### Présentation du statut des îles Wallis et Futuna

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 désignent 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, s'est réfugié 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 spécificités politiques locales 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.

À plusieurs occasions, la **réflexion sur l'avenir institutionnel** n'a pas abouti, essentiellement à cause des réserves des autorités coutumières sur un possible affaiblissement de la place reconnue à la coutume dans le statut de 1961.

Ainsi, une commission d'études et de propositions, réunie à plusieurs reprises au cours des années 2000 et 2001 sous l'autorité de l'administrateur supérieur, n'a pas débouché sur une véritable évolution statutaire, les autorités coutumières préférant une concertation sur l'application du statut et la répartition de toutes les compétences qu'il prévoit.

De même, les états généraux de l'Outre-mer de 2009 avaient prévu une proposition de réforme visant à instituer une plus grande autonomie de l'assemblée territoriale ainsi que la redéfinition de ses compétences. Cependant, les autorités locales, consultées par le Gouvernement, n'ont pas donné suite à cette proposition d'évolution.

Ce constat rejoint celui de votre rapporteur et de nos collègues Jean-Jacques-Hyest et Simon Sutour à la suite de leur déplacement sur place en 2004 : « *dans leur grande majorité, les autorités de Wallis-et-Futuna ne souhaitent pas une remise en cause du statut actuel* » car « *elles sont particulièrement attachées au rôle des chefferies, garantes de la cohésion de la société insulaire* ». Vos rapporteurs relevaient cependant que « *plusieurs des interlocuteurs de [la] délégation ont prôné certaines évolutions et notamment le renforcement des compétences territoriales* », notamment parce que « *l'exercice par l'État de l'exécutif de la collectivité apparaît parfois comme une source de frustrations et de malentendus* ».

En effet, le statut de 1961 n'apparaît plus adapté, ne serait-ce qu'en raison de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 qui a conduit à remplacer la notion de territoire d'outre-mer par celle de collectivité d'outre-mer dont les garanties d'autonomie sont consacrées au niveau de la loi organique.

Au regard de ces nouvelles règles constitutionnelles, cette situation institutionnelle n'est pas pleinement satisfaisante et n'est d'ailleurs pas le gage d'une stabilité absolue. Votre rapporteur ne peut que rappeler que 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 toujours 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. 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 connaissant une embellie fragile**

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. Comme pour le reste de l'outre-mer, la problématique de la vie chère a abouti à des mouvements sociaux puis 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.

L'économie locale a connu un **regain d'activité** avec la réalisation du port de commerce et des équipements sportifs nécessaires à l'organisation des mini-jeux du Pacifique. En effet, cette compétition sportive réunissant 22 territoires bordés par l'océan Pacifique autour de 8 disciplines se sont tenus à Mata-Utu du 2 au 12 septembre 2013.

Les îles Wallis-et-Futuna connaissent ainsi une augmentation de l'emploi et des investissements des entreprises, ce qui entraîne une inflation proche de 4 % exacerbée par la fiscalité calédonienne sur les biens importés depuis la Nouvelle-Calédonie. Dans ce contexte, les recettes douanières qui constituent la majorité des ressources fiscales de la collectivité ont augmenté sensiblement de 8 % entre 2012 et 2013.

L'archipel reste cependant marqué par les **dégâts causés par le passage de deux cyclones** en quelques années : le cyclone Tomas en mars 2010 à Futuna et le cyclone Evan en décembre 2012 à Wallis.

Dans les deux cas, l'État a fait preuve de réactivité et son soutien a été déterminant pour réparer dans les meilleurs délais les séquelles de ces catastrophes naturelles même si elles ont laissé sur le territoire des stigmates.

Les aides mobilisées par l'État sont de trois ordres : tout d'abord, des aides d'extrême urgence, puis de la mise en place d'une aide alimentaire et, enfin, des aides à la reconstruction. Ainsi, l'État a ainsi mobilisé plus de 5 millions d'euros pour les sinistrés du cyclone Tomas et près de 2,3 millions d'euros pour les victimes du cyclone Evan.

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

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) 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 2007, les îles Éparses<sup>1</sup> détachées du préfet de La Réunion.

L'activité économique principale au sein des TAAF est la pêche qui est règlementée, dans le respect des engagements internationaux de la France, par l'administrateur supérieur. Les eaux des îles subantarctiques restent riches en ressources halieutiques, principalement pour la langouste et la légine.

Le tourisme reste marginal mais l'**activité pétrolière**, si les recherches d'hydrocarbures au large de Juan de Nova s'avéraient concluantes, pourrait constituer une nouvelle ressource qui ne manquerait pas de susciter la convoitise et d'attiser les contentieux de souveraineté dans la zone. Cette nouvelle activité pourrait conduire à une nouvelle source de financement pour l'administration des TAAF, par la voie d'une redevance sur les investissements pétroliers.

---

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

Les efforts de gestion de l'administration des TAAF ne doivent pas écartier une réflexion sur les ressources financières alors que la fin du « pavillon Kerguelen »<sup>1</sup> en 2005 a représenté en 2011 une perte de recettes de l'ordre de 930 000 euros pour cette administration. À ce jour, cette perte n'a absolument pas été compensée, ce que votre rapporteur déplore depuis cette date.

### **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.

---

<sup>1</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.

## 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 de nouvelles revendications. 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. 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

---

<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/pjl11-299-conv.pdf>.



gardée par un seul gendarme. La question d'une présence permanente ne se pose pas pour l'île Bassas de India recouverte à marée haute.

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 du Premier ministre Pierre Mauroy. 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.

\*

\*      \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *oultre-mer* dans le projet de loi de finances pour 2014.**



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Ministère des outre-mer

- **M. Thomas Degos**, directeur général des outre-mer
- **M. Étienne Desplanques**, directeur de cabinet du directeur général
- **Mme Catherine Salmon**, adjointe au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles, direction générale des outre-mer
- **M. Hervé Jonathan**, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État, direction générale des outre-mer

### Ministère de l'économie et des finances

- **M. Alexis Manouvrier**, chef du bureau du support et de la maîtrise d'ouvrage du système d'information de la fiscalité des particuliers, direction générale des finances publiques
- **Mme Marion Pujau-Bosq**, adjointe au chef du bureau de l'expertise juridique du service des collectivités locales, direction générale des finances publiques
- **M. Alexandre Hassanzadeh**, inspecteur au bureau de l'expertise juridique du service des collectivités locales, direction générale des finances publiques

### Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

- **M. Nicolas de Sèze**, directeur général
- **M. Pascal Richer**, directeur adjoint

### Ministère de la justice

- **M. Bruno Clément**, sous-directeur de l'état-major de sécurité, direction de l'administration pénitentiaire
- **M. Morgan Tanguy**, adjoint au sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, direction de l'administration pénitentiaire
- **M. Bertrand Droguet**, chef du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, direction de l'administration pénitentiaire

Défenseur des droits

- **Mme Yvette Mathieu**, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits

- **M. Étienne Marty**, expert en questions pénitentiaires

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

- **M. Jean-Marie Delarue**, contrôleur général

Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- **Mme Marie-Luce Bousseton**, directrice générale

- **M. Paul-Luc Dinnequin**, directeur

Ambassade des Pays-Bas en France

- **S.E. M. Ed Kronenburg**, ambassadeur

- **M. Daniel Stork**, premier secrétaire

Secrétariat général des affaires européennes

- **M. Rodolphe Pellé**, chef du secteur en charge des relations extérieures de l'Union européenne et de la politique commerciale

- **M. Sylvain Reallon**, chef du secteur en charge de la politique des transports et de la politique régionale

- **M. Stéphan Obradovic**, adjoint au secteur en charge des relations avec le Parlement national

Personnalité qualifiée

- **M. Jean Courtial**, conseiller d'État, auteur d'un rapport sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

Contribution écrite

- **M. Jean-Marc Régnault**, historien