

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

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

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 18) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MISSION OUTRE-MER : UNE MISSION AU MONTANT LIMITÉ QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRA-MARINS	8
A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ	8
1. <i>Les dotations budgétaires de la mission</i>	8
2. <i>Une analyse difficile de l'évolution des crédits de la mission</i>	10
3. <i>Des indicateurs de performance peu pertinents</i>	12
B. L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES	12
1. <i>Le maintien de l'effort budgétaire et fiscal global</i>	12
2. <i>Le renforcement indispensable de l'administration chargée de l'outre-mer</i>	16
C. L'IMPOSSIBLE BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER	18
II. UNE ÉVOLUTION MITIGÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX COM, À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET AUX TAAF	21
III. UNE MONOGRAPHIE DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TAAF	23
A. LES PROGRÈS DU RÉÉQUILIBRAGE EN NOUVELLE-CALÉDONIE	23
1. <i>Les avancées des transferts de compétences</i>	23
2. <i>La situation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie</i>	25
3. <i>La situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie : les défis du rééquilibrage</i>	27
4. <i>Les progrès des projets d'usine des provinces Nord et Sud</i>	30
5. <i>L'état toujours critique du centre pénitentiaire de Nouméa</i>	33
6. <i>Le développement de l'intercommunalité : des avancées prometteuses</i>	34
B. POLYNÉSIE FRANÇAISE : FIN D'UNE INSTABILITÉ PARALYSANTE ?	34
1. <i>Une réforme profonde des institutions polynésiennes</i>	35
2. <i>La situation budgétaire de la collectivité</i>	36
3. <i>Une situation économique toujours très dégradée : la crise de l'activité touristique</i>	37
4. <i>La nécessité de garantir l'autonomie et le bon fonctionnement des communes polynésiennes</i>	38
5. <i>Le centre pénitentiaire de Faa'a</i>	42
C. LE DÉFI DE LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET- MIQUELON : UN TERRITOIRE EN QUÊTE DE RECONVERSION	43
1. <i>Une économie en sommeil</i>	43
2. <i>La coopération régionale avec le Canada : un enjeu stratégique</i>	45
D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE EMBELLIE À CONSOLIDER	46
1. <i>L'amélioration progressive des comptes de la collectivité</i>	46
2. <i>Des questions sur l'exécution du contrat de développement</i>	47
3. <i>Un statut à actualiser</i>	47

E. LES ÉVOLUTIONS DIVERGENTES DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN	48
1. <i>La situation de Saint-Martin</i>	48
2. <i>La situation de Saint-Barthélemy</i>	50
F. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES : UN LIEU DE RECHERCHE À PRÉSERVER ET À DÉVELOPPER.....	53
1. <i>Les principaux résultats des activités de recherche conduites dans les TAAF</i>	54
2. <i>La préservation de l'environnement</i>	55
3. <i>La situation de Clipperton</i>	55
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, jeudi 27 octobre 2011¹, la commission des lois, réunie le mercredi 16 novembre 2011, 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 TAAF** au sein de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2012.

Ayant rappelé que les crédits de la mission « Outre-mer » étaient stables entre la loi de finances initiale pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012 -ce qui constitue, selon lui, un signal positif dans un contexte budgétaire très contraint-, et ayant salué le travail de M. Félix Desplan sur les départements d'outre-mer, **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis**, a souligné que les collectivités étudiées connaissaient des situations contrastées.

Il a notamment relevé que :

- les transferts de compétences suivaient leur cours en Nouvelle-Calédonie, mais que l'état du centre pénitentiaire de Nouméa restait particulièrement préoccupant ;

- l'instabilité chronique de la Polynésie française était en voie de résolution grâce à la loi organique du 1^{er} août 2011, ce qui devait permettre à terme le redressement de la situation économique et budgétaire de la collectivité. Il a, en outre, observé que l'autonomie des communes polynésiennes n'était toujours pas assurée ;

- dans les TAAF, l'îlot de Clipperton était laissé à l'abandon au profit des trafiquants et des pollueurs ; plus généralement, il a déploré la baisse très nette des crédits alloués aux TAAF, dont il a estimé qu'ils devaient être confortés dans leur rôle de territoire de recherche et protégés en tant que réserve environnementale de premier plan.

Prenant acte des observations formulées par M. Christian Cointat, rapporteur pour avis, qui s'est à titre personnel déclaré favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2012, votre commission a donné un avis défavorable à cette adoption.

¹ Le compte rendu de l'audition de Mme Marie-Luce Penchard est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111024/lois.html#toc9>

Mesdames, Messieurs,

La mission « Outre-mer » fait, à compter de cette année, l'objet de deux avis budgétaires distincts. L'un, consacré aux départements d'outre-mer, a été confié à notre excellent collègue Félix Desplan ; le présent rapport pour avis est consacré à l'effort de l'État en faveur des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) -et, plus largement, à l'analyse de la situation économique, sociale et institutionnelle de chacun de ces territoires.

Marqué par un contexte budgétaire extrêmement contraint, le projet de loi de finances pour 2012 n'est pas pour autant synonyme de délaissement ou d'abandon pour les COM, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF. Prenant leur part de l'effort demandé à chacun -aux administrations, aux citoyens et à tous les types de collectivités territoriales-, celles-ci continuent toutefois de voir leurs spécificités prises en compte.

Cette appréciation globale ne doit pas masquer le creusement des contrastes entre les différentes collectivités qui sont concernées par ce rapport. Des difficultés extrêmes de la Polynésie française à la confortable santé budgétaire de Saint-Barthélemy, en passant par la stagnation de Saint-Pierre-et-Miquelon, le fossé est en effet grand. Il incombe à l'État, dans le respect des particularités de chaque territoire et des choix des autorités locales - auxquelles la Constitution accorde le droit à un « *statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles* » pour les COM de l'article 74 voire, pour la Nouvelle-Calédonie, un échancier d'autodétermination-, de faire en sorte que ce fossé soit peu à peu comblé, dans l'intérêt des populations.

Dans ce contexte, votre rapporteur se félicite de la création prochaine, au sein du Sénat, d'une Délégation à l'outre-mer ; pour reprendre les termes employés par le président Jean-Pierre Bel lors de son allocution du 11 octobre dernier, « *ainsi les situations et les défis spécifiques de l'outre-mer seront-ils davantage pris en compte, et leurs atouts pleinement valorisés* ».

I. LA MISSION OUTRE-MER : UNE MISSION AU MONTANT LIMITÉ QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRA-MARINS

Cette première partie est commune au présent rapport et au rapport de M. Félix Desplan sur les départements et régions d'outre-mer : tous deux prennent en effet appui sur la mission « Outre-mer ».

A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ

A titre liminaire, vos rapporteurs constatent avec satisfaction que l'ensemble des réponses au questionnaire budgétaire ont été envoyées dans le délai imparti par services du ministère chargé de l'outre-mer. Toutefois, certaines questions font l'objet de réponses particulièrement succinctes.

1. Les dotations budgétaires de la mission

La mission « Outre-mer » regroupe les dotations allouées aux territoires ultramarins, inscrites au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Le projet de loi de finances pour 2012 fixe leur montant à 2,179 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,035 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Toutefois, conformément à l'annonce du Premier ministre le 24 août 2011, la mission outre-mer n'échappe pas à l'**effort supplémentaire d'un milliard d'euros de maîtrise budgétaire** voulu par le gouvernement, dans un contexte de déficit budgétaire élevé. Cet effort s'accompagne d'une diminution de 1,15 % des crédits en AE, soit **48 millions d'euros**, portant le montant des AE à **2,131 milliards d'euros**. Les crédits de paiement, quant à eux, sont maintenus à leur niveau fixé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2011 pour s'élever à **1,979 milliards d'euros**.

• La répartition des crédits

La mission Outre-mer comporte deux programmes :

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

Le **programme 138 « emploi outre-mer »** est doté de 1,33 milliard d'euros en AE, soit une baisse de 2,1 % par rapport au budget 2011, et 1,34 milliard d'euros en CP, correspondant à une hausse de 1,3 %.

Ce programme regroupe les crédits destinés aux aides aux entreprises propres à l'outre-mer (aide au fret, aide à la rénovation hôtelière et

compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM¹, ces dernières représentant la moitié des crédits de la mission) ainsi que ceux 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).

Il compte deux actions :

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

- l'**action n° 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »** qui finance les principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultra-marins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Le **programme 123 « conditions de vie outre-mer »** décline au sein de huit actions, d'une part, les crédits destinés au financement de dispositifs d'intervention spécifique à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux) et, d'autre part, les crédits destinés 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).

Ce programme représente 808 millions d'euros en AE et 631 millions d'euros en CP, ce qui correspond, pour ces derniers, à une diminution de 2,5 % par rapport au budget 2011.

• *Une mission au périmètre stabilisé*

Selon les informations fournies à vos rapporteurs, aucune modification du périmètre de la mission outre-mer n'est à relever au titre du budget 2012 par rapport à la LFI pour 2011.

Pour mémoire, nous rappellerons que la mission outre-mer a fait l'objet d'importantes modifications depuis le budget 2008 destinées à redonner aux deux programmes de la mission une plus grande cohérence afin qu'ils regroupent les seuls crédits affectés aux dispositifs spécifiques dédiés aux collectivités ultramarines.

Ainsi, dès **2008**, les dispositifs d'aides à l'emploi de droit commun ont été transférés vers le ministère chargé de l'emploi ; le programme 160 a été supprimé à la suite du rattachement des fonctions support aux services

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

mutualisés du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales tandis que les dotations versées aux collectivités du Pacifique et de Mayotte sont désormais incluses dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En **2009**, une nouvelle action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement », créé par l'article 31 de la LODEOM, a été ajoutée au programme 123. Enfin, au titre du budget pour **2011** :

- la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire de Mayotte émergeant à l'action n° 6 « Collectivités territoriales » a été transférée sur le programme 122 du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales ;

- les crédits destinés au financement des opérations incluses au sein des contrats de projet État-Région (CPER) dans les quatre départements et régions d'outre-mer (DROM), en provenance du ministère de la culture et de la communication, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, ont été transférés vers l'action n° 2 du programme 123 (« Aménagement du territoire »).

2. Une analyse difficile de l'évolution des crédits de la mission

Entre 2008 et 2012, les crédits de la mission outre-mer ont connu une évolution importante, s'élevant à + 29 % en AE et + 22,2 % en CP. La progression des crédits atteindrait respectivement + 32 % et + 26 %, sans l'effort de restriction budgétaire ultérieur dont a fait l'objet la mission. Vos rapporteurs constatent que cette augmentation ne doit pas masquer une évolution contrastée : en effet, les crédits alloués à la mission en 2011 avaient fortement diminué par rapport à ceux de 2010 et l'augmentation entre 2011 et 2012 ne compense pas cette diminution préalable, comme le démontre le tableau suivant.

Tableau récapitulatif des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2008 et 2012

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		PLF 2012		Évolution 2008-2012 (en %)	
	AE	CP	AE	CP								
Millions d'euros												
Mission Outre-mer	1.653	1.619	1.962	1.871	2.168	2.023	2.156	1.977	2.131	1.979	29	22,2

Source : PAP annexé au projet de loi de finances pour 2012

Selon le gouvernement, l'augmentation des crédits de la mission reflète la prise en compte, dès le PLF pour 2010, des nouvelles priorités définies lors du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), qui s'était tenu le 6 novembre 2009 ainsi que les évolutions relatives aux dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la LODEOM.

Toutefois, force est de constater qu'il est difficile d'effectuer une comparaison des crédits entre 2008 et 2012 en raison des modifications de périmètre importantes dont a fait l'objet la mission à chaque budget. D'après les informations fournies par la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM), les crédits de la mission qui traduisent les engagements prévus par le CIOM de novembre 2009 et la LODEOM s'élèvent, au titre du PLF pour 2012, à 1,83 milliard d'euros répartis de la façon suivante :

- compensation intégrale des exonérations de charge (1,14 milliard d'euros en AE, action n° 1 du programme 138) ;
- poursuite de la montée en puissance du SMA 6000 (186 millions d'euros) ;
- maintien du niveau des crédits en faveur du logement (274,5 millions d'euros pour la ligne budgétaire unique (LBU)) ;
- pérennisation de la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire en Guyane (10 millions d'euros) ;
- financement des contrats de projet et de développement en cohérence avec les engagements de l'État (180 millions d'euros) ;
- soutien spécifique aux entreprises par l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière (27 millions d'euros) ;
- moyens en faveur du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) permettant de programmer de nouvelles opérations et de respecter les engagements pris (17 millions d'euros).

Toutefois, vos rapporteurs estiment qu'à l'exception du fonds exceptionnel d'investissement, les autres lignes budgétaires ne répondent pas directement aux conclusions du CIOM et de la LODEOM, auxquelles elles préexistent. Elles ont connu, au mieux, une forte augmentation de leurs crédits budgétaires sans toutefois répondre spécifiquement aux différentes problématiques soulevées lors des événements de 2009. Il convient toutefois de rappeler que l'augmentation des crédits de paiement consécutive à la LOGEOM et à la LFI pour 2010 visait à régulariser la situation de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale en matière d'exonération des charges sociales et patronales.

C'est pourquoi vos rapporteurs jugent qu'une **réflexion devrait être conduite afin que la mission soit organisée autour de programmes et d'actions plus spécifiquement adaptés aux problématiques des territoires ultramarins.**

3. Des indicateurs de performance peu pertinents

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

Vos rapporteurs s'interrogent sur la rentabilité des choix effectués par l'État en faveur de l'outre-mer et sur la réalité des capacités d'évaluation de l'impact économique et social réel des mesures de soutien et d'accompagnement. Il est en effet dans l'intérêt même des populations et des élus d'outre-mer de connaître l'efficacité des dispositifs mis en place en matière de développement, d'emploi et de niveau de vie, ne serait-ce que pour privilégier les instruments les plus efficaces. Les priorités données aux politiques d'exonération et de défiscalisation doivent donc s'accompagner d'une étude d'impact de ces dispositifs afin d'en mesurer toutes les conséquences économiques et sociales.

Or, force est de constater que les trois indicateurs de performance au titre du programme 138 « emploi outre-mer » ne permettent pas d'évaluer de façon complète et efficace l'impact des mesures considérées. Le même constat peut être avancé pour les cinq indicateurs de performance destinés à mesurer les crédits du programme 123 « conditions de vie outre-mer ». Par ailleurs, les réponses à certaines questions adressées à vos rapporteurs sont loin d'être satisfaisantes et semblent révéler des moyens d'évaluation insuffisants de la part des services chargés de l'outre-mer.

La question de la pertinence des indicateurs de performance et de la capacité de l'administration chargée de l'outre-mer de mesurer l'impact des mesures mises en œuvre renvoie à celle de la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer. Vos rapporteurs constatent que **l'évaluation, pourtant prônée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} aout 2001 (LOLF) qui doit permettre de mieux adapter les dispositifs mis en œuvre, n'a pas encore suffisamment pénétré les politiques en faveur de l'outre-mer.**

B. L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES

1. Le maintien de l'effort budgétaire et fiscal global

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer, auquel contribuent**

89 programmes relevant de 27 missions budgétaires en 2012, est estimé en autorisations d'engagement à **13,8 milliards d'euros en AE et 13,4 milliards d'euros en CP** (contre respectivement 13,7 et 13,3 milliards d'euros en LFI pour 2011 et 13,7 et 13,6 milliards d'euros en exécution 2010). Ainsi, l'effort budgétaire total devrait progresser de + 0,5 % en 2012, sans prise en compte de la diminution de 48 millions d'euros dont a fait l'objet la mission outre-mer, contre + 0,2 % en 2011.

Les crédits de la mission outre-mer présentés précédemment sont compris dans l'effort budgétaire total de l'État en faveur de l'outre-mer : ainsi, **la mission outre-mer représente-t-elle 15,3 % seulement de l'effort total en AE et 15 % en CP.**

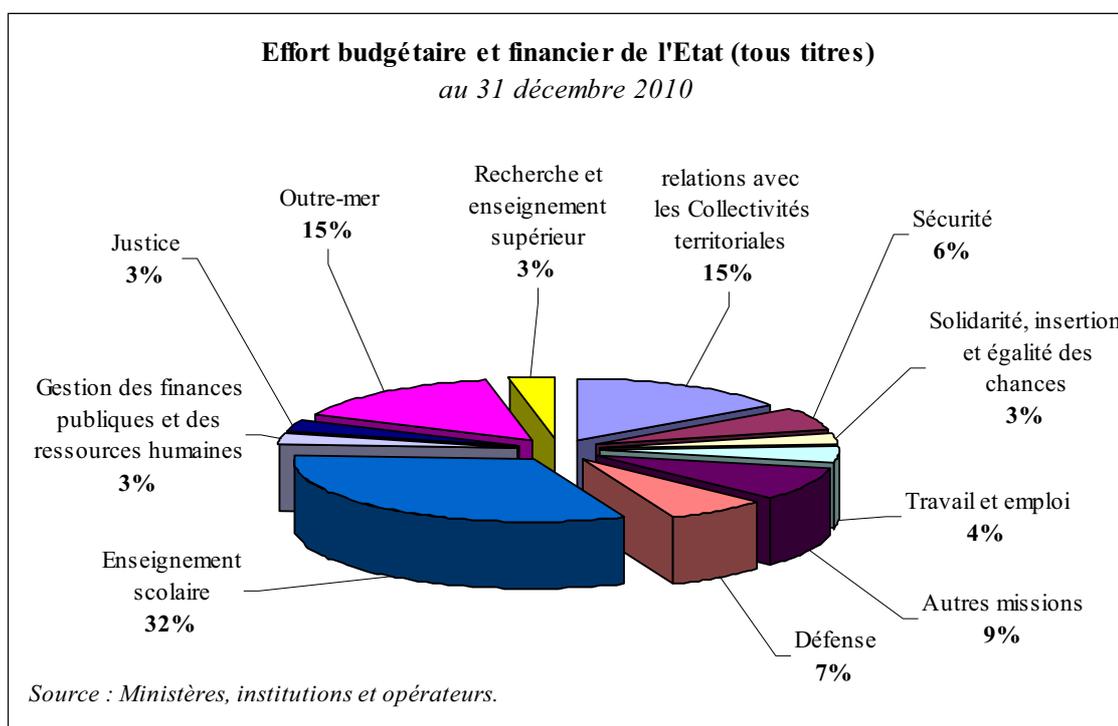
Les trois quarts de l'effort budgétaire global de l'État sont destinés aux départements et aux régions d'outre-mer, le quart restant étant consacré aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

**Tableau récapitulatif des crédits affectés
à chaque collectivité ultra-marine dans le PLF pour 2012**

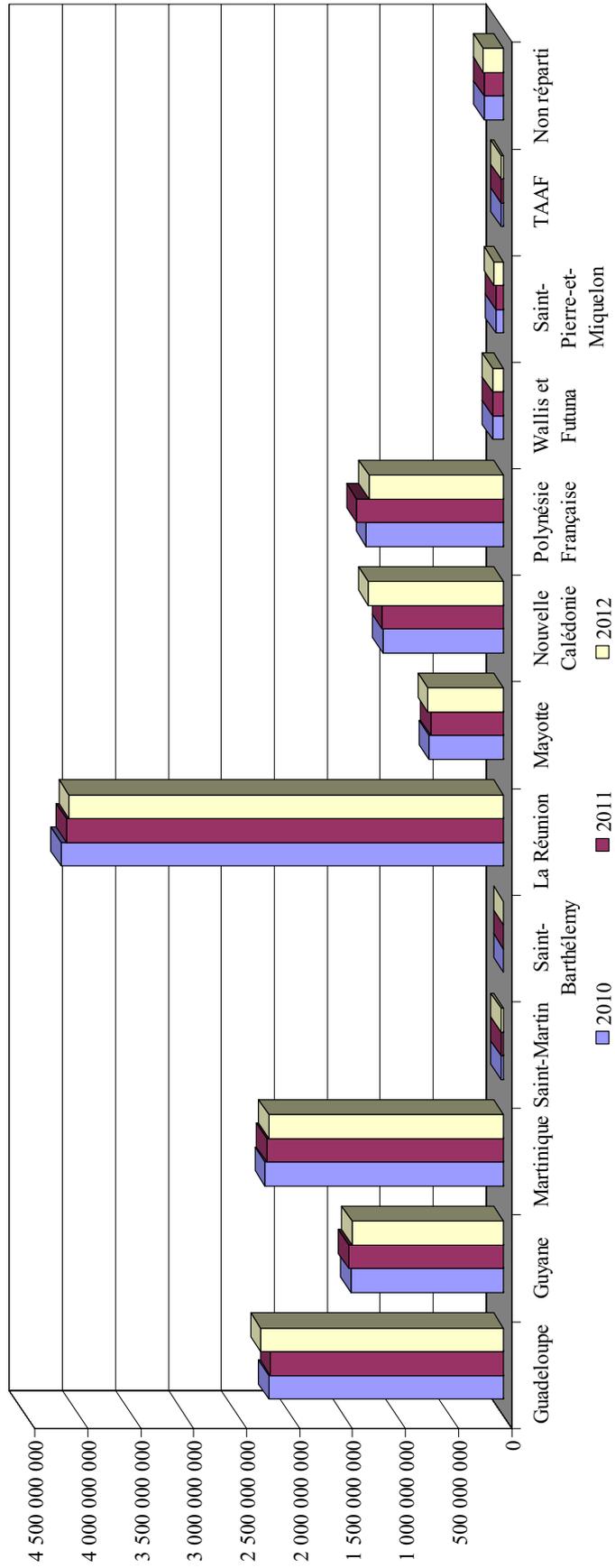
Collectivité territoriale d'outre-mer	Montant des AE prévus dans le PLF pour 2012 (milliards d'euros)	Part dans l'effort global consenti à l'outre-mer	2011/2010	Montant des CP prévus dans le PLF pour 2012 (milliards d'euros)	Part dans l'effort global consenti à l'outre-mer	2011/2010
Guadeloupe	2,15	16,3 %	+ 4,1 %	2,21	15,9 %	Stable
Guyane	1,39	10,5 %	- 2,4 %	1,34	10,6 %	- 0,5 %
Martinique	2,08	15,7 %	- 1,4 %	2,07	16,2 %	+ 0,1 %
La Réunion	3,92	29,7 %	- 0,8 %	3,90	30,4 %	Stable
Mayotte	0,7	5,3 %	+ 2,7 %	0,66	5,2 %	+ 1,2 %
Nouvelle-Calédonie	1,26	9,6 %	+ 11,3 %	1,14	8,9 %	+ 2,4 %
Polynésie française	1,26	9,5 %	- 8,5 %	1,24	9,7 %	+ 0,4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,085	0,6 %	+ 16,4 %	0,72	0,6 %	+ 0,3 %
Wallis et Futuna	0,10	0,8 %	- 1,2 %	0,10	0,8 %	- 0,3 %
Saint-Martin	0,026	0,2 %	+ 9,3 %	0,027	0,2 %	+ 3,8 %
Saint-Barthélemy	0,002	0,015 %	+ 0,1 %	0,001	0,012 %	- 0,7 %
TAAF	0,024	0,2 %	- 7,9 %	0,21	0,2 %	- 8,2 %

Source : Document de politique transversale consacré à l'Outre-mer. PLF pour 2012.

En tenant compte des **dépenses budgétaires et fiscales**, qui sont estimées à **3 milliards d'euros** pour le PLF pour 2012, **l'effort total de l'État en faveur de l'Outre-mer s'élèverait à 16,8 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards d'euros en CP**. Vos rapporteurs précisent que les dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer comprennent les règles spécifiques en matière de taxe sur la valeur ajoutée (octroi de mer) (en particulier la minoration des taux), la défiscalisation des investissements, les exonérations fiscales spécifiques pour les ménages et l'absence de taxe intérieure sur les produits pétroliers.



Autorisations d'engagement par territoires



2. Le renforcement indispensable de l'administration chargée de l'outre-mer

- *Le besoin d'une administration forte pour assurer le suivi des engagements de l'État outre-mer*

Interministérielle par nature, la politique de l'État en faveur des populations et des collectivités d'outre-mer requiert impérativement une forte coordination et une autorité de pilotage capable d'exercer cette coordination et de veiller à l'intégration correcte de la dimension ultramarine dans toutes les politiques publiques et par tous les départements ministériels.

En effet, une administration centrale insuffisamment étoffée n'est pas en mesure de coordonner l'action des différents départements ministériels dans le domaine de l'outre-mer, de peser dans les arbitrages interministériels pour faire valoir les spécificités des collectivités et des populations d'outre-mer et de veiller au respect des engagements pris par l'État envers l'outre-mer.

La réforme de l'administration centrale d'outre-mer, initiée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) devait permettre d'atteindre cet objectif. Il reste, toutefois, beaucoup de chemin à parcourir.

- *La mise en place de la Délégation Générale à l'Outre-mer (DéGéOM)*

L'ancienne organisation de l'administration chargée de l'outre-mer a fait l'objet de critiques récurrentes. Elle comprenait deux directions : la Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC). En 2005, la Cour des Comptes relevait l'éclatement des dossiers entre les deux directions, l'enchevêtrement des attributions, l'éparpillement de la fonction juridique et de la gestion des crédits, l'absence persistante d'évaluation des politiques d'outre-mer.

C'est pourquoi, dans le cadre de la RGPP, a été créée, le 1^{er} septembre 2008, la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) dont l'objectif était de **passer d'une administration de gestion à une administration de mission**, recentrée sur des tâches à forte valeur ajoutée, en particulier, selon les informations fournies à vos rapporteurs, l'expertise juridique, la conception, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques outre-mer.

La réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer s'est accompagnée de la mutualisation des fonctions support avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que le transfert des crédits de politiques publiques aux ministères techniques. Pour assurer ses missions, il était prévu un **effectif initial de 142 agents**, en lieu et place des deux anciennes directions qui comptaient 212 agents, soit une diminution de 70 agents représentant un tiers des effectifs. D'après les informations fournies

à vos rapporteurs, les effectifs prévisionnels de la DéGéOM devraient s'élever, au 31 décembre 2011, à 138 agents, dont 12 contractuels, répartis de la façon suivante :

- 15 agents de catégorie A+ ;
- 80 agents de catégorie A, dont 11 contractuels ;
- 19 agents de catégorie B, dont 1 contractuel ;
- 24 agents de catégorie C.

• ***Un « échec qualitatif » ?***

Si les objectifs poursuivis par la réforme en matière de rationalisation administrative, de mutualisation des services et de réduction des coûts du fonctionnement et des effectifs ont été largement atteints, force est de constater que **cette réorganisation s'est traduite par un « échec qualitatif »**.

D'après le Gouvernement et selon les informations fournies à vos rapporteurs, *« près de trois ans après la création de cette nouvelle structure, les quatre missions essentielles assignées à la délégation sont effectivement assurées : l'animation et la coordination des politiques publiques spécifiques conduites outre-mer par les différentes administrations, l'expertise juridique et institutionnelle de haut niveau, le suivi des dépenses publiques et l'évaluation des politiques publiques menées outre-mer »*¹.

Pourtant, le rapport d'information établi, au nom de la commission des finances du Sénat, par notre collègue Marc Massion sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'Outre-mer² conclut à la **mise en œuvre défailante d'une réforme mal préparée de cette administration**, qui a vu ses effectifs drastiquement réduits sans pour autant avoir la capacité de se transformer réellement en administration de mission, qui était l'objectif initial. **La gestion de crédits reste prépondérante, limitant les effectifs dédiés aux fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et d'évaluation**. C'est pourquoi, sur ces aspects, Marc Massion qualifie la réforme *« d'échec qualitatif »*.

Il semblerait toutefois que **la DéGéOM ne dispose pas de l'autorité suffisante pour assurer sa mission de coordination interministérielle**. Par ailleurs, **les effectifs de la DéGéOM ne paraissent pas suffisants pour assurer les missions de conception, de pilotage, d'évaluation et de coordination qui lui sont dévolues**. Ainsi, entendu par vos rapporteurs, M. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, a indiqué que seulement sept postes étaient dévolus à la mission d'évaluation des politiques publiques mises en place outre-mer, alors même que cette tâche devait être au cœur des préoccupations de la nouvelle structure.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire élaboré par vos rapporteurs.

² Rapport d'information n° 8 (2010-2011) de M. Marc Massion fait au nom de la commission des finances, *« Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée »*.

On constate toutefois quelques améliorations notables. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, a été créé un second poste de délégué général adjoint, spécifiquement dédié au suivi de l'application des mesures décidées dans le cadre du conseil interministériel de l'outre-mer. La mise en place de l'observatoire de l'outre-mer a été confiée au service de l'évaluation de la prospective et des dépenses de l'État tandis que l'ensemble des fonctions d'encadrement sont aujourd'hui pourvues.

• ***Un positionnement interministériel grâce à un rattachement auprès du Premier ministre***

Dans la continuité des positions déjà prises par votre commission, vos rapporteurs plaident pour le **rattachement direct au Premier ministre de l'administration centrale de l'outre-mer**. Ce rattachement pourrait prendre diverses formes : délégation interministérielle, mission interministérielle ou secrétariat général à l'outre-mer, sur le modèle du secrétariat général des affaires européennes.

Il apparaît à vos rapporteurs que seule l'autorité du Premier ministre permettrait d'imposer à chaque département ministériel une réelle prise en compte de l'outre-mer dans les politiques dont il a la charge et d'organiser une réelle coordination, avec l'appui d'un réseau de référents outre-mer dans les différentes administrations centrales concernées.

Comme le constatait l'avis budgétaire sur la mission « outre-mer » adopté par votre commission lors du PLF pour 2011, « *cette remise à niveau est particulièrement urgente pour accompagner les profondes évolutions en cours outre-mer* »¹.

C. L'IMPOSSIBLE BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

Le **montant des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer** est évalué, dans le PLF pour 2012, à **2,96 milliards d'euros**, représentant près de 1,5 fois les crédits de paiement de la mission. Ainsi, la dépense fiscale représente **l'outil principal de l'État en faveur du développement de l'outre-mer**.

Les dépenses fiscales se répartissent entre :

- les exonérations de charges sociales patronales, qui s'appliquent dans les quatre DOM et, quoique de façon différente, à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les exonérations de nature fiscale, liées aux dispositions spécifiques à la TVA (taux minorés de TVA) ou à la défiscalisation des investissements.

¹ Avis n° 116 (2010-2011), Tome VII.

Les exonérations intéressant spécifiquement les ménages (abattement de l'impôt sur le revenu essentiellement) représentent moins de 10 % du total de la dépense fiscale.

- *Un dispositif coûteux*

La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a procédé à de **nombreux aménagements des dispositifs de défiscalisation, afin d'en améliorer le rendement économique et social**. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la suppression progressive de la dépense fiscale liée aux logements du secteur locatif libre et intermédiaire qui se traduit, d'après les informations communiquées par le gouvernement, à une économie dont le montant devrait atteindre 251 millions d'euros en 2018. Par ailleurs, les modifications adoptées par la LODEOM au dispositif de la TVA « non perçue récupérable » conduisent à une économie supplémentaire de 124 millions d'euros.

La LFI pour 2011 contient plusieurs dispositions visant également à réduire, voire à supprimer, certaines dépenses fiscales. Ainsi l'article 36 exclut-il du bénéfice de la défiscalisation les investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie photovoltaïque, générant ainsi une économie de 250 millions d'euros. L'article 105 applique à un certain nombre de réductions et de crédits d'impôts une baisse de 10 %, généralement baptisée « coup de rabot », pour une économie évaluée à 100 millions d'euros.

Dans le cadre du PLF pour 2012, l'article 45 propose un nouveau « coup de rabot » de 10 % visant à réduire l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux liés à l'impôt sur le revenu. L'article 4, quant à lui, propose la suppression du dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les DOM.

Comme le rappelle M. Claude Bartolone, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la mission Outre-mer, « *le coût de la défiscalisation est supérieur à celui d'un subventionnement budgétaire* », en raison d'un processus complexe « d'évaporation fiscale » généré par les mécanismes de dépenses fiscales. Ainsi, en d'autres termes, « *à dépense publique constante, le soutien apporté à l'outre-mer par une subvention pourrait être supérieur à ce que permet la défiscalisation* ».

- *Un dispositif à l'évaluation inexistante*

Vos rapporteurs constatent qu'à l'heure actuelle, il n'existe **aucun dispositif d'évaluation des dépenses fiscales dans les DOM**. Pourtant, la DÉGÉOM a été mise en place pour évaluer les politiques publiques de l'État mises en oeuvre dans les DOM. Cette absence d'évaluation a été pointée par la Cour des Comptes dans sa note sur l'exécution du budget pour 2010 consacrée à la mission outre-mer.

L'évaluation est également limitée dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, où les chiffres les plus récents remontent à 2009 et où aucune étude sur l'efficacité des mesures de défiscalisation n'a pu être communiquée à vos rapporteurs.

en K€	Mayotte		Polynésie		Nouvelle Calédonie		Wallis et Futuna		Saint Pierre et Miquelon	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<i>Année de la décision</i>										
Hôtellerie construction	6 361	7 960	18 600	25 371		11 621	836			
Hôtellerie rénovation			2 944	10 746		16 760				
Tourisme Plaisance			4 127							
Transport			31 171	10 991	18 624	3 650				11 609
Audiovisuel										
Industrie	6 881	1 753	9 360	1 898	8 931	14 708				
Pêche										
Agriculture					4 732					
Énergies renouvelables	2 270	25 633	2 459	31 494	9 358	8 925				
T F P A ¹										
Télécommunications		31		8 250	14 771					689
Services informatiques										
Concession services publics				8 495		5 148		623		
Bâtiment et travaux publics	2 310	2 306			8 723	6 125			938	
Logement social et très social			18 355			16 442				
Logement intermédiaire					73 754	126 885				
Manutention portuaire		1 386				419				
Autres ²		6 973		1 078	5 361	11 750				
TOTAL	17 822	46 042	87 016	98 323	144 254	222 433	836	623	938	12 298

¹ Transformation et fabrication de produits agricoles.

² Logistique froid, roulage minier, imprimerie, maintenance, services, coiffure, artisanat...

Source : réponses au questionnaire budgétaire

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, le ministère de l'outre-mer met en place, depuis 2010, une « *politique fiscale plus transparente et plus efficiente dès l'instruction des demandes d'aides fiscales* ». Il s'agit, pour la DéGéOM, de définir, par grands secteurs d'activité, des principes d'instruction des dossiers permettant de cibler la dépense fiscale en cohérence avec les stratégies nationales et locales de développement. La première circulaire sectorielle a été adressée en juin 2010

aux représentants de l'État en outre-mer pour fixer les orientations d'instruction des dossiers de défiscalisation dans le secteur de l'énergie photovoltaïque. Une seconde circulaire relative au secteur de la téléphonie mobile a été envoyée en 2011. Le ministère chargé de l'outre-mer n'a pas précisé si d'autres circulaires étaient en cours de préparation.

Si vos rapporteurs saluent cette initiative (qui relève pourtant du simple bon sens), ils estiment toutefois qu'elle est tardive et limitée dans sa portée. En outre, ils constatent que ces circulaires ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des dispositifs de défiscalisation afin d'apprécier les éventuels effets d'aubaine liés à leur application. Pourtant, **une telle évaluation est nécessaire pour définir une politique cohérente et efficace des politiques publiques en outre-mer**. C'est pourquoi vos rapporteurs souscrivent pleinement aux conclusions de la Cour des Comptes selon lesquelles *« l'absence de résultats concrets des démarches d'évaluation est préoccupante »* et partagent l'initiative de MM. Gilles Carrez, Jérôme Cahuzac et Claude Bartolone proposant le dépôt, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement relatif à l'opportunité et à la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « outre-mer », avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013.

Enfin, vos rapporteurs regrettent que les événements sociaux survenus dans les Antilles en 2009 et, plus récemment, à Mayotte, n'aient pas été l'occasion d'engager une réflexion sur les dispositifs de défiscalisation en faveur des ménages, au regard des récriminations contre la vie chère dans ces territoires.

II. UNE ÉVOLUTION MITIGÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX COM, À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET AUX TAAF

Les crédits consentis par le budget de l'État à la Nouvelle-Calédonie, aux collectivités d'outre-mer et aux TAAF augmentent, entre 2011 et 2012, de 1,0 % en autorisations d'engagement : ils passent ainsi de 2,774 milliards à 2,802 milliards d'euros. Hors dépenses de personnel, on assiste à une hausse plus réduite : elle s'établit à 0,66 %¹.

Cette progression générale (qui est en tout état de cause **modeste**, puisqu'elle est inférieure au taux prévisionnel d'inflation, établi à 1,7 % dans le projet de loi de finances pour 2012) recouvre des évolutions variées : si la plupart des collectivités connaissent une augmentation de leurs crédits (de + 16,6 % pour la Nouvelle-Calédonie à + 0,1 % pour Saint-Barthélemy, en AE), les TAAF et la Polynésie française voient à l'inverse les crédits qui leur sont alloués diminuer (respectivement - 7,9 % et - 8,3 %).

¹ Hors titre 2, les dépenses passent de 1,058 milliard d'euros à 1,066 milliard.

**Évolution des crédits alloués aux COM, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF
(en autorisations d'engagement)**

	PLF 2012	Évolution 2011/2012	Évolution 2008/2012
Nouvelle-Calédonie	1 260 699 810	+ 11,3 %	+ 15,8 %
Polynésie française	1 258 687 137	- 8,5 %	+ 2,9 %
Wallis-et-Futuna	103 941 324	- 1,2 %	+ 1,2 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	82 623 548	+ 16,4 %	+ 10,6 %
Saint-Martin	26 544 970	+ 9,3 %	+ 23,9 %
Saint-Barthélemy	2 023 870	+ 0,1 %	+ 350 %
TAAF	24 177 045	- 7,9 %	- 6,4 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En crédits de paiement, le total des crédits accordés aux COM, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF s'établit à 2,609 milliards d'euros.

**Évolution des crédits alloués aux COM, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF
(en crédits de paiement)**

	PLF 2012 (€)	Évolution 2011/2012	Évolution 2008/2012
Nouvelle-Calédonie	1 143 806 869	+ 2,4 %	+ 3,7 %
Polynésie française	1 240 829 516	+ 0,4 %	+ 1,8 %
Wallis-et-Futuna	101 118 631	- 0,3 %	- 6,1 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	75 545 787	+ 0,3 %	- 3,8 %
Saint-Martin	27 874 700	+ 3,8 %	+ 30,1 %
Saint-Barthélemy	1 563 683	+ 0,1 %	+ 247,7 %
TAAF	21 677 176	- 8,2 %	- 16 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

L'observation du **montant des crédits par habitant** démontre, elle aussi, l'existence de situations contrastées entre les collectivités étudiées.

**Montant des crédits par habitant dans les COM et en Nouvelle-Calédonie
(PLF 2012, en euros)**

	Effort de l'État par habitant (en AE)	Effort de l'État par habitant (en CP)
Nouvelle-Calédonie	5 133	4 657
Polynésie française	4 714	4 647
Wallis-et-Futuna	8 098	7 878
Saint-Pierre-et-Miquelon	14 038	11 894
Saint-Martin	3 060	3 213
Saint-Barthélemy	55	42

Source : réponses au questionnaire budgétaire

III. UNE MONOGRAPHIE DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TAAF

Le succès de « l'année des outre-mer » a marqué, s'il en était besoin, la force de l'attachement de la métropole aux territoires éloignés d'elle. Témoignant à la fois de la diversité et de la vivacité de l'histoire, des cultures et des sociétés qui composent l'outre-mer, l'année 2011 aura été l'occasion de mettre en valeur la multiplicité des collectivités territoriales ultramarines.

Cette diversité est attestée par les situations très contrastées que connaissent les territoires qui font l'objet du présent avis. La situation de chacun d'entre eux sera donc abordée successivement.

A. LES PROGRÈS DU RÉÉQUILIBRAGE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

1. Les avancées des transferts de compétences

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 a modifié la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 afin, notamment, d'adapter le calendrier de transfert de certaines compétences et d'aménager les modalités de compensation financière et les conditions de mise à disposition de personnels de l'État auprès de la Nouvelle-Calédonie.

Cette loi organique a reporté au 31 décembre 2011 le vote des lois du pays relatives au transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial, et de sécurité civile. Les autres compétences qui doivent être transférées d'ici 2014 (enseignement, police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et de la circulation maritime) ont fait l'objet de lois de pays, votées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 30 novembre 2009¹, et qui ont retenu l'échéancier suivant :

2011	
1 ^{er} janvier	Sécurité de la navigation dans les eaux territoriales
1 ^{er} juillet	Police et réglementation de la circulation maritime d'un point à l'autre de la Nouvelle-Calédonie et de la sauvegarde de la vie humaine en mer
2012	
1 ^{er} janvier	Enseignement du second degré public et privé
	Enseignement primaire privé
	Santé scolaire
2013	
1 ^{er} janvier	Police et sécurité de la circulation aérienne intérieure

¹ Il s'agit, respectivement, des lois du pays n°s 2009-9, 2009-10 et 2009-11 du 28 décembre 2009.

En lien avec la convention-cadre signée le 20 septembre 2010¹, une mission technique s'est rendue en Nouvelle-Calédonie du 23 au 27 mai dernier et a examiné les conditions de transfert dans quatre domaines :

- l'enseignement : une convention prévoyant la mise à disposition globale et gratuite des personnels rémunérés sur le budget de l'État et une convention permettant la mise en place d'un service unique de gestion sont en cours de préparation et devraient être signées avant le 1^{er} janvier 2012 ;

- la police et la sécurité de la circulation aérienne intérieure ;

- le droit civil, le droit commercial, les règles concernant l'état civil : en la matière, on soulignera que les mesures d'accompagnement proposées par l'État (désignation d'un magistrat en charge du droit civil ; soutien à la formation de stagiaires calédoniens à la rédaction de textes législatifs et réglementaires ; mise en place d'un dispositif de veille juridique...) ont, au mois de juillet dernier, reçu l'approbation du Comité des signataires ;

- la sécurité civile.

En ce qui concerne les transferts prévus à l'article 23 de la loi organique du 19 mars 1999, **deux établissements publics de l'État ont d'ores et déjà été transférés à la Nouvelle-Calédonie** : l'Office des postes et communications et l'Institut de formation des personnels administratifs.

Trois établissements restent donc à transférer :

- l'Agence de développement de la culture Kanake (ADCK) : selon les éléments communiqués par le gouvernement à votre rapporteur, le décret portant transfert de cet établissement est en cours d'élaboration, le transfert devant être effectif au 1^{er} janvier 2012 ;

- le Centre de documentation pédagogique (CDP) : le décret portant transfert du Centre a été publié le 31 mai 2011² et le transfert sera effectif au 1^{er} janvier 2012 ;

- enfin, l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) : le processus de transfert, qui doit aboutir au 1^{er} janvier 2014, n'a pas encore été engagé.

Comme le rappelle le relevé de conclusions du IX^e Comité des signataires, « *Les transferts de compétences qui doivent intervenir jusqu'en 2014 sont d'une ampleur sans précédent. Ce sont des matières fondamentales qui concernent directement la vie quotidienne des Calédoniens. Elles sont par ailleurs techniquement complexes et demandent un travail législatif et réglementaire important. Il est de la responsabilité commune de l'État et de la Nouvelle-Calédonie de veiller à ce qu'ils aient lieu dans les meilleures conditions possibles* ».

¹ Sur le contenu de cette convention, voir le rapport d'information n° 593 (2010-2011) cosigné par M. Bernard Frimat et par votre rapporteur (« Nouvelle-Calédonie. Le pari du destin commun »), pp. 44 et suivantes : <http://www.senat.fr/rap/r10-593/r10-593.html>

² Il s'agit du décret n° 2011-623.

Votre rapporteur s'associe pleinement à ce constat et souligne que la Nouvelle-Calédonie se trouve actuellement dans **une période déterminante pour assurer le succès des transferts de compétences** : l'État doit donc lui apporter un soutien constant et massif et demeurer le garant du respect de l'accord de Nouméa.

2. La situation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie

• *La crise politique du premier semestre 2011*

La question de la définition du drapeau de la Nouvelle-Calédonie a mené, au long du premier semestre 2011, à l'émergence d'une crise politique qui a poussé le législateur à modifier la loi organique du 19 mars 1999.

Les signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie

Le point 1.5 de l'accord de Nouméa prévoit que « *des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque, devront être recherchés en commun, pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* ». Pour rechercher ces signes identitaires communs, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis en place, en 2007, un comité de pilotage composé de représentants des partis politiques, de syndicalistes, de coutumiers, de représentants des églises, d'associations et des communautés culturelles de Nouvelle-Calédonie -soit une vingtaine de personnes qui ont choisi, pour la devise, l'hymne et le graphisme des billets, de passer par un concours populaire.

En avril 2008, un jury composé des membres du comité de pilotage a tenu deux réunions successives pour désigner les lauréats. Les résultats ont été les suivants :

- la devise de la Nouvelle-Calédonie est « *Terre de parole - Terre de partage* »,
- l'hymne de la Nouvelle-Calédonie est « *Soyons unis, devenons frères* » ;

- s'agissant des billets de banques, plusieurs modèles ont été retenus, après avis du représentant de l'Institut d'émission de l'outre-mer (IEOM), membre du jury.

En juillet 2008, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a préparé un projet de loi du pays définissant trois des cinq signes identitaires. Le Conseil d'État, dans son avis du 21 octobre 2008, considère que les trois signes identitaires proposés pour marquer l'identité de la Nouvelle-Calédonie ne méconnaissent « *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle* ».

Par délibération n° 5 du 8 juin 2009, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué une commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi du pays relative aux trois signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie. Le 18 août 2010, le Congrès a voté à une large majorité la devise, l'hymne et les propositions relatives au graphisme des billets de banque.

M. Pierre Frogier, alors député et président de l'assemblée de la province Sud et du Rassemblement UMP, avait en effet proposé, au début du mois de février 2010, que le drapeau de la Nouvelle-Calédonie soit constitué par association entre le drapeau tricolore et le drapeau du FLNKS (ou drapeau Kanaky selon les indépendantistes). Cette initiative a été reprise par le Comité des signataires qui recommandait, lors de sa réunion du 24 juin 2010 que les deux drapeaux flottent côte-à-côte « *dans la perspective des prochains Jeux du*

Pacifique et dans l'esprit de la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou ». De même, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis un vœu en ce sens le 13 juillet 2010. Quelques jours plus tard, le Premier ministre, M. François Fillon, assistait à la levée conjointe des deux drapeaux dans l'enceinte du haut-commissariat de la République.

Toutefois, la levée des deux drapeaux ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique calédonienne puisque certains élus considèrent que cette coexistence ne répond pas à l'objectif de mise en place d'un drapeau commun. Ainsi, en janvier 2011, des élus de l'Union calédonienne ont reproché au président du gouvernement, M. Philippe Gomes, de ne pas soutenir ce choix, et ont estimé qu'il portait une responsabilité dans l'absence du drapeau tricolore au fronton des édifices publics des communes de La Foa, Moindou et Bourail. Afin de provoquer la chute du gouvernement conformément aux dispositions de l'article 121 de la loi organique, les trois membres du gouvernement élus sur la liste du groupe UC-FLNKS ont donc démissionné le 17 février 2011.

À la suite de cet épisode, le Congrès a tenté à plusieurs reprises de constituer un nouvel exécutif ; toutefois, ces tentatives se sont toutes soldées par la démission des représentants du groupe Calédonie Ensemble en vue de faire chuter le gouvernement et de bloquer les institutions jusqu'à obtenir la dissolution du Congrès et l'organisation de nouvelles élections.

Le 1^{er} avril 2011, après une quatrième démission des membres de la liste Calédonie Ensemble, le Congrès a pris acte de ce détournement de la procédure prévue par l'article 121 et a adopté une résolution demandant à l'État de modifier la loi organique pour empêcher les démissions à répétition.

Pour résoudre ces difficultés, la loi organique du 25 juillet 2011 a prévu un système fondé sur deux piliers :

- un délai de carence de dix-huit mois (c'est-à-dire un délai pendant lequel la démission de plein droit ne provoque plus la chute du gouvernement) a été mis en place ;

- le groupe minoritaire démissionnaire a été rendu capable de rétablir sa participation au gouvernement, à tout moment, par le dépôt d'une nouvelle liste de candidats¹ -le gouvernement étant réputé complet en l'absence d'usage de cette faculté.

Votre rapporteur se félicite que la loi organique du 25 juillet 2011, en aménageant l'application du mécanisme de démission de plein droit sans en remettre en cause l'existence et l'efficacité, ait préservé cette procédure qui incarne deux principes cardinaux de la gouvernance prévue par l'accord de Nouméa : le consensus et la collégialité.

¹ Dans sa décision n° 2011-633 DC du 12 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a précisé que seules pouvaient être inscrites sur cette nouvelle liste de candidats les « personnes initialement désignées par le congrès pour y siéger » (considérant 5).

- **Le Comité des signataires**

Le IX^e Comité des signataires de l'accord de Nouméa s'est réuni à Paris le 8 juillet 2011, sous la présidence de M. François Fillon.

Votre rapporteur rappelle que, conformément aux engagements pris par le Premier ministre lors d'un discours du 19 mai 2011, le dernier Comité s'est réuni dans une composition élargie : ont été associés aux réunions « *les groupes politiques constitués au Congrès, pour tenir compte de l'évolution de la situation en Nouvelle-Calédonie et de l'expression démocratique* ».

En ce qui concerne les **comités de pilotage**, un point a été fait sur l'avancement des travaux du comité d'experts indépendants chargé d'établir le bilan de l'accord de Nouméa, dont la constitution avait été décidée par le VIII^e Comité des signataires : le ministère de l'Outre-mer a en effet sélectionné le cabinet CM International / DME, qui appréciera notamment « *les progrès réalisés dans la mise en œuvre du rééquilibrage et du processus de décolonisation, afin d'identifier les difficultés et les contraintes rencontrées et proposer d'éventuelles pistes d'amélioration* »¹. En outre, un premier bilan a été présenté aux signataires, par le haut-commissaire de la République, sur le programme de formation des cadres moyens et supérieurs d'origine kanak.

Parallèlement, le Comité a approuvé la création d'une « mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie » ; composée de trois experts (à savoir MM. Jean Courtial, conseiller d'État, Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur agrégé de droit public, et Stéphane Grauvogel, délégué général adjoint à l'Outre-mer), celle-ci aura pour tâche de préparer et d'alimenter les travaux du comité de pilotage en vue de la consultation sur l'autodétermination, prévue après 2014.

3. La situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie : les défis du rééquilibrage

Après une période d'incertitudes et de difficultés (dus notamment à l'évolution à la baisse des cours du nickel, moteur économique du territoire), la situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie semble en voie de nette amélioration.

¹ Relevé de conclusions du IX^e Comité des signataires.

- ***Vers un retour à la santé budgétaire***

D'un point de vue budgétaire, la Nouvelle-Calédonie a connu, en 2008, une très forte dégradation de sa situation financière résultant de deux facteurs : d'une part, la baisse des recettes liées à l'exploitation du nickel (et notamment l'impôt prélevé sur les sociétés du secteur) et, d'autre part, les régularisations du niveau des recettes tirées du nickel au cours de l'exercice 2007¹ : les recettes avaient ainsi connu une **diminution de près de 62 %** en 2008.

Ces difficultés sont, cependant, en voie de se résorber : l'amélioration des indicateurs financiers de la Nouvelle-Calédonie, amorcée en 2009, s'est confirmée en 2010 avec la restauration du niveau d'autofinancement de la collectivité.

- ***Le budget des provinces***

En ce qui concerne le budget des provinces, se pose aujourd'hui la question de la modification de la clé de répartition des dotations entre elles.

En effet, aux termes de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999, la dotation de fonctionnement des provinces versée par la Nouvelle-Calédonie (et qui constitue l'essentiel de leurs recettes, leur fiscalité propre ne représentant qu'environ 3 % de celles-ci) est une dépense obligatoire inscrite au budget de la Nouvelle-Calédonie. Elle est financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et « *ne peut être inférieure à 51,5 % de ces ressources* ».

Actuellement, la dotation de fonctionnement est répartie comme suit :

- 50 % pour la province Sud ;
- 32 % pour la province Nord ;
- 18 % pour la province des îles Loyauté.

À partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

Cette répartition a été remise en cause en 2010 par le Rassemblement UMP qui a présenté deux propositions de loi du pays sur le sujet afin de tenir compte de l'évolution démographique : il était ainsi proposé que, d'ici à 2014, la part attribuée à la province Sud (qui regroupe environ 75 % de la population totale de la Nouvelle-Calédonie) soit portée de 50 % à 56,5 %, tandis que les parts des provinces Nord et des îles Loyauté auraient été respectivement diminuées de 32 % à 29,3 % et de 18 % à 14,2 %.

¹ L'État verse en effet des avances à la Nouvelle-Calédonie sur la fiscalité tirée du nickel, celles-ci pouvant être révisées si la perception effective ne correspond pas aux prévisions.

Néanmoins, une telle remise en cause de la clé de répartition ne fait, en l'état, l'objet d'aucun consensus politique et **se heurte à l'objectif de poursuite du rééquilibrage** : votre rapporteur rappelle, à cet égard, que la province des îles Loyauté ne dispose pas de richesses minières et que la province Nord doit faire face à des charges très importantes, notamment afin de rattraper son retard en matière d'équipements. À l'inverse, la province Sud (dont l'expansion démographique révèle d'ailleurs l'attractivité) concentre déjà l'essentiel des activités économiques de la collectivité.

- ***Les contrats de développement***

À l'occasion du IX^e Comité des signataires, le gouvernement a confirmé que les crédits budgétaires pour la nouvelle génération de contrats de développement 2011-2015 seraient d'un montant « *équivalent à celui de la période précédente* », soit 370 millions d'euros. Dans le même temps, un effort particulier sera mis en œuvre pour réaliser les opérations prévues par le contrat 2006-2010 mais qui n'ont pas pu être financées.

Les opérateurs de l'État devraient, eux aussi, maintenir leur niveau de programmation ; les montants prévisionnels d'engagement des crédits ont été définis lors d'une réunion interministérielle du 30 juin 2011 pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie -ADEME- (10 millions d'euros), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques -ONEMA- (5 millions d'euros), le Centre national pour le développement du sport -CNDS- (4 millions d'euros), l'Agence nationale de la recherche -ANR- (3 millions) et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France -AFIFT- (7,5 millions d'euros).

Les nouveaux contrats de développement, que l'État souhaite ancrer dans une logique de projets, reposent sur deux grands axes stratégiques :

- la solidarité, la cohésion sociale et la jeunesse : cet axe recouvre notamment l'accès au logement, le développement de la continuité territoriale et l'équipement en infrastructures de base (assainissement, gestion des déchets, etc.) ;

- l'aménagement durable de l'espace et le rééquilibrage.

Selon les informations communiquées par le gouvernement à votre rapporteur, les actions prioritaires seraient les suivantes :

- dans le périmètre Nord (regroupant les contrats de développement de la province Nord, des communes du Nord et de Voh-Kone-Pouembout), le principal objectif retenu est la construction de logements durables dans la zone « VKP » et la mise en place d'un guichet unique par la Province Nord afin de traiter la demande de logement social, pour un montant total de 187 millions d'euros. Les contrats de ce périmètre sont en cours de négociation ;

- dans le périmètre Sud (regroupant les contrats de développement de la province Sud, des communes du Sud et de l'agglomération de Nouméa), les financements (128 millions d'euros) devraient porter sur le logement social, ainsi que le soutien à la création d'un établissement public foncier et d'un centre d'hébergement d'urgence ;

- dans le périmètre des Îles, les crédits (55 millions d'euros) seront mobilisés pour favoriser l'accès au logement.

4. Les progrès des projets d'usine des provinces Nord et Sud

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie, tout comme son économie, est particulièrement marquée par l'exploitation de ses ressources en nickel, qui représenteraient près du quart des ressources mondiales.

- *Le schéma de mise en valeur des richesses minières*

Le développement du secteur minier s'appuie, depuis 2009, sur un schéma de mise en valeur des richesses minières prévu par l'article 39 de la loi organique et qui a permis :

- la **modification du code minier**, comportant une nouvelle réglementation en particulier en matière environnementale proche du droit métropolitain (police des mines), en accord avec les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières, ainsi qu'un cadre réglementaire rénové pour le contrôle des exportations de minerai, qui conditionne la stratégie industrielle de la Nouvelle-Calédonie en matière minière. Entre 2012 et 2015, l'ensemble des exploitations existantes devront se mettre en conformité avec les règles du nouveau code minier ;

- la **création du Fonds Nickel**, qui a vocation à financer de manière pérenne un programme de réhabilitation des sites miniers, pour résorber le « passif environnemental » lié à l'activité minière, et à soutenir la profession minière lors des périodes de crise. Par ailleurs, les élus de la Nouvelle-Calédonie souhaitent mettre en œuvre le **Fonds Nickel pour les générations futures**, qui recevra une partie des recettes fiscales du nickel pour financer des investissements d'avenir pour les générations futures et pour la diversification de l'économie de la Nouvelle-Calédonie ;

- la mise en place du Centre National de Recherche Technologique (CNRT) sur le « nickel et son environnement », embryon de politique structurée de recherche appliquée sur le territoire dans le domaine de la mine ;

- la relance du **calcul des ressources**, qui visera à fiabiliser les estimations des ressources du territoire ;

- la création d'un observatoire du nickel et du cobalt, outil décisionnel à la disposition des sociétés minières et des collectivités du territoire compétentes en matière de mine.

Afin de compléter ce schéma, un **schéma stratégique industriel** (qui devra définir les modalités et les moyens d'un développement cohérent et durable de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, mais aussi étudier l'impact de cette activité sur la collectivité) devrait être finalisé à la fin de l'année 2011.

• *Les avancées dans la construction de l'usine de Koniambo*

Prévu par le protocole de Bercy signé en 1998, le projet de valorisation du gisement de Koniambo, est situé dans la province Nord. L'usine construite pour exploiter ce gisement repose sur la pyrométallurgie : elle se caractérise donc par une forte consommation d'énergie électrique (d'où l'importance que ce projet soit adossé à la construction d'une centrale) et par un coût de production relativement élevé.

La Société Minière du Sud Pacifique (SMSP, détenue à 87 % par la province Nord) et Falconbridge avaient fait part en 2005 de leur engagement irrévocable de conduire la construction de l'usine de Koniambo. Falconbridge ayant été racheté en août 2006 par Xstrata, opérateur minier suisse, c'est le nouvel opérateur qui, après une revue générale du projet, a décidé de sa réalisation.

Le chantier de l'usine a été évalué à 5 milliards de dollars, après une évaluation de 4,35 milliards en 2011 ; la hausse constatée depuis le début du projet, en 2007 (l'estimation était alors de 3,85 milliards de dollars) s'explique par la pression inflationniste sur les marchés et par des contre-performances enregistrées en cours de construction.

Une aide fiscale de 780 millions de dollars a par ailleurs été accordée au projet (sur trois exercices fiscaux) pour la construction de la centrale électrique d'une puissance maximale de 350 MW.

Les premiers travaux de terrassement et de préparation du site de l'usine et de la mine, ainsi que les travaux de dragage pour la construction d'un chenal devant permettre l'accès au port de Vavouto, sont finalisés. La pose de l'émissaire marin des rejets de l'usine a également été réalisée, après une campagne de sensibilisation des populations locales sur la question. Deux contrats d'alliance ont été octroyés : l'un avec la CMIIC, entreprise chinoise qui a réalisé les modules de l'usine et qui s'occupe de son montage, et l'autre avec Doosan, entreprise coréenne qui construit la centrale thermique.

Le projet global est actuellement **engagé à plus de 76 %**. Avec l'arrivée des modules de l'usine en août 2010, la prochaine étape importante est la mise en service de la centrale thermique en décembre 2012. La première coulée devrait intervenir au deuxième semestre 2012 et une pleine production devrait être atteinte en 2014.

• ***La situation de l'usine de Goro (province Sud)***

L'usine de Goro -à l'inverse de celle de Koniambo (voir *supra*)- repose sur la technique de l'hydrométallurgie, qui permet l'exploitation du nickel *via* l'utilisation de solvants chimiques. Moins coûteuse que la technique de pyrométallurgie, elle est également plus complexe, ce qui contribue à expliquer les nombreux problèmes rencontrés au cours de la mise en place de l'usine.

Ce projet est désormais conduit par une filiale du groupe minier brésilien Vale. Les trois provinces y sont associées au moyen de la Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC), dont la Province Sud possède 50 %.

Les travaux de construction du projet d'usine du Sud de Vale Inco Nouvelle-Calédonie sont achevés depuis fin 2008 et les installations sont en cours de réception. Après un premier incident le 1^{er} avril 2009¹, le calendrier de mise en service de l'usine avait, à nouveau, été remis en cause le 21 avril 2010 par l'effondrement d'une colonne d'extraction de 40 mètres de haut dans la zone d'extraction par solvant (incident sans impact sur la sécurité des employés, ni sur l'environnement).

Pendant cette période de transition, Vale a produit et commercialisé auprès de la société Queensland Nickel un produit semi-fini (Nickel Hydroxyde Cake), destiné à être raffiné à l'usine de Yabulu, en Australie. 650 tonnes de produit, contenant 118 tonnes de nickel ont ainsi pu être expédiées en Australie en 2010. Conçue comme une solution temporaire, ces ventes ont permis de maintenir une partie de l'usine, et donc de ses opérateurs, en activité, pendant la réalisation des travaux sur les colonnes d'extraction. Vale Inco a pu par ailleurs concrétiser les divers partenariats avec la Province Sud (notamment la convention pour la diversité et la mise en place de l'observatoire de l'environnement du sud) et poursuivre la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du pacte de développement.

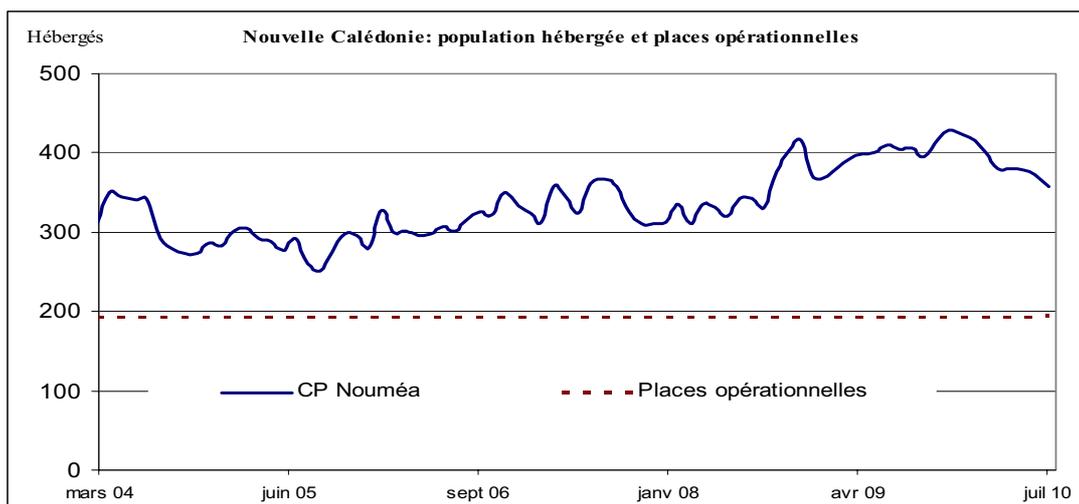
Au début de l'année, la chute d'une colonne d'extraction au sein d'une unité située en aval des autoclaves a à nouveau révélé les difficultés qui font obstacle à la mise en service de l'usine. À la suite d'une enquête sur les causes de l'incident, l'ensemble des colonnes d'extraction est en cours de changement ; des tests ont été effectués sur une partie d'entre elles pour valider les nouveaux choix de conception. Dans ce contexte, **le démarrage complet de l'usine est attendu d'ici la fin du deuxième semestre 2011.**

L'usine produira 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an à l'horizon 2012.

¹ Une fuite de 2 500 litres d'acide sulfurique concentré à 98 % a été constatée, à cause d'un joint de dilatation défailant. La fuite s'est déversée dans la rivière voisine, le bassin de rétention n'étant pas fonctionnel. Il n'y a eu aucun blessé mais la faune du creek de la baie Nord a été très endommagée.

5. L'état toujours critique du centre pénitentiaire de Nouméa

Le centre pénitentiaire de Nouméa, d'une capacité de 218 places, accueillait 428 personnes au 1^{er} juillet 2011, soit un **taux d'occupation de 196,3%**.



Source : ministère de l'outre-mer

La situation de surpopulation à laquelle est, depuis plusieurs années, confronté cet établissement, génère de sérieuses difficultés de fonctionnement en termes d'hygiène, de sécurité et de cohabitation.

L'établissement est caractérisé par la vétusté des infrastructures et leur inadaptation aux standards actuels alors même que le domaine pénitentiaire -d'une superficie de 20 hectares- permettrait de nombreux aménagements.

Dès lors, l'administration pénitentiaire prévoit la réalisation d'un centre semi-liberté/centre pour peines aménagées de 80 places, dont la livraison est prévue fin 2012.

Le projet de réhabilitation globale de l'établissement, établi au début de l'année 2009, a pour objectif de porter la capacité d'accueil du site à 490 places. L'étude de faisabilité, menée par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, a été remise en juin 2010 et conclut à la possibilité technique de mener ce projet. Les autorisations d'engagements budgétaires nécessaires à la réalisation de cette opération **ont été inscrites en 2012 pour un montant de 115 millions d'euros**. La mairie de Nouméa a néanmoins souhaité la relocalisation de l'établissement sur un autre site afin de récupérer le domaine pénitentiaire : le nouveau plan d'urbanisme directeur, élaboré par la mairie, intègre en effet l'interdiction de toute extension du centre pénitentiaire.

En conséquence, une nouvelle orientation a été prise par le ministère de la Justice et des Libertés, qui a validé le principe de la construction d'un nouveau centre pénitencier et qui a confié au haut-commissaire la mission de rechercher des sites alternatifs. Des offres foncières ont été proposées ; les analyses sur la faisabilité seront remises d'ici fin 2011 par l'Agence publique de l'immobilier de la justice (APIJ).

Parallèlement, et comme en 2011, la direction de l'administration pénitentiaire poursuit les opérations d'amélioration relatives aux conditions d'accueil par la rénovation des quartiers et de renforcement de la sûreté du site, notamment par la rénovation du mur d'enceinte, l'installation d'une clôture et la réhabilitation du poste de centralisation de l'information.

Votre rapporteur appelle le gouvernement à apporter une réponse rapide et effective à ces problèmes -dont le Sénat demande la résolution depuis déjà plusieurs années- et à mettre fin aux dysfonctionnements qui créent des conditions de vie insupportables pour les détenus et des conditions de travail exécrables pour les agents.

6. Le développement de l'intercommunalité : des avancées prometteuses

À ce jour, la Nouvelle-Calédonie n'a pas intégré les évolutions de l'intercommunalité -et notamment l'intercommunalité à fiscalité propre des communautés de communes et d'agglomération. La collectivité ne compte que deux syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), six syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et six syndicats mixtes.

Une réflexion est donc conduite afin de transposer le dispositif adopté en 2007 pour les communes de Polynésie française. Un projet d'ordonnance devait transcrire, en les adaptant au contexte local, au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les dispositifs relatifs aux communautés de communes et d'agglomération ; le ministère de l'Outre-mer envisageait l'entrée en application de cette ordonnance au 1^{er} janvier 2012, mais force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu.

B. POLYNÉSIE FRANÇAISE : FIN D'UNE INSTABILITÉ PARALYSANTE ?

L'économie et les équilibres budgétaires de la Polynésie française restent **fortement perturbés par une instabilité institutionnelle chronique**, à laquelle le législateur a récemment tenté d'apporter des réponses.

1. Une réforme profonde des institutions polynésiennes

Depuis mai 2004, et malgré la loi organique du 7 décembre 2007, la Polynésie française s'est caractérisée par une forte instabilité (depuis 2004, ce sont ainsi onze présidents qui se sont succédé à la tête de la collectivité) qui a conduit à une profonde dégradation de la situation de la collectivité. Le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française réalisé par les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales soulignait ainsi que « *la gravité des problèmes budgétaires et financiers auxquels est confrontée la collectivité de Polynésie française, et plus largement la gravité de la situation économique et de l'emploi, requièrent des mesures d'ajustement profondes, soutenues dans la durée* »¹.

Ce constat institutionnel n'est pas dénué de lien avec la situation financière et économique de la Polynésie française. À titre d'illustration, votre rapporteur souligne que, au 30 juin 2011, le taux d'exécution du contrat de projet 2008-2013 était de 22,4 % (chiffre qui s'explique, selon les éléments communiqués par le gouvernement, par « *la situation institutionnelle [...] de la collectivité, qui a retardé le choix des opérations* ») : la faiblesse de ce taux, de même que le faible taux global de consommation des crédits², est ainsi l'un des symptômes du malaise institutionnel qui frappe la Polynésie.

Pour résoudre ces difficultés, le législateur a, avec la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, souhaité favoriser une plus grande stabilité. Pour ce faire, il a :

- mis en place un système de circonscription unique, avec plusieurs sections, qui devrait garantir l'émergence de majorités stables, durables et solides au sein de l'assemblée de la Polynésie française tout en sauvegardant la spécificité des différentes composantes de l'archipel ;

- réalisé divers ajustements pour rationaliser le fonctionnement du gouvernement (limitation du nombre de ministres et de l'effectif des cabinets ministériels ; plafonnement des indemnités perçues par les membres de l'exécutif...)

- réduit à une seule motion de défiance le nombre de motions que peut signer chaque représentant à l'assemblée de la Polynésie française au cours de chaque année civile.

Votre rapporteur se félicite de ces avancées et appelle l'ensemble des acteurs (c'est-à-dire l'État comme les autorités du *fenua* -le « pays » en langue tahitienne) à la responsabilité. Les attentes des Polynésiens, et notamment des

¹ Voir le rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française, septembre 2010, p. 1. http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/Mission_Polynesie_volume_1.pdf.

² Par exemple, le taux de consommation des crédits « Réseaux et équipements structurants » est, en 2010, de 57,26 %.

plus jeunes d'entre eux¹, sont fortes ; les décevoir une nouvelle fois reviendrait à sacrifier une génération entière à des combinaisons et à des manœuvres qui nuisent à l'image de la classe politique polynésienne et contribuent à nourrir un **sentiment de désespérance** dont les conséquences pourraient, à terme, être dramatiques.

2. La situation budgétaire de la collectivité

• *La réforme de la DGDE*

Le 4 février 2010, l'État et la Polynésie française se sont accordés pour faire évoluer, à partir de 2011, la dotation globale de développement économique (DGDE) et lui substituer trois nouveaux instruments financiers, permettant notamment l'affectation d'une dotation spécifique aux communes de Polynésie. Comme le souligne le gouvernement dans ses réponses au questionnaire budgétaire élaboré par votre rapporteur, cette réforme vise à « *donner aux communes de Polynésie les moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences [...] en matière de distribution d'eau potable, d'assainissement et de traitement des déchets* » et à « *soutenir les investissements prioritaires de la Polynésie française, en particulier dans les domaines routier, portuaire, aéroportuaire et de défense contre les eaux* ».

Le projet de loi de finances pour 2012 attribue 150,92 millions d'euros pour abonder ces dotations ; ces crédits, inscrits sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission outre-mer, sont répartis comme suit :

- une dotation de fonctionnement de la Polynésie française, appelée **dotation globale d'autonomie** (DGA) et égale à 60 % du montant versé, soit 90,55 millions d'euros. Cette dotation sera destinée au fonctionnement de la collectivité. Libre d'emploi, elle a vocation à évoluer selon les mêmes règles que la DGF ;

- une **dotation territoriale pour l'investissement des communes** de Polynésie, égale à 6 % du montant versé, soit 9,06 millions d'euros². Comme le soulignait notre collègue Richard Tuheiava lors de son audition, ce montant est certainement trop faible pour permettre aux communes d'assumer les missions et d'exercer les compétences que le législateur leur a confiées ;

- un **concours de l'État aux investissements prioritaires** de la Polynésie française, égal à 34 % du montant versé, soit 51,31 millions d'euros.

Comme l'année passée, votre rapporteur forme le souhait que cette répartition permette une **utilisation effective des crédits d'investissement alloués à Polynésie française** -crédits dont il a relevé, dans chacun de ses avis budgétaires depuis 2009, qu'ils n'étaient que très partiellement consommés.

¹ Un habitant de la collectivité sur quatre a moins de quinze ans.

² Les modalités de répartition de cette dotation ont été précisées par un décret n° 2011-959 du 10 août 2011.

• *Le lent redressement des marges de manœuvre budgétaires*

Après avoir connu une grave crise budgétaire entre 2006 et 2009, les finances de la Polynésie française ont commencé à s'améliorer en 2010 : la capacité de désendettement de la collectivité est ainsi passée de 11,27 années en 2009 à 7,6 années en 2010.

Cette amélioration reste toutefois fragile et ne peut que difficilement être analysée en l'absence de données fiables et exhaustives sur les comptes de la collectivité.

3. Une situation économique toujours très dégradée : la crise de l'activité touristique

Représentant environ 7 % du PIB de la Polynésie française, le secteur touristique rassemblait, en 2010, 2 727 entreprises et employait plus de 10 000 personnes (ce qui correspond à 16 % de l'emploi salarié).

Depuis 2006, le tourisme polynésien est toutefois confronté à de réelles difficultés. En 2010, le nombre de visiteurs a atteint son point le plus bas depuis 1996 : 153 919 touristes, ce chiffre étant à comparer aux 250 000 personnes accueillies en 2000.

Origine de la clientèle	Nombre de touristes en 2009 (n - 1)	Nombre de touristes en 2010 (n)	n / n - 1
Amérique du Nord	44 668	46 203	3,4 %
Amérique du Sud et centrale	6 671	6 850	2,7 %
Europe	72 857	66 561	- 8,6 %
Pacifique-Asie	35 395	33 799	- 5,5 %
Autres zones	479	506	5,6 %
Total des visiteurs	160 447	153 919	- 4,1 %

Source : IEOM - GIE Tahiti Tourisme

La crise économique et financière internationale a provoqué une forte baisse de la fréquentation des touristes américains, japonais, néo-zélandais et australiens, qui constituent les clientèles majoritaires de la destination. Cette baisse de compétitivité et de parts de marché s'explique également par une offre de produits touristiques beaucoup trop faible (excursions, valorisation de l'intérieur), un manque de formation du personnel, des tarifs élevés, ainsi que par les conflits sociaux qui frappent régulièrement l'archipel.

En lien avec ces difficultés, l'année 2010 s'est caractérisée par un **repli de la capacité d'hébergement, qui a diminué de 13 %** sous l'effet de fermetures temporaires (Saint Régis à Bora Bora, Kia Ora à Rangiroa) ou définitives (Bora Bora Lagoon Resort, Hilton de Tahiti).

4. La nécessité de garantir l'autonomie et le bon fonctionnement des communes polynésiennes

- *Les moyens des communes polynésiennes*

L'ordonnance du 5 octobre 2007¹ a étendu aux communes de Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales. Ce texte rend applicables en Polynésie française les modifications intervenues en droit commun dans le droit des collectivités territoriales et fixe des délais pour la mise en œuvre par les communes polynésiennes de leurs compétences relatives à l'eau, à l'assainissement et au traitement des déchets.

Ces délais sont les suivants :

- pour le traitement des déchets, les communes doivent avoir organisé le service au plus tard le 31 décembre 2011 ;
- le service de la distribution d'eau potable devra être assuré par les communes au plus tard le 31 décembre 2015 ;
- pour l'assainissement, le délai de mise en œuvre est fixé au 31 décembre 2020 au plus tard.

Rappelons que, pour aider les communes à faire face à ces nouvelles compétences et à l'initiative du Sénat, les compétences du comité des finances locales ont récemment été renforcées : celui-ci est ainsi chargé « *du diagnostic et du suivi financiers [...] de la situation des communes qui ne peuvent pas se conformer* » à cet échéancier².

Votre rapporteur appelle le gouvernement à **renforcer les moyens du comité des finances locales** afin de lui permettre d'exercer pleinement cette nouvelle mission.

En outre, l'ordonnance précitée comporte des mesures d'adaptation visant à faciliter le financement de ces services par les communes. En effet, l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales interdit aux communes métropolitaines de prendre en charge sur leur budget principal les dépenses effectuées au titre des services publics à caractère industriel ou commercial sauf, notamment, pour les services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants.

En Polynésie française, compte tenu des contraintes géographiques et de la nécessaire progressivité pour la tarification des services publics, la dérogation concerne les communes de moins de 10 000 habitants. Elle est par ailleurs étendue aux services du traitement des déchets et de distribution d'électricité.

¹ Ordonnance n° 2007-1434.

² Article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2011 précitée.

Afin de permettre aux communes de mettre en place ces services publics environnementaux, l'État et la Polynésie française ont décidé de consacrer un volet spécifique du contrat de projets 2008-2013 au financement d'opérations d'assainissement, d'adduction d'eau potable et de gestion des déchets, permettant de soutenir ces projets à hauteur de 90 %, pour un montant total de 137,9 millions d'euros.

Parallèlement, l'année 2011 a permis de nets progrès dans la mise en place de la fonction publique communale polynésienne, avec l'adoption de la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 -qui a actualisé l'ordonnance du 4 janvier 2005 portant statut des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française.

Votre rapporteur constate toutefois que les communes polynésiennes sont handicapées par la **faiblesse de leurs ressources propres**, ce qui les rend étroitement dépendantes des transferts de l'État, du fonds intercommunal de péréquation (FIP) et des subventions versées par le Pays. Comme le rappelait récemment M. Jean-Pierre Vial, « *la dépendance financière des communes est plus marquée pour les petites communes, qui peuvent dépendre à 99 % des transferts* »¹ ; les grandes communes souffrent également de ce phénomène : à titre d'exemple, les transferts représentent 60 % des ressources de Papeete.

C'est à ce constat que répond l'institution de la dotation territoriale pour l'investissement des communes, bien que l'on puisse s'interroger sur l'adéquation du montant aux besoins réels (voir *supra*).

Dans ce contexte, une réflexion a été lancée sur les besoins de financement des communes : ainsi, le gouvernement de la Polynésie française poursuit la réflexion -engagée depuis déjà plusieurs années- sur la mise en œuvre de transferts de fiscalité aux communes et la création de taxes nouvelles dont les taux seraient décidés par les conseils municipaux.

- ***Le Fonds intercommunal de péréquation***

Prévu par l'article 52 de la loi organique du 27 février 2004, le FIP reçoit la dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie française, qu'il est chargé d'affecter au financement des projets des communes et de leurs établissements. Or, l'autonomie des communes est actuellement menacée par la remise en cause du mode de fonctionnement du FIP.

En effet, le président Oscar Temaru a annoncé au mois d'octobre 2011 que, en raison de la situation financière de la collectivité, la Polynésie française ne pourrait pas verser au fonds intercommunal de péréquation (FIP) la quote-part qu'il doit lui attribuer en vertu de la loi organique et ce, alors même que les ressources issues du Fonds représentent en moyenne 35 % des ressources budgétaires des communes de la Polynésie française et financent une large partie de leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement. Toutefois, M. Temaru est revenu sur cette décision en novembre et a assuré aux maires polynésiens que le FIP serait abondé au moins jusqu'à la fin du mois de décembre.

¹ Rapport n° 220 (2010-2011) sur la loi du 15 juin 2011 précitée.

Cet épisode révèle les difficultés de fonctionnement du fonds dont l'abondement repose, comme le rappelait notre collègue Richard Tuheiava lors de son audition par votre rapporteur, sur la quantité des recettes fiscales perçues par la Polynésie française, et qui est donc sensible à la conjoncture économique et budgétaire. À cet égard, M. Tuheiava relevait que le Fonds avait été créé au moment de la montée en puissance du programme nucléaire et que l'arrêt de ce programme, en 1998, conjugué aux difficultés de gestion rencontrées alors par la Polynésie, avait contribué à tarir les flux financiers qui alimentaient le FIP. En conséquence, il lui semblait nécessaire qu'un « *virage institutionnel* » -consistant soit en une revalorisation de la participation de l'État au financement du FIP¹, soit en une modification du taux minimal de prélèvement des recettes fiscales de la Polynésie française au profit du FIP et en une rétrocession à la collectivité des trois compétences qui pèsent le plus lourdement sur les finances des communes (à savoir le traitement des déchets, l'assainissement et l'eau potable)- ait lieu.

Votre rapporteur considère que, sous réserve que les communes de Polynésie française demeurent des collectivités de plein exercice (et qu'elles soient donc dotées des mêmes compétences que celles de métropole), ces pistes doivent être examinées pour assurer le bon fonctionnement du FIP dans l'avenir. Plus généralement, il lui semble essentiel que ce dossier soit suivi avec la plus grande attention par le gouvernement comme par le Parlement et que soient rapidement mises en place, dans le respect des demandes des communes polynésiennes, des réformes permettant de garantir leur autonomie et l'exercice de leurs missions publiques.

- ***Le développement de l'intercommunalité***

Les premiers syndicats intercommunaux ont été créés dans les années qui ont suivi la mise en place des communes, soit au début des années 1970. Le développement de l'intercommunalité apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour que les communes puissent assumer pleinement leurs nouvelles compétences.

La Polynésie compte actuellement **huit structures intercommunales**, dont deux créées en 2010 :

- le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) créé le 1^{er} juin 2010 entre les communes de Pirae et d'Arue pour l'assainissement des eaux usées ;

- la communauté de communes des Marquises regroupant les 6 communes de l'archipel et dont la création avait été recommandée par votre rapporteur et par notre ancien collègue Bernard Frimat à l'issue d'une mission d'information effectuée en 2008².

¹ Selon M. Tuheiava, la Polynésie française assure 90 % des ressources du FIP, contre 10 % pour l'État ; considérant que les communes ont été créées par l'État, il estime légitime que ce dernier participe au financement du FIP à hauteur de 50 %.

² Voir le [rapport n° 130](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, « Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité ».

D'autres projets de création de structures intercommunales sont, par ailleurs, en cours :

- le SIVU de Raiatea pour la collecte et le traitement des déchets ;
- le SIVU de Tahiti ouest pour la création et la gestion d'une fourrière intercommunale ;
- le SIVU ou syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) pour quatre communes du Sud de l'île de Tahiti (avant-projet).

L'extension du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française a également entraîné la création d'une commission de coopération intercommunale de Polynésie française, ou CCIPF (article L.5211-42 du code).

La CCIPF a été constituée en septembre 2009 et a tenu sa séance d'installation le 25 février 2010. Présidée par le haut commissaire et composée de 40 membres¹, elle est chargée d'établir et de tenir à jour un état de la coopération intercommunale, de formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale, la CCIPF doit également donner des avis sur les projets de création d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'extension du périmètre d'EPCI et de fusion d'EPCI à fiscalité propre et sur toute demande de retrait d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes ou d'un syndicat mixte.

Cette commission constitue un outil privilégié d'information du cadre intercommunal ; malheureusement encore mal connue des élus communaux, elle devrait permettre, à terme, de faciliter les souhaits de regroupement. Sous la direction de son rapporteur, la CCIPF doit élaborer un programme de travail avec pour objectif la réalisation d'un schéma de l'intercommunalité en Polynésie française.

En tout état de cause, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre restera limité en l'absence de fiscalité communale et de cadre réglementaire fixé par la Polynésie française pour le transfert de certaines de ses compétences.

À cet égard, votre rapporteur souligne que le partage des compétences fixé par la loi organique statutaire de 2004 entre la Polynésie française et les communes ne confère pas à celles-ci une aussi grande latitude d'action que les communes métropolitaines : ainsi, les communes polynésiennes ne peuvent intervenir dans les matières suivantes : aides et interventions économiques, aide sociale, urbanisme, culture et patrimoine local, que dans les conditions définies par une loi du pays. Or, aucune loi du pays n'a été prise sur ce sujet, si bien qu'à ce jour, la pratique veut que les communes interviennent dans ces domaines sans loi du pays. Cela mérite donc d'être corrigé.

¹ 24 représentants des communes, 8 représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 6 représentants de l'assemblée de la Polynésie française, 2 membres du gouvernement.

Par ailleurs, la création de structures de coopération intercommunale est freinée par la quasi-inexistence de fiscalité communale et par la grande dispersion archipélagique des communes.

On notera que, dans le cadre de la loi organique précitée du 1^{er} août 2011, le législateur a (à l'initiative du Sénat) adopté plusieurs mesures visant à encourager le développement de l'intercommunalité :

- la Polynésie française peut désormais instituer des impôts ou des taxes spécifiques aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- les EPCI polynésiens pourront exercer, dans les conditions définies par une loi du pays, des compétences en matière d'aides et interventions économiques, d'urbanisme ou de culture et de patrimoine local.

Votre rapporteur juge que **le progrès de l'intercommunalité est, au vu de l'importance et de la lourdeur des compétences confiées aux communes et de la baisse des transferts qu'elles perçoivent, un enjeu fondamental pour le développement économique et institutionnel de la collectivité** : il appelle donc à la mise en application rapide des innovations décidées à l'occasion de la loi organique d'août 2011. Par ailleurs, il considère que l'intercommunalité ne pourra effectivement se développer que si la Polynésie française adopte une attitude volontariste et assume pleinement son rôle de coordination de cette dynamique, ce qu'il l'appelle à faire.

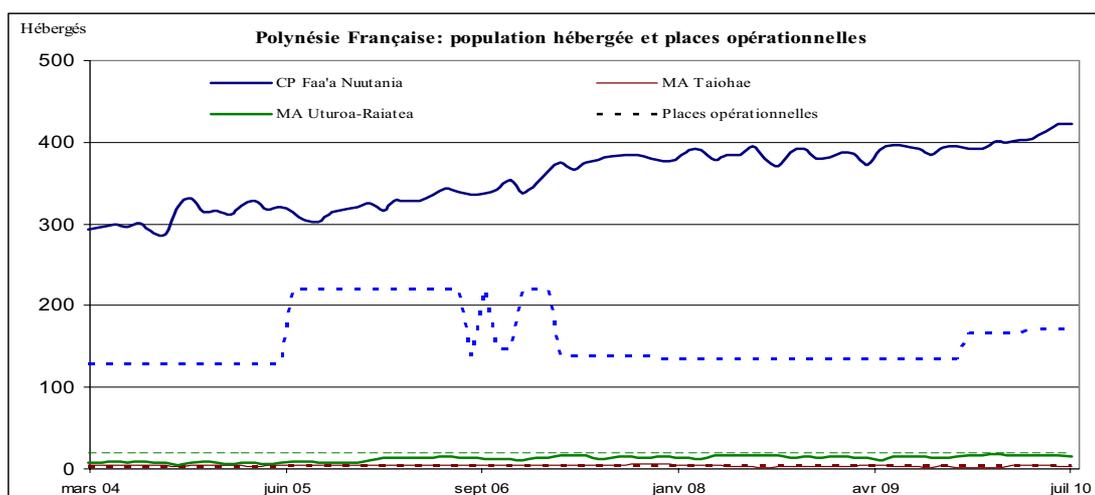
5. Le centre pénitentiaire de Faa'a

La Polynésie française compte 3 établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti (171 places) ;
- la maison d'arrêt de Taiohae, dans les îles Marquises (5 places) ;
- la maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea dans les Îles-sous-le-Vent (20 places).

Les prisons polynésiennes accueillent 452 détenus au 1^{er} juillet 2011 pour 196 places.

Toutefois, les établissements polynésiens présentent des situations disparates. En effet, si les maisons d'arrêt de Uturoa-Raiatea et Taiohae-Marquises affichent une occupation conforme aux limites de leur capacité opérationnelle, le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania est confronté à une très forte surpopulation carcérale : au 1^{er} juillet 2011, il présente une **densité de 252,6 %**.



Source : ministère de l'outre-mer

Pour faire face à cette situation critique, il a été décidé :

- la construction d'un nouvel établissement de 410 places sur le site de Papeari. L'écriture du programme est en cours et la livraison de la structure est prévue en 2015 ;

- la réhabilitation de l'établissement de Faa'a, qui serait reconfiguré en maison d'arrêt. Les conclusions de l'étude de faisabilité seront rendues à la fin de l'année 2011, et la fin des travaux est prévue en 2016.

C. LE DÉFI DE LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : UN TERRITOIRE EN QUÊTE DE RECONVERSION

Malgré son faible nombre d'habitants (6 737 habitants en 2010), Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité enclavée, confrontée à de nombreux défis et où la représentation de l'État n'est pas pleinement acquise - comme l'a d'ailleurs montré l'audition par votre rapporteur de M. Claude Valleix, ancien préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon. Complexe à administrer et à réformer, la collectivité doit aujourd'hui prendre son avenir en main pour surmonter la disparition de la filière halieutique et pour rénover son schéma institutionnel.

1. Une économie en sommeil

L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon repose principalement sur le secteur tertiaire, notamment sur les administrations publiques et les services non marchands. L'économie locale se caractérise par un important tissu de structures artisanales représentant plus du quart des entreprises recensées.

En 2010, l'archipel compte 545 entreprises. Sept secteurs dominent l'activité représentant à eux seuls 81 % des entreprises ; le plus important est celui des commerces (23 %), suivi des services aux entreprises (14 %) et de la construction (12 %).

Comme le soulignait un rapport récent de votre commission des lois sur Saint-Pierre-et-Miquelon¹, l'économie locale demeure marquée par « *une dépendance à l'égard des financements publics aux effets anesthésiants* ». Le projet « comptes économiques rapides pour l'outre-mer » (CEROM) révélait que, en 2004, les services administrés apportaient 39 % de la valeur ajoutée de l'archipel (soit près du double de la proportion observée en métropole).

Or, si le montant de l'effort budgétaire de l'État par habitant (le plus élevé parmi les départements et collectivités d'outre-mer) est parfaitement justifié pour un territoire qui exporte peu et qui doit assumer des équipements et des services collectifs importants, il donne également des responsabilités à l'État en matière de planification et de définition d'une stratégie de long terme pour le développement de la collectivité : selon votre rapporteur, l'État doit ainsi abandonner la « *logique de soutien financier essentiellement fondée sur la commande publique et les emplois publics* »² qu'il a jusqu'à présent retenue, pour préparer l'avenir à long terme de l'archipel et organiser de nouvelles filières économiques. Les pistes de reconversion sont d'ailleurs nombreuses et prometteuses : le tourisme, l'aquaculture et l'agriculture peuvent constituer de réels leviers de diversification de l'économie locale.

En tout état de cause, le gouvernement semble décidé à rompre avec cette logique attentiste et à jouer un rôle structurant dans l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon : à titre d'exemple, entendue par votre commission, la ministre chargée de l'Outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, a indiqué que le dépôt de bilan de Seafood (l'une des dernières usines de pêche implantées dans l'archipel) était un sujet d'inquiétude, mais que le soutien à la filière halieutique devait être conditionné à la mise en place d'une stratégie de long terme. « *Durant des années, on a agi pour la pêche au coup par coup, sans vision globale. Aujourd'hui, la catastrophe est là. L'État entend lier son soutien à une restructuration de la filière, qui signifie la création d'un pôle unique, même s'il existe deux sites, l'un à Saint-Pierre, l'autre à Miquelon* ». La mise en place d'un tel pôle unique correspond d'ailleurs aux perspectives envisagées par les acteurs locaux depuis plusieurs années et évoquées par votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat à l'issue de leur déplacement sur le terrain en juin 2010.

La faillite de Seafood, véritable traumatisme pour la population de Saint-Pierre-et-Miquelon, **semble donc avoir agi comme un électrochoc**, et pourrait inciter l'État à adopter une vision de long terme pour déterminer sa politique économique dans l'archipel.

¹ « *Saint-Pierre-et-Miquelon : trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage* », rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat.

² *Idem*.

2. La coopération régionale avec le Canada : un enjeu stratégique

La coopération régionale avec le Canada apparaît comme un **enjeu stratégique pour la reconversion économique** de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la mesure où il offrirait de nouveaux débouchés et de réelles synergies à la collectivité ; néanmoins, en l'état, cette opportunité n'a pas été saisie.

Comme votre rapporteur et notre ancien collègue Bernard Frimat l'avaient déjà souligné dans le rapport précité, Saint-Pierre-et-Miquelon reste peu connue au Canada. Bien que de nombreuses instances franco-canadiennes intègrent des représentants de la collectivité, la coopération avec le Canada est freinée par la dichotomie entre le représentant de l'État et le président de la collectivité ; en outre, il apparaît que Saint-Pierre-et-Miquelon « *n'a pas pu prendre toute sa place en matière de coopération régionale en raison de l'omniprésence de l'État* », alors même que celui-ci, s'il a indéniablement un rôle d'accompagnement et de soutien à jouer, « *ne saurait se substituer à [la collectivité], car elle seule détient les compétences relatives au développement économique de l'archipel* »¹.

En résulte une coopération économique balbutiante, qui peine encore à atteindre un niveau satisfaisant. Votre rapporteur appelle donc la collectivité à mettre en œuvre les recommandations que M. Bernard Frimat et lui-même avaient formulées, à savoir : adapter la coopération régionale à l'organisation décentralisée du Canada en favorisant les rapports directs entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces canadiennes, et créer un guichet unique (c'est-à-dire commun aux services de l'État et de la collectivité) pour l'accueil des investisseurs.

De même, Saint-Pierre-et-Miquelon dispose d'un véritable potentiel touristique qui peut constituer une piste de reconversion pour l'archipel ; la réalisation de cet objectif imposerait toutefois d'apporter des améliorations à la desserte maritime, qui souffre de larges dysfonctionnements², et à l'accueil hôtelier.

Dès lors, la redynamisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon passe, aux yeux de votre rapporteur, par le **renforcement de la position de la collectivité en tant que porte d'accès à l'Europe pour les entreprises canadiennes**, ainsi que par une **réorientation de l'économie vers les services** pour compenser l'arrêt de l'activité halieutique après le moratoire sur la pêche.

Comme l'a rappelé M. Claude Valleix lors de son audition par votre rapporteur, la redynamisation de l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon se heurte toutefois aux problèmes posés par l'absence de concurrence et par le caractère fermé des circuits économiques.

¹ Rapport précité.

² Sur ce sujet, voir le rapport précité, pp. 20 et suivantes.

D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE EMBELLIE À CONSOLIDER

1. L'amélioration progressive des comptes de la collectivité

Faisant suite à une dégradation financière importante, un protocole d'accord avait été signé, le 25 novembre 2003, sur le redressement des finances du territoire des îles Wallis et Futuna, entre l'État et la collectivité.

La mise en œuvre de ce protocole a permis un rétablissement progressif des grands équilibres de la collectivité.

Depuis lors, la collectivité de Wallis et Futuna -dont la situation financière s'était très fortement détériorée en 2006 et 2007- semble amorcer un redressement. L'ensemble des indicateurs budgétaires et financiers montre ainsi que la collectivité a pu dégager une épargne brute tout en préservant sa capacité d'endettement, ce qui lui permettra à terme de financer ses investissements.

Cette embellie demeure toutefois fragile au vu des particularités de l'économie locale.

Situées à 22 000 kilomètres de Paris, les îles Wallis et Futuna sont la collectivité la plus éloignée de la métropole. Le développement économique et social du territoire est contraint par des handicaps naturels et structurels, accentués par plusieurs facteurs (un coût du transport élevé, l'éloignement des marchés potentiels, la faible taille du marché intérieur, des coûts de production supérieurs à ceux observés dans les pays voisins).

Ces particularités expliquent que la balance commerciale du territoire soit structurellement déficitaire, du fait de la quasi-absence d'exportations et de la forte dépendance des populations aux produits importés. L'augmentation, en 2010, des importations dans toutes les catégories de produits témoigne d'ailleurs d'une reprise économique encourageante après une année 2009 particulièrement morose.

Par ailleurs, **l'économie de l'archipel demeure très traditionnelle**. L'emploi public a été considérablement accru depuis le milieu des années 1970. Cette politique a atteint ses limites, compte tenu du poids de la masse salariale au sein du budget territorial, sans que le relais en matière de recrutement n'ait pu être assuré par le secteur privé.

Le produit intérieur brut (PIB) de Wallis et Futuna a été évalué en 2008, à partir des données de l'année 2005. À cette date, il s'élevait à environ 1,2 millions de francs CFP par habitant (10 148 euros)¹. L'archipel présente ainsi une situation médiane dans la zone Pacifique. Son PIB par habitant se situe au-dessus des petits États et territoires de la zone, mais au-dessous de la moyenne atteinte dans l'outre-mer français.

¹ Cet agrégat mesure la valeur des richesses produites au cours d'une année par les unités de production résidant sur le territoire.

Le PIB de Wallis et Futuna est essentiellement non marchand (75 % de la valeur ajoutée totale) alors que dans les autres collectivités d'outre-mer, le PIB non marchand ne présente qu'un tiers du PIB total. En effet, le secteur administratif concentre plus de la moitié de la création de richesse (54 % du PIB). Par ailleurs, plus de 70 % de l'emploi salarié déclaré provient de la fonction publique et semi-publique.

En outre, l'économie locale est concentrée autour de trois secteurs d'activité, à savoir le commerce, les services marchands et la construction. En 2010, ceux-ci totalisent les deux tiers du nombre d'entreprises en activité.

2. Des questions sur l'exécution du contrat de développement

En outre, lors de son audition par votre rapporteur, notre collègue Robert Laufoaulu, sénateur de Wallis-et-Futuna, a signalé que les crédits du contrat de développement 2007-2011 n'étaient que très faiblement consommés et que la collectivité peinait à obtenir qu'ils soient débloqués, notamment en matière de santé et d'environnement. Toutefois, le gouvernement a contesté ces informations et indiqué que les crédits seraient engagés à 100 % au 31 décembre 2011.

M. Laufoaulu a également insisté pour que le futur contrat de développement réponde aux dégâts provoqués par le cyclone Tomas, qui a ravagé Futuna en octobre 2010, coupant notamment la seule route permettant de faire le tour de l'île et endommageant gravement les réseaux téléphoniques. À cet égard, votre rapporteur s'étonne que, plus d'un an après le passage de Tomas, les travaux n'aient toujours pas abouti et appelle le gouvernement à résoudre rapidement ce problème (qui serait, selon le ministère de l'outre-mer, dû à l'impossibilité de trouver un terrain disponible entre mer et falaise sur le secteur de route « coupé ») : il est nécessaire que les télécommunications et les voies routières, qui sont essentielles à la vie quotidienne des habitants de Futuna, soient rapidement rétablies.

3. Un statut à actualiser

La loi du 29 juillet 1961 reconnaît implicitement le pouvoir coutumier à Wallis et Futuna, en instituant :

- un conseil territorial présidé par le préfet, administrateur supérieur, chef du territoire, et doté de trois vice-présidents qui sont les trois chefs traditionnels des trois royaumes. Il comprend également trois membres désignés par le chef du territoire, après accord de l'assemblée territoriale. Il examine notamment tous les projets de délibération qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale ;

- trois conseils de circonscription, un à Wallis (Royaume d'Uvéea), deux à Futuna (Royaumes d'Alo et de Sigave) qui sont élus dans les conditions prévues par la coutume. Ils délibèrent sur tous les projets préparés par le chef de circonscription et le délégué du Préfet, et notamment sur le budget de la circonscription.

L'assemblée territoriale est composée de vingt membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il existe cinq circonscriptions électorales (trois à Wallis, une dans chacun des deux Royaumes dans l'île de Futuna).

Le royaume wallisien d'Uvéea et les deux royaumes futuniens de Sigave et d'Alo ne sont pas des monarchies héréditaires mais électives : ce sont les familles nobles, les Aliko, qui désignent ou destituent les rois. Chaque roi -Lavelua à Wallis, Tu'i Agaifo et Tu'i Sigave ou Keletaona à Futuna- compétent en matière de droit coutumier, est assisté d'un premier ministre et de cinq ministres. Il nomme les chefs de district, qui ont eux-mêmes autorité sur les chefs de village et dispose d'une dotation annuelle.

Le nouveau roi de Wallis, le Lavelua, a été intronisé le 25 juillet 2008 à Mata-Utu sur l'île d'Uvéea. Le nouveau souverain, M. Kapeliele Faupala, avait été nommé en 2004 Premier ministre, ou Kivalu, du précédent Lavelua.

Selon les indications fournies par le ministère de l'outre-mer en 2010, les autorités coutumières sont plutôt favorables à une concertation pour établir le bilan de l'application de l'actuel statut de 1961 et définir les modalités d'exercice de toutes les compétences, mais aucune initiative ne semble avoir vu le jour. Aux yeux de votre rapporteur, même s'il convient de se donner le temps, ce *statu quo* ne saurait toutefois durer éternellement, dans la mesure où la mise en place d'un nouveau statut est, en tout état de cause, rendue nécessaire par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

E. LES ÉVOLUTIONS DIVERGENTES DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN

1. La situation de Saint-Martin

• *La coopération avec la partie néerlandaise*

La coopération entre Saint-Martin et la partie néerlandaise de l'île, Sint-Maarten, est complexifiée par la divergence de statuts de ces deux collectivités au regard du droit communautaire : alors que Saint-Martin est une région ultrapériphérique (RUP), Sint-Maarten appartient en effet à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ce qui implique des obligations différenciées en matière de respect du droit de l'Union. Sint-Maarten apparaît ainsi comme une frontière extérieure de l'Europe qui, au vu de son statut et des termes de l'accord de Concordia, ne peut que difficilement être contrôlée.

Toutefois, la coopération entre Saint-Martin et Sint-Maarten, a connu de réels progrès au cours de l'année écoulée.

Votre rapporteur souligne ainsi que, le 7 octobre 2010, un accord de coopération a été conclu entre le gouvernement français et celui des Pays-Bas, permettant d'octroyer aux autorités françaises un droit de poursuite au-delà de la frontière. Cet accord est toujours en cours de ratification par les deux parties.

En matière judiciaire, deux projets de convention ont été transmis par la France aux autorités néerlandaises : d'une part un projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale et, d'autre part, un projet de convention d'extradition simplifiée. Les autorités néerlandaises, bien que très favorables à la construction d'une base juridique adaptée, sont apparues sceptiques quant à la finalisation de ces deux conventions. Elles ont en effet attiré l'attention des autorités françaises sur la nécessité d'un double examen de ces textes à la fois au niveau local et national, ce qui suppose une procédure complexe.

En outre, le 12 octobre 2010, la France a procédé à la ratification de l'accord franco-néerlandais de coopération douanière à Saint-Martin (qui avait été signé à Philipsburg en janvier 2002).

Enfin, des négociations sont en cours afin de **créer une instance de dialogue régulier entre les deux parties de l'île**, qui prendrait la forme d'une commission mixte. Cette instance permettrait aux deux États et aux autorités locales de discuter des sujets d'intérêt commun et de procéder à un état des lieux de l'application des différents accords de coopération et des perspectives futures de coopération.

En vue de la réalisation de ce projet, une première rencontre a eu lieu à La Haye en mars 2011 entre les autorités françaises et le Premier ministre de Sint-Maarten, Mme Wescot-William, qui a confirmé son intérêt pour ce projet. La première commission mixte pourrait ainsi être réunie dès la fin 2011 sur la partie française de l'île.

- ***Des difficultés budgétaires et fiscales rémanentes***

La collectivité de Saint-Martin a rencontré d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de son autonomie fiscale. Ces difficultés se sont traduites par une crise de trésorerie aigüe, résultant d'un trop faible rendement des impositions locales. L'État a donc apporté, en 2009 et en 2010, une avance de trésorerie de 10 millions d'euros à la collectivité et l'a aidée à améliorer le recouvrement de ses impositions locales.

Cette amélioration demeure cependant limitée, en raison du fonctionnement encore imparfait de la convention de moyens du 21 mars 2008 qui régit la coopération entre les services locaux de l'État et la collectivité en matière d'assiette et recouvrement des impôts et taxes. Faute de recettes fiscales suffisantes, la collectivité a par ailleurs introduit depuis le mois d'août 2010 une taxe générale sur les chiffres d'affaires ; elle a, en outre, mis en place une taxe territoriale sur les transactions afin de compenser la perte, en 2009, de la part d'octroi de mer qui lui était allouée (11,53 millions d'euros en 2008).

Ainsi, malgré les perspectives encourageantes de la fin de l'année 2010, Saint-Martin continue de connaître d'importantes difficultés en 2011 : son niveau d'épargne s'est en effet fortement dégradé, et une nouvelle crise de trésorerie a été constatée.

La proposition de loi organique déposée, il y a quelques semaines, par notre collègue Louis-Constant Fleming¹ démontre d'ailleurs que les difficultés en matière de recouvrement des impôts n'ont pas été résolues depuis 2007, et que les réformes engagées depuis lors n'ont pas permis à la collectivité de se saisir pleinement de ses nouvelles compétences. Votre rapporteur, tout en marquant son attachement à la règle dite « des cinq ans » (qui avait été mise en place pour éviter que Saint-Martin mais aussi Saint-Barthélemy ne deviennent des paradis fiscaux), estime que **le législateur doit s'interroger sur les modalités de l'exercice de la compétence fiscale par Saint-Martin** et faire le bilan du système instauré par la loi organique du 25 janvier 2010, et trouver les solutions les plus appropriées.

2. La situation de Saint-Barthélemy

- *Un territoire encore préservé de la crise*

À l'inverse, la collectivité de Saint-Barthélemy connaît une situation financière confortable du fait d'un niveau de recettes élevé, d'une absence d'endettement et d'une large autonomie en matière fiscale.

Le secteur touristique constitue, avec le BTP, une activité clef de l'économie de Saint-Barthélemy. Il concentre 32,2 % de l'effectif salarié total en 2008 et représente le premier pourvoyeur d'emploi, avant celui du bâtiment et des travaux publics.

Le marché de prédilection de Saint-Barthélemy demeure les États-Unis : les répercussions du ralentissement de l'économie américaine font donc craindre une baisse de l'activité touristique de l'île, comme cela avait été le cas en 2008-2009 (en 2009, la fréquentation touristique avait atteint un total de 285 099 visiteurs, soit le niveau le plus faible de ces cinq dernières années).

- *Le problème de la dotation globale de compensation*

Entendu par votre rapporteur, M. Michel Magras a mis en lumière les problèmes soulevés par la **dotation générale de compensation** (DGC) prévue, en 2007, pour tenir compte des transferts de compétences à la collectivité.

¹ Proposition de loi organique n° 77 (2011-2012) modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin. Cette proposition de loi vise notamment à supprimer la règle dite « des cinq ans » qui soumet aux impôts édictés par Saint-Martin les seules personnes morales ou physiques établies dans la collectivité depuis plus de cinq ans, et à transférer à la collectivité la compétence relative à l'établissement de l'assiette, au recouvrement et au contrôle des impôts et taxes.

La loi organique du 21 février 2007 disposait en effet les charges transférées à la collectivité en raison des transferts de compétences devraient être compensées par le transfert d'impôts et par diverses dotations (dotation globale de fonctionnement et dotation globale de construction et d'équipement scolaire) ainsi que, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État. Le montant de la 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). Or, dans le cas de Saint-Barthélemy, il a été considéré que le potentiel fiscal transféré à la collectivité était supérieur aux charges dont elle héritait, si bien qu'il incombait non pas à l'État de verser une compensation à Saint-Barthélemy, mais à Saint-Barthélemy de verser de l'argent à l'État : en 2009, le montant de la DGC à la charge de la collectivité était ainsi évalué à **5,6 millions d'euros par an**.

Devant l'émotion des autorités locales, ce montant n'a été ni prélevé, ni même réclamé par les pouvoirs centraux jusqu'à ce jour. Toutefois, dans un contexte de crise, le gouvernement souhaite réclamer 28 millions d'euros à la collectivité en 2012, correspondant à l'ensemble des versements qui auraient dû être effectués depuis 2007. Ce montant n'est pas négligeable pour Saint-Barthélemy, qui ne dispose que de 30 millions d'euros de trésorerie et doit financer dans les mois à venir des investissements cruciaux pour l'avenir de la collectivité (à savoir un centre hospitalier pour personnes âgées et dépendantes et une station d'épuration), ce qu'elle ne pourra pas faire si les montants cumulés de DGC sont prélevés.

La collectivité de Saint-Barthélemy a donc demandé au gouvernement une réévaluation du montant de la DGC (dont elle estime que l'estimation initiale n'était pas sincère), le dégrèvement des deux premières années et l'étalement du versement des impayés.

Votre rapporteur constate en effet que la DGC soulève un problème de fond, dans la mesure où elle est calculée en fonction des impôts et taxes perçus par l'État avant la mise en place du statut de 2007, ce qui revient *de facto* à obliger Saint-Barthélemy à percevoir un niveau de fiscalité équivalent à celui que percevait l'État : on peut dès lors se demander si le raisonnement qui a conduit le gouvernement à considérer que la collectivité était bénéficiaire à l'issue des transferts de compétences est cohérent avec le principe de libre-administration des collectivités, et s'il ne porte pas atteinte à l'autonomie de Saint-Barthélemy -qui devrait pouvoir déterminer librement les impôts qu'elle entend lever.

Il souligne, par ailleurs, que cette situation est d'autant plus absurde que le coût des services de l'État implantés à Saint-Barthélemy (enseignement, police, etc.) est évalué à 5,2 millions d'euros, soit 400 000 euros de moins que le montant de la DGC : le prélèvement de cette dotation impliquerait donc de demander aux habitants de la collectivité de payer leur appartenance à la communauté nationale et à subventionner leurs concitoyens.

Votre rapporteur appelle donc le gouvernement à reconsidérer ses demandes et, à tout le moins, à tenir compte des remarques des autorités de Saint-Barthélemy.

- ***La transformation de Saint-Barthélemy en PTOM***

La collectivité s'apprête, par ailleurs, à entrer dans la catégorie des PTOM, ce qui devrait clarifier ses relations avec l'Union européenne.

En effet, le détachement de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy de la Guadeloupe, impulsé par la loi organique du 21 février 2007 a modifié le statut de ces collectivités au regard du droit communautaire : n'étant pas des départements d'outre-mer, elles ne sont plus classées dans la catégorie des RUP (régions ultrapériphériques), mais ne sont pas non plus incluses dans la liste des PTOM.

Pour résoudre ce problème, le gouvernement envisage d'engager une procédure de révision du traité CE afin de ne plus lier la qualité de RUP à la seule notion communautaire de « département français d'outre-mer », et de faire apparaître dans la liste conventionnelle des PTOM le nom de l'une ou l'autre des deux îles.

S'agissant de Saint-Barthélemy, la démarche de changement de statut européen, validée par le Conseil Interministériel de l'Outre-mer, était réclamée par la collectivité -le conseil territorial de l'île s'étant prononcé à la quasi-unanimité de ses membres en faveur de l'évolution demandée.

Dans le prolongement d'échanges techniques avec la Commission européenne, une saisine officielle du président du Conseil européen par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a eu lieu le 30 juin 2010, afin que le Conseil se prononce en faveur de l'évolution de Saint Barthélemy en PTOM. La décision unanime du Conseil a été adoptée le 29 octobre 2010, permettant de modifier le statut européen de Saint-Barthélemy. À compter du 1er janvier 2012, la collectivité deviendra donc un PTOM associé à l'Union. Le droit applicable à Saint-Barthélemy pourra s'écarter du droit et des normes européennes pour s'adapter aux spécificités locales.

- ***L'activité normative de la collectivité***

En ce qui concerne l'activité normative de Saint-Barthélemy, notre collègue Michel Magras a, lors de son audition par votre rapporteur, fait valoir que le temps qui s'écoulait entre l'adoption de sanctions par la collectivité et leur ratification par la loi ou par le règlement était parfois excessivement long. Il a, en outre, relevé que l'appropriation de la compétence relative à l'énergie demeurerait perfectible : à ce jour, seule une convention avec EDF a été signée par la collectivité, qui n'a entrepris aucune action significative en matière de développement durable.

M. Michel Magras a également émis le souhait que Saint-Barthélemy puisse se voir attribuer la compétence de gestion du registre des commerces et des sociétés (RCS) local, notamment afin de lutter contre les contournements

de la règle « des cinq ans » en dissolvant les sociétés inactives : il apparaît en effet que certaines sociétés, pourtant « en sommeil » depuis plusieurs années, sont reprises par des gestionnaires fictifs (c'est-à-dire des prête-noms résidant à Saint-Barthélemy) afin de bénéficier indûment de la législation fiscale de la collectivité.

Enfin, il semble essentiel qu'une convention fiscale soit négociée entre l'État et Saint-Barthélemy pour préciser les modalités d'exercice de la compétence fiscale de la collectivité (notamment en matière d'imposition des retraites, celles-ci étant aujourd'hui imposées comme des revenus de source métropolitaine même lorsqu'elles sont versées à des personnes ayant vécu et travaillé toute leur vie à Saint-Barthélemy, et des revenus tirés de l'épargne et des placements bancaires -qui sont eux aussi considérés comme des revenus de source métropolitaine au motif que les banques concernées ont leur siège social en Île-de-France).

F. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES : UN LIEU DE RECHERCHE À PRÉSERVER ET À DÉVELOPPER

Les zones économiques exclusives (ZEE) des îles subantarctiques et des Îles Éparses s'étendent respectivement sur 1 615 000 km² et 735 300 km². Elles représentent 16 % et 7 % de la surface totale des ZEE françaises, qui permettent ainsi à la France de se placer au deuxième rang mondial après les États-Unis.

La conformation du plateau continental autour des îles subantarctiques (Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam) a par ailleurs permis le dépôt auprès de la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies de plusieurs dossiers de demande d'extension de la zone maritime sous juridiction française, pour atteindre 350 milles. Ainsi, la France a déposé plusieurs dossiers en 2009 demandant l'extension du plateau continental en ce qui concerne les îles Saint-Paul-et-Amsterdam, l'archipel de Crozet, les Îles Kerguelen et la Terre Adélie.

Pour 2011, le budget primitif des TAAF s'élève à 24,2 millions ; interrogé sur la question, le ministère en charge de l'outre-mer n'a pas été en mesure de fournir un montant prévisionnel pour 2012.

Votre rapporteur s'inquiète, par ailleurs, de la baisse de la dotation de l'État aux TAAF : entre 2011 et 2012, l'effort de l'État connaîtra ainsi une diminution de 7,9 % en AE et de 8,2 % en CP. Il souligne que cette évolution n'est pas compatible avec les enjeux présents dans ces territoires, qui sont à la fois un laboratoire de la biodiversité, un théâtre de recherches scientifiques importantes et un territoire essentiel pour la préservation de l'environnement et de la faune marine (les légines, par exemple).

Cette baisse est d'autant plus inopportune qu'elle se superpose à la suppression des revenus que les TAAF tiraient de l'immatriculation des navires de commerce sur leur registre : le « pavillon de Kerguelen ». Comme lors de ses rapports pour avis sur les PLF pour 2010 et 2011, votre rapporteur déplore que cette suppression n'ait toujours pas été compensée, alors même qu'elle représente une perte de près d'un million d'euros chaque année¹ et provoque la dégradation des finances du territoire.

1. Les principaux résultats des activités de recherche conduites dans les TAAF

Grâce à leur dispersion géographique selon un gradient exceptionnel, à leur isolement géographique et à leur occupation très limitée par l'homme, les TAAF permettent l'étude d'enjeux scientifiques et environnementaux de première importance.

L'ensemble du territoire des TAAF forme donc un lieu d'observations scientifiques exceptionnel dans des domaines très variés (biologie, géographie, chimie et physique de l'atmosphère, glaciologie, océanologie et médecine) et accueillent en moyenne 255 chercheurs chaque année.

L'essentiel de la recherche menée dans les TAAF est coordonnée par l'institut polaire Paul-Émile Victor (IPEV). En 2010 et en 2011, soixante-seize programmes de recherche ont été soutenus par l'IPEV, dont cinquante-cinq en Antarctique et Subantarctique.

Les résultats récents des recherches effectuées dans les TAAF ou dans la zone antarctique ont en particulier permis des avancées notables pour la compréhension et l'analyse des changements climatiques. Ainsi, un forage glaciaire profond a été réalisé à Concordia, en zone australienne, dans le cadre du programme européen EPICA (*European Project for Ice Coring in Antarctica*). Ce forage a permis de reconstituer 800 000 ans de climat du passé et a mis en évidence le rôle majeur joué par les gaz à effet de serre dans les fluctuations climatiques sur cette période et surtout lors des 150 dernières années : ces résultats ont donc constitué le socle des travaux actuels du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC). De même, d'importants travaux menés en matière biologique (notamment en ce qui concerne la biodiversité et son évolution sous l'effet des changements climatiques et des activités humaines).

Sur la période 2011-2013, 24 projets scientifiques seront mis en œuvre dans les TAAF ; 17 programmes ont déjà pu être lancés.

¹ La perte représente, selon le gouvernement, 930 000 euros en 2011.

2. La préservation de l'environnement

L'année 2011 a également permis de progresser dans la mise en place d'outils de préservation de la biodiversité et de l'environnement. Une partie des îles Éparses fera ainsi l'objet d'un classement national avant la fin 2011, une démarche de reconnaissance internationale étant parallèlement à l'étude.

En outre, les travaux conduits conjointement par l'administration des TAAF et l'Agence des aires marines protégées ont abouti à une demande de création du Parc naturel marin des Glorieuses en juillet 2011, en vue d'une création effective à la fin de l'année.

La mise en place d'une importante réserve naturelle, comprenant certaines parties terrestres et maritimes des archipels de Kerguelen, de Crozet, de Saint-Paul et d'Amsterdam pour une étendue totale d'environ 700 000 hectares, est également un élément essentiel de l'action de la France en matière de protection de l'environnement dans cette zone australe.

3. La situation de Clipperton

Enfin, il convient de mentionner l'îlot de Clipperton, perdu dans l'océan Pacifique Nord, au large du Mexique et qui, avec son atoll fermé, constitue -ainsi que l'a démontré Jean-Louis Etienne, explorateur et docteur en médecine- un extraordinaire terrain de recherches. Or, quasiment laissé à l'abandon, il est devenu la proie des pollueurs de toute nature et même, semble-t-il, une base arrière pour les trafiquants. Il serait temps que la France réaffirme sa souveraineté sur cet îlot riche d'enseignements sur notre planète et lance un véritable plan pour favoriser la conduite de recherches et pour protéger ce territoire, afin que cette richesse naturelle soit préservée et mieux connue.

*

* *

En guise de conclusion, votre rapporteur (qui est en charge du budget de l'outre-mer depuis déjà plusieurs années) observe que chaque année, le législateur consacre de très nombreuses heures de débats à l'adoption de la répartition du budget de l'État. Or, les mesures décidées par le Parlement sont, plus souvent qu'à leur tour, modifiées dans les semaines qui suivent le vote de la représentation nationale -amenant sénateurs et députés à se demander quelle est la valeur de leur engagement politique comme du temps passé en séance publique.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Richard Tuheiava**, sénateur de la Polynésie française
- **M. Robert Laufoaulu**, sénateur des Iles Wallis et Futuna
- **M. Michel Magras**, sénateur de Saint-Barthélemy

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

- **M. Vincent Bouvier**, préfet, directeur délégué général à l'Outre-mer

Personnalité qualifiée

- **M. Claude Valleix**, préfet

Contribution écrite

- **M. Louis-Constant Fleming**, sénateur