

N° 130

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission d'information effectuée en Polynésie française du 21 avril au 2 mai 2008,

Par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	5
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	13
AVANT-PROPOS	15
I. LA SITUATION INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE : UNE PÉRIODE DE TRANSITION	21
A. LE STATUT D'AUTONOMIE DE 2004, MODIFIÉ EN 2007	21
1. <i>Une affirmation du rôle du président dans l'organisation institutionnelle de la Polynésie française</i>	22
2. <i>Un mode de scrutin proportionnel, modifié à deux reprises depuis 2004</i>	25
3. <i>Une autonomie confortée par l'extension du champ des compétences de la collectivité et l'instauration de « lois du pays »</i>	25
4. <i>Le rééquilibrage des pouvoirs dans le cadre de la loi organique du 7 décembre 2007</i>	28
B. UNE INSTABILITÉ CHRONIQUE DEPUIS 2004	29
1. <i>Une instabilité gouvernementale chronique de mai 2004 à avril 2008</i>	29
2. <i>La situation politique depuis les élections de janvier 2008 : l'absence de majorité solide au sein de l'assemblée</i>	33
C. LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE POLITIQUE ET D'UNE ÉTHIQUE DE RESPONSABILITÉ	39
1. <i>Les répercussions de l'instabilité institutionnelle sur la gestion de la collectivité</i>	39
2. <i>Le nécessaire respect d'une éthique de responsabilité</i>	41
II. L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES ARCHIPELS FACE A L'ATTRACTION DE TAHITI	43
A. LA PLACE PRÉPONDERANTE DE TAHITI, DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE	43
1. <i>Une population jeune, malgré le ralentissement du taux de croissance naturel</i>	43
2. <i>Un solde migratoire négatif dans trois des cinq archipels</i>	45
3. <i>L'investissement inégal de la collectivité en matière d'éducation et de formation</i>	47
B. UNE ÉCONOMIE DÉPENDANTE DE L'ÉTAT ET CONFRONTÉE A L'ESOUFFLEMENT DU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE	49
1. <i>Une économie largement dépendante des transferts de l'Etat</i>	49
2. <i>Une morosité économique en partie due à l'instabilité politique</i>	52
3. <i>La dégradation de l'activité touristique</i>	53
C. LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES ARCHIPELS	55
1. <i>La place des activités traditionnelles dans les archipels éloignés</i>	55
2. <i>Les possibilités de développement de la filière agricole</i>	57
3. <i>L'organisation administrative dans les archipels : les chefs de subdivision et les administrateurs du territoire</i>	61
D. LES MODALITÉS DE SOUTIEN DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	62
1. <i>La réforme des dispositifs de défiscalisation</i>	62
2. <i>La nécessité de maintenir le service militaire adapté dans les archipels</i>	64
3. <i>La situation urgente et intolérable du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania</i>	67

III. LES COMMUNES POLYNÉSIENNES : DE LA TUTELLE À LA LIBRE ADMINISTRATION, MAIS AVEC QUELS MOYENS ?	69
A. DES SITUATIONS TRÈS INÉGALES, MARQUÉES PAR UNE DÉPENDANCE GÉNÉRATRICE D'INSTABILITÉ POLITIQUE	70
1. <i>Des communes récentes, souvent isolées et parfois dispersées sur plusieurs îles</i>	70
2. <i>La reconnaissance inaboutie de la place des communes dans le statut de 2004</i>	72
3. <i>Des ressources propres très faibles, en contradiction avec le principe de libre administration</i>	76
4. <i>Une situation de tutelle par rapport à la collectivité d'outre-mer</i>	78
B. LE DÉFI DE LA RÉFORME COMMUNALE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES	81
1. <i>La modernisation progressive du régime des communes</i>	81
2. <i>Un environnement naturel fragile, menacé par la faiblesse structurelle des communes</i>	85
3. <i>Le défi de la mise en œuvre des compétences en matière d'électricité et de gestion des déchets</i>	86
4. <i>L'eau potable : un bien encore rare en Polynésie française</i>	88
C. DÉLÉGUER DES COMPÉTENCES AUX COMMUNES ET RENFORCER LEURS MOYENS	93
1. <i>Doter les communes d'une véritable fiscalité</i>	93
2. <i>Vers l'amélioration des conditions d'attribution des aides de la collectivité aux communes ?</i>	95
3. <i>Corriger les disparités entre les communes</i>	97
D. DÉVELOPPER L'INTERCOMMUNALITE ET MUTUALISER LES MOYENS	99
1. <i>L'intercommunalité, recours indispensable des communes polynésiennes</i>	99
2. <i>Les perspectives de développement de l'intercommunalité pour la gestion des services de proximité</i>	101
3. <i>L'intercommunalité et les archipels : pour une communauté de communes des Marquises</i>	103
4. <i>Les perspectives de désenclavement des Marquises</i>	107
ANNEXES	111
ANNEXE 1 PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE DU 20 AVRIL AU 2 MAI 2008	113
ANNEXE 2 POPULATION DES SUBDIVISIONS ADMINISTRATIVES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE	121
ANNEXE 3 POPULATION DES COMMUNES ET COMMUNES ASSOCIÉES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE	123
ANNEXE 4 VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA DOTATION GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'EX-FONDS DE RECONVERSION DE L'ÉCONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE (AU 31 JUILLET 2008)	129
ANNEXE 5 BUDGET PRIMITIF 2008 DE LA COMMUNE DE RANGIROA	131

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 10 décembre 2008, la commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport d'information de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat sur leur mission en Polynésie française.**

M. Christian Cointat, co-rapporteur, indiquant que la mission d'information s'était rendue du 21 avril au 2 mai 2008 dans les cinq archipels de la Polynésie française, a rappelé que celle-ci avait été la première collectivité d'outre-mer à bénéficier de l'autonomie dans les conditions prévues par l'article 74 de la Constitution issu de la révision du 28 mars 2003.

Rappelant qu'entre février 2004 et septembre 2008, sept présidents s'étaient succédé à la tête de la collectivité et cinq motions de censure ou de défiance avaient été adoptées, il a précisé que le statut de la Polynésie française avait été modifié par la loi organique du 7 décembre 2007, visant à renforcer la stabilité et la transparence des institutions.

Soulignant que les communes étaient restées dans une situation de dépendance à l'égard du pays d'outre-mer, il a précisé que la Polynésie française comprenait 48 communes et 98 communes associées, réparties sur 118 îles, dont 70 sont habitées.

Relevant que la Polynésie française était une collectivité à l'échelle de l'Europe, couvrant une zone économique exclusive de 4,8 millions de km², il a expliqué que les communications étaient particulièrement difficiles entre les communes et parfois même entre les communes associées appartenant à la même commune.

Evoquant les conséquences néfastes de l'instabilité politique sur la situation économique, il a insisté sur l'absence de politique d'investissement à long terme et sur l'insuffisante utilisation des crédits publics. Il a précisé qu'un quart seulement du budget consacré par le territoire à l'éducation avait été mandaté en 2007, ce qui se traduisait par une dégradation des établissements scolaires, et le fait qu'au cours des dix dernières années, seuls 53 % des autorisations d'engagement en matière d'investissement avaient été dépensées.

Insistant sur le ralentissement de l'économie polynésienne et sur la dégradation du secteur touristique, il a indiqué que plusieurs acteurs économiques avaient évoqué les déficiences du groupement d'intérêt économique « Tahiti Tourisme », qu'ils imputaient à une instabilité politique préjudiciable à une gestion de long terme.

Il a souligné les dangers de cette morosité économique pour la jeunesse arrivant sur le marché du travail, le nombre d'emplois créés chaque année apparaissant très inférieur à l'augmentation de la population active.

M. Christian Cointat, co-rapporteur, expliquant que la collectivité attribuait sans critère précis des aides importantes aux communes, a souligné les considérables disparités d'équipement de ces dernières, les communes dispersées sur plusieurs îles étant contraintes de multiplier leurs efforts pour apporter des services équivalents à la population. Il a observé que l'exercice par les maires de leur mandat pouvait être rendu difficile par les difficultés de transport, le maire de Rapa (îles Australes) étant ainsi obligé, lorsqu'il se rendait à Tahiti, d'y demeurer pendant de longues semaines, en attendant le bateau suivant pour regagner sa municipalité.

Il a estimé que les subventions aux communes favorisaient le clientélisme et devaient être mieux encadrées, afin d'assurer la transparence de la vie politique en Polynésie française. Rappelant que la Polynésie française comptait près de 260.000 habitants, il a indiqué que les trois quarts de cette population vivaient dans les 13 communes des Iles du Vent (Tahiti et Moorea).

Précisant que les archipels des Australes, des Tuamotu-Gambier et des Marquises avaient tendance à se dépeupler au profit de Tahiti, il a souligné que l'attraction exercée par les Iles du Vent en termes d'emplois et de conditions de vie pouvait engendrer des désillusions et des problèmes sociaux.

Relevant que près de 15.000 Marquisiens vivaient à Tahiti, alors que 9.000 seulement habitaient aux Marquises, il a indiqué que l'archipel des Iles sous-le-Vent connaissait en revanche une augmentation de sa population, grâce au développement touristique de Bora Bora.

Expliquant que dans les Tuamotu, le secteur de la perliculture, après avoir connu un essor important, était confronté depuis quelques années à une crise durable, il a regretté l'évolution défavorable du tourisme, alors que la Polynésie française présente sans doute les plus beaux paysages tropicaux du monde.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur, a souligné que la mission d'information avait permis de mesurer pleinement l'immensité du territoire polynésien et les profondes disparités entre les îles.

Il a expliqué que la représentation proportionnelle ne s'appliquait pas dans les communes associées, même lorsqu'elles comptaient plus de 3.500 habitants. Précisant que chaque commune associée constituait une section électorale, il a indiqué que les élections municipales pouvaient donc donner lieu à un troisième tour, au résultat parfois inattendu dans les communes comprenant des communes associées. Il a expliqué, à titre d'exemple, que la commune de Fangatau comptait au total 275 habitants répartis sur deux atolls distants de 90 km, chacun constituant une commune associée.

Rappelant que la loi du 24 décembre 1971 avait ajouté aux communes de Papeete, Uturoa, Faa'a et Pirae, quarante-quatre autres communes, il a expliqué que trente des quarante-huit communes polynésiennes comprenaient des communes associées qui pouvaient être des îles, ou des subdivisions d'une île. Précisant que chaque commune associée élisait un maire délégué, il a relevé que les communes constituaient les principaux employeurs dans les îles peu peuplées ne bénéficiant pas du développement touristique.

Soulignant que les communes étaient soumises à la fois à la tutelle administrative de l'Etat et à la tutelle financière du pays, il a relevé l'absence, en fait, de libre administration des communes, en raison de leur dépendance totale à l'égard des transferts financiers.

Il a observé que l'économie polynésienne était largement dépendante des transferts de l'Etat, qui attribue notamment à la collectivité, depuis la fin des essais nucléaires en 1996, une dotation globale de développement économique (DGDE), destinée à financer en priorité des investissements.

Indiquant que la commune de Rapa (Iles Australes), la plus méridionale, dépendait à 99 % des dotations versées par l'Etat et par la Polynésie française, il a observé que les communes bénéficiant d'une activité économique soutenue, comme Bora Bora, dépendaient encore à 70 % des mêmes dotations, tandis que les grandes communes comme Papeete en dépendaient à 60 %. Relevant que l'assiette des centimes additionnels que pouvaient lever les communes était limitée à la contribution sur les licences, à la taxe sur les propriétés bâties et aux patentes, il a déclaré que le jeu des subventions versées par la collectivité favorisait l'instabilité politique, en contraignant les élus locaux à faire allégeance au pouvoir de Papeete.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur, expliquant que, selon l'expression locale, les élus étaient ainsi contraints, pour réaliser des investissements dans leur commune, de se rendre « là où l'herbe était la plus verte », ou d'avoir la bonne couleur politique, il a souligné qu'en dépit de l'accroissement potentiel des compétences communales depuis le statut de 2004, les communes demeuraient des vassales de la collectivité.

Rappelant que le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) était essentiellement alimenté par un prélèvement de 17 % sur les recettes fiscales du budget de la Polynésie française, il a relevé que l'ensemble des personnes rencontrées au cours de la mission avaient jugé équitable la distribution des ressources de ce fonds.

Observant que la réforme communale constituait un véritable défi pour les élus municipaux, il a indiqué que l'ordonnance du 5 octobre 2007 étendait à la Polynésie française les première, deuxième et cinquième partie du code général des collectivités territoriales, et prévoyait le passage de communes polynésiennes à un contrôle de légalité a posteriori de leurs actes, au plus tard le 1er janvier 2012. Précisant que les communes deviendraient ainsi des collectivités territoriales de plein exercice, il a expliqué que celles qui le souhaiteraient pourraient bénéficier de ce nouveau régime par anticipation. Soulignant que le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire a priori étaient effectués par les chefs de subdivision administrative, il a indiqué que ceux-ci résidaient à Tahiti, à l'exception de l'administrateur chargé des Marquises, et effectuaient des tournées régulières dans leur archipel de compétence. Il a estimé que cette organisation ne leur permettait pas toujours d'apporter aux maires le soutien de proximité dont ils auraient besoin.

Déclarant que l'ordonnance du 5 octobre 2007 comportait des délais précis pour la mise en œuvre des compétences communales en matière de distribution d'eau potable (31 décembre 2015), d'assainissement (31 décembre 2020) et de traitement des déchets (31 décembre 2011), il a relevé que ces délais détermineraient l'appréciation des diligences normales accomplies par les maires, pour d'éventuelles carences en matière environnementale sanctionnées par le code pénal. Il a jugé que le respect de ces délais semblait toutefois impossible compte tenu de la faiblesse des ressources des communes.

Il a expliqué que de nombreuses communes recouraient encore à des décharges à ciel ouvert, l'une des deux décharges de Rangiroa par exemple située près d'une passe réputée pour la plongée sous-marine défigure gravement le littoral. La difficulté pour chaque commune d'assumer seule la gestion des déchets apparaît de façon aiguë dans les atolls des Tuamotu, généralement peu peuplés, très dispersés, et dont le relief ne permet pas le recours à l'enfouissement.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur, a précisé que cinq des 48 communes étaient en mesure de distribuer une eau de qualité relativement satisfaisante, si bien que 10 % seulement des habitants de la collectivité avaient accès à une eau potable. A Moorea, la mission d'information a visité une station d'ultrafiltration de l'eau, à l'arrêt depuis de longs mois, en raison d'un défaut de conception et d'entretien. Il a souligné que les communes des Tuamotu n'avaient d'autres ressources que de collecter les eaux de pluie, le principal du collège de Rangiroa étant d'ailleurs contraint de distribuer aux élèves des bouteilles d'eau minérale, en raison de la contamination des citernes d'eau de pluie par les rejets d'une station d'épuration défectueuse.

Souvent laissé à l'initiative des particuliers, le traitement des eaux usées est en général déficient, ce qui entraîne la pollution des lagons et la détérioration de la qualité des eaux de baignade. Il a relevé que les communes étaient à cet égard dans des situations très contrastées, Bora Bora disposant d'installations exemplaires, tandis que d'autres communes, comme Moorea, possèdent des équipements inutilisés ou ne procèdent encore à aucun traitement des eaux usées.

Considérant comme indispensable la correction des disparités entre les communes, il a déclaré que de nombreux maires souhaitent que le taux de participation de la Polynésie française au FIP soit porté à 20 % du produit des impôts perçus par la collectivité. Il a jugé que le renforcement des moyens des communes constituait une urgence, le respect des délais fixés par l'ordonnance du 5 octobre 2007 ne pouvant être exigé de la part de collectivités entièrement dépendantes de ressources de transfert. Ce renforcement représente également un impératif environnemental, puisque la capacité des communes à assurer le traitement des déchets et des eaux usées conditionne la préservation du milieu naturel, dont la qualité est par ailleurs déterminante pour le développement du tourisme.

Il a expliqué que la formation du personnel communal, marqué par un taux d'encadrement insuffisant, devait également être améliorée dans un contexte d'accroissement des compétences et pour préparer la fin de la tutelle a priori des actes des communes.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur, précisant que l'ordonnance du 5 octobre 2007 permettait la création en Polynésie française de communautés de communes et de communautés d'agglomération, a estimé que le développement de l'intercommunalité était une condition indispensable à l'exercice par les communes de leurs compétences. Il a relevé que le recours à des établissements publics intercommunaux regroupant toutes les communes polynésiennes devait être envisagé pour assurer l'exercice de certaines attributions, telles que l'adduction d'eau ou le traitement des déchets.

Il a indiqué que les élus des archipels avaient exprimé leurs attentes en matière de développement en constituant un groupe des « Iliens » au sein de l'assemblée de la Polynésie française, les élus des Marquises ayant même envisagé la transformation de leur archipel en collectivité d'outre-mer. Il a estimé que la création d'une communauté de communes regroupant les six îles des Marquises semblait plus adaptée. Il a relevé que cet archipel devrait ainsi avoir la capacité de mieux assurer sa desserte maritime, l'absence de port d'une taille suffisante conduisant aujourd'hui les navires à se rendre sans escale de Panama à Tahiti, tandis que de plus petits navires revenaient de Tahiti aux Marquises pour les approvisionner.

Il a insisté sur la nécessité, pour la Polynésie française de réfléchir à une réforme concertée de la fiscalité et à une nouvelle répartition des ressources, afin de donner aux communes les moyens de leur compétence et d'échapper à une situation de vassalité.

Il a considéré que le succès de la réforme communale reposait sur une redéfinition des rapports entre l'Etat et la collectivité, d'une part, et entre la collectivité et les communes, d'autre part. Il a souligné que cette démarche devait s'appuyer sur un dialogue de tous les acteurs, les élus rencontrés au cours de la mission, instruits par l'expérience de l'instabilité politique, ayant dressé des constats convergents à cet égard.

M. Gaston Flosse a estimé qu'il appartenait à l'Etat de définir l'organisation des communes et d'assurer, au plus tard jusqu'en 2012, la tutelle a priori de leurs actes. Soulignant que le statut de 2004 contraignait la Polynésie française à verser au minimum 15 % de ses recettes fiscales au Fonds intercommunal de péréquation, il a expliqué que les communes, en raison de leurs très faibles ressources fiscales et foncières, étaient entièrement dépendantes des dotations versées par le FIP et par l'Etat. Précisant que le FIP, autrefois présidé par la haut commissaire, était co-présidé par le haut commissaire et le président de la Polynésie française, il a estimé que l'Etat devrait verser aux communes une dotation équivalente au montant alloué chaque année par la collectivité au FIP.

Relevant que le pays pouvait, depuis le statut de 2004, apporter aux communes des subventions ainsi qu'un appui en personnel et un soutien technique, il a estimé que l'octroi de ces aides avait pu donner lieu à des pratiques clientélistes. Il a cependant expliqué que, pendant plusieurs années, des communes situées, par rapport au pouvoir majoritaire à Papeete, dans l'opposition, s'étaient refusées à demander des subventions à la collectivité et avaient ensuite prétendu être maltraitées par celle-ci.

Estimant que le financement des communes constituait un problème crucial, il a précisé que les communes des Tuamotu étaient confrontées à des difficultés particulières en matière de distribution d'eau, puisqu'elles n'avaient d'autres ressources que les eaux pluviales. Expliquant que la collectivité fournissait en conséquence à chaque famille une citerne destinée à recueillir l'eau de pluie, il a souligné que l'eau minérale était en outre considérée comme un produit de première nécessité et n'était donc soumise à aucune taxe en Polynésie française, le coût du fret étant pris en charge par le pays et les marges bénéficiaires des revendeurs étroitement contrôlées.

Il a estimé que l'objectif pour les communes de distribuer une eau potable à l'ensemble de la population avant le 31 décembre 2015 ne pourrait être atteint, le recours à des osmoseurs pour dessaler l'eau de mer supposant des investissements très lourds et une capacité à produire l'énergie nécessaire.

Considérant que la collecte et le traitement des déchets relevaient autrefois de la compétence du pays, il a noté que si cette compétence avait été transférée aux communes, sa prise en charge restait assurée par la collectivité. Il a jugé que les communes n'avaient pas davantage les moyens d'assurer le traitement des eaux usées.

Il a relevé que l'attribution de ces compétences aux communes avait été décidée par l'Etat, auquel il appartenait aujourd'hui d'attribuer les moyens nécessaires.

Estimant que le gouvernement de la Polynésie française serait disposé à apporter sa contribution à l'exercice de ces compétences par les communes, il a indiqué qu'une commission comprenant des représentants de l'Etat, des communes et du pays avait été constituée, afin de réfléchir aux modalités de financement des charges qui leur sont attribuées. Rappelant que la collectivité réalisait déjà un effort important en versant 17 % de ses recettes fiscales au FIP, il a jugé qu'il ne revenait pas à la Polynésie française de supporter les coûts de mise en œuvre des compétences communales.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur, considérant qu'une réflexion sur les flux financiers affectés à la Polynésie française apparaissait inévitable, a souligné que la fiscalité applicable en Polynésie française bénéficiait presque entièrement à la collectivité d'outre-mer.

Jugeant qu'il convenait de mettre les moyens des communes en adéquation avec leurs compétences, il a estimé que la réflexion ne devait pas seulement porter sur le montant du Fonds intercommunal de péréquation, mais

aussi prendre en compte la répartition de l'ensemble des ressources attribuées à la Polynésie française.

M. Christian Cointat, co-rapporteur, a jugé que la France avait procédé à l'égard de l'outre-mer à une décentralisation « jacobine », qui avait concentré l'essentiel des compétences et des moyens dans les mains des collectivités, oubliant les communes. Il a expliqué que ce transfert centralisé avait confié à la Polynésie française les dotations de l'Etat et l'ensemble de la fiscalité, plaçant les communes dans une situation de dépendance.

Considérant que même les communes polynésiennes les plus indépendantes à l'égard des dotations de l'Etat et de la collectivité disposaient de seulement 40 % de ressources propres, il a estimé que la répartition de la fiscalité devait être revue en concertation avec le pays.

Soulignant que, si la Polynésie française concentrait l'essentiel des ressources financières, le statut de 2004 lui permettait néanmoins de créer une fiscalité destinée aux communes, il a rappelé que cette possibilité n'avait pas été mise en œuvre, en raison d'un refus des acteurs concernés.

Il a insisté sur la nécessité, pour les communes et la collectivité, d'organiser une vaste réflexion visant à rénover la fiscalité et à redéfinir la répartition des ressources financières.

M. Jean-Jacques Hyst, président, considérant que l'Etat était compétent pour définir l'organisation des communes, a relevé que celles-ci avaient en général dans les collectivités d'outre-mer une existence et une autonomie limitées.

Il a jugé que l'exercice en Polynésie française des compétences concernant la distribution d'eau, le traitement des déchets et le traitement des eaux usées, faisait apparaître la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité, les communes constituant l'échelon de mise en œuvre le plus pertinent.

Estimant que le développement de l'intercommunalité était indispensable à l'exercice de telles compétences par des communes peu peuplées et dispersées géographiquement, il a relevé qu'à Mayotte, où les communes disposent également de très peu de moyens, un syndicat intercommunal regroupait l'ensemble des communes pour l'exercice des compétences en matière de gestion des déchets et d'assainissement.

M. Gaston Flosse, rappelant que la compétence fiscale appartenait à la collectivité, a souligné que le statut de 2004 permettait aux communes de proposer à la Polynésie française de leur transférer des impôts ou taxes et que les communes n'avaient pas mis en œuvre cette possibilité. Il a indiqué que la Polynésie française serait pourtant disposée à créer, à leur demande, une fiscalité propre aux communes.

La commission a donné un avis favorable à la publication du rapport d'information.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Afin de permettre aux communes de Polynésie française d'assurer rapidement les services de proximité pour lesquels l'ordonnance du 5 octobre 2007 fixe des échéances (2011 pour le traitement des déchets, 2015 pour la distribution d'eau potable et 2020 pour l'assainissement), la mission recommande :

- le développement, avec le soutien de la Polynésie française, de **l'intercommunalité** ;

- la redéfinition concertée par l'État, la collectivité et les maires de la répartition de la fiscalité et des ressources financières allouées à la Polynésie française, afin de **corriger les disparités entre les communes** et de leur donner des moyens adaptés et pérennes ;

- la délégation de la Polynésie française aux communes, lorsqu'elles le souhaitent, des compétences de proximité, notamment en matière d'urbanisme ou de gestion du patrimoine local ;

- le recours à des technologies innovantes et protectrices de l'environnement, pour l'équipement des communes en matière d'énergie, de traitement des déchets et des eaux usées. La mission souligne qu'un tel équipement pourrait ensuite **faire de la Polynésie française une destination exemplaire en termes de respect de l'environnement** ;

- la création d'**une communauté de communes des îles Marquises**, qui permettrait à cet archipel d'obtenir une meilleure desserte maritime et aérienne et de constituer un dossier visant à obtenir son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Relevant en outre **les conséquences préjudiciables de l'instabilité politique observée depuis 2004 sur la situation économique de la Polynésie française**, la mission recommande à cet égard :

- la mise en œuvre d'une politique de promotion plus active de la Polynésie française en tant que destination touristique, s'inscrivant dans le long terme ;

- la création de pôles de compétitivité dans les archipels, afin d'y développer des activités adaptées aux données géographiques et s'appuyant sur les traditions locales ;

- une réforme des dispositifs de soutien à l'agriculture, visant à porter l'effort sur la mise en place de circuits de commercialisation offrant des débouchés pour les productions locales.

La mission juge par ailleurs indispensable de maintenir des détachements du **service militaire adapté** dans les îles Australes, les Marquises et les Tuamotu-Gambier, afin de permettre aux jeunes en difficulté de s'insérer dans leur archipel de naissance.

Dénonçant la situation intolérable et urgente du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania qui, avec un **taux de surpopulation de 285 %**, est **le plus surpeuplé de tous les établissements pénitentiaires français**, la mission considère que les conditions de détention observées sur place sont indignes de la République, et insiste sur la nécessité de mettre en œuvre rapidement les mesures d'amélioration prévues.

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'entrée en vigueur du statut d'autonomie défini par la loi organique du 27 février 2004, la Polynésie française a connu une vie politique instable. En effet, entre février 2004 et septembre 2008, sept présidents se sont succédé à la tête de cette collectivité d'outre-mer. Au cours de la même période, cinq motions de censure ou de défiance¹ ont été adoptées par l'assemblée de la Polynésie française.

Cette instabilité a d'ailleurs conduit le Parlement à modifier le statut de la Polynésie française en décembre 2007, dans l'espoir de créer les conditions d'une vie institutionnelle apaisée.

La succession de gouvernements qui n'ont pu engager leur action dans la durée s'est toutefois révélée préjudiciable au développement de la collectivité.

Par ailleurs, si le statut du 27 février 2004 donne à la Polynésie française de nouvelles compétences, il tend également à renforcer la place des communes dans l'organisation de la collectivité. Les communes sont cependant restées dans une situation de dépendance à l'égard de la collectivité depuis des décennies, ce qui ne fait qu'entretenir les risques d'instabilité politique. Elles n'ont pas les moyens de conduire une politique de proximité qui semblerait pourtant essentielle dans un territoire aussi vaste que l'Europe, mais composé de 118 îles, dont près de 70 sont habitées.

Aussi apparaît-il aujourd'hui que la place institutionnelle et les ressources des communes polynésiennes doivent être renforcées.

Le régime des communes fait actuellement l'objet d'une modernisation, engagée par l'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales.

Les communes polynésiennes connaissent en outre des évolutions très différenciées, dans l'environnement singulier et complexe d'une collectivité à une telle échelle. Leur situation appelle par conséquent une étude approfondie.

¹ La motion de défiance a remplacé la motion de censure depuis la modification du statut de la Polynésie française par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007.

Ainsi, les mutations institutionnelles de la Polynésie française ont amené votre commission à constituer une mission d'information composée de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, afin d'examiner **la situation générale de la collectivité et d'étudier plus particulièrement les difficultés rencontrées par les communes.**

Avant la discussion au Sénat de la loi du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, M. Christian Cointat, rapporteur, avait effectué un bref déplacement à Papeete, qui lui avait permis de rencontrer l'ensemble des forces politiques¹.

Votre commission avait en outre étudié de façon approfondie la situation de la Polynésie française après l'arrêt des essais nucléaires et avant l'examen du statut d'autonomie du 12 avril 1996, grâce à une mission de nos anciens collègues Lucien Lanier et Guy Allouche².

Au cours de son **déplacement dans les cinq archipels de la Polynésie française**, du 21 avril au 2 mai 2008, votre délégation a mesuré les atouts d'une collectivité dont le seul nom évoque, à raison, des paysages aussi variés qu'enchantés, et fait rêver nombre d'habitants de la métropole.

Parcourant Tahiti, Moorea, les Iles sous le Vent, les Tuamotu, les Iles australes et les Marquises, vos rapporteurs ont d'abord été frappés par les dimensions de la Polynésie française et par les disparités qui en résultent.

En effet, au-delà d'une histoire et d'éléments culturels partagés, tout distingue les communes urbanisées des Iles du Vent (Tahiti) d'une commune des Tuamotu comme Manihi, 1.379 habitants, qu'un avion relie fréquemment à Tahiti, ou de Rapa, commune des Iles australes, dont les 482 habitants sont reliés très épisodiquement à Tahiti par un bateau.

Vos rapporteurs ont par conséquent mesuré **les défis que doit relever une collectivité grande comme l'Europe, dont de nombreuses îles sont isolées et faiblement peuplées.**

Ils ont observé que l'instabilité politique nuisait incontestablement à la mise en œuvre d'une politique de long terme qui engagerait des investissements nécessaires au développement, la succession des gouvernements suscitant même, au sein de la population, une certaine lassitude.

Vos rapporteurs ont néanmoins réalisé que cette vie institutionnelle agitée ne devait pas être considérée hâtivement, avec un regard qui chercherait les mêmes références qu'en métropole.

¹ Déplacement du 16 au 20 octobre 2007. Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Christian Cointat, n° 69 (2007-2008). <http://www.senat.fr/rap/107-069/107-069.html>

² Rapport fait au nom de la commission des lois par MM. Lucien Lanier et Guy Allouche, La Polynésie après l'arrêt des essais nucléaires - L'autonomie institutionnelle au service du développement économique, n° 215 (1995-1996).

Aussi regrettable qu'elle puisse paraître pour le devenir de la Polynésie française, l'instabilité qui a marqué les quatre dernières années peut également être perçue comme l'expression d'une **mutation profonde** et d'une grande vitalité démocratique.

En effet, **la Polynésie française construit, dans le cadre d'une autonomie étendue et encore récente, une nouvelle relation avec l'Etat.** Elle a connu **l'alternance politique**, avec l'arrivée à l'Assemblée en 2004 d'une majorité indépendantiste.

Ses communes doivent en outre assumer progressivement un alignement sur le droit commun, sans disposer des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Il apparaît enfin que les niveaux de développement contrastés d'un archipel à l'autre, la dispersion et la jeunesse de la population rendent impératif un engagement de tous les acteurs pour assurer l'avenir de la collectivité.

Votre délégation a bénéficié au cours de son déplacement du précieux concours des services de l'Etat et particulièrement de Mme Anne Boquet, alors haut commissaire de la République, et de ses collaborateurs.

Vos rapporteurs tiennent à remercier MM. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora, Oscar Temaru, président de l'assemblée de la Polynésie française, maire de Faa'a, Michel Buillard, député-maire de Papeete, Bruno Sandras, député-maire de Papara, leur collègue Gaston Flosse, ainsi que l'ensemble des élus des communes visitées, pour la qualité de leur accueil et de leurs échanges avec la délégation.

Après un bilan de la situation institutionnelle et politique, le présent rapport évoque les défis économiques et sociaux que doit surmonter la Polynésie française. Il examine enfin les difficultés que rencontrent les communes polynésiennes dans leur nécessaire transition de la tutelle vers la libre administration.

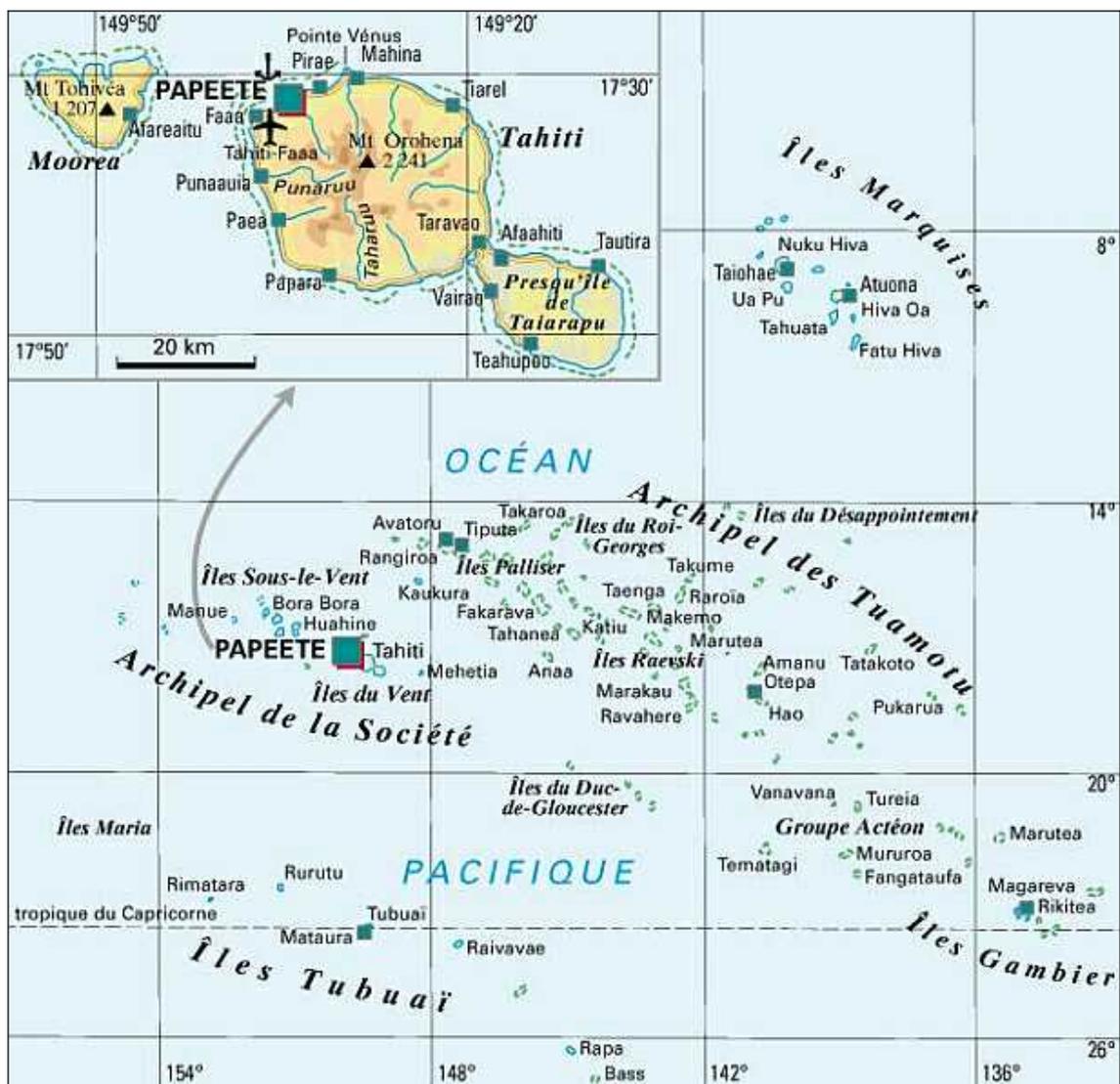
Une collectivité à l'échelle de l'Europe

Comprenant environ 118 îles, d'origine volcanique ou corallienne, la Polynésie française correspond à une superficie émergée de 4.200 km² et à une zone économique exclusive de 4.804.000 km² (47,14 % de la surface totale des ZEE françaises).

Dispersé sur 2.500.000 km², soit un espace équivalent à la superficie de l'Europe, le territoire de la Polynésie française est composé de cinq archipels :

- l'archipel de la Société, qui comprend les Iles du Vent (Tahiti, Moorea, Tetiaroa) et les Iles sous le Vent (Raiatea, Tahaa, Huahine, Bora Bora et Maupiti) ;
- l'archipel des Marquises (une douzaine d'îles s'étirant sur 350 km) ;
- l'archipel des Australes ;
- l'archipel des Tuamotu ;
- l'archipel des Gambier.

Papeete, centre administratif et commercial de la Polynésie française, situé sur l'île de Tahiti, se trouve à 17.100 km de la métropole, à 8.800 km du Japon, à 6.200 km des Etats-Unis et à 5.700 km de l'Australie (décalage horaire avec la métropole : -11 heures en hiver et -12 heures en été).





Le peuplement initial de la Polynésie française serait originaire d'Asie du sud-est et remonterait à 6.000 ans. Au XVIème siècle, les premiers visiteurs européens des terres polynésiennes sont Magellan, qui fait une escale en 1521 sur l'atoll de Puka-Puka, aux Tuamotu, et Mendana qui découvre les îles Marquises en 1595 et les baptise du nom de l'épouse du vice-roi du Pérou. Les Hollandais Jacques Le Maire et Guillaume Schouten, à la recherche d'une nouvelle route maritime vers le Pacifique, traversent en 1616 l'archipel des Tuamotu.

Toutefois, c'est au cours du XVIIIème siècle que se multiplient les découvertes : Wallis débarque à Tahiti en 1767, suivi par Bougainville en 1768, qui donne à l'île le nom de Nouvelle Cythère, faisant ainsi rêver l'Europe sur les îles lointaines du Pacifique sud. Le capitaine James Cook visite Tahiti à trois reprises de 1769 à 1777, ainsi que les Iles sous le Vent, les Marquises et les Australes. Enfin, en 1791, dans la lutte coloniale qui oppose la France à l'Angleterre dans cette partie du monde, l'amiral Marchand s'empare des Marquises, au nom du Roi de France.

La lutte d'influence des missionnaires protestants pro-anglais et catholiques pro-français est plus serrée à Tahiti, où la dynastie locale des Pomare s'affirme en 1793, puis règne sur toutes les Iles du Vent à partir de 1797.

En 1815, les protestants convertissent le roi, tandis que les catholiques s'enracinent surtout aux Marquises. La France s'impose pourtant à Tahiti en 1842 par l'établissement d'un protectorat qui comprend les Iles du Vent et une partie des Tuamotu et des Australes. La Reine Pomare IV, aux sentiments plutôt anglophiles, signe sans grand enthousiasme ce traité. D'autres du même type sont signés avec les rois des Marquises et des Gambier.

La Reine Pomare IV s'éteint en 1877. Son successeur, Pomare V, mieux disposé à l'égard des Français, permet la ratification du traité d'annexion le 30 décembre 1880. Le dernier archipel incorporé à cet ensemble sera celui des Australes, en 1900-1901. La royauté tahitienne étant révolue, l'ensemble de ces archipels constitue les Etablissements français de l'Océanie.

Durant la Première Guerre mondiale, Papeete est bombardée par la marine allemande. Lors de la Seconde Guerre mondiale, la Polynésie se rallie à la France Libre, avec l'envoi des volontaires du Bataillon du Pacifique.

Les Etablissements français de l'Océanie deviennent un territoire d'outre-mer en 1946 et sont alors dotés d'une assemblée représentative chargée de délibérer sur le budget du territoire.

Le décret du 22 juillet 1957, pris en application de **la loi du 23 juin 1956 dite « loi cadre Defferre »**, **donne au territoire le nom de Polynésie française** et élargit les pouvoirs de l'assemblée territoriale, chargée de désigner un gouvernement. L'instabilité politique conduit cependant au gel de ce système institutionnel, l'ordonnance du 23 décembre 1958 restituant la maîtrise de l'exécutif local au représentant de l'État.

La Polynésie française acquiert véritablement une part d'autonomie au sein de la République avec la loi du 12 juillet 1977.

La Polynésie française en quelques chiffres

En 2003, le PIB par habitant s'élevait à 17.071 euros, contre 25.305 euros en métropole.

Taux de chômage : 11,7 % (2002). Le taux de chômage n'est évalué que lors des opérations de recensement de la population. Votre rapporteur regrette l'absence d'outil statistique de mesure du chômage qui permettrait d'orienter l'action des pouvoirs publics en matière d'emploi.

Inflation : 2,7 % (en 2006, contre 1 % en 2005).

Valeur du franc pacifique : 1 euro = 119,33 francs CFP

Entrées de touristes : 221.549 en 2006 (+6 % par rapport à 2005), 217.000 en 2007 (-1,8 %).

Taux d'occupation des chambres d'hôtel : 66,4 % en 2006 (62,5 % en 2005, 62,8 % en 2004).

La pêche et l'exploitation du coprah sont les deux activités traditionnelles. Outre le développement du commerce, de l'artisanat, de l'industrie, du bâtiment et des travaux publics, ce sont aujourd'hui le tourisme et la perliculture qui tiennent une place importante dans l'économie polynésienne.

Ainsi, le tourisme correspond à 20 % du PIB et la perliculture, qui emploie 12 à 13 % des actifs (7.000 personnes) constitue la première exportation en valeur.

I. LA SITUATION INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE : UNE PÉRIODE DE TRANSITION

A. LE STATUT D'AUTONOMIE DE 2004, MODIFIÉ EN 2007

Après 1946, la Polynésie française fait l'objet de plusieurs statuts successifs qui organisent progressivement l'extension de son autonomie. La Polynésie française est ainsi dotée de « *l'autonomie administrative et financière* » en 1977, puis bénéficie de « *l'autonomie interne dans le cadre de la République* » en 1984¹.

La loi organique du 12 avril 1996 lui accorde un statut d'autonomie, sans satisfaire cependant à toutes les attentes des responsables locaux.

La loi organique du 27 février 2004 répondant aux demandes des responsables politiques locaux, a fait de la Polynésie française la première collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie en application de l'article 74 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003².

¹ Loi du 6 septembre 1984.

² Depuis, les collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont également été dotées de l'autonomie par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

L'article premier du statut de 2004 donne à la Polynésie française le nom de « *pays d'outre-mer au sein de la République* », celle-ci devant favoriser l'évolution de son autonomie, « *de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population* ».

Reprenant les grands traits de l'organisation institutionnelle définie par les statuts précédents, la loi organique statutaire du 27 février 2004 a cependant affirmé le rôle de l'exécutif, étendu les compétences de la collectivité et modifié les conditions d'élection de l'assemblée de la Polynésie française.

Ce statut a été complété et modifié par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, intervenue après trois années et demie d'instabilité chronique.

1. Une affirmation du rôle du président dans l'organisation institutionnelle de la Polynésie française

L'article 5 de la loi organique du 27 février 2004 dispose que « *les institutions de la Polynésie française comprennent le président, le gouvernement, l'assemblée et le conseil économique, social et culturel* ». **Le président de la Polynésie française devient ainsi une institution de la collectivité.** Cette nouvelle dénomination se substitue à celle de président du gouvernement qui figurait dans le statut de 1996.

Le président représente la Polynésie française et dirige l'action du gouvernement (article 64 du statut d'autonomie de 2004). Chargé de l'exécution des actes dénommés « *lois du pays* » et des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française, il est, avec le gouvernement, responsable devant celle-ci de la politique conduite. Le président dirige l'administration de la Polynésie française. Il est élu par l'assemblée, parmi ses membres.

Il revient au président de la Polynésie française de nommer les membres du gouvernement, qui conduit la politique de la collectivité. Réuni en conseil des ministres, **le gouvernement dispose de compétences propres**, définies aux articles 90 et 91 de la loi organique statutaire. Il arrête les projets de « *lois du pays* », après avis du haut conseil de la Polynésie française¹ et prend les règlements nécessaires à leur mise en œuvre.

¹ *Le haut conseil de la Polynésie française, prévu à l'article 163 de la loi organique du 27 février 2004, est chargé de conseiller le président de la Polynésie française et le gouvernement dans la confection des « lois du pays », des délibérations et des actes réglementaires. Son président et ses membres sont nommés par arrêté du conseil des ministres polynésien pour une durée de six ans non renouvelable, en considération de leur compétence en matière juridique, parmi les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire n'exerçant pas*

● **L'assemblée de la Polynésie française**, composée de 57 représentants élus au suffrage universel direct pour cinq ans, dispose, aux termes de l'article 102 du statut d'autonomie, de la **compétence de principe pour régler, par ses délibérations, les affaires de la Polynésie française**. Elle exerce en particulier les compétences de la collectivité qui relèvent du domaine de la loi, telles que l'adoption des « *lois du pays* ». Il lui revient par ailleurs de contrôler l'action du président et du gouvernement.

● **Le Conseil économique, social et culturel** est obligatoirement consulté sur les projets et propositions de « *lois du pays* » à caractère économique ou social et peut l'être sur les autres projets ou propositions de délibérations (article 151 du statut d'autonomie). Le nombre de ses membres est fixé par une délibération de l'assemblée de la Polynésie française. Il comprend actuellement 51 membres.

Enfin, cette organisation institutionnelle a été complétée par l'introduction de **nouveaux dispositifs de démocratie participative** et par une **amélioration du statut des communes de Polynésie française**.

En effet, conformément à l'article 72-1 de la Constitution, le statut d'autonomie de 2004 définit un **droit de pétition**, permettant à un dixième des électeurs inscrits en Polynésie française de saisir l'assemblée de toute question relevant de sa compétence (article 158).

L'assemblée de la Polynésie française peut par ailleurs soumettre à **référendum local** tout projet ou proposition d'acte dénommé « *loi du pays* » ou tout projet ou proposition de délibération tendant à régler une affaire relevant de sa compétence (article 159). Le conseil des ministres peut quant à lui soumettre à référendum, après autorisation de l'assemblée, les projets d'actes relevant de ses attributions.

● En outre la loi organique statutaire du 27 février 2004 a **conforté la place des communes dans l'organisation des institutions polynésiennes**. Créées pour la plupart en 1971, les 48 communes demeuraient entièrement dépendantes des transferts de l'Etat et de la Polynésie française.

L'article 52 du statut de 2004 prévoit que le fonds intercommunal de péréquation reçoit au moins 15 % des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française. Le comité des finances locales de la Polynésie française, coprésidé par le haut commissaire de la République et par le président de la Polynésie française, répartit les ressources du fonds entre les communes. La Polynésie française peut également instituer des impôts ou taxes spécifiques aux communes, celles-ci étant chargées d'en fixer les taux (article 53).

L'article 43 du statut garantit aux communes l'exercice de compétences telles que la police municipale, la voirie communale, la

leurs fonctions en Polynésie française et n'y ayant exercé aucune fonction au cours des deux années précédentes, les professeurs des universités dans les disciplines juridiques et les avocats inscrits au barreau, les fonctionnaires de catégorie A et les personnes ayant exercé ces fonctions (article 164 du statut).

construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles, la collecte et le traitement des ordures ménagères ou l'urbanisme.

Les institutions polynésiennes ont été fortement fragilisées par une instabilité politique durable, à compter de l'élection de l'assemblée de la Polynésie française le 23 mai 2004 et de l'élection partielle du 13 février 2005 dans la circonscription des Iles du Vent. En effet, quatre motions de censure ont été adoptées par l'assemblée et cinq présidents de la Polynésie française se sont succédé en quatre ans.

Aussi la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a-t-elle apporté plusieurs modifications au mode de désignation et au fonctionnement des institutions polynésiennes, afin de créer les conditions d'une vie politique apaisée, indispensable au développement économique et social auquel aspirent les habitants de cette collectivité d'outre-mer.

Ainsi, ce texte organise l'élection du président de la Polynésie française à trois tours. Seuls les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix lors du second tour de l'élection du président de la Polynésie française peuvent participer au troisième, l'élection étant alors acquise à la majorité des suffrages exprimés. La compétence de constater l'empêchement provisoire du président de la Polynésie française est attribuée au conseil des ministres polynésien et celle de constater son empêchement définitif au Conseil d'État statuant au contentieux.

En outre, le gouvernement de la Polynésie française doit comprendre au maximum quinze ministres, sur le modèle des dispositions régissant la composition du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

La durée pendant laquelle le président de la Polynésie française et les autres membres du gouvernement perçoivent leur indemnité après la cessation de leurs fonctions est réduite de six à trois mois.

Le président de l'assemblée de la Polynésie française est élu pour la durée de son mandat, tandis que le bureau de l'assemblée est renouvelé chaque année, l'assemblée pouvant procéder, lors de ce renouvellement annuel, au renouvellement intégral du bureau.

La loi organique du 7 décembre 2007 substitue par ailleurs à la motion de censure **une motion de défiance constructive**. Celle-ci doit être signée par au moins le quart des membres de l'assemblée de la Polynésie française, chaque représentant ne pouvant signer plus de deux motions de défiance par année civile (art. 156 du statut).

2. Un mode de scrutin proportionnel, modifié à deux reprises depuis 2004

Depuis 1952, les membres de l'assemblée de la Polynésie française sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne.

Tout en augmentant le nombre de représentants à l'assemblée (dont le nombre a été fixé à 57) et en redécoupant les circonscriptions électorales¹, la loi organique du 27 février 2004 a modifié les règles du mode de scrutin de l'élection de l'assemblée afin de mieux assurer l'émergence d'une majorité en son sein en instituant une prime majoritaire, égale au tiers des sièges à pourvoir arrondi à l'entier supérieur, en faveur de la liste victorieuse.

Initialement fixé à 10 % des suffrages exprimés contre 5 % auparavant, le seuil de répartition des sièges a été abaissé à 3 % des suffrages exprimés pour assurer le pluralisme de la représentation au sein de l'assemblée.

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

La loi organique du 7 décembre 2007 modifie à nouveau ce mode d'élection, en instituant un scrutin de liste à deux tours, toujours à la représentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne dans les six circonscriptions existantes.

Le Sénat a cherché à renforcer les garanties de constitution d'une majorité stable, en portant le seuil pour l'accès à la répartition des sièges et à la fusion des listes à 5 % des suffrages exprimés (contre 3 % dans le projet de loi organique initial) et le seuil pour l'accès des listes au second tour de l'élection de à 12,5 % des suffrages exprimés (contre 10 % dans le projet de loi organique initial).

3. Une autonomie confortée par l'extension du champ des compétences de la collectivité et l'instauration de « lois du pays »

Aux termes de l'article 13 de la loi organique statutaire du 27 février 2004, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans

¹ Les cinquante-sept sièges de l'assemblée de la Polynésie française se répartissent comme suit : îles du Vent : 37 ; îles sous le Vent : 8 ; îles Tuamotu de l'Ouest : 3 ; îles Gambier et Tuamotu de l'Est : 3 ; îles Marquises : 3 ; îles australes : 3.

toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat, sous réserve des compétences attribuées aux communes.

L'affirmation de cette **compétence de principe de la collectivité** s'est accompagnée du transfert de plusieurs compétences de l'Etat vers la Polynésie française, notamment en matière de droit civil¹, de principes fondamentaux des obligations commerciales, de principes généraux du droit du travail, de réglementation des hydrocarbures ou de desserte aérienne.

L'Etat conserve les compétences relatives à la nationalité, aux droits civiques, au droit électoral, à l'état et à la capacité des personnes, à la garantie des libertés publiques, à la justice, à la politique étrangère, à l'entrée et au séjour des étrangers², à la sécurité et à l'ordre publics, à l'autorisation d'exploitation des liaisons aériennes, à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, à la communication audiovisuelle et à l'enseignement universitaire et à la recherche.

Dans les matières relevant de la compétence de l'Etat sans constituer des compétences régaliennes ou de souveraineté³, les lois et règlements ne s'appliquent à la Polynésie française que s'ils comportent une mention expresse à cette fin (article 7 du statut de 2004).

La loi organique statutaire a en outre étendu les compétences du président de la Polynésie française dans le domaine des relations internationales, en lui permettant de négocier directement des accords dans les matières relevant des compétences de la collectivité.

Comme le permet l'article 74 de la Constitution aux collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, **la Polynésie française est habilitée à participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve dans le domaine législatif et réglementaire** (article 31). Cette participation fait l'objet d'un encadrement strict, prévoyant en particulier un contrôle préalable de l'Etat.

Le renforcement de l'autonomie de la Polynésie française s'est par ailleurs traduit par l'attribution d'une compétence pour prendre des **mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé** au bénéfice des personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante sur le territoire de la collectivité et pour soumettre à une déclaration les transferts de propriétés foncières entre vifs⁴. Cette déclaration permet ensuite à la Polynésie française d'exercer, le cas échéant, un **droit de préemption**.

¹ A l'exception de l'état et de la capacité des personnes, de l'autorité parentale, des régimes matrimoniaux, des successions et des libéralités qui demeurent de la compétence de l'Etat.

² A l'exception de l'accès au travail des étrangers.

³ Organisation des pouvoirs publics, défense nationale, domaine public de l'Etat, nationalité, état et capacité des personnes, statut des agents publics de l'Etat.

⁴ Articles 18 et 19 du statut d'autonomie de 2004.

Enfin, l'assemblée de la Polynésie française peut adopter des « **lois du pays** », qui demeurent des actes administratifs¹ mais relèvent du domaine de la loi et soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française, soit sont pris au titre de la participation de la collectivité aux compétences de l'Etat (article 140 du statut d'autonomie).

Les lois du pays peuvent intervenir dans dix-sept matières telles que le droit civil, les principes fondamentaux des obligations commerciales, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, le droit du travail, le droit syndical, le droit de la santé publique, le droit de l'action sociale et des familles, le droit de l'aménagement et de l'urbanisme ou le droit de l'environnement.

Si le gouvernement polynésien ou les représentants envisagent un projet ou une proposition de « *loi du pays* » dans un domaine de compétence partagé avec l'Etat, le texte doit être soumis au Premier ministre qui dispose de deux mois pour prendre un décret l'acceptant en tout ou partie, ou le rejetant. L'assemblée de la Polynésie française est alors tenue d'adopter un texte identique à celui soumis au Premier ministre.

Les « *lois du pays* » sont d'une nature réglementaire particulière, **puisqu'elles peuvent déroger à deux principes généraux du droit** : le principe de non-rétroactivité des actes administratifs et le principe d'égal accès à l'emploi. En outre, leur promulgation empêche tout recours par voie d'action devant la juridiction administrative.

Les « *lois du pays* » ne peuvent être contestées, devant le Conseil d'Etat, que dans le mois qui suit leur publication², après un délai de huit jours suivant l'adoption du texte (article 176).

Après sa promulgation, l'acte ne peut plus être contesté que par voie d'exception, à l'occasion d'un litige devant une juridiction qui doit alors transmettre la question au Conseil d'Etat, et au moyen de son déclassement par le Conseil d'Etat, si la loi est intervenue dans le domaine réglementaire ou dans le domaine de compétence exclusif de l'Etat³.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs admis un recours contre l'acte de promulgation d'une « *loi du pays* » et annulé celle-ci en raison de l'absence de contreseing par les ministres chargés de l'exécution⁴. Cette décision a eu pour

¹ A la différence des lois du pays de Nouvelle-Calédonie. Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, le Conseil constitutionnel a jugé que « la distinction formellement établie par la loi organique entre les actes prévus à l'article 140, dénommés « lois du pays » et les « délibérations », n'a pas pour effet de retirer aux « lois du pays » leur caractère d'actes administratifs » ; considérant n° 75.

² Ce délai est de quinze jours pour le haut commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée ou six représentants.

³ Peuvent demander le déclassement d'une « *loi du pays* » le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française et le ministre chargé de l'outre-mer.

⁴ Ce contreseing est prévu par l'article 66 du statut d'autonomie de 2004. Cf. la décision du Conseil d'Etat du 22 mars 2006, Fritch et autres, et le dossier consacré aux « lois du pays » de Polynésie française dans la Revue française de droit administratif, novembre-décembre 2006, p. 1103.

conséquence de priver d'effet la « loi du pays » dont l'acte de promulgation était entaché d'illégalité.

4. Le rééquilibrage des pouvoirs dans le cadre de la loi organique du 7 décembre 2007

Suivant les recommandations du rapport public de la Cour des comptes paru en février 2007, la loi organique du 7 décembre 2007 renforce le contrôle financier et budgétaire, en instaurant un **débat d'orientation budgétaire annuel** au sein de l'assemblée de la Polynésie française, en complétant les modalités de contrôle de la légalité des actes de la collectivité et en développant le rôle de la chambre territoriale des comptes.

Le Sénat a en outre souhaité développer les fonctions de contrôle de l'assemblée de la Polynésie française pour assurer une vie politique plus transparente.

Aussi la loi organique du 7 décembre 2007 donne-t-elle à l'assemblée la compétence pour définir les conditions et critères d'attribution des aides financières et des garanties d'emprunt de la collectivité aux personnes morales.

Par ailleurs, une **commission de contrôle budgétaire et financier** élue par l'assemblée de la Polynésie française en son sein sera chargée, à compter de juillet 2009 au plus tard, d'émettre un avis sur les projets de décision du conseil des ministres polynésien relatifs à l'attribution d'aides financières par la collectivité, à la participation de la Polynésie française au capital de certaines sociétés et aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers de la Polynésie française.

L'assemblée de la Polynésie française pourra, au vu de cet avis, saisir la chambre territoriale des comptes. L'avis de la commission sur les projets de décision relatifs à l'attribution d'aides financières, à des opérations d'acquisition ou de cession de biens immobiliers, ou à la nomination des directeurs d'établissements publics de la Polynésie française pourra faire l'objet d'un débat, à la demande d'un cinquième des membres de l'assemblée.

La commission devra remettre chaque année aux autorités de la collectivité un rapport dressant le bilan de son activité et devant faire l'objet d'un débat au sein de l'assemblée dans le mois suivant son dépôt.

En outre, afin de rééquilibrer l'exercice des pouvoirs et d'améliorer le fonctionnement des institutions de la Polynésie française, la loi organique du 7 décembre 2007 :

- permet au haut commissaire de la République d'exercer, sous des conditions strictement définies, des pouvoirs exceptionnels afin de rétablir le fonctionnement normal des institutions et des services publics, ou d'assurer la sécurité de la population, selon un dispositif reprenant celui défini par la loi organique du 21 février 2007 pour d'autres collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie ;

- réaffirme la position institutionnelle des communes ;
- précise les attributions du président de la Polynésie française et des ministres en matière d'actes individuels ;
- précise le domaine des « lois du pays ».

B. UNE INSTABILITÉ CHRONIQUE DEPUIS 2004

1. Une instabilité gouvernementale chronique de mai 2004 à avril 2008

Un mois après la promulgation du nouveau statut (loi organique du 27 février 2004), l'assemblée de la Polynésie française a été dissoute par décret du Président de la République du 2 avril 2004¹, à la demande de M. Gaston Flosse, président de la Polynésie française.

Les élections à l'assemblée de la Polynésie française ont eu lieu le 23 mai 2004, dans les six circonscriptions définies par l'article 104 de la loi organique du 27 février 2004, aboutissant à un changement de majorité.

Le parti de M. Gaston Flosse, le Tahoeraa Huiraatira (« Rassemblement populaire »), a en effet obtenu 28 sièges, tandis que la coalition unissant autonomistes et indépendantistes en a obtenu 29, dont 27 pour l'Union pour la démocratie (Tapura Amui No Te Faatereraa Manahune), un pour le Fetia Api (« la nouvelle étoile ») et un pour le No Oe E Te Nunaa (« Pour toi le peuple »).

M. Oscar Temaru, maire de Faa'a, chef de file des indépendantistes, a été élu président de la Polynésie française le 14 juin, après un premier report de l'élection faute de quorum.

Après l'apparition de tensions au sein de la coalition unissant autonomistes et indépendantistes, les élus du Tahoeraa ont déposé le 5 octobre 2004 une motion de censure contre le gouvernement. Une seconde motion de censure avait également été déposée par le Te Ara, nouvelle formation politique au sein de l'assemblée, réunissant des élus des deux bords.

¹ L'article 157 de la loi organique du 27 février 2004 dispose que l'assemblée de la Polynésie française peut être dissoute par décret motivé du Président de la République lorsque le fonctionnement des institutions de la Polynésie française se révèle impossible ou à la demande du gouvernement de cette collectivité.

Répartition des sièges par circonscription à l'issue des élections du 23 mai 2004

	Iles du Vent	Iles sous le Vent	Iles Marquises	Iles Australes	Iles Gambier et Tuamotu Est	Iles Tuamotu Ouest	TOTAL
TAHOERAA HUIRAATIRA	11	6	3	2	3	3	28
FETIA API	1	0	0	0	0	0	1
NO OE E TE NUNAA	1	0	0	0	0	0	1
UNION POUR LA DÉMOCRATIE	24	2	0	1	0	0	27

La motion de censure déposée par le Tahoeraa a été adoptée le 9 octobre avec les voix du Te Ara. Pour protester contre le renversement du Gouvernement de M. Temaru, une manifestation a rassemblé le 16 octobre à Papeete plus de 20.000 personnes dans une marche pacifique, soit **la plus grande manifestation de l'histoire polynésienne**.

Le 22 octobre, M. Gaston Flosse a été élu président de la Polynésie française par les 29 représentants du Tahoeraa et du Te Ara, les représentants du Tavini, parti de M. Temaru, ayant décidé de ne pas participer à cette séance.

Alors que les tensions s'exacerbaient entre les tenants de l'ancienne et de la nouvelle majorité, chacune ayant dépêché à Paris, au début du mois de novembre 2004, une délégation chargée de présenter son point de vue aux autorités politiques nationales, **le Conseil d'Etat a annulé, dans sa décision du 15 novembre 2004¹, les élections dans la circonscription des îles du Vent**, soit la plus importante, avec 37 sièges sur les 57 que compte l'Assemblée.

Saisi par M. Gaston Flosse, dans les conditions prévues par l'article 116 de la loi organique du 27 février 2004, le Conseil d'Etat a estimé que le pavoisement interne des bureaux de vote dans la commune de Mahina, aux couleurs bleu et blanc du parti Apia Api, composante de l'Union pour la démocratie dont la liste est arrivée en tête dans la circonscription des îles du Vent, avait été susceptible d'exercer une pression sur les électeurs.

Il a jugé que, la liste de l'Union pour la démocratie l'ayant emporté de 671 voix sur la liste du Tahoeraa Huiiraatira à Mahina, alors que dans l'ensemble de la circonscription, l'écart de voix entre les deux listes était de seulement 391 voix, cette « manœuvre » avait été « *de nature à altérer la sincérité du scrutin* ». Le Conseil d'Etat a rejeté les recours concernant les autres circonscriptions.

Aux termes de l'article 107, deuxième alinéa, de la loi organique du 27 février 2004, des élections devaient être organisées dans la circonscription

¹ *Décision CE du 15 novembre 2004 - Election à l'assemblée de la Polynésie française - circonscription des Iles du Vent.*

des îles du Vent dans un délai de trois mois, soit au plus tard le 13 février 2005.

L'annulation des élections a toutefois été bien accueillie par l'ensemble des parties prenantes, le retour aux urnes constituant une voie d'apaisement de la situation. **Les nouvelles élections dans la circonscription des Iles du Vent, le 13 février 2005, ont réuni une participation de près de 80 % et donné 46,9 % des voix à l'UPLD** qui, grâce à la prime majoritaire, a remporté 25 des 37 sièges en jeu. Le Tahoeraa Huiraatira a quant à lui obtenu 10 sièges.

Ainsi, les membres de l'assemblée de la Polynésie française élus, lors des scrutins du 23 mai 2004 pour les cinq circonscriptions dans lesquelles les élections se sont régulièrement déroulées et du 13 février 2005, pour la circonscription des Iles du Vent, étaient issus des listes suivantes :

- La liste Union pour la démocratie-Tapura amui no te Faatereraa manahune (UPLD) qui obtient 28 sièges,
- Les listes Tahoeraa Huiraatira qui obtiennent 27 sièges,
- La liste Alliance pour une démocratie nouvelle qui obtient 2 sièges.

M. Gaston Flosse est à son tour renversé par une motion de censure adoptée le 18 février 2005.

M. Oscar Temaru, réélu président de la Polynésie française le 3 mars 2005, est par ailleurs en charge des relations extérieures, de la réforme du statut, de la décentralisation, du développement des communes et de l'océanisation des cadres.

Les oppositions politiques exacerbées, les divisions et recompositions incessantes, entretiennent une paralysie des institutions au cours de l'année 2005. Les pouvoirs publics locaux engagent des procédures juridictionnelles.

La situation politique demeure tendue en 2006, en particulier au sein de l'assemblée. **Le 13 décembre 2006, le gouvernement indépendantiste de M. Oscar Temaru est renversé par l'adoption d'une motion de censure**, provoquée par la défection de plusieurs élus « autonomistes » issus des archipels (îles Marquises). Le chef de la « plate-forme autonomiste », **M. Gaston Tong Sang est élu président de la Polynésie française le 29 décembre 2006.**

Cependant, la scission en trois mouvements de la mouvance autonomiste empêche M. Gaston Tong Sang de maintenir la cohésion de sa majorité gouvernementale. Le courant autonomiste comprend ainsi trois tendances : le Tahoeraa Huiraatira présidé par M. Gaston Flosse, une coalition de petits mouvements autonomistes, généralement dissidents du Tahoeraa, comme Fetia Api, qui soutient M. Gaston Tong Sang, et un courant aspirant à dépasser le clivage traditionnel entre autonomistes et indépendantistes.

Le 19 juin 2007, quatorze élus de la coalition indépendantiste UPLD déposent une motion de censure contre le gouvernement de M. Gaston Tong

Sang. La motion de censure manque de deux voix la majorité des membres composant l'assemblée.

Le 18 juillet 2007, quatre ministres Tahoeraa (dont le ministre des finances et le ministre de la solidarité) annoncent leur démission du gouvernement. A cette occasion, l'UPLD **réclame la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française et la tenue rapide d'élections territoriales.**

Le 25 juillet 2007, **le Tahoeraa Huiraatira se retire de la majorité et demande lui aussi la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française.**

L'éclatement de la coalition autonomiste ayant créé de vives tensions à l'assemblée de la Polynésie française, l'hypothèse d'une modification du mode de scrutin et l'abréviation du mandat de l'assemblée de la Polynésie française sont publiquement évoquées fin juillet par le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer *« si aucune majorité claire ne se dégage »*.

M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, fait au conseil des ministres du 1^{er} août 2007 une communication sur la situation politique en Polynésie française. Selon le communiqué publié à l'issue du conseil des ministres, *« face à une telle situation, que l'opinion publique polynésienne ne comprend plus et qui nuit gravement au développement de la Polynésie française confrontée à une situation économique et sociale difficile, le retour aux urnes à brève échéance apparaît aujourd'hui inéluctable. Celui-ci n'a de sens que s'il s'accompagne d'un fonctionnement stable des institutions de la Polynésie française. Le Gouvernement estime donc nécessaire de proposer les réformes permettant d'améliorer le fonctionnement des institutions existantes et de garantir, dans le cadre d'une majorité stable dégagee dans la transparence, la représentation équitable des forces politiques et des différentes composantes territoriales de la Polynésie française. »*

A la fin du mois d'août 2007, une session extraordinaire est convoquée par le président de l'assemblée aux fins d'examiner une motion de censure.

M. Tong Sang saisit le Conseil d'Etat afin d'obtenir, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de la convocation. Il soutient que l'examen d'une motion de censure ne peut être inscrit à l'ordre du jour d'une session extraordinaire. Le juge des référés du Conseil d'Etat lui répond que le moyen invoqué ne crée pas de doute sérieux sur la légalité de la convocation.

Le 31 août, une coalition réunissant les indépendantistes de l'UPLD et les autonomistes du Tahoeraa Huiraatira votent **une motion de censure à l'encontre du gouvernement de M. Gaston Tong Sang.**

Le 13 septembre 2007, grâce au soutien du Tahoeraa, **M. Oscar Temaru est élu une nouvelle fois à la tête de la Polynésie française**, au second tour et par une majorité relative (27 voix sur 57).

**Composition des groupes politiques de l'assemblée
de la Polynésie française au 31 octobre 2007**

GROUPE	NOMBRE DE MEMBRES
Union pour la démocratie - Tavini Huiraatira (UPLD)	27
Tahoera'a Huira'atira	17
Polynésiens Ensemble (groupe rassemblant des élus autonomistes de plusieurs formations)	13

Les petits partis autonomistes, restés fidèles à M. Gaston Tong Sang, entendent désormais composer « la seule opposition » au sein de l'assemblée de la Polynésie française. Fin septembre 2007, M. Gaston Tong Sang crée son propre parti autonomiste, nommé « O Porinetia to tatou ai'a » (Polynésie, notre patrie).

**2. La situation politique depuis les élections de janvier 2008 :
l'absence de majorité solide au sein de l'assemblée**

Souhaitant mettre un terme à l'instabilité politique observée en Polynésie française depuis 2004, le Gouvernement dépose en octobre 2007 un projet de loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique.

L'article 36 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française prévoit le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française, afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles dispositions électorales et institutionnelles.

Le décret n° 2007-1728 du 8 décembre 2007 portant convocation des électeurs pour le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française organise cette élection les 27 janvier et 10 février 2008.

• Le résultat des élections à l'assemblée de la Polynésie française

Au total, 32 listes (soit le même chiffre qu'en 2004) ont participé à l'élection dans les 6 circonscriptions :

- 7 listes pour 37 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles du Vent,

- 5 listes pour 8 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles sous-le-Vent,

- 4 listes pour 3 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles Tuamotu de l'Ouest,
- 5 listes pour 3 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles Gambier et Tuamotu de l'Est,
- 6 listes pour 3 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles Marquises,
- 5 listes pour 3 sièges à pourvoir dans la circonscription des Iles Australes.

Le mode de scrutin pour l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française (loi organique du 7 décembre 2007)

L'assemblée de la Polynésie française est composée de 57 membres élus pour 5 ans. Pour l'élection de l'assemblée, la Polynésie française est divisée en 6 circonscriptions électorales. Le mode de scrutin a été modifié par la loi organique du 7 décembre 2007. Il s'agit désormais d'un **scrutin de liste à la représentation proportionnelle à deux tours**.

- Si une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

- Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des suffrages exprimés. Si une seule liste obtient ce nombre de suffrages, la liste arrivée en deuxième position peut se maintenir au second tour. Si aucune liste n'obtient un tel nombre de suffrages, peuvent se présenter au second tour les deux listes arrivées en tête au 1er tour.

Les listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve d'avoir obtenu au 1er tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de fusion de liste, l'ordre de présentation des candidats peut être modifié. Les candidats ayant figuré sur une même liste au 1er tour ne peuvent figurer au second tour que sur une même liste.

Au premier tour, le taux de participation global a atteint 71,81 %, soit une baisse de 7 points par rapport aux élections du 23 mai 2004. La baisse est particulièrement sensible dans les Iles du Vent.

Sur l'ensemble de la Polynésie française, 4 grandes forces politiques ont obtenu la grande majorité des suffrages exprimés :

- les listes **To Tatou Ai'a** et apparentées menées par M. Gaston Tong Sang ont obtenu 36,52 % ; **2 sièges obtenus au 1^{er} tour aux îles Marquises** ;

- les listes **Union Pour La Democratie (UPLD)** et apparentées menées par M. Oscar Temaru : 32,82 % ;

- les listes **Tahoeraa Huiraatira** menées par M. Gaston Flosse obtiennent 21,8 % ; un siège obtenu au 1er tour aux îles Marquises ;

- les listes **No Oe E Te Nunaa** menées par Mme Nicole Bouteau obtiennent 5,27% ;

- autres listes (dont une majorité est autonomiste) : 3,59 %.

Au second tour, l'effondrement du Tahoeraa aux Iles du Vent et aux Iles sous le Vent s'est confirmé. Dans les Iles du Vent, les partis de MM. Gaston Tong Sang et Oscar Temaru recueillent respectivement 42.921 et 36.965 voix, tandis que le Tahoeraa n'obtient que 15.871 voix.

Les listes de To Tatou Ai'a obtiennent 45,69 % des suffrages exprimés, soit neuf points de plus qu'au premier tour (36,5 %), alors que les listes du Tahoeraa reculent de plus de quatre points, recueillant 17,12 %, contre 21,8 % au premier tour. L'UPLD progresse également entre les deux tours (de 32,83 à 37,16 %) mais réalise un score légèrement inférieur à celui de 2004.

Cependant, le parti To Tatou Ai'a, qui totalise 27 sièges, n'atteint pas la majorité absolue au sein de l'assemblée.

Répartition des sièges par circonscription à l'issue des élections du 10 février 2008

	Iles du Vent	Iles sous le Vent	Tuamotu Ouest	Gambier et Tuamotu Est	Marquises	Australes	Total
Tahoeraa	6	1	0	1	1	1	10
UPLD	14	3	1	1	0	1	20
To Tatou Ai'a	17	4	2	1	2	1	27
Total	37	8	3	3	3	3	57

Dans un premier temps, conformément aux engagements de M. Gaston Flosse au cours de la campagne électorale, les deux partis autonomistes semblent prêts à gouverner ensemble. Leur accord aboutit à l'élection de M. Edouard Fritch, membre du Tahoeraa, à la présidence de l'assemblée de la Polynésie française le 21 février 2008. Ce dernier ne recueille cependant pas la totalité des voix du Tahoeraa.

• La coalition UPLD-Tahoeraa et l'élection de M. Gaston Flosse à la présidence

Le 23 février 2008, dans les heures précédant l'élection du président de la Polynésie française pour laquelle MM. Gaston Tong Sang et Oscar Temaru avaient présenté leur candidature, M. Gaston Flosse conclut une nouvelle alliance avec l'UPLD.

Cette **alliance inattendue** amène M. Oscar Temaru à retirer sa candidature au bénéfice de M. Gaston Flosse et fait échec à la coalition des partis autonomistes. **M. Gaston Flosse est élu président de la Polynésie française**, obtenant 29 voix, contre 26 à M. Gaston Tong Sang.

M. Edouard Fritch démissionne alors de la présidence de l'assemblée.

Le 29 février 2008, **M. Oscar Temaru est élu président de l'assemblée de la Polynésie française**, par 28 voix contre 27 à M. Hiro Tefaarere (To Tatou Ai'a).

● **Un nouvel équilibre des forces politiques à l'issue des élections municipales**

Les élections municipales des 9 et 16 mars 2008 ont confirmé le recul du Tahoeraa, observé lors des élections territoriales.

En 2001, le Tahoeraa avait remporté 45 communes sur 48. Il en conserve moins d'une vingtaine en 2008, de nombreux élus ayant quitté le parti autonomiste de M. Flosse pour rejoindre celui créé par M. Gaston Tong Sang, To Tatou Ai'a.

Ainsi, M. Michel Buillard, député-maire de **Papeete**, s'est rapproché de To Tatou Ai'a quelques semaines avant le scrutin, dont il est sorti victorieux. Le parti de M. Tong Sang a également remporté la commune de **Punaaiuia**, troisième commune la plus peuplée de Polynésie, située sur la côte ouest de Tahiti, qui avait été dirigée pendant 31 ans par M. Jacques Vii, membre du Tahoeraa.

Par ailleurs, Mme Béatrice Vernaudon, ralliée à To Tatou Ai'a, a emporté la victoire à **Pirae**, commune de Tahiti dont M. Gaston Flosse était devenu le maire en 1965, avant que M. Edouard Fritch ne lui succède en 2000.

Dans les autres archipels, plusieurs maires bien implantés ont connu de sévères défaites. C'est le cas par exemple de M. Philippe Brotherson, maire d'**Uturoa** (Raiatea) depuis la fin des années 1960, battu par Mme Sylvana Terooatea (To Tatou Ai'a) de M. Guy Rauzy, maire de **Hiva Oa** (archipel des Marquises) depuis 1972, battu par M. Etienne Tehaamoana (Tahoeraa). Le Tahoeraa a en outre remporté la mairie de **Hao** (Tuamotu est), où Mme Suzanne Butcher a succédé à M. Temauri Foster.

A Tubuai (archipel des Australes) Mme Chantal Tahiaata a dû s'incliner face à une alliance locale de candidats se réclamant à la fois de To Tatou Ai'a et du Tahoeraa.

Au total, **une vingtaine de communes sont désormais dirigées par le parti de M. Tong sang, dont plusieurs communes de taille importante** (Papeete, Pirae, Papara, Mahina, Uturoa).

L'UPLD dirige pour sa part sept municipalités, aux Iles du vent, aux Iles sous le Vent et aux Tuamotu, dont Faa'a et Moorea (Mme Tamara Bopp du Pont). Cependant, M. Antony Geros, ancien président de l'assemblée, a été vaincu à Paea par M. Jacques Graffe, soutenu par To tatou Ai'a.

● **La création d'un groupe d'« Iliens » au sein de l'assemblée et le vote d'une motion de défiance portant M. Tong Sang à la présidence**

Six représentants des archipels, conduits par M. Teina Maraëura, déposent le 8 avril 2008, à l'Assemblée de Polynésie française, la déclaration de constitution de leur groupe politique "Te Mana o te mau motu" (le pouvoir des îles).

L'ensemble des signataires de la déclaration de constitution de ce nouveau groupe politique, MM. Teina Maraëura, Temauri Foster, Benoît

Kautai et Mmes Eléonor Parker, Joëlle Frebault et Léonie Mataoa, ont démissionné de la formation To Tatou Ai'a de M. Gaston Tong Sang, dont ils affirment néanmoins rester solidaires.

Le groupe Te Mana o te Mau Motu entend peser au sein de l'assemblée de la Polynésie française et espère être rejoint par d'autres représentants et élus de différents horizons politiques. Tel pourrait être le cas de M. Michel Yip (UDSP, Union pour le Développement, la Stabilité et la Paix, rassemblant le Tahoeraa de Gaston Flosse et l'UPLD d'Oscar Temaru).

Avec la création de ce groupe, les élus des Marquises et des Tuamotu souhaitent bénéficier d'une plus grande autonomie par rapport au parti qui dirige le gouvernement polynésien. **Cette initiative s'inscrit dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions du statut communal, progressivement aligné sur le droit commun, alors que les organes politiques de la collectivité cherchent à maintenir leur ascendant sur les maires.**

Le mouvement des Iliens rassemble par conséquent des élus de tendances différentes, que rapproche **la volonté de s'émanciper face à des institutions qui les ont longtemps négligés et maintenus dans la dépendance.**

**Composition des groupes politiques de l'assemblée de la Polynésie française
au 14 avril 2008 (avant le vote de la motion de défiance déposée le 10/04)**

GROUPE	NOMBRE DE MEMBRES
Union pour le développement, la stabilité et la paix (UDSP, issue de l'alliance entre le Tahoeraa et l'UPLD)	29
To Tatou Ai'a (groupe rassemblant des élus autonomistes de plusieurs formations)	21
Te Mana o te Mau Motu (le pouvoir des îles, groupe des Iliens)	6
Non inscrite (Mme Armelle Merceron, issue du Tahoeraa)	1

Le 10 avril 2008, le groupe To Tatou Ai'a dépose devant l'assemblée de la Polynésie française une **motion de défiance** tendant à renverser M. Gaston Flosse et à installer à la présidence M. Gaston Tong Sang.

Le 15 avril au matin, Mme Justine Teura (Iles sous le Vent) et M. Michel Yip (Tuamotu) quittent le groupe UDSP de l'assemblée de la Polynésie française, pour rejoindre le groupe des Iliens. Le groupe To Tatou Ai'a et le groupe des Iliens disposent donc de 29 sièges au sein de l'assemblée, l'UDSP ne comptant plus que 27 élus.

En conséquence, **la motion de défiance a été adoptée le 15 avril 2008 par 29 voix**, en l'absence des membres du gouvernement de M. Gaston Flosse. M. Gaston Tong Sang a aussitôt pris ses fonctions de président de la Polynésie française.

Après de nouveaux mouvements entre les groupes, la composition des groupes politiques de l'assemblée de la Polynésie française s'établit comme suit au 10 décembre 2008 :

GROUPE	NOMBRE DE MEMBRES
Union pour le développement, la stabilité et la paix (UDSP, issue de l'alliance entre le Tahoeraa et l'UPLD)	28
To Tatou Ai'a (groupe rassemblant des élus autonomistes de plusieurs formations)	22
Te Mana o te Mau Motu (le pouvoir des îles, groupe des Iliens)	6
Non inscrite (Mme Sandra Lévy-Agami)	1

Chronologie de la vie politique en Polynésie française depuis mai 2004

23 mai 2004 – Election des représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

16 juin 2004 – M. Oscar Temaru est élu président de la Polynésie française.

22 octobre 2004 – M. Gaston Flosse parvient à renverser M. Oscar Temaru et est élu président grâce à la défection d'un élu indépendantiste (M. Noa Tetuanui).

15 novembre 2004 - Décision du Conseil d'Etat n° 268543 annulant les élections dans la circonscription des Iles-du-Vent.

13 février 2005 - Nouvelles élections dans les Iles-du-Vent.

18 février 2005 - Adoption d'une motion de censure contre M. Gaston Flosse.

3 mars 2005 - Election de M. Oscar Temaru à la présidence de la Polynésie française.

29 décembre 2006 – Après l'adoption d'une motion de censure le 13 décembre 2006, M. Gaston Tong Sang est élu président de la Polynésie française. Ce gouvernement donne une place importante aux élus issus des archipels : M. Temauri Foster (Vice-président), M. Moehau Teriitahi (Archipels), M. Louis Frebault (Equipement), M. Michel Yip (Postes et Perliculture).

26 juillet 2007 – M. Gaston Tong Sang doit faire face au mécontentement des élus du Tahoeraa proches de M. Gaston Flosse. Le 6 juin, M. Michel Yip démissionne du gouvernement. Il est suivi le 26 juillet par l'ensemble des ministres membres du Tahoeraa à l'exception de M. Tearii Alpha et M. Luc Faatau.

31 août 2007 – Le gouvernement de M. Gaston Tong Sang est censuré par une coalition réunissant les indépendantistes de l'UPLD dirigé par M. Oscar Temaru et les autonomistes du Tahoeraa Huiraatira, restés fidèles à M. Gaston Flosse.

13 septembre 2007 – Election à la présidence de la Polynésie française de M. Oscar Temaru. Au troisième tour, M. Oscar Temaru a obtenu 27 voix, M. Edouard Fritch (Tahoeraa), 17 voix. Il est à noter que les 13 représentants ayant voté pour M. Tong Sang au premier tour n'ont pas participé au second tour de scrutin.

18 septembre 2007 – M. Oscar Temaru nomme un nouveau gouvernement.

Décembre 2007 – La loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française organise le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française en janvier 2008

27 janvier et 10 février 2008 – Election des représentants à l'assemblée de la Polynésie française. En net recul par rapport aux élections précédentes, le Tahoeraa n'obtient que 10 sièges. L'UPLD se maintient et recueille 20 sièges. To Tatou Ai'a (M. Gaston Tong Sang) obtient 27 sièges (45,12 % des suffrages exprimés au second tour). Aucune liste n'atteint par conséquent la majorité absolue. Entre les deux tours, M. Gaston Flosse, constatant que l'alliance passée entre le Tahoeraa et les indépendantistes de l'UPLD n'a pas convaincu les électeurs, s'engage : « à l'issue du second tour, le 10 février, le Tahoeraa Huiraatira ne conclura aucune alliance avec les indépendantistes, j'en fais le serment ».

21 février 2008 – Après un accord entre To Tatou Ai'a et le Tahoeraa, M. Edouard Fritch est élu président de l'assemblée de la Polynésie française.

23 février 2008 – Une alliance entre le Tahoeraa et l'UPLD porte M. Gaston Flosse à la présidence de la Polynésie française. M. Edouard Fritch démissionne de la présidence de l'assemblée.

28 février 2008 – M. Gaston Flosse constitue un gouvernement qui comprend cinq ministres issus du Tahoeraa et dix ministres issus de l'UPLD de M. Oscar Temaru.

1^{er} mars 2008 – M. Oscar Temaru est élu président de l'assemblée de la Polynésie française. A l'appel de M. Gaston Tong Sang, 8.000 à 10.000 personnes manifestent dans les rues de Papeete pour réclamer une « moralisation de la vie politique ».

9 avril 2008 - Six représentants des archipels, avec à leur tête M. Teina Maraëura, créent le groupe politique Te Mana o te Mau Motu (le pouvoir des îles). Ces élus quittent le groupe To Tatou Ai'a, dont ils restent cependant solidaires.

10 avril 2008 – M. Gaston Tong Sang et son groupe à l'assemblée de la Polynésie française déposent une motion de défiance contre M. Gaston Flosse.

15 avril 2008 – La motion de défiance est adoptée par 29 voix (groupes To Tatou Ai'a et des Iliens), portant M. Gaston Tong Sang à la présidence de la Polynésie française.

2 mai 2008 – M. Teriitepaiatua Maihi, candidat de l'alliance Tahoeraa - l'UPLD, est élu président du syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF).

21 septembre 2008 – M. Gaston Flosse est réélu sénateur dès le premier tour. M. Richard Tuheiava, issu de l'UPLD, remporte le deuxième siège de sénateur.

C. LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE POLITIQUE ET D'UNE ÉTHIQUE DE RESPONSABILITÉ

1. Les répercussions de l'instabilité institutionnelle sur la gestion de la collectivité

La forte instabilité institutionnelle nuit à la gestion des différents secteurs de responsabilité par le gouvernement de la Polynésie française. Les dossiers d'investissement ou même les demandes des citoyens, doivent être

réitérées à chaque changement de gouvernement. Il en résulte une déperdition d'énergies et une inutilisation des fonds publics, au détriment de l'intérêt général.

Ainsi, selon M. Jean-Pierre Meullenet, vice-recteur de Polynésie française, la collectivité n'a utilisé en 2007 qu'un quart des autorisations d'engagement de son budget allouées à l'éducation. Le manque de continuité dans la gestion des dossiers aboutit à **la dégradation des établissements scolaires**. Vos rapporteurs ont pu observer les conséquences de cette gestion patrimoniale déficiente lors de leur visite du groupement d'observations dispersé de Manihi, dont l'internat connaît un délabrement avancé¹.

Selon M. Jacques Witkowski, alors secrétaire général du Haut Commissariat, le territoire ne dépense pas son budget, seules 53 % des autorisations d'engagement en matière d'investissement ayant été dépensées au cours des dix dernières années.

Les représentants des syndicats de salariés et des organisations patronales ont également souligné les effets négatifs de l'instabilité politique sur la situation économique de la Polynésie française. Ils ont expliqué que l'avancement des dossiers de soutien au développement économique était fortement ralenti.

M. Richard Bailey, président-directeur général des hôtels Intercontinental de Polynésie française, a également insisté sur **les conséquences de l'instabilité politique sur la promotion de la Polynésie en tant que destination touristique**. Il a expliqué que le Groupement d'intérêt économique (G.I.E.) Tahiti tourisme ne recevait pas les directives susceptibles d'orienter efficacement son activité de promotion et d'assurer la visibilité de la destination.

En outre, M. Bruno Sandras, député-maire de Pajara, a estimé que l'instabilité politique grave empêchait les dossiers de progresser, les équipes gouvernementales ne restant pas en place assez longtemps pour faire aboutir leurs projets. Relevant que la classe politique polynésienne souffrait d'une très mauvaise image, il a considéré que les attentes des citoyens n'étaient pas suffisamment prises en compte, en raison des luttes de pouvoir incessantes.

La jeunesse de la population – **un habitant sur quatre a moins de quinze ans** – appelle des programmes de développement et d'investissement pour lesquels la Polynésie française dispose de fonds importants, mis à sa disposition par les conventions signées avec l'Etat après l'arrêt des essais nucléaires en 1996. Or il apparaît, notamment à la lecture des rapports de la Chambre territoriale des comptes, que l'instabilité gouvernementale a empêché, au cours des quatre dernières années, la mise en œuvre de tels programmes.

¹ Voir le II, A, 3) du présent rapport.

Ainsi, la collectivité a procédé à des acquisitions foncières importantes, parfois dans la précipitation et sans étude préalable suffisante, l'instabilité anéantissant ensuite toute perspective d'aménagement ou de valorisation des emprises¹.

L'absence de continuité politique et de vision de long terme a notamment entraîné un retard important dans la réalisation de programmes de logement sociaux, pourtant indispensables dans l'agglomération de Papeete. La Chambre considère qu'« *en définitive, alors que la réserve foncière de la Polynésie française est relativement importante, les terrains qui pourraient être consacrés à la réalisation de programmes de logements sociaux sont aujourd'hui insuffisants ou inadéquats, en particulier dans l'agglomération de Papeete* »².

2. Le nécessaire respect d'une éthique de responsabilité

• La transparence, condition essentielle au développement de la Polynésie française

M. Michel Buillard, député-maire de Papeete, a estimé que la vie politique polynésienne connaissait une phase de transition, les élus des archipels réclamant davantage de responsabilités. Estimant que la Polynésie française devait reconnaître le rôle déterminant de l'Etat dans son développement, il a jugé indispensable l'apaisement du climat politique pour que cet engagement se poursuive.

Soulignant que les **politiques clientélistes** conduites dans le passé avaient été préjudiciables à la stabilité politique, il a estimé que l'attribution des subventions aux maires, notamment par la Délégation au développement des communes, devait répondre à des critères objectifs.

Il a considéré que la promotion de la transparence était une condition du développement équilibré de la Polynésie française.

A cet égard, il a précisé que la faiblesse des ressources propres des petites communes rendait les maires complètement dépendants du pouvoir en place à la tête de la collectivité.

Vos rapporteurs ont eux-mêmes pu observer des disparités considérables dans l'équipement des communes. Certaines d'entre elles, comme Fakarava (Tuamotu), disposent ainsi d'une voirie et de bâtiments publics d'une qualité les distinguant nettement du niveau d'équipement moyen.

Les magistrats de la chambre territoriale des comptes de Papeete ont indiqué que si la collectivité disposait d'un personnel d'encadrement de qualité, les personnes qui s'étaient opposées à des pratiques opaques avaient

¹ Voir les observations définitives de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française sur les affaires foncières de la collectivité, séance du 26 août 2008.

² *Idem*, p. 9.

été renvoyées, l'instabilité gouvernementale générant ainsi une instabilité des équipes dirigeantes de l'administration.

● **La distribution clientéliste des aides du Fonds de développement des archipels**

Relevant que le Fonds de développement des archipels (FDA) avait pour objet de distribuer des subsides de façon clientéliste parmi les communes, les magistrats de la chambre territoriale des comptes ont précisé que le « *système de l'arrosoir* » s'étendait à toutes les couches de la société, par le biais des élus et des liens familiaux. Ce fonds apporte en effet des aides à l'habitat, sous la forme d'aides à la construction de fare¹, d'aides en matériaux pour l'amélioration ou l'agrandissement du logement, ainsi que des aides économiques (pêche, tourisme, artisanat, petite hôtellerie) et des aides à la reconstruction en faveur des personnes victimes de calamités naturelles.

Ainsi, dans son rapport d'observations définitives du 16 août 2006 consacré au Fonds d'entraide des îles (FEI), devenu ensuite Fonds de développement des archipels, la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française relève que cet organisme distribuait des aides en « *l'absence d'objectifs clairement définis* » et « *sans critère de priorité entre les archipels et entre les demandeurs* »² La chambre observe par ailleurs que « *cette absence de critère peut conduire à des traitements plus ou moins rapides de dossiers, sans justification particulière* ».

De manière générale, la Chambre a relevé, « *pour l'ensemble des activités du Fonds d'entraide des îles, une absence d'objectifs quantitatifs fixés par le conseil d'administration du FEI ou par la collectivité de la Polynésie française* »³.

● **Le cas des affaires foncières**

Dans ses observations définitives sur les affaires foncières de la Polynésie française de 1998 à 2007, la Chambre territoriale des comptes souligne que l'assemblée de la Polynésie française n'était pas suffisamment associée à la définition de la politique foncière, ni informée a posteriori des conditions juridiques et financières des transactions effectuées.

Elle relève que « *la commission chargée des évaluations immobilières a été amenée à rendre des avis ne reposant pas sur des méthodes d'évaluation objectives et ne s'appuyant pas sur des éléments descriptifs suffisamment précis et clairs* » et qu'en matière de négociation des prix, « *les autorités de la collectivité ont cédé aux propositions et, parfois, à la surenchère des vendeurs* »⁴.

¹ Un fare est une habitation polynésienne traditionnelle. Autrefois construits en bambou et recouverts de feuilles de pandanus et de palmier, les fare sont aujourd'hui construits en bois et recouverts de tôle, de bois ou de feuilles de pandanus naturelles ou synthétiques.

² Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, Observations définitives, Fonds d'entraide aux îles, exercices 1995 et suivants.

³ Idem, p. 22.

⁴ Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, Observations définitives, Affaires foncières, séance du 26 août 2008, p. 2 et suivantes.

Une réserve foncière constituée entre 1999 et 2003 derrière les bâtiments de la présidence de la Polynésie française comprend ainsi un terrain qui était au départ évalué à 200 millions de francs pacifiques et que la collectivité a finalement acheté pour 1,2 milliards de francs pacifiques. Ces terrains, affectés à la présidence, abritent actuellement une pépinière¹.

En outre, les motifs d'acquisition n'étant pas clairement précisés, « *les terres acquises sont restées, dans nombre de cas, sans usage, comme par exemple l'atoll inhabité d'Anuanuraro dans l'archipel des Tuamotu, ou sont devenues des réserves foncières sans destination particulière* »². Il convient de souligner que la collectivité a procédé entre 1998 et 2006 à des acquisitions de terrains ou d'immeubles pour un montant total de 23 milliards de francs CFP, soit 194,7 millions d'euros.

Aussi la loi organique du 7 décembre 2007 a-t-elle renforcé les prérogatives de l'assemblée de la Polynésie française en matière de transactions foncières. L'article 157-2 du statut dispose en effet que les projets d'opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers sont transmis à l'assemblée pour avis de la commission de contrôle budgétaire et financier, cet avis pouvant conduire à la saisine de la Chambre territoriale des comptes.

II. L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES ARCHIPELS FACE A L'ATTRACTION DE TAHITI

A. LA PLACE PRÉPONDERANTE DE TAHITI, DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE

Les trois-quarts de la population polynésienne habitent dans les 13 communes des Iles du Vent alors que le quart restant habite dans les quatre autres archipels (Iles sous le Vent, Iles Australes, Iles Marquises et Iles Tuamotu-Gambier).

1. Une population jeune, malgré le ralentissement du taux de croissance naturel

Au recensement général de la population du 20 août 2007, 259.596 habitants résident en Polynésie française, soit 14.766 personnes de plus qu'en 2002. Selon les données publiées par l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF)³, cette progression est exclusivement due à

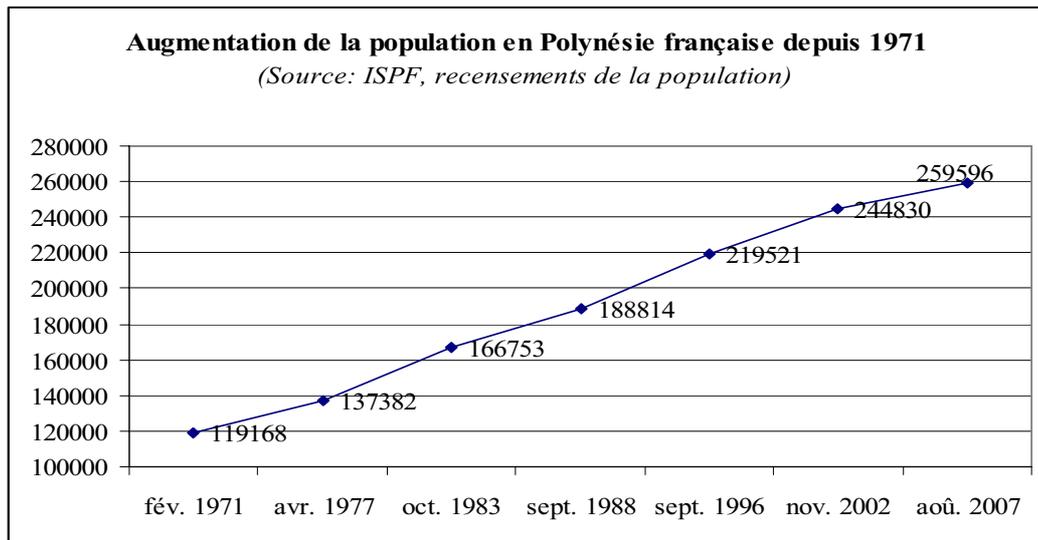
¹ *Idem*, p. 21 à 23.

² *La Polynésie française a acquis le 10 avril 2002, pour un montant de 850 millions de francs pacifiques, soit 7,12 millions d'euros, l'atoll inhabité d'Anuanuraro, situé dans la commune de Hao, couvrant une zone océanique de 18 km².*

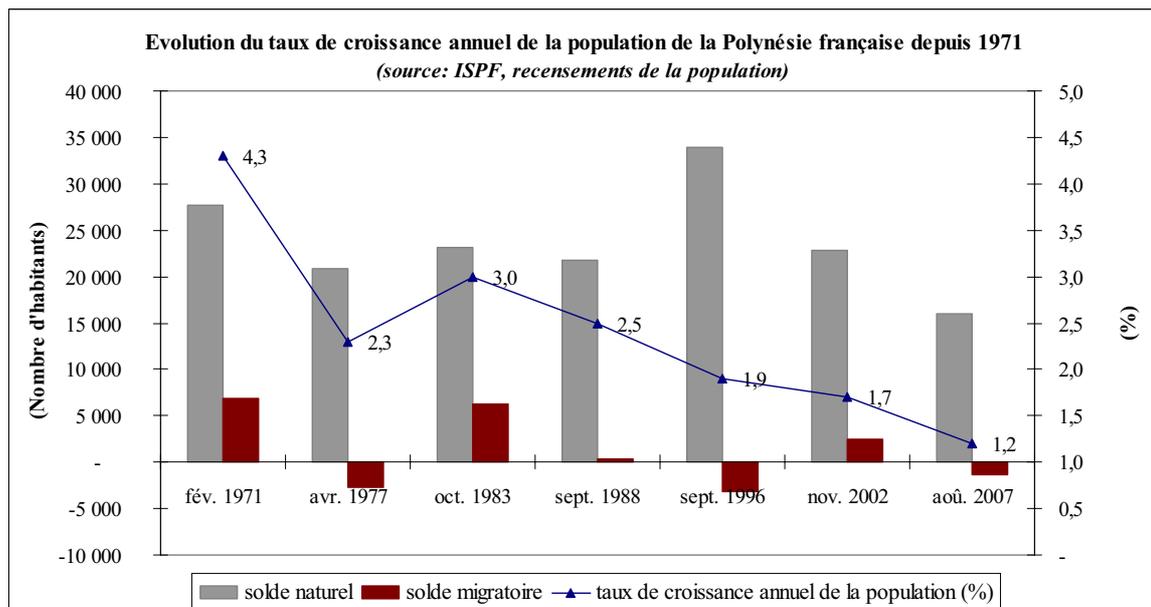
³ *Les études statistiques relèvent de la compétence de la collectivité, aux termes de l'article 91 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.*

l'accroissement naturel, l'excédent naturel¹ ayant atteint 16.031 personnes entre 2002 et 2007, tandis que le solde migratoire apparent² se révèle légèrement négatif (- 1.265 personnes).

Le taux d'accroissement naturel s'est élevé à 13,4 ‰ en 2006, contre 12,6 ‰ en 2005 (contre 4,5 ‰ en 2006, en métropole). En 2007, le taux de natalité a atteint 17,1 ‰, soit 2,4 points de moins qu'en 2002.



Cependant, **entre 2002 et 2007, la croissance de la population a ralenti en Polynésie française**, puisqu'elle a atteint 1,2 ‰ par an, contre 3 ‰ par an entre 1977 et 1988 et 1,7 ‰ par an entre 1996 et 2002. Le taux de croissance de la population diminue d'ailleurs régulièrement depuis trente ans, comme l'illustre le graphique ci-après.



¹ Différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès.

² Différence entre la croissance de la population et l'excédent naturel.

Si la croissance de la population reste supérieure à celles d'Hawaï (+ 0,4 %) et de la Nouvelle-Zélande (+ 0,9 %), elle est inférieure à celle des territoires de Micronésie (+ 1,6 %) et de Mélanésie (+2,1 %). Au sein de cette évolution, le solde migratoire a eu un impact négatif entre 2002 et 2007. Toutefois, son évolution depuis 1971 apparaît fluctuante.

Enfin, si le taux de croissance naturel de la population a été divisé par 2,5 en 30 ans, la population demeure très jeune, puisque **près de la moitié des habitants ont moins de 25 ans. Un habitant de Polynésie sur quatre a moins de 15 ans**, contre plus d'un sur trois (36 %) en 1988.

2. Un solde migratoire négatif dans trois des cinq archipels

M. Oscar Temaru, président de l'assemblée de la Polynésie française et maire de Faa'a, a indiqué à vos rapporteurs que de nombreux jeunes Polynésiens quittaient les archipels pour s'installer à Tahiti, dans l'espoir d'y trouver un emploi et de meilleures conditions de vie. Il a précisé que les personnes arrivant à Tahiti étaient confrontées à de graves difficultés de logement, le manque de place dans les lotissements sociaux conduisant à une véritable « incarcération sociale ».

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a également déploré l'exode des îles vers Tahiti, expliquant que près de 15.000 Marquisiens y étaient établis, alors que les Marquises comptent moins de 9.000 habitants.

Toutefois, si Tahiti garde un poids démographique prédominant, son attraction semble s'atténuer au cours des dernières années.

En effet, entre 2002 et 2007, **seule la subdivision des Iles sous le Vent a connu un solde migratoire positif**. La population des Iles sous le Vent, où vivent 13 % des habitants de la collectivité, a d'ailleurs doublé au cours des trente dernières années, notamment en raison du développement de Bora Bora, qui compte une quinzaine d'hôtels de luxe.

La population de Bora Bora, qui atteint 8.927 habitants, s'est accrue de 1.532 personnes, soit 4 % par an. Selon l'ISPF, elle contribue pour moitié à l'augmentation globale de la population des Iles sous le Vent.

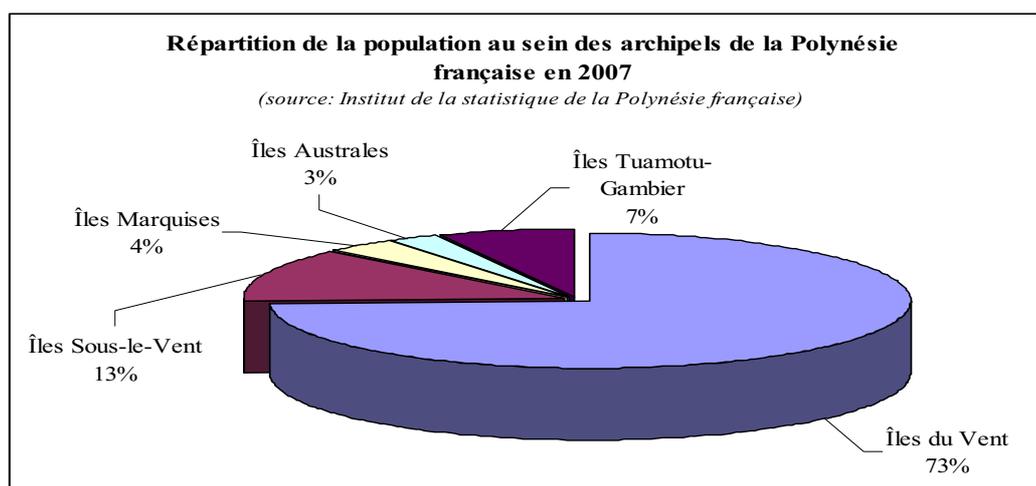
Le solde migratoire apparaît en revanche négatif dans trois des cinq archipels de la collectivité entre 2002 et 2007 : les Iles du Vent, les Australes et les Marquises.

Les **Iles du Vent** (Tahiti et Moorea) concentrent 75 % de la population de la Polynésie française, 75 % des logements et 194.623 habitants. Le taux d'accroissement naturel y est descendu de 1,9 % par an entre 1988 et 2002, à 1,2 % par an au cours des cinq dernières années.

Aussi le solde migratoire est-il devenu légèrement négatif, avec une diminution de 1.543 habitants entre 2002 et 2007. Faa'a est la commune la plus peuplée (29.851 habitants). Papeete est la deuxième ville en nombre d'habitants (26.017), suivie de Punaauia (25.441). Les communes de Papeete,

Arue et Pirae connaissent un déficit migratoire significatif, si bien que leur population se stabilise.

La population des communes situées au sud de Tahiti connaît en revanche une croissance de 10 à 15 %, de même que la commune de Moorea-Maiao, dont le nombre d'habitants a progressé de 14 % entre 2002 et 2007.



Les **Iles Marquises** comptent 8.632 habitants, soit 3,3 % des Polynésiens. La population y augmente faiblement (0,2 % par an), en raison d'un **déficit migratoire élevé**, que l'accroissement naturel compense à peine. Les communes les plus peuplées de l'archipel restent Nuku-Hiva (2660 habitants), Ua-Pou (2.157 habitants) et Hiva-Oa (1.986 habitants).

Archipel le moins peuplé, les **Iles Australes** rassemblent 6.310 habitants, soit 2,4 % des Polynésiens. Après avoir baissé entre 1996 et 2002, la population se stabilise. Le déficit migratoire reste en effet important, alors que l'accroissement naturel est plus faible que dans les autres archipels. Entre 2002 et 2007, la population de Tubuaï (2.050 habitants) a augmenté de 3,6 %, tandis que celle de Raivavae (905 habitants) a diminué de 8,7 %.

Evolution démographique entre novembre 2002 et août 2007

Subdivisions administratives	Population			Solde naturel (4)= (5)-(6)	Nais-sances (5)	Décès (6)	Solde migra-toire appa- rent (7)= (3)-(4)	Taux de crois-sance annuel	Contribution	
	2007 (1)	2002 (2)	Evolu-tion (3)= (1)-(2)						du solde natu- rel	du solde migra-toire
Iles du vent	194.623	183.804	10.819	12.362	16.492	4.130	-1.543	1,2	1,4	-0,2
Iles sous-le-Vent	33.184	30.303	2.881	1.840	2.586	746	1.041	1,9	1,2	0,7
Iles Marquises	8.632	5.548	84	586	739	153	-502	0,2	1,4	-1,2
Iles Australes	6.310	6.329	- 19	239	402	163	-258	-0,1	0,8	-0,8
Iles Tuamotu-Gambier	16.847	15.846	1.001	1.004	1.297	293	-3	1,3	1,3	-
Polynésie française	259.596	244.830	14.766	116.031	21.516	5.485	-1.265	1,2	1,3	-0,1

Sources : INSEE, ISPF (Recensements de la population et Etat civil)

Aux **Iles Tuamotu et Gambier**, le solde migratoire s'est stabilisé, la population ayant augmenté d'1,3 % par an entre 2002 et 2007, contre seulement 0,4 % par an entre 1996 et 2002. Cet archipel compte 16.847 habitants, soit 6,5 % des Polynésiens. La moitié de la croissance démographique observée au cours des cinq dernières années est due à l'augmentation de 20 % de la population des communes de Gambier (1.337 habitants) et d'Arutua (1.759 habitants).

En termes d'activité, les Iles de la Société bénéficient du taux de chômage le plus faible, qui atteint respectivement 11,3 % et 11,4 % aux Iles du Vent et aux Iles sous le Vent. Le taux de chômage s'élève à 14,8 % aux Marquises, à 22,7 % aux Australes et à 12,1 % aux Tuamotu-Gambier.

3. L'investissement inégal de la collectivité en matière d'éducation et de formation

M. Jean-Pierre Meullenet, vice-recteur de la Polynésie française, a expliqué à vos rapporteurs que près de 3.600 jeunes arrivaient chaque année sur le marché du travail dans cette collectivité. Il a souligné que si la plupart des jeunes voulaient rester dans leur « Fenua » (pays), les meilleurs étaient parfois amenés à quitter le territoire pour poursuivre leurs études et trouver des débouchés intéressants.

La jeunesse de la population doit conduire la collectivité à faire de l'éducation une priorité.

En effet, les compétences en matière d'éducation sont partagées entre la collectivité d'outre-mer et l'État, la première assurant les enseignements primaire et secondaire, tandis que le second gère l'enseignement supérieur.

Au cours de l'année scolaire 2007-2008, 75.375 enfants ont été scolarisés, dont 55 % dans le premier cycle et 45 % dans le second.

Le taux de scolarisation des enfants de 3 à 5 ans atteint 94 %, contre 100 % en métropole. Des centres de jeunes adolescents accueillent les élèves confrontés à des problèmes scolaires graves et leur donnent une formation dans un domaine d'activité défini (bâtiment et industrie, bois, tourisme et artisanat, activités liées à la terre, activités liées à la mer).

L'enseignement secondaire comprend des collèges, ainsi que des centres d'éducation aux technologies appropriées au développement (CETAD), les groupements d'observation dispersés (GOD) et les sections d'éducation spécialisées (SES).

M. Didier Meunier, directeur du GOD de Manihi (Tuamotu), a expliqué à vos rapporteurs que ce type d'établissement avait pour objet d'accueillir les élèves des îles peu peuplées pour les classes du collège, afin de leur éviter de partir trop jeunes pour un établissement beaucoup plus éloigné, les distances atteignant très vite plusieurs centaines de kilomètres en Polynésie française.

Le GOD de Manihi dispense par conséquent un enseignement secondaire à des élèves venant de cette île et des îles voisines. Aussi dispose-t-il d'un internat dont la visite illustre **la carence du suivi de certains établissements secondaires.**

En effet, vos rapporteurs ont pu observer que les enfants dormaient dans deux grandes pièces, dotées de matelas posés à même le sol, dans **des conditions d'insalubrité et de sécurité qui ne seraient pas tolérées en métropole.** A l'absence de lits proprement dits, s'ajoutent notamment l'état de dégradation avancé des équipements sanitaires.

Cette situation apparaît d'autant plus inacceptable que, selon les informations recueillies par vos rapporteurs auprès du vice-rectorat, la collectivité dispose de ressources suffisantes pour améliorer les conditions d'hébergement et la sécurité des enfants.

Vos rapporteurs ont d'ailleurs pu observer que si certains établissements des îles peu peuplées des Tuamotu étaient délaissés, en dépit de demandes répétées des élus et des chefs d'établissement, d'autres écoles bénéficiaient d'équipements exemplaires. Ils ont ainsi visité la nouvelle école maternelle de Tairapu Est (Taravao, presque île de Tahiti), ouverte en 2007, qui fait à juste titre la fierté des élus de cette commune. Mme Beatrix Lucas a indiqué à vos rapporteurs que la construction de cet établissement novateur, pour un montant de 470 millions de francs CFP, avait été assurée par le Fonds intercommunal de péréquation.

Les inégalités de traitement des établissements d'enseignement secondaire et l'absence de gestion patrimoniale des équipements ne permettent pas de porter l'éducation de la jeunesse polynésienne à la hauteur des enjeux pour l'avenir de la collectivité.

S'agissant de l'enseignement supérieur, le haut commissaire et le vice-recteur de la Polynésie française participent sans voix délibérative au conseil d'administration de l'université. La collectivité est en outre compétente en matière de bourses et de logement des étudiants. Elle a d'ailleurs mis en place en 2008 un dispositif d'aide au logement étudiant, afin d'inciter à la poursuite d'études au-delà du baccalauréat.

A la rentrée 2007-2008, les effectifs de l'université de la Polynésie française (UPF) ont atteint 2.542 étudiants.

Mme Louise Peltzer, présidente de l'université de la Polynésie française, a indiqué à vos rapporteurs que beaucoup d'étudiants gagnaient la métropole après leur licence. Elle a souligné que l'apprentissage de la langue française était à l'origine d'un taux élevé d'échec scolaire.

B. UNE ÉCONOMIE DÉPENDANTE DE L'ÉTAT ET CONFRONTÉE A L'ESSOUFFLEMENT DU DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE

1. Une économie largement dépendante des transferts de l'Etat

• Le maintien d'un soutien financier massif depuis la fin des activités du Centre d'expérimentation du Pacifique

Collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie, la Polynésie française n'en est pas moins fortement dépendante des transferts de l'État, d'un montant élevé. En effet, la Polynésie française doit recevoir environ 1,36 milliard d'euros de l'État en 2008, ce qui correspond au quart du PIB de la collectivité.

Un dispositif d'aide spécifique fut mis en place en 1996, au moment de l'arrêt définitif des essais nucléaires, avec la convention du 8 août 1996 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française¹.

Cette convention a été remplacée par la convention Etat-territoire du 4 octobre 2002 relative au renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, substituant au Fonds de reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF) une **Dotation globale de développement économique** (DGDE). Cette dotation, d'un montant de 188 millions d'euros en 2008, doit permettre, entre autres, la réalisation de grands projets d'équipements publics, participer aux investissements des communes et favoriser les programmes d'aide à la création d'emplois pour les jeunes.

Le dispositif fait chaque année l'objet d'un suivi d'exécution en annexe du compte administratif du territoire de la Polynésie française, ainsi que d'un rapport établi par un cabinet d'audit indépendant.

Cette convention prévoit le versement par l'Etat à la Polynésie française de 18 milliards de francs CFP par an, soit 150,92 millions d'euros. Ce montant est composé de :

- la compensation de la perte de recettes fiscales et douanières (RFD) résultant de l'arrêt des activités du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP). Cette compensation, prévue par la précédente convention, est réévaluée tous les ans depuis 1997 en fonction de l'indice général des prix à la consommation. En 2006, le montant de cette compensation a atteint 38.455.676,55 euros ;

- la DGDE représentant la différence entre 150,92 millions d'euros et la compensation RFD, soit 112.464.323,45 euros en 2006.

¹ Des essais ont été effectués sur les atolls de Mururoa et de Fangataufa (Tuamotu), entre 1966 et 1996. S'agissant des victimes des essais nucléaires réalisés par la France en Algérie et en Polynésie française entre 1960 et 1996, M. Hervé Morin, ministre de la défense, a annoncé, fin novembre 2008, qu'un projet de loi serait examiné en 2009 afin d'organiser l'indemnisation des personnels civils et militaires exposés lors de ces essais.

La DGDE a pour objet de financer des investissements relevant des domaines suivants :

- aide aux entreprises, et en particulier à la reconversion des entreprises et des emplois affectés par l'arrêt du Centre d'expérimentations du Pacifique ;

- contribution à la réalisation de grands projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social ;

- programmes d'aide à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes ;

- aide aux programmes de logements sociaux et, en priorité, à ceux qui favorisent l'emploi de la main d'oeuvre locale ;

- aide aux investissements des communes et de leurs groupements (aide au démarrage de services publics locaux notamment) ;

- prise de participations au capital de sociétés et subventions à la Société de financement et de développement de la Polynésie française (SOFIDEP).

En outre, la Polynésie française peut utiliser la DGDE pour financer des dépenses de fonctionnement relatives aux programmes d'aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. La part de ces dépenses a été plafonnée à 30 % du montant global de la dotation pour 2007 et à 20 % à partir de 2008.

L'avenant à la convention du 4 octobre 2002 en date du 16 décembre 2003 prévoit également le versement des autorisations de programme non engagées (pour 113,8 millions d'euros) et des crédits de paiement (pour 189 millions d'euros), dus au titre des exercices antérieurs (ex-FREPF).

Ainsi, de 2003 au 31 juillet 2008, l'Etat a versé à la Polynésie française, au titre de l'ex FREPF, de la compensation des RFD et de la DGDE, 872,57 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 865,09 millions d'euros en crédits de paiement (CP)¹.

Les investissements que la Polynésie française a choisi de financer en 2008 grâce aux crédits de la DGDE concernent :

- pour la contribution à la réalisation de grands projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social : des études et travaux de cadastre ; l'achèvement de la construction du centre hospitalier du Taaone (Tahiti), les équipements du centre hospitalier du Taaone, la poursuite de la construction de la route de Taiohae à Terre déserte, à Nuku Hiva (Marquises) ;

- pour l'aide aux investissements des communes : des subventions aux communes pour travaux de voirie.

¹ Voir en annexe au présent rapport la répartition de ces crédits.

Nos collègues Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission outre-mer, soulignent dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2009 que « *la DGDE est utilisée sans contrôle a priori des investissements financés et avec très peu de contrôle a posteriori. Il conviendrait aujourd'hui de reposer la question de la mise en oeuvre de cette dotation, au regard des besoins de la Polynésie française, et en comparaison de ceux des autres collectivités territoriales d'outre-mer* »¹.

Lors de son audition par la commission des lois le 25 novembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a souligné que la DGDE devait désormais être utilisée dans le cadre d'un dialogue approfondi avec l'Etat, afin d'assurer que la collectivité pourrait assumer les investissements retenus.

Rappelant que la collectivité avait décidé de financer, grâce à la DGDE, la construction d'un nouveau centre hospitalier à Tahiti (Taaone), il a observé que l'Etat avait donné un avis défavorable à la construction de cet établissement en raison de son caractère massif, centralisé et de coûts de fonctionnement très élevés.

● **Le contrat de développement 2008-2012**

L'article 1^{er} de la loi n° 94-99 du 5 février 1994, d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française disposait que, pour une durée de dix ans, seraient définies les conditions dans lesquelles la solidarité exprimée par la Nation aidera le territoire de la Polynésie française. En application de cette disposition, deux contrats de développement (1994-1999 et 2000-2005) ont été signés avec la Polynésie française.

L'Etat a ensuite accepté le prolongement de ce partenariat, au-delà des dispositions prévues par la loi d'orientation, dans le cadre d'un projet ciblé sur les thèmes les plus prioritaires au plan local. La définition de cette nouvelle politique contractuelle en faveur de la Polynésie française s'est concrétisée le 27 mai 2008 par la signature d'un **contrat de projet avec l'Etat**, afin d'accompagner le développement économique et social de ce territoire d'outre-mer pour les années 2008 à 2013.

D'un montant total de 435 millions d'euros, auquel l'Etat contribue à hauteur de 177 millions d'euros, le nouveau contrat s'articule autour des priorités suivantes :

- le logement (79,14 millions d'euros), afin de permettre l'accessibilité à un logement décent des populations les plus démunies, en résorbant l'habitat insalubre, en développant l'offre locative sociale et en remettant à niveau le parc locatif ancien (plus de 1 800 logements seront ainsi construits ou réhabilités au cours de la période) ;

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances par MM. Marc Massion et Eric Doligé, projet de loi de finances pour 2009, tome III, annexe 18, Outre-mer, n° 99, 2008-2009. http://www.senat.fr/rapsendir/dolige_eric01027q.html

- la santé (33,84 millions d'euros) : améliorer la couverture sanitaire territoriale conformément aux recommandations du schéma d'organisation sanitaire, en développant l'offre de soins de proximité et en renforçant les moyens dans les domaines des urgences, de la santé mentale et de la sécurité sanitaire ;

- les équipements structurants (61,98 millions d'euros), pour renforcer la sécurité des personnes, notamment face au risque cyclonique, par la construction d'abris de survie, en généralisant l'adduction en eau potable, et en améliorant l'assainissement des eaux usées et la gestion des déchets ;

- l'éducation et la recherche (2,1 millions d'euros) : améliorer l'efficacité du système universitaire par la construction d'infrastructures (extension de la cité universitaire, construction d'une maison internationale et d'une maison des étudiants) et par le développement de la recherche.

Au 30 juin 2008, seule l'opération relative à l'assainissement de l'agglomération de Papeete a été engagée à hauteur de 592 000 euros sur le programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

2. Une morosité économique en partie due à l'instabilité politique

Dans son bilan sur la situation économique de la Polynésie française en 2007, l'Institut d'émission d'outre-mer, banque centrale des territoires français du Pacifique, estime que *« depuis 2004, l'activité économique polynésienne est conditionnée par les évènements politiques »*.

Cependant, la croissance économique de la collectivité a bénéficié en 2007 d'un effet de rattrapage, après une quasi-stagnation du PIB en 2006.

En 2007, 1.591 emplois salariés ont ainsi été créés, plus particulièrement dans les services marchands, en revanche le secteur primaire et l'hôtellerie ont connu des hausses bien moins importantes que par le passé. Mais, selon l'IEOM, ces emplois supplémentaires *« ne sont pas suffisants pour répondre à l'accroissement de la population active estimée à 2.500 personnes par an »*.

La consommation des ménages a progressé, permettant au marché de l'automobile de renouer avec la croissance et entraînant l'augmentation des importations agro-alimentaires et de biens d'équipement ménager. Mais ces hausses n'ont été possibles que grâce à la progression de 9 % de l'encours des crédits à la consommation.

L'investissement public *« qui s'était inscrit en retrait depuis deux ans a repris »*, indique l'IEOM. Les dépenses liquidées par l'Aviation Civile et la Direction de l'équipement ont augmenté contrairement à celles de l'enseignement qui se sont réduites de moitié.

Le déficit commercial a augmenté de 5 %, pour s'établir à - 143,9 milliards de francs CFP (1,2 milliards d'euros), sous l'effet cumulé de la progression des importations de 3,3 % et du reflux des exportations de 10,4 %.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics a connu une reprise de l'activité entraînant une augmentation de l'importation de ciment, de carrelage et de bois transformé. L'optimisme qui prévalait depuis le début de 2007 dans ce secteur, suscité par le dynamisme retrouvé des dépenses publiques, s'est cependant estompé au dernier trimestre.

En définitive, le manque d'investissements pèse sur la situation économique polynésienne. **L'instabilité politique chronique depuis 2004 a sans doute incité les investisseurs privés à différer leurs engagements, dans l'attente d'horizons plus sûrs.**

Les acteurs économiques rencontrés par vos rapporteurs ont estimé que le report, pendant plusieurs mois, de la signature du nouveau contrat de projets 2008-2012 avait également constitué un handicap. Des problèmes institutionnels qui n'auraient dû avoir qu'un impact conjoncturel sur l'économie ont eu, en raison de leur durée et de leur intensité, des répercussions de nature structurelle.

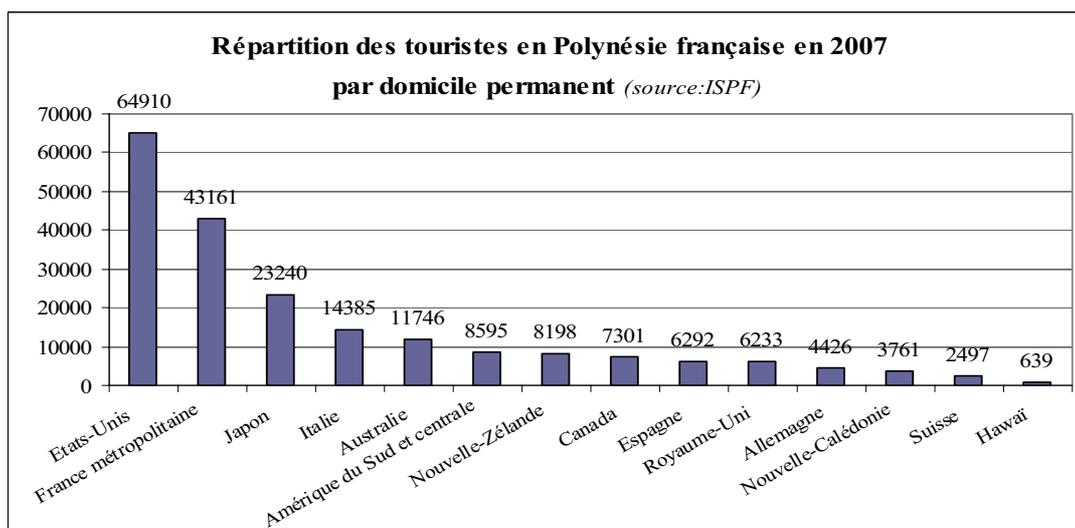
Les représentants du patronat (MEDEF, CGPME) ont indiqué à vos rapporteurs que l'instabilité politique faisait obstacle à la progression des dossiers d'investissement, repris à leur commencement à chaque changement d'équipe gouvernementale. Ils ont souligné que la dégradation des relations entre la collectivité et l'Etat avait également freiné la réalisation des projets économiques, la perte de confiance amenant les investisseurs à se reporter vers la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, d'autres facteurs doivent être pris en compte pour apprécier globalement la situation économique du territoire, en particulier le choix d'un parc hôtelier haut de gamme, qui fait de la Polynésie française une destination chère, alors qu'elle est plus éloignée des pays d'origine des touristes que d'autres destinations concurrentes (Iles Seychelles, Maldives, Indonésie...). La progression du cours de l'euro face au dollar jusqu'au premier semestre 2008 a accentué cet inconvénient comparatif au détriment de la Polynésie française.

3. La dégradation de l'activité touristique

La fréquentation touristique a baissé de 1,5 % en Polynésie française en 2007 (218.241 visiteurs étrangers en 2007, contre 221.549 l'année précédente). Ce résultat peut être imputé à la faiblesse du dollar vis-à-vis de l'euro. Le tourisme hors croisière a reculé alors que le nombre de croisiéristes a augmenté de 10,5 %.

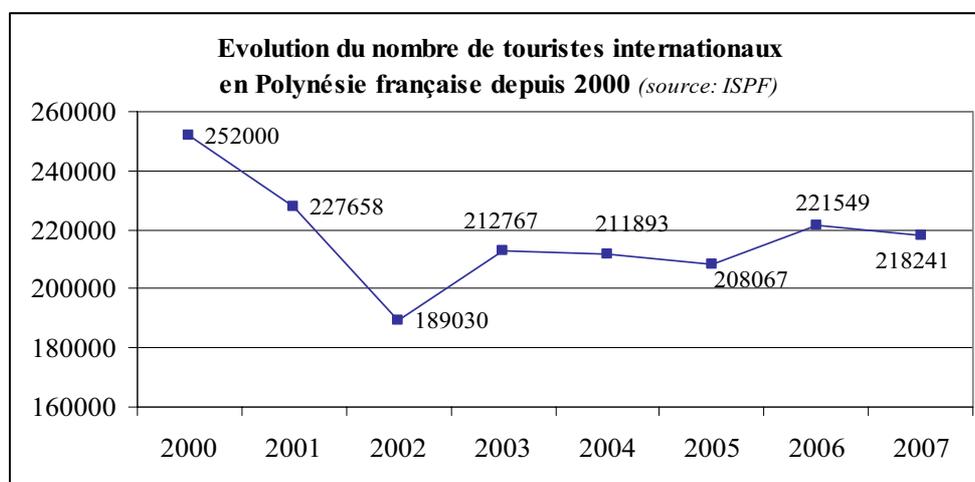
Par nationalité, la clientèle américaine est celle dont la fréquentation a le plus baissé (64.910 contre 71.621 en 2006, soit - 9,4 %), sans doute en raison d'un taux de change peu avantageux. L'augmentation du nombre de touristes venant du Japon (23.240 contre 21.739, soit + 6,9 %) et d'Europe (85.205 contre 82.580, soit + 3,2 %), n'a pas permis de compenser cette déperdition.



En cumul sur l'année, le taux moyen de remplissage des chambres de l'hôtellerie classée apparaît en fort repli, puisqu'il atteint 60 % en 2007, contre 66,4 % en 2006. Cette évolution est toutefois imputable en partie à une croissance de la capacité réceptive.

Selon les données de l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), la fréquentation touristique s'est encore dégradée en 2008, avec une baisse de 13,3 % en octobre, par rapport au même mois de 2007, le taux d'occupation des hôtels perdant 4,6 %. En outre, de janvier à octobre 2008, le nombre de touristes en provenance du Japon a chuté de 19 %.

Depuis 2003, le tourisme stagne en Polynésie française, malgré des investissements conséquents en matière de capacité d'accueil. Cette situation pourrait ne pas être si alarmante pour le secteur si le tourisme polynésien suivait une tendance mondiale ou régionale. Mais ce n'est pas le cas puisque le nombre de touristes dans le monde a augmenté de 6,1 % et celui de la zone Asie-Pacifique de 10,3 %. La crise financière et économique pourrait prolonger cette atonie du secteur touristique.



Premier secteur économique en termes de recettes, avec 42 milliards de francs CFP enregistrés en 2005 selon l'ISPF, le tourisme polynésien ne parvient pas à améliorer sensiblement ses performances sur longue période, malgré les efforts récents en matière de capacité d'accueil (+ 7,96 % d'unités supplémentaires en 2006).

M. Richard Bailey, président-directeur général des hôtels Intercontinental de Polynésie française, a estimé que la promotion de la destination par le GIE (groupement d'intérêt économique) Tahiti Tourisme était mal assurée, les autorités de la collectivité n'imposant pas à cet organisme de directives de long terme, en raison de l'instabilité politique¹.

Soulignant que la volonté du gouvernement de la Polynésie française de faire du tourisme un axe de développement à long terme constituait une première condition du succès, il a déclaré qu'il convenait en outre :

- d'assurer la visibilité de la destination par rapport aux sites concurrents (Maldives, Seychelles, Iles Maurice...), grâce à un organe de promotion compétent, doté de moyens appropriés ;

- de disposer de transporteurs aériens concurrentiels, celui auquel la collectivité apporte son soutien – Air Tahiti Nui – devant s'attacher à faire émerger la destination sur le marché touristique mondial. Il a expliqué que les retombées fiscales que la collectivité percevrait grâce au développement du tourisme pourraient à terme compenser le déficit subi par la compagnie aérienne au cours de la phase de promotion de la destination.

Vos rapporteurs considèrent que, compte tenu des désavantages structurels de la Polynésie française en termes d'éloignement et de coût, seule une **promotion active de la destination**, mettant en avant ses extraordinaires paysages, sa diversité et ses richesses culturelles, peut faire du tourisme un axe de développement pérenne.

Si la crise économique et financière risque de réduire temporairement l'activité touristique mondiale, la collectivité doit cependant s'attacher à fédérer l'ensemble des acteurs pour assurer le succès d'un tourisme respectueux de l'environnement en Polynésie française. La préoccupation environnementale est d'ailleurs directement liée aux compétences que les communes doivent mettre en œuvre dans le cadre de la réforme communale.

C. LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES ARCHIPELS

1. La place des activités traditionnelles dans les archipels éloignés

Si Tahiti, île la plus habitée et point de convergence des axes de transport aérien et maritime de la collectivité, concentre les activités économiques, notamment dans le secteur tertiaire, l'économie des archipels éloignés repose largement sur les activités traditionnelles. Tous ont cependant développé des spécificités qui leur permettent de diversifier leurs ressources.

¹ Le GIE Tahiti Tourisme a été doté pour l'année 2008 d'un budget de 2.346 millions de francs CFP, soit 19,6 millions d'euros, en hausse de 8 %.

● **Le succès du tourisme de luxe aux Iles sous le Vent**

La Polynésie française évoque une destination touristique d'exception, dont l'image renvoie essentiellement aux hôtels de luxe des Iles sous le Vent et plus particulièrement de Bora Bora. Pourtant, tous les archipels disposent également de chambres en pension de famille ou dans de petits hôtels.

L'essor économique des Iles sous le Vent s'appuie en effet sur un tourisme de prestige. Bora Bora comptait ainsi en 2007 16 des 23 hôtels internationaux de l'archipel. Des îles voisines, comme Tahaa, connaissent également un développement du tourisme de luxe. L'archipel bénéficie en outre du passage de paquebots de croisière.

L'agriculture, en régression, emploie cependant encore 4.000 personnes, dans la culture du coprah, de fruits et d'une vanille reconnue comme la meilleure du monde.

● **Une économie essentiellement agricole aux Australes**

Archipel le plus méridional de la Polynésie française, les Australes, proches du tropique du Capricorne, bénéficient d'un climat plus tempéré, favorable aux cultures maraîchères et horticoles (pastèque, pomme de terre, carottes...). Le pandanus est en outre cultivé pour alimenter un artisanat de vannerie réputé, qui en utilise les feuilles.

Lors de leur déplacement dans les îles Australes, vos rapporteurs ont relevé que le climat de cet archipel était également propice à la culture du pakalolo (cannabis), un gendarme de Rimatara ayant précisé qu'en 2007, 28.000 pieds avaient été saisis, sur 57.000 pour l'ensemble de la collectivité.

● **Un potentiel agricole et touristique aux Marquises**

Situées à 1.500 km au nord-est de Tahiti, les Marquises sont des îles au relief abrupt, ce qui ne facilite pas les communications. Le réseau routier, comme ont pu l'observer vos rapporteurs, est encore constitué, pour une grande partie, de pistes. Trois des six îles habitées sont dotées d'un port, les autres n'étant accessibles qu'en baleinière.

Les Marquises sont régulièrement desservies par deux cargos, dont l'Aranui III, cargo mixte qui livre des produits de base et rapporte à Tahiti les productions agricoles locales.

Deuxième archipel producteur de coprah derrière les Tuamotu, les marquises fournissent également la moitié de la production de noni¹

¹ Le noni est un fruit auquel sont attribuées des vertus médicinales et dont le succès dans les années récentes doit beaucoup à la promotion menée aux Etats-Unis, en Europe et au Japon par une société américaine, Tahitian Noni International. Selon l'IEOM, Morinda, représentant de cette société en Polynésie française, organise, en collaboration avec les agriculteurs concernés, le ramassage et l'acheminement de la récolte jusqu'à son usine de transformation de Papara (Tahiti). La principale région productrice est l'archipel des Marquises (49 % du total en 2006, soit 3.120 tonnes), suivi des îles de la Société (40 %).

polynésienne. L'agriculture comporte en outre des productions fruitières (mangues, pamplemousses, citrons) et de l'élevage.

L'artisanat renommé (sculpture sur pierre et sur bois, tapas...), constitue une source de revenu et d'emploi complémentaire. La forte identité culturelle de l'archipel, dont un festival quadriennal assure le rayonnement, et la beauté de ses paysages assurent une fréquentation touristique qui pourrait encore se développer.

• **La crise de la perliculture et le potentiel touristique aux Tuamotu-Gambier**

Les Tuamotu regroupent 78 atolls et une île haute (Makatea) ; les Gambier, au sud-est, sont constituées de 5 îles hautes. Les investissements réalisés depuis la fin des années 1990 permettent à cet archipel de disposer aujourd'hui d'une quarantaine d'aérodromes, le recours au fret maritime restant indispensable pour l'avitaillement des îles et l'expédition des productions locales.

Si l'archipel a connu un développement industriel au XXème siècle avec l'exploitation des gisements de phosphate de Makatea et une activité liée aux essais nucléaires jusqu'en 1995, la culture du coprah garde une place essentielle. Les cultures vivrières et la pêche sont d'abord destinées à l'autoconsommation.

La perliculture a connu un essor important dans les années 1980-90 et traverse une crise depuis plusieurs années, en raison d'aléas climatiques (El Niño) et de la concurrence des pays asiatiques. Si le secteur emploie près de 7.000 personnes, au sein de petites structures (fermes perlières), les perliculteurs ont été conduits à diversifier leurs activités (coprah, noni...).

Le potentiel de développement touristique apparaît important, l'archipel offrant des sites de plongée exceptionnels et des lagons préservés.

Vos rapporteurs considèrent que le développement économique des Iles sous le Vent doit inciter les autorités polynésiennes et l'Etat à mettre en place des **pôles de compétitivité** dans chacun des archipels, afin d'y développer des activités adaptées aux données géographiques et s'appuyant sur les traditions locales.

2. Les possibilités de développement de la filière agricole

Si l'agriculture n'assure que 2 % du produit intérieur brut de la Polynésie française, selon l'IEOM, vos rapporteurs ont relevé dans plusieurs archipels un important potentiel de développement de ce secteur, qui se heurte souvent à un coût de transport trop élevé.

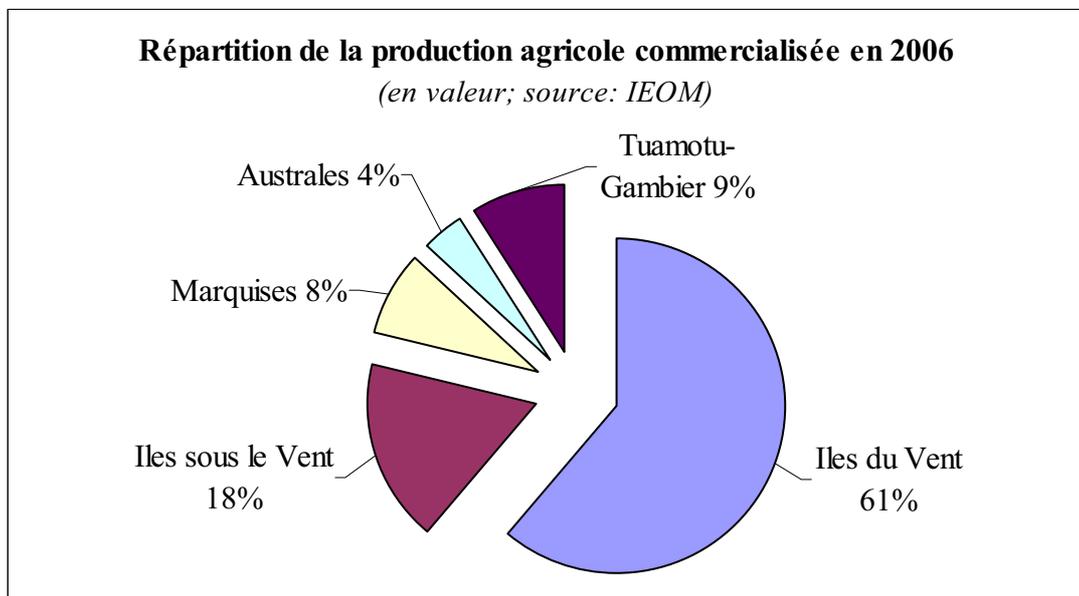
• **Les productions agricoles polynésiennes ont connu au cours des dernières années des évolutions très différenciées.**

Ainsi, les exportations de **noni** ont continué de baisser (- 38,7 % en 2007, - 39,5 % en 2006), contrairement aux exportations de vanille (+ 26,4 % en 2007) et de poissons et crustacés (+ 35,1 % en 2007) qui fortement progressé. Selon l'Institut d'émission outre-mer (IEOM), le recul significatif des exportations de noni est dû au désengagement du principal acheteur de la récolte en Polynésie française.

La perliculture « *peine à assurer ses recettes* ». En effet, les exportations rapportent moins, alors que les volumes ont augmenté de 1,3 % (7,8 tonnes en 2007, contre 7,7 en 2006), ce qui traduit un repli de 4,7 % du prix moyen au gramme (1 372 francs CFP, contre 1 440 en 2006).

En 2007, les exportations agroalimentaires ont reculé de 15,2 % en glissement annuel (10.226 tonnes contre 12.057 en 2006), en particulier à cause du déclin des ventes de noni. En revanche, celles de **monoï**¹ ont enregistré une belle percée, 355 tonnes contre 261, soit + 36 % en 2007.

La production de coprah a diminué de 6,4 % sur l'année (9 047 tonnes, contre 9 662 en 2006). Pour ce qui est des produits destinés à l'exportation, les performances de la vanille (11 tonnes contre 9,2 en 2006, soit + 20 %) et de la pêche (858 tonnes contre 635, soit + 35 %), ont été occultées par le recul net des recettes de la perle à l'étranger (10,7 milliards de francs CFP contre 11,1 soit - 3,5 %).



¹ Le monoï, « huile parfumée » en langue reo maohi, est issu de la macération de la fleur de tiare dans de l'huile de coprah raffinée. Traditionnellement utilisé en Polynésie française comme produit de beauté, il détient des propriétés émoullientes, antiseptiques et antifongiques.

● **Un secteur confronté à de nombreux obstacles structurels**

Comme le relève la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du programme « agriculture et élevage » de la collectivité entre 1998 et 2006¹, le Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) et le développement des liaisons aériennes avec Tahiti ont créé pour la population de nouvelles activités, plus lucratives, qui l'ont incitée à progressivement délaisser les activités agricoles et à migrer vers la zone urbaine de l'agglomération de Papeete.

Le rapport de la Chambre territoriale des comptes souligne que « *La fermeture du CEP en 1996 a mis fin à ce mode de développement* », le développement du secteur agricole redevenant alors « *un atout pour l'économie et un moyen de maintenir une activité rémunératrice dans les archipels éloignés.* »

Cependant, le développement de l'agriculture polynésienne se heurte à de nombreux obstacles, à commencer par **des données naturelles qui ne font pas de la Polynésie française une terre propice aux cultures.**

Ainsi, « *le relief accidenté des îles hautes et la pauvreté des sols des atolls, notamment aux Tuamotu, pèsent fortement sur les coûts de production. L'éclatement en 118 îles, réparties sur une aire océanique grande comme l'Europe, conjugué à l'éloignement des marchés, renchérit considérablement les produits et ruine leur compétitivité. A ceci s'ajoutent des effets purement économiques tels que la diffusion, à partir des autres secteurs de l'économie, de la progression générale des coûts de main d'oeuvre, qui s'avèrent aussi redoutables que les lourds handicaps géographiques et géologiques.* »

Les agriculteurs polynésiens doivent par conséquent être des entrepreneurs avisés, pour surmonter ces difficultés. Vos rapporteurs ont ainsi observé qu'à Rangiroa, immense atoll des Tuamotu, un entrepreneur et un viticulteur étaient parvenus à développer un vignoble², exposé à la moiteur et à la chaleur tropicales.

Aux obstacles physiques, s'ajoutent des traditions comme l'indivision des terrains familiaux, qui accentuent la difficulté à trouver des terres disponibles pour des activités agricoles. La conjugaison des facteurs physiques, économiques et sociaux renchérit considérablement les coûts de production et affaiblit la compétitivité de l'agriculture polynésienne.

Pour soutenir l'agriculture face à ces nombreux obstacles, la Polynésie française consacre en moyenne à ce secteur 5 milliards de francs CFP par an (41,9 millions d'euros), dont 1,2 milliard de francs CFP (10 millions d'euros) au développement agricole (aides et subventions de fonctionnement).

¹ *Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, Polynésie française - Ministère de l'Agriculture, Rapport d'observations définitives, 4 novembre 2008.*

² *Essentiellement calcaire, le sol est constitué par la dégradation du squelette des madrépores (polypes) qui constituent le récif corallien.*

La stagnation persistante de l'agriculture polynésienne en dépit de cet effort conséquent est due, selon la Chambre territoriale des comptes, au manque d'investissement dans des « *actions structurelles, comme l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles locaux ou la structuration du milieu agricole* ».

Vos rapporteurs partagent entièrement ce constat. En effet, dans la plupart des archipels visités, des productions de qualité existent à une échelle souvent réduite en raison des difficultés de commercialisation. Vos rapporteurs ont pu observer que tel était le cas aux Australes et aux Marquises pour les productions fruitières notamment (agrumes). Ces deux archipels sont, il est vrai, les plus éloignés de Tahiti.

● **Le coût prohibitif du transport des marchandises entre les archipels éloignés et Tahiti**

M. Fernand Tahiaata, maire de Tubuaï, a indiqué que les Iles Australes apportaient un tiers des cultures maraîchères de Polynésie française. Il a souligné que les activités d'élevage étaient quasiment abandonnées et que si l'archipel était parfois qualifié de « grenier de la Polynésie française », cette appellation paraissait de moins en moins fondée en raison du **coût trop élevé de l'acheminement des denrées jusqu'à Tahiti**.

Les élus de Tubuaï ont souligné que le secteur agricole était en déclin dans les Australes depuis que le prestataire qui assurait le transport des productions avait cessé ses activités. En effet, l'île de Tubuaï n'est elle-même reliée à Tahiti par un bateau qu'une fois tous les quinze jours, à des tarifs qui excluent toute rentabilité de la production.

Les élus de cette commune ont indiqué que le fret depuis les Iles Australes atteignait 11.000 francs CFP, soit plus de 92 euros par mètre cube, coût le plus élevé de Polynésie française. Aussi la commune envisage-t-elle de reprendre les activités de transport.

Le coût du transport des marchandises pose d'ailleurs les mêmes difficultés aux Marquises, en raison de l'absence de concurrence dans le domaine du fret. L'unique prestataire peut ainsi imposer des tarifs qui asphyxient les activités économiques exportatrices des archipels et renchérissent singulièrement le coût des intrants.

Les maires des trois îles du sud des Marquises, Hiva Oa, Tahuata et Fatu Hiva, ont expliqué à vos rapporteurs qu'un sac de ciment coûtait aux Marquises près de 100.000 francs CFP (838 euros) contre 36.000 francs CFP (301 euros) à Papeete. Les dépenses liées à la fourniture d'énergie sont de même fortement accrues par les tarifs exorbitants du fret.

Vos rapporteurs estiment que la collectivité pourrait favoriser le dynamisme des activités agricoles en aidant, par un appui technique et financier, les agriculteurs des îles éloignées à se constituer en coopératives et à négocier des tarifs d'acheminement qui permettraient à leurs productions d'être plus compétitives.

Les possibilités de développement dans le domaine agricole sont aujourd'hui largement sous exploitées, si bien que la collectivité importe à un coût élevé des denrées qu'elle pourrait produire. Le bilan financier et environnemental de cette situation n'est pas satisfaisant et doit conduire à **repenser les dispositifs de soutien à l'agriculture**. L'effort devrait en particulier porter sur la mise en place de **circuits de commercialisation** offrant des débouchés pour les productions locales.

3. L'organisation administrative dans les archipels : les chefs de subdivision et les administrateurs du territoire

Si le haut commissaire représente l'Etat en Polynésie française, la représentation de l'État est assurée dans chaque archipel par un administrateur, **chef de subdivision administrative**.

Cet administrateur doit notamment apporter des conseils aux élus municipaux (application du code des communes de Polynésie française, rédaction des délibérations, conseil de gestion en matière budgétaire, programmation des équipements subventionnés par l'État). Il assure le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, soutient les initiatives de développement économique, exerce une activité réglementaire et d'administration générale (autorisations administratives, organisation locale des élections).

Vos rapporteurs ont observé qu'à l'exception de l'administrateur chargé des Marquises, les chefs de subdivision administrative résidaient à Papeete et effectuaient régulièrement des tournées dans leur archipel de compétence. Cette organisation ne paraît pas de nature à apporter aux élus locaux le soutien de proximité dont ils auraient besoin. Les élus de Tubuaï ont ainsi expliqué qu'ils recevaient la visite du chef de la subdivision administrative des îles Australes deux à trois fois par an.

A contrario, vos rapporteurs ont relevé que la présence aux Marquises, à Nuku Hiva, de l'administrateur chargé de cet archipel constituait un appui précieux pour les maires.

Les administrateurs installés à Papeete ont expliqué à vos rapporteurs que cette situation leur permettait en fait de rencontrer plus fréquemment les maires, souvent en visite à Tahiti, et facilitait leurs propres déplacements dans les îles, l'aéroport de Faa'a étant un point de passage quasiment inévitable pour les vols vers les archipels.

Vos rapporteurs estiment néanmoins que **la présence des chefs de subdivision administrative au sein des archipels dont ils ont la charge doit être renforcée**.

La Polynésie française a par ailleurs mis en place son propre dispositif de représentation auprès des archipels, incarné par des **administrateurs du territoire**, ou *Tavana Hau* en Tahitien. Ces administrateurs agissent notamment en relation avec le ministère du développement des archipels et assistent les élus locaux dans le montage des dossiers visant à obtenir le soutien de la collectivité pour leurs projets.

D. LES MODALITÉS DE SOUTIEN DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. La réforme des dispositifs de défiscalisation

L'Etat apporte également son soutien aux investissements en Polynésie française grâce à un mécanisme de défiscalisation permettant aux investisseurs de bénéficier des réductions d'impôts. Ce dispositif, mis en place par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, a notamment été modifié par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

L'agrément de la direction générale des impôts est nécessaire pour les investissements d'un montant supérieur à un million d'euros. Pour bénéficier de la défiscalisation, les investissements doivent en outre intervenir dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, du commerce ou de l'artisanat.

Les dispositifs de défiscalisation prévus par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer ont donné lieu à 24 demandes d'agrément en 2007, contre 45 en 2006, représentant un montant total d'investissement de 228,7 millions d'euros, en baisse de 47 % par rapport à 2006. En 2006, 34 agréments ont été délivrés par les services centraux du ministère de l'économie et des finances, portant sur 187,1 millions d'euros d'investissements.

Répartition des dossiers de défiscalisation par secteur éligible en 2005-2007

Secteur	% du montant total des dossiers
Hôtellerie	62 %
Transport	16 %
Energie	9 %
Logement	3 %
Industrie	5 %
Télécommunications	0 %
Pêche et aquaculture	3 %
Tourisme	1 %
Autres	1 %
Total	100 %

La défiscalisation apporte ainsi au secteur productif en Polynésie française d'un régime protecteur, ce qui ne l'incite pas à réduire ses coûts et favorise un déficit commercial important.

Toutefois, le dispositif d'aide fiscale à l'investissement prévu dans le cadre de la loi de programme de 2003 a semble-t-il apporté un soutien à l'économie et à l'emploi en Polynésie française. Il a notamment joué un rôle

en faveur du développement du secteur touristique, **la plupart des hôtels de Polynésie française ayant bénéficié de la défiscalisation.**

L'hôtellerie apparaît ainsi comme le secteur ayant le plus bénéficié de la défiscalisation en Polynésie française au cours des dernières années. En 2007, elle a représenté 26,6 % des investissements soumis à agrément, avec le financement de l'extension des hôtels Intercontinental de Tahiti et de Bora Bora.

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer prend acte des lacunes d'évaluation et des effets pervers de certains dispositifs de défiscalisation et prévoit la réorientation de certains dispositifs de défiscalisation, tels que celui applicable au logement en outre-mer.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2009 tend à **plafonner les réductions d'impôt obtenues au titre des investissements réalisés outre-mer.**

Lors de son audition par la commission des lois le 25 novembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'État à l'outre-mer a insisté sur l'utilité d'un mécanisme de défiscalisation en faveur des investissements productifs. Il a jugé son maintien indispensable pour l'outre-mer et sa rentabilité indéniable, 800 millions d'euros de dépenses fiscales de l'État permettant de réaliser 2 milliards d'euros d'investissement pour des projets aussi divers que l'installation de fermes éoliennes, des équipements touristiques lourds ou l'acquisition d'avions de ligne par des compagnies aériennes.

M. Richard Bailey, président-directeur général des hôtels Intercontinental de Polynésie française, a souligné que la défiscalisation avait largement favorisé l'amélioration de la qualité des hôtels de Polynésie française, en attirant les capitaux privés nécessaires à la rénovation du parc hôtelier.

Distinguant l'économie « réelle », fondée sur le tourisme, la pêche, l'aquaculture et l'agriculture, et l'économie soutenue par les fonds publics, il a estimé que la défiscalisation devait être liée au développement et permettre la création d'emplois.

Il apparaît que compte tenu des capitaux nécessaires à la construction d'hôtels de luxe et des risques qui s'attachent à ce type d'opération, **la défiscalisation est un élément décisif dans l'engagement des investisseurs.** M. Richard Bailey a ainsi indiqué que l'hôtel Bora Bora Thalasso and Spa, dont le système de climatisation utilise de l'eau de mer captée en profondeur, a requis un investissement de 75 millions d'euros, la défiscalisation accordée par l'Etat d'une part et par la collectivité d'autre part, ayant permis d'abaisser le coût net à 45 millions d'euros¹.

¹ Le système consiste à capter le froid de l'eau de mer profonde, grâce à un échangeur thermique. Ce dispositif permet de réduire de 90 % la consommation d'énergie électrique nécessaire pour la climatisation, qui représente elle-même, selon M. Richard Bailey, 75 % de la consommation électrique d'un hôtel en zone tropicale.

Vos rapporteurs considèrent que **la défiscalisation reste un outil indispensable au développement de l'outre-mer**. Elle doit cependant être accessible à l'ensemble des contribuables et ne pas bénéficier seulement aux grandes fortunes. Il convient en outre de l'assortir d'engagements contrôlés en matière de création d'emplois et d'éviter que son utilité soit détournée par une multiplication d'intermédiaires chargés d'opérer des montages financiers.

La technique de la défiscalisation n'est acceptable que si elle permet réellement de participer au développement des collectivités ultramarines, et non si elle ne vise qu'à l'enrichissement des contribuables les plus fortunés.

2. La nécessité de maintenir le service militaire adapté dans les archipels

Le service militaire adapté (SMA) est présent en Polynésie française depuis 1989. Ses différents détachements ont été implantés progressivement sur les 4 archipels :

- en 1989 aux îles Marquises (Hiva Oa) ;
- en 1995 aux îles de la Société (Tahiti) et aux Tuamotu-Gambier (Hao) ;
- en 1996 aux îles Australes (Tubuaï).

En 1995, ces détachements, devenus compagnies de formation professionnelle, constituent le groupement du service militaire adapté (GSMA) de Polynésie française, dont l'état-major est implanté à Tahiti (Mahina).

Au cours des deux dernières années, le GSMA de Polynésie française a fait l'objet de réflexions visant à redéfinir ses missions et son organisation pour les adapter aux besoins et aux potentialités du territoire, tout en maîtrisant des coûts de fonctionnement et de formation structurellement élevés.

Depuis le 17 octobre 2006, une convention signée entre la Polynésie française et le secrétariat d'État à l'outre-mer redéfinit le cadre d'action du GSMA de Polynésie française, en tenant compte des orientations exprimées par le gouvernement de la Polynésie française. Selon cette convention, le GSMA aujourd'hui doit concourir :

- au désenclavement des archipels et au rééquilibrage entre Tahiti et les îles, en participant prioritairement à la formation **des jeunes des archipels éloignés** dans des filières en liaison avec les activités dominantes locales afin de favoriser l'installation et le retour de la population ;
- à l'entretien de la cohésion sociale en participant aux actions d'insertion professionnelle à Tahiti, notamment au profit des jeunes en situation d'exclusion et en complément des actions du gouvernement de la Polynésie française.

Les objectifs de performance ont été modifiés en fonction des résultats attendus en Polynésie française :

- fixation des jeunes dans les archipels éloignés ;
- insertion dans l'archipel de la Société.

Effectifs du service militaire adapté en Polynésie française

Catégorie de personnels	2008	2009
Officiers	9	9
Sous-officiers	43	44
Engagés volontaires	26	28
Personnels civils	0	0
Volontaires	226	246
- dont Techniciens	61	61
- dont Stagiaires	165	185
Total	304	327

Source : ministère de l'outre-mer

Le GSMA des îles australes, visité par vos rapporteurs, forme ainsi une soixantaine de jeunes, dont 30 % sont issus de cet archipel. Souvent en rupture avec leur famille et dépourvus de qualification, ces jeunes suivent un mois de formation militaire, un mois de formation au permis de conduire, puis dix mois de formation dans une filière professionnelle (agriculture, mécanique, activités familiales, bâtiment et travaux publics).

Chaque filière permet au volontaire de recevoir une attestation de formation professionnelle, la filière agriculture apportant même la qualification du certificat d'aptitude professionnelle (CAP, en un an au lieu de deux). **Le taux d'insertion des jeunes à la sortie du SMA atteint 85 %.**

Le personnel d'encadrement de ce groupement a par ailleurs indiqué que celui-ci était **parfaitement intégré à la vie de l'île de Tubuai**, les volontaires prodiguant des conseils aux agriculteurs, la filière BTP ayant participé à la rénovation du collège et les produits agricoles de l'établissement étant confiés à des associations de soutien aux personnes défavorisées.

Vos rapporteurs ont également visité le GSMA des Marquises, qui accueille à Hiva Oa 28 jeunes originaires de l'archipel, pour des formations non qualifiantes dans les filières du bâtiment, de la mécanique, de la restauration et des activités familiales.

Budget alloué au service militaire adapté en Polynésie française

	2007 Exécution		2008 Programmation		2009 Prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 dépenses de personnel	7 M€	7 M€	7,1 M€	7,1 M€	7,8 M€	7,8 M€
Titre 3 dépenses de fonctionnement	3,13 M€	3,13 M€	3,24 M€	3,24 M€	3,3 M€	3,3 M€
Titre 5 dépenses d'investissement	1,29 M€	0,77 M€	0,1 M€	0,55 M€	0,3 M€	0,6 M€
Total PLF	11,42 M€	10,9 M€	10,89 M€	10,44 M€	11,4 M€	11,7 M€

Source : ministère de l'outre-mer

La réorganisation du dispositif du SMA réalisée en 2008 et 2009 en Guyane, devrait permettre un renforcement du groupement polynésien, qui apparaît sous-encadré en raison de son éclatement au sein de 4 archipels.

En effet, à partir de 2009, un redéploiement des ETP de « volontaires stagiaires » pourrait être envisagé au bénéfice du GSMA de Polynésie française, dont les capacités de recrutement et d'insertion paraissent plus dynamiques.

A terme dans les archipels, la formation professionnelle sera articulée autour de 3 options : construction et entretien de l'habitat, maintenance en mécaniques diverses et activités familiales. A Tahiti, le GSMA regroupera les formations lourdes à soutenir : travaux publics, métiers de la mer, agent de prévention, agent de restauration.

Selon le secrétariat d'État à l'outre-mer, l'avenir du SMA en Polynésie française pourrait nécessiter un recentrage du groupement à Tahiti. Cette solution permettrait néanmoins à la jeunesse en difficulté des archipels éloignés d'y être formée.

Par ailleurs, des chantiers d'application, qui relèvent de la compétence du haut commissaire, pourraient toujours être réalisés au profit des archipels.

Enfin, en rentabilisant au mieux le soutien, le regroupement permettrait même d'augmenter la capacité de formation du GSMA de Polynésie française par transfert de cadres, sous enveloppe, de la fonction soutien vers la fonction formation.

Si vos rapporteurs comprennent les impératifs budgétaires qui peuvent conduire à une réorganisation du SMA en Polynésie française, ils soulignent cependant que **la dispersion des activités au sein des archipels est inhérente à l'identité de la collectivité**. La perspective d'un regroupement des activités de formation de l'État à Tahiti paraît donc contredire **l'objectif de développement équilibré de la Polynésie française au moyen de l'installation des jeunes dans leur archipel d'origine**.

Vos rapporteurs estiment que la concentration du service militaire adapté à Tahiti, signifiant pour les archipels un désengagement de l'État, ne ferait qu'accentuer une évolution qu'il conviendrait plutôt de corriger, pour assurer le développement de l'ensemble de la Polynésie française.

Bilan du service militaire adapté en Polynésie française en 2007

Objectif stratégique	Cibles 2007		Résultats
	SMA	GSMA-Pf	GSMA-Pf
Taux d'insertion	75%	78%	85,5%
Objectifs opérationnels			
Taux de réalisation des volontaires	100%	100%	105,11%
Taux d'attribution de l'attestation de formation professionnelle (AFP)	86%	85%	100%
Taux d'attribution de l'attestation de formation citoyen (AFC)	65%	65%	86,98%
Taux d'obtention du certificat d'étude général (CFG)	65%	65%	90,11%
Taux d'obtention du permis B	63%	62%	76,25%
Taux de féminisation	24%	25%	30,1%
Autres objectifs			
Taux d'attribution de l'attestation de formation aux premiers secours			81,9%

Source : ministère de l'outre-mer

Lors de son audition par la commission des lois le 25 novembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer a considéré que le SMA constituait un outil de formation précieux. Indiquant que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer cherchait à développer les concours financiers extérieurs, il a précisé qu'il avait lui-même observé la pertinence du travail réalisé par le SMA aux Marquises. Il a en outre déclaré qu'**aucun regroupement des unités du service militaire adapté en Polynésie française n'était envisagé.**

3. La situation urgente et intolérable du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania

La Polynésie française dispose de trois établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania à Tahiti (135 places) ;
- la maison d'arrêt de Taiohae dans les îles marquises (5 places) ;
- la maison d'arrêt de Uturoa-Raiatea dans les îles sous le vent (20 places).

Ces trois établissements présentent des situations très disparates. Les maisons d'arrêt de Uturoa-Raiatea et Taiohae affichent une occupation conforme aux limites de leur capacité opérationnelle alors que le centre

pénitentiaire de Faa'a-Nuutania est confronté à des phénomènes récurrents de forte surpopulation carcérale.

Au cours de la mission d'information de la commission des lois en Polynésie française, vos rapporteurs ont pu visiter, le 1^{er} mai 2008, le centre pénitentiaire de Nuutania.

Ce centre se trouve dans une situation très inquiétante. En effet, il accueillait à cette date 384 détenus pour 135 places, soit **un taux de surpopulation de 285 %, qui en fait le plus surpeuplé de tous les établissements pénitentiaires français.**

L'équilibre précaire de l'établissement doit beaucoup à la grande compétence et au dévouement du personnel de l'administration pénitentiaire, à commencer par sa directrice, Mme Martine Boisson.

Répartition de la population pénale de Polynésie française

Etablissements	Capacité d'accueil	Population pénale au 1er juin 2008	
		Population	Taux d'occupation.
C.P Faa'a Nuutania			
quartier maison d'arrêt	76	197	259,2 %
quartier centre de détention	59	188	318,6 %
Maison d'arrêt d'Uturoa	20	16	80 %
Maison d'arrêt de Taiohae	5	3	60 %

Cependant, **les conditions de détention observées sur place sont indignes de notre pays et méconnaissent les droits fondamentaux.** En effet, les détenus vivent pour la plupart à quatre dans dix mètres carrés¹ et n'ont accès qu'à très peu d'activités en raison du manque d'équipements et de place. La très forte surpopulation entretient des risques permanents de tension, qui font de cet établissement une poudrière. Le centre a d'ailleurs connu en janvier 1978, alors qu'il n'accueillait que 100 à 130 détenus, une mutinerie au cours de laquelle un agent avait été assassiné.

En outre, de nombreux détenus effectuent à Nuutania de longues peines, dans des conditions qui ne permettent pas de préparer leur sortie.

L'activité des juridictions judiciaires de Papeete ne permet d'espérer aucune évolution favorable tant que cette structure demeurera inchangée. En effet, alors que les capacités d'accueil sont repoussées au-delà des limites de l'acceptable à chaque nouvelle entrée, le stock des peines non exécutées s'élève à 800 en Polynésie française.

¹ Espace comprenant une douche et des toilettes. La surface réelle est donc de 9m² pour ces cellules. D'autres cellules de 5,6 m² accueillent un et plus souvent deux détenus. Selon la directrice de l'établissement la surface moyenne devrait être, selon les normes, de 11m² par détenu.

Aussi paraît-il indispensable d'accélérer les mesures qui permettront d'améliorer la situation du centre pénitentiaire de Nuutania. En réponse à un courrier adressé par vos rapporteurs le 21 mai 2008, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a apporté un ensemble d'indications quant aux projets d'amélioration de la situation du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania¹.

Ainsi, **un nouveau centre pour peines aménagées doit ouvrir en 2009**. Ce centre offrira 30 places supplémentaires pour des détenus placés en semi-liberté, bénéficiant d'un placement extérieur ou d'une mesure de corvée extérieure, soit une respiration bien modeste au regard des besoins identifiés.

Un centre de détention de 150 places doit ensuite être construit sur une emprise foncière mise à disposition par la Polynésie française. Ce centre devrait être achevé en 2011 et accueillir des détenus condamnés à des peines moyennes, ne présentant pas un profil de dangerosité élevée.

Des recrutements locaux permettront, selon les indications de la Chancellerie, d'assurer le fonctionnement de cet établissement et de remplacer les agents partant à la retraite.

Lors de son audition par la commission des lois le 12 novembre dernier, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, interrogée par MM. Richard Tuheiava et Bernard Frimat, a indiqué que le ministère de la justice utiliserait un terrain actuellement occupé par le ministère de la défense à Papeari pour y construire 250 places supplémentaires, dont l'ouverture interviendrait en 2012 ou 2013.

Vos rapporteurs resteront très attentifs à la réalisation de ces programmes, indispensables pour corriger une situation indigne de la République.

III. LES COMMUNES POLYNÉSIENNES : DE LA TUTELLE À LA LIBRE ADMINISTRATION, MAIS AVEC QUELS MOYENS ?

Les communes et les archipels de la Polynésie française connaissent des situations très contrastées, qui posent de façon cruciale la question d'un développement équilibré du territoire. Or, les relations entre les 48 communes et la collectivité sont marquées, depuis les années 1970, par une ambiguïté qui n'est pas véritablement propice à une correction réfléchie des déséquilibres.

En effet, malgré quelques améliorations potentielles apportées par la loi organique du 27 février 2004, modifiée en 2007, **les communes demeurent largement dépendantes des transferts financiers que leur accorde la Polynésie française.** Cette relation de dépendance peut de surcroît favoriser des recompositions politiques d'opportunité et contribuer par conséquent à l'instabilité politique.

¹ Réponse en date du 5 août 2008.

En outre, face aux échéances qui s'imposent aux communes notamment en matière de gestion des déchets et d'assainissement, il apparaît indispensable de réorganiser la distribution des recettes fiscales en Polynésie française et de développer l'intercommunalité.

A. DES SITUATIONS TRÈS INÉGALES, MARQUÉES PAR UNE DÉPENDANCE GÉNÉRATRICE D'INSTABILITÉ POLITIQUE

1. Des communes récentes, souvent isolées et parfois dispersées sur plusieurs îles

La situation des communes polynésiennes est d'autant plus complexe qu'elle n'est pas uniforme. En effet, il existe peu de points communs entre les communes urbanisées de Tahiti, telles que Papeete, Faa'a ou Pirae, et les communes dispersées sur les atolls des Tuamotu, ou encore la commune de Rapa (Australes). Cette dernière, la plus méridionale de toutes, n'est en effet accessible que par bateau. Les évacuations sanitaires y sont effectuées par un hélicoptère de l'armée. Les femmes enceintes quittent donc leur île trois mois avant leur accouchement, afin de bénéficier de la sécurité sanitaire qu'offrent les établissements hospitaliers de Tahiti.

Aussi les maires que vos rapporteurs ont rencontrés, dans leurs communes et lors d'une réunion avec les organismes intercommunaux, ont-ils souligné les nombreuses conséquences de l'insularité et de l'éloignement sur l'organisation des services tels que l'adduction d'eau, l'électricité, la gestion des déchets, la sécurité civile, l'éducation (internats).

• Des communes récentes et dispersées

La création des communes est relativement récente en Polynésie française, puisqu'elle procède de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française. Ainsi, **44 communes se sont ajoutées aux 4 communes qui existaient déjà : Papeete, créée en 1890, Uturoa, créée en 1931, Faa'a et Pirae, créées en 1965.**

Aussi la Polynésie française compte-t-elle **48 communes, incluant 98 communes associées**, situation qui s'explique notamment par l'existence de communes dispersées sur plusieurs îles¹. L'ensemble des communes se répartit sur 118 îles, représentant 4 000 km² de terres émergées dispersées sur 4 millions de kilomètres carrés d'océan.

Jusqu'à l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, ces communes demeuraient

¹ Trois communes comptent plus de 20.000 habitants : Faa'a (28.000 habitants), Papeete (26.000) et Punaauia (24.000).

régies par des dispositions issues du code des communes précédemment applicable en métropole (étendu par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française). Elles restent soumises, de façon désormais transitoire, à un régime de tutelle de l'État, avec un **contrôle a priori de leurs actes par le haut commissaire de la République**¹.

Aussi M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a-t-il expliqué à vos rapporteurs que les communes polynésiennes étaient à la fois soumises à **la tutelle administrative de l'Etat et à la tutelle financière du pays**.

● **Les communes associées**

Parmi les 48 communes de Polynésie française, 30 comprennent des communes associées.

M. Gaston Tong Sang a indiqué à vos rapporteurs que dans les communes comprenant des communes associées, le scrutin proportionnel ne s'appliquait pas, chaque commune associée élisant au scrutin majoritaire ses propres conseillers municipaux (art. L. 438 du code électoral). Précisant que chaque commune associée élisait également un maire délégué, il a estimé que ce dispositif équivalait dans les communes dispersées à une forme d'intercommunalité.

Chaque commune associée, qui peut être une île ou la subdivision d'une île, constitue en effet une section électorale (art. L. 255-1 du code électoral). Ainsi, parmi les communes visitées par vos rapporteurs :

- Rangiroa (Tuamotu) élit 23 conseillers municipaux, dont : 1 à Makatea (+1 suppléant), 1 à Mataiva (+1 suppléant), 17 à Rangiroa et 4 à Tikehau ;

- Tahaa (Iles sous le Vent) en élit 29 : 3 à Faaaha, 5 à Haamene, 2 à Hipu, 7 à Iripau, 3 à Niua, 3 à Ruutia, 4 à Tapuamu et 2 à Vaitoare ;

- Tubuai (Australes), en élit 19 : 5 à Mahu, 9 à Mataura et 5 à Taahuaia ;

- Nuku Hiva (Marquises) en élit 23 : 3 à Hatiheu, 17 à Taioahe et 3 à Tapivai, ces communes associées appartenant toutes à la même île.

Le **maire délégué** de la commune associée remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, dans la commune associée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir certaines délégations du maire.

¹ Les actes des communes n'entrent en application que trente jours après leur transmission au haut commissaire ou au chef de subdivision administrative ; celui-ci peut abréger ce délai. Certaines délibérations ne peuvent être exécutées qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Des communes isolées et dispersées : le cas de Fangatau

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

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

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

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

Les élus de Taravao (Iles du Vent), qui regroupe quatre communes associées, ont expliqué à vos rapporteurs que l'existence des communes associées présentait des difficultés, en faisant obstacle à l'application de la représentation proportionnelle et en donnant peu de moyens à ces communes. Ils ont observé que l'application du scrutin majoritaire dans chaque commune associée pouvait donner lieu lors de l'élection du maire de la commune à une sorte de « troisième tour » au résultat inattendu.

Indiquant qu'il leur semblerait préférable de créer quatre communes de plein exercice, ils ont précisé que l'Etat ne serait disposé qu'à la fusion des communes associées pour créer une seule commune. Ils ont relevé que chaque commune associée souhaitait disposer des équipements dont bénéficiait sa voisine, ce qui entraîne une augmentation artificielle des investissements.

Malgré la faiblesse de leurs ressources propres, **les communes sont les principaux employeurs dans les îles peu peuplées** qui ne bénéficient pas du développement du tourisme. Aussi les communes réalisent-elles beaucoup de travaux en régie, afin de compenser l'absence d'entreprises locales et d'assurer un minimum d'emplois à leur population.

2. La reconnaissance inaboutie de la place des communes dans le statut de 2004

Dans le statut d'autonomie de 1996, seulement six articles concernaient les communes. En fait, aucun n'était entièrement dédié aux communes mais plutôt au rôle de l'Etat, du Territoire ou du tribunal administratif par rapport aux communes.

Au sein de la loi organique de 2004, 21 articles traitent des communes (la section 4 du chapitre 1 de la loi organique leur est spécifiquement dédiée). Par ailleurs, le titre III de la loi simple complétant le statut d'autonomie leur est entièrement consacré.

L'article 14 (10°) du statut donne à l'État la compétence pour fixer les règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics, à la coopération intercommunale, au contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics, au régime comptable et financier et au contrôle budgétaire de ces collectivités, à la fonction publique communale, au domaine public communal et au dénombrement de la population.

● **La reconnaissance des communes polynésiennes en tant que collectivités territoriales de la République**

L'article 6 de la loi organique énonce pour la première fois le principe selon lequel « *Les communes de la Polynésie française, collectivités territoriales de la République, s'administrent librement dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi organique et les dispositions législatives qui leur sont applicables* ».

Cet article marque, en droit, une étape décisive dans l'attribution d'un régime identique à celui de métropole et dans le renforcement du rôle des 48 communes polynésiennes

La qualification, par la loi organique, de collectivités territoriales de la République, implique que les communes polynésiennes se voient pleinement appliquer l'article 72 de la Constitution, qui affirme le principe de libre administration des collectivités territoriales et exclut toute hiérarchisation entre collectivités.

En effet, l'article 72 de la Constitution dispose qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

● **Le statut de 2004 garantit aux communes une réserve minimale de compétences.**

L'ancien statut ne déterminait pas les compétences des communes ; il se contentait de renvoyer à la législation applicable. En revanche, l'article 43 du nouveau statut réserve des **compétences d'attribution** aux communes, dès lors que la Polynésie française exerce une compétence de principe.

Dans le cadre des règles édictées par l'Etat et par la Polynésie française, il s'agit :

- de la police municipale ;
- de la voirie communale ;
- des cimetières ;
- des transports communaux ;

- **de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des écoles du premier degré ;**
- **de la distribution d'eau potable ;**
- **de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de la collecte et du traitement des déchets végétaux ;**
- **ainsi que de la collecte et du traitement des eaux usées.**

• **Des possibilités de délégation de compétence de la collectivité aux communes restées inutilisées**

Si le statut de 2004 autorise largement les délégations de compétence entre la Polynésie française et les communes, la collectivité n'a guère mis en œuvre ce dispositif.

Le statut d'autonomie rappelle que l'Etat et la Polynésie française peuvent apporter leur concours technique et financier aux communes (art. 2 et 54 de la loi organique et article 10 de la loi simple). Ces concours peuvent être spécifiques. Ils sont organisés de la Polynésie française vers les communes.

Ainsi, selon l'article 54, la Polynésie française peut participer au fonctionnement des services municipaux par la mise à disposition de tout personnel de ses services, cabinets ministériels ou établissements publics dans le cadre de conventions passées entre le président de la Polynésie française et les communes.

Aux termes de l'article 48, les autorités de la Polynésie française peuvent déléguer aux maires les compétences nécessaires pour prendre les mesures individuelles d'application des actes prévus à l'article 140 dénommés lois du pays et des règlements édictés par ces autorités. La délégation de compétence ne peut intervenir qu'avec l'accord du conseil municipal de la commune et s'accompagne du transfert des moyens nécessaires à l'exercice des pouvoirs qui font l'objet de la délégation.

L'article 55 permet en outre à la Polynésie française de confier par convention aux communes ou aux établissements communaux ou de coopération intercommunale, au vu d'une demande ou d'un accord de leurs organes délibérants, la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de sa compétence. La convention prévoit alors le concours financier de la Polynésie française.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a estimé que ces transferts devaient être mis en œuvre, afin de confier par exemple aux communes l'entretien des quais, des routes et des aérodromes.

Le statut de 2004 organise par ailleurs **la possibilité de délégations de compétences de la Polynésie française vers les communes**. Ces délégations de compétence ne peuvent s'exercer, comme les précédentes, qu'avec l'accord du conseil municipal concerné et avec un transfert des moyens financiers nécessaires.

Le II de l'article 43 détermine les compétences à exercer avec l'appui de la Polynésie française. A la différence de la première catégorie de compétences propres aux communes, ce ne sont pas des compétences exclusives. Elles sont partagées avec la Polynésie française : les communes peuvent exercer en quelque sorte une option **dans les conditions définies par les lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française.**

La réglementation édictée par la Polynésie française, peut par conséquent, dans ces matières, prévoir les modalités de l'intervention des communes, lorsque celles-ci souhaitent mettre en œuvre la possibilité que leur offre la loi organique. Ces matières sont :

- les aides et interventions économiques,
- l'aide sociale,
- **l'urbanisme,**
- la culture et le patrimoine local.

Ainsi, en application de l'article 50 du statut, dans les communes dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers, le gouvernement de la Polynésie française peut donner, par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour **l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme**, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable en Polynésie française.

De nombreux élus ont d'ailleurs indiqué à vos rapporteurs que le délai d'obtention des autorisations d'urbanisme auprès de la collectivité était excessivement long et que les communes souhaiteraient pouvoir exercer cette compétence par délégation.

Par ailleurs, selon l'article 45, la Polynésie française peut, sur demande des conseils municipaux autoriser les communes à produire et distribuer **l'électricité** dans les limites de leur circonscription.

Ce travail en commun avec la Polynésie française peut également être initié par les communes :

- en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière des communes à la réalisation des programmes de logements sociaux, les communes signent des conventions particulières avec l'Etat et la Polynésie française. Ces conventions prévoient notamment les modalités de réservation de ces logements (art. 51). Cette possibilité apparaît toutefois très théorique puisque les communes ne sont guère en mesure de proposer des terrains ou une garantie financière, à l'inverse de la collectivité...

- les communes peuvent confier par convention à la Polynésie française la réalisation de projets d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de leur compétence. La convention prévoit alors la participation financière des communes (art. 55).

3. Des ressources propres très faibles, en contradiction avec le principe de libre administration

Les recettes de fonctionnement des communes de Polynésie française proviennent essentiellement des dotations de l'État : dotation globale de fonctionnement, dotation d'aménagement, dotation aux élus locaux, dotations spéciale au titre des instituteurs, dotation de développement rural¹.

Elles perçoivent une redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères et peuvent établir une taxe sur l'électricité et une taxe de séjour.

Par ailleurs, l'assiette des **centimes additionnels** que peuvent lever les communes est limitée aux impôts territoriaux suivants : la contribution sur les licences, la taxe sur les propriétés bâties et les patentes. A ces recettes fiscales s'ajoutent un certain nombre de taxes qui sont pour l'essentiel perçues dans les Iles du Vent.

Les communes n'utilisent pas pleinement leur potentiel fiscal. La plupart des communes des archipels éloignés ont renoncé à mettre en place une taxe sur l'électricité, même si l'énergie électrique est fournie par des équipements communaux.

Les dépenses de fonctionnement représentent plus de 70 % du budget des communes polynésiennes.

Les ressources d'investissement des communes comprennent des dotations et des subventions de l'Etat (dotation globale d'équipement, Fonds d'Investissement pour le développement économique et social), des versements du Fonds intercommunal de péréquation et des subventions de la collectivité..

Lors de sa rencontre avec vos rapporteurs à l'assemblée de la Polynésie française, M. Oscar Temaru, président de cette assemblée, maire de Faa'a, a estimé que les communes polynésiennes n'avaient pas les moyens d'assumer leurs compétences.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a jugé indispensable de mettre en œuvre l'émancipation des communes. Il a jugé que le changement, lors des élections municipales de mars 2008, de 35 équipes sur 48, devait favoriser cette mutation, à condition d'apporter aux nouveaux maires la formation nécessaire².

Soulignant l'insuffisance caractérisée du personnel d'encadrement dans les communes polynésiennes, il a précisé que le taux d'encadrement atteignait, pour 4.000 agents, 6 % en 2008, contre 1,5 % en 2003, mais restait très inférieur aux taux d'encadrement du personnel des communes de métropole, qui s'élève à 16 %.

¹ Voir en annexe au présent rapport les recettes de la commune de Rangiroa.

² Vos rapporteurs ont également relevé que sur les 33 membres du conseil municipal de Taravao (Iles du Vent), 26 étaient de nouveaux élus.

M. Gaston Tong Sang a expliqué que la convention conclue par le Syndicat pour la promotion des communes avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) avait permis des progrès considérables dans la formation des élus et des agents municipaux. Le SPCPF a en effet signé en 1998 avec le CNFPT un partenariat, renouvelé tous les trois ans, pour l'élaboration de programmes de formation des élus et des personnels des communes polynésiennes.

Soulignant que les communes devaient **assurer l'ensemble des services de proximité** (adduction d'eau, électricité, gestion des déchets et traitement des eaux usées), il a expliqué qu'elles ne percevaient cependant **aucune recette fiscale pour en assurer le financement**, la taxe d'habitation et la taxe foncière étant perçues par le pays. La collectivité perçoit également une redevance sur l'activité des fermes perlières, qui n'apporte donc aucune recette directe aux communes des Tuamotu où les fermes sont pourtant implantées.

Les élus de Rangiroa ont également indiqué à vos rapporteurs que la collectivité percevait l'essentiel des recettes fiscales liées au tourisme et à la perliculture, alors que ces deux activités sont implantées dans les îles qui manquent de ressources.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora, a indiqué que le pays et les communes percevaient respectivement une taxe de séjour, celle des communes ne pouvant dépasser 200 francs CFP par nuit, par touriste, et celle du pays étant proportionnelle au prix des nuitées et versée au GIE Tahiti Tourisme.

Il a insisté sur **l'absence, en fait, de libre administration des communes en raison de leur dépendance totale à l'égard des transferts**, les dotations de l'Etat et de la collectivité assurant près de 99 % des ressources des petites communes comme Rapa¹. Il a estimé que les communes bénéficiant d'une activité économique soutenue, comme Bora Bora, dépendaient encore à 70 % des dotations de l'Etat et du FIP, tandis que les grandes communes comme Papeete en dépendaient à 60 %.

Il a jugé qu'une modification des dispositions législatives relatives à la fiscalité en Polynésie française devrait :

- redéfinir les conditions de fixation des taux et de répartition des recettes fiscales aujourd'hui attribuées au pays ;

- prévoir un soutien spécifique de l'Etat afin de permettre aux communes d'assurer les services de proximité.

MM. Gaston Tong Sang et Michel Buillard, député-maire de Papeete, considérant la faiblesse des bases imposables de la plupart des communes, ont estimé **la mise en œuvre d'une nouvelle répartition des ressources fiscales du pays préférable à la création de nouveaux impôts.**

¹ La situation financière de cette commune au 18 juin 2008 fait en effet apparaître, pour l'exercice 2007, l'absence de ressources propres.

Lors d'une réunion avec les services du haut commissariat, M. Jacques Witkowski, alors secrétaire général, a estimé que les communes étaient dans une position de **vassalité** à l'égard du territoire, l'absence de grilles définissant le taux de participation de la collectivité au financement des projets communaux permettant que cette participation varie fortement selon l'orientation politique et la docilité du maire.

M. Jean Petit, trésorier payeur général, a confirmé à vos rapporteurs que les communes polynésiennes ne disposaient d'aucune indépendance, en raison de l'absence de fiscalité locale. Il a précisé que si la collectivité n'attribuait pas de subvention de fonctionnement aux communes, le versement des aides à l'investissement était déterminant et très inégalitaire.

Il a cependant souligné que les communes étaient peu endettées, l'absence de ressources propres les empêchant de recourir à l'emprunt.

4. Une situation de tutelle par rapport à la collectivité d'outre-mer

Les communes polynésiennes restent très dépendantes des ressources transférées par la collectivité, si bien que les subventions accordées par cette dernière contribuent à alimenter l'instabilité politique. Les représentants du patronat ont ainsi indiqué à vos rapporteurs que **le jeu des subventions favorisait le basculement des membres de l'assemblée d'un camp politique à l'autre**, les élus se rendant, selon une expression locale, « là où l'herbe est la plus verte ».

Plusieurs élus municipaux ont indiqué à vos rapporteurs que la délégation au développement des communes (DDC) était un organe politisé, imposant aux maires de soutenir le pouvoir en place à Papeete pour obtenir des subventions.

Le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) représente une part importante des ressources des communes (38 % en moyenne en 2003, mais davantage pour les petites communes).

L'article 52 de la loi organique établit le principe selon lequel le FIP ne peut être inférieur à 15 % des ressources du budget général de la Polynésie française.

La **participation de la Polynésie française** (soit 92 % des ressources du fonds) correspond à une quote-part du produit des impôts, droits et taxes du budget de la Polynésie française. Le décret n° 2007-1391 du 27 septembre 2007 fixant pour les années 2005 et 2007 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation, a fixé le taux de cette quote-part à 17 % des recettes fiscales et douanières de la Polynésie française pour l'année 2007 (comme en 2006).

Les ressources du FIP vont donc augmenter de 9 millions d'euros (+ 7%), grâce à une hausse des recettes fiscales de la Polynésie (136,59 millions d'euros reversés au FIP). La contribution de l'Etat au fonds a été pérennisée par la loi du 27 février 2004, complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et indexée sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, l'article 9 de la loi pose l'obligation pour l'Etat de participer à concurrence de deux quinzièmes du montant de la quote-part versée en 1993 par la Polynésie française au FIP.

Jugeant que le système de financement des communes n'était pas satisfaisant, M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, a rappelé que le prélèvement sur les ressources fiscales de la Polynésie française destiné à alimenter le Fonds intercommunal de péréquation avait été abaissé de 25 % en 1972 à 16 % en 1988, alors que les communes connaissent à cette époque une importante croissance démographique. Il a estimé que cette réduction du taux du FIP, décidée sans concertation, avait entraîné un retard important dans l'action des communes.

Le **comité des finances locales de la Polynésie française**, qui remplace le comité de gestion depuis le décret n° 2005-1611 du 20 décembre 2005, organise la répartition des ressources du FIP.

Le comité est désormais co-présidé par le haut commissaire et le président de la Polynésie française. Les représentants des collectivités territoriales constituent la majorité des membres du comité, qui peut décider d'attribuer une dotation à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de personnel présentant un intérêt intercommunal.

Le comité des finances locales et la répartition des ressources du Fonds intercommunal de péréquation entre les communes et leurs groupements

1. La composition du comité des finances locales polynésien

Le décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a inscrit à l'article R. 2573-34 du code général des collectivités territoriales la composition du comité des finances locales de la Polynésie française institué par l'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Le comité comprend par conséquent :

- **des représentants de l'Etat** : le haut commissaire de la République en Polynésie française ou son représentant, le secrétaire général du haut commissariat ou son représentant, le trésorier-payeur général ou son représentant, les chefs de subdivisions administratives ou leurs représentants, un directeur du haut-commissariat ou son représentant, nommé par le haut commissaire ;

- **le président de la Polynésie française** ou son représentant, qu'il désigne par arrêté au sein du gouvernement, et un ministre du gouvernement de la Polynésie française ou son représentant, désignés par le conseil des ministres en son sein ;

- deux représentants à l'assemblée de la Polynésie française ou leurs suppléants ;

- **des représentants des communes** : quatre maires pour la subdivision administrative des îles du Vent ou leurs suppléants, deux maires pour chacune des subdivisions administratives des îles Sous-le-Vent et des îles Tuamotu-Gambier ou leurs suppléants, un maire pour chacune des subdivisions administratives des îles Australes et des îles Marquises ou son suppléant ;

- deux présidents de syndicats de communes ou de leurs représentants, qui peuvent assister aux débats avec voix consultative.

Les représentants à l'assemblée de la Polynésie française sont élus par elle en son sein, avec leurs suppléants, à la représentation proportionnelle avec répartition complémentaire suivant la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel.

Les représentants des communes sont élus dans chaque subdivision administrative, par un collège électoral composé des maires et adjoints et, le cas échéant, des maires délégués. L'élection a lieu à la représentation proportionnelle, sauf dans les subdivisions administratives qui n'élisent qu'un représentant titulaire et un suppléant, où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et leurs représentants sont désignés par les représentants des communes.

2. Les modalités de répartition des ressources du FIP

Aux termes de l'article R. 2573-45 du code général des collectivités territoriales, une **première part** du fonds, libre d'emploi, est versée aux communes en fonctionnement et en investissement. Cette première part non affectée ne peut être inférieure à 70 % des ressources annuelles du fonds, à l'exception des reports de crédits non utilisés les années précédentes.

Elle est répartie entre les communes, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants et pour une autre part compte tenu de leurs charges.

Le critère de population intervient au moins à hauteur de 30 % du montant de la part non affectée du fond. Les charges des communes sont appréciées selon des critères objectifs et mesurables prenant notamment en compte :

- la **superficie** de chaque commune ;
- le **nombre d'élèves** scolarisés dans les établissements d'enseignement primaire ;
- **l'éloignement géographique de l'île de Tahiti** ;
- la **dispersion** d'une commune sur plusieurs îles ou atolls.

Il appartient au comité des finances locales de préciser les modalités de répartition de cette première part. Il peut utiliser des critères complémentaires dès lors qu'ils sont représentatifs des charges communales.

Le comité peut décider d'attribuer aux communes une deuxième part du fonds pour le **financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement** en vue de la réalisation de projets d'intérêt communal (art. R. 2573-46).

Il peut également décider d'attribuer aux groupements de communes une troisième part du fonds pour le financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement, en vue de la réalisation de projets d'intérêt intercommunal (art. R. 2573-47).

B. LE DÉFI DE LA RÉFORME COMMUNALE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES

1. La modernisation progressive du régime des communes

• La mise en place de la nouvelle fonction publique communale, suspendue à la publication de textes d'application

La première étape de la modernisation du régime des communes a été engagée par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2004 portant **statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française** ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

Cette ordonnance dote d'un statut général les 4.700 fonctionnaires des communes et des groupements de communes de Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce texte, la plupart des personnels de ces collectivités et établissements publics étaient recrutés sur des contrats de droit privé, bien que l'article 6 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française ait déjà disposé qu'un statut des fonctionnaires communaux de Polynésie française devrait être instauré. Ce texte a été ratifié par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer¹.

Les cadres d'emplois de fonctionnaires sont répartis en quatre catégories : conception et encadrement, maîtrise, application et exécution.

L'article 30 de l'ordonnance crée un **centre de gestion et de formation**, chargé d'assurer, pour l'ensemble des fonctionnaires, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline, d'organiser les concours et les examens professionnels, de veiller à la publicité des créations et vacances d'emplois, et de programmer les actions de formation des agents.

Toutefois, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les représentants de la CGT, les décrets d'application de l'ordonnance de 2005, nécessaires à la mise en place de la fonction publique communale, ne sont pas encore publiés.

Ces décrets conditionnent la publication par le haut commissaire de la République des arrêtés relatifs au statut particulier de chaque cadre d'emplois. Un décret doit en outre définir la composition et l'organisation du conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française, la durée du mandat de ses membres, ainsi que ses règles de convocation et de fonctionnement. Les arrêtés du haut commissaire portant statut particulier de chaque cadre d'emploi doivent être soumis à ce conseil.

¹ Voir le rapport fait au nom de la commission des lois sur ce projet de loi par M. Christian Cointat, n° 25 (2006-2007), p. 490-498. <http://www.senat.fr/rap/106-025-1/106-025-1.html>

Les conditions dans lesquelles l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut créer des emplois à temps non complet, et le régime de ces emplois, doivent également être fixés par décret.

Vos rapporteurs estiment que la publication de ces décrets doit intervenir rapidement, afin de ne pas retarder la mise en place de la fonction publique communale en Polynésie française.

● **L'actualisation du droit applicable aux communes**

Deuxième étape de la réforme communale, l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics¹ actualise le droit en vigueur, non seulement pour le mettre en conformité avec les dispositions de la loi organique statutaire de 2004, mais aussi pour rendre applicables les modifications intervenues dans les différents domaines du droit commun des collectivités territoriales, en particulier les avancées en matière de démocratie locale, de gestion des services publics locaux et de règles budgétaires et comptables.

L'extension des dispositions du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française nécessite de nombreuses adaptations afin de respecter la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes définie par la loi organique du 27 février 2004 et de prendre en compte les spécificités des communes polynésiennes, telles que leur éloignement et leur dispersion géographique.

Cette réforme très attendue localement fera des communes de Polynésie française **des collectivités territoriales de plein exercice, avec le passage à un contrôle de légalité et à un contrôle budgétaire *a posteriori* de leurs actes, au plus tard le 1^{er} janvier 2012.**

Toutefois, les communes qui le souhaitent peuvent bénéficier de ce nouveau régime par anticipation. Leur conseil municipal doit adopter à cette fin une délibération. Un arrêté du haut commissaire constate la date d'entrée en vigueur des nouvelles modalités de contrôle, qui intervient pour l'exercice de l'année suivant l'adoption de la délibération, si celle-ci a été transmise au plus tard le 30 septembre de l'année de son adoption, ou pour l'exercice de la deuxième année qui suit son adoption lorsqu'elle a été transmise après cette date.

Les communes des Marquises ont ainsi voté à l'unanimité, après les élections municipales de mars 2008, pour demander l'application du contrôle *a posteriori* dès le 1^{er} janvier 2009.

Les communes devraient par ailleurs avoir la possibilité de créer des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Or, les dispositions relatives aux CCAS et CIAS sont définies par le code de l'action sociale et des familles qui ne s'applique que partiellement en Polynésie

¹ *Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.*

française. Le nouveau code des communes applicable en Polynésie française prévoit qu'un arrêté du haut commissaire de la République fixera les conditions dans lesquelles ces centres peuvent être créés. Les communes pourront ainsi rationaliser leur intervention dans le domaine de l'action sociale, dans le respect des compétences en matière d'aide sociale de la Polynésie française.

En outre, les communes peuvent désormais développer leur propre politique économique, en octroyant des aides économiques, des garanties d'emprunts, et en participant au capital de certaines sociétés d'économie mixte locales (art. L. 2251-2 et suivants, L. 2252-1 et suivants et L. 2253-1 et suivants).

Elles doivent effectuer ces interventions **sans empiéter sur la compétence de la Polynésie française** dans le domaine économique. Toutefois, très peu de communes ont aujourd'hui les moyens de mettre en œuvre une politique économique locale.

La plupart des dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2008. Le décret d'application de ce texte a été publié le 5 octobre 2008¹.

Mise en œuvre parallèlement à la réforme de la fonction publique communale de la Polynésie française, cette extension du droit commun avec des adaptations tend à offrir aux communes **le cadre juridique nécessaire et approprié au plein exercice de leurs compétences**.

Cette évolution positive rend encore plus indispensables l'augmentation des ressources budgétaires des communes et la clarification des conditions d'octroi des concours financiers de la Polynésie française aux communes, compte tenu de leurs implications sur la vie politique locale.

• **Les échéances fixées par l'ordonnance du 5 octobre 2007**

L'ordonnance du 5 octobre 2007 tend à prendre en compte les spécificités des communes polynésiennes dans la programmation des échéances relatives à l'exercice obligatoire de leurs compétences. Les délais de mise en œuvre sont donc 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**, ce qui, selon le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance, devrait leur laisser le temps d'organiser ce service public avec les financements et les investissements nécessaires ;

- pour **l'assainissement**, le délai de mise en œuvre est fixé au **31 décembre 2020** au plus tard.

¹ Il s'agit du décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

L'ordonnance 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 au service de distribution d'électricité.

L'ordonnance fixant des délais de mise en oeuvre pour l'exercice des compétences relatives à l'eau, à l'assainissement et au traitement des déchets, **l'appréciation des diligences normales, au sens du code pénal, pour d'éventuelles carences en matière environnementale**, devra intervenir au regard de ces délais.

Les règles de mise en cause de la responsabilité pénale des élus ne se trouvent pas modifiées d'autant plus que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des élus en matière de délits non intentionnels sont, d'ores et déjà, applicables en Polynésie française¹.

● **L'évaluation des charges des communes**

L'article 5 de l'ordonnance du 5 octobre 2007 crée une commission consultative d'évaluation des charges transférées aux communes, dont la composition s'inspire du comité des finances locales de la Polynésie française.

Cette commission, présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes, est composée de représentants de l'État, du gouvernement de la Polynésie française, de l'assemblée de la Polynésie française et des maires siégeant au comité des finances locales de la collectivité.

Elle doit examiner l'ensemble des charges des communes afin d'apprécier si le niveau des recettes dont elles bénéficient est suffisant pour y faire face. Cette commission devrait donc jouer un rôle primordial étant donné l'ampleur des investissements que les communes auront à réaliser au cours des prochaines années.

¹ Ainsi, aux termes de l'article 121-3 du code pénal, étendu à la Polynésie française par l'article 14 de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la notion de délits non intentionnels, « il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

2. Un environnement naturel fragile, menacé par la faiblesse structurelle des communes

La difficulté des communes pour assurer les services de proximité dans des conditions satisfaisantes a des répercussions dommageables sur l'environnement. En effet, compte tenu de la dispersion du territoire, les communes constituent l'échelon de proximité susceptible de relayer les actions de protection de l'environnement.

Or, vos rapporteurs soulignent que l'environnement relève des compétences de la Polynésie française.

Or, dans une étude consacrée à la Polynésie française en 2003, le Comité français de l'Union mondiale pour la nature estime que les mesures de protection des sites **terrestres** sensibles sont insuffisantes, car « *elles ne concernent que 9 îles (dont 5 îlots ou atolls inhabités) sur les 118 que compte la Polynésie. La surface terrestre totale protégée est de 7 090 ha, soit environ 2 % des terres émergées. Ces aires manquent de surveillance et ne sont pas gérées. De plus, il s'agit de milieux souvent dégradés par les espèces introduites.* »¹

Le Comité souligne par ailleurs, s'agissant du récif corallien, la dégradation du récif frangeant, directement accolé à la côte et subissant de plein fouet les activités humaines. Ainsi, à Tahiti, 20 % du récif a été détruit par les extractions et les remblais, tandis qu'à Bora-Bora, près des trois quarts sont moyennement à fortement perturbés par les activités humaines.

Il regrette que les aires **maritimes** protégées ne concernent que 3 îles sur les 118 que compte la Polynésie. La surface totale marine protégée couvre ainsi 12,3 km², dont 11,8 km² de lagons, pour une surface lagonaire totale de 12 800 km², soit moins de 0,1 %. Ces aires ne font en outre, selon le Comité français de l'Union mondiale pour la nature, l'objet d'aucune gestion rationnelle.

Vos rapporteurs estiment que **la collectivité et les communes doivent mettre en œuvre une politique concertée de préservation du milieu naturel**, afin de faire du respect de l'environnement un argument touristique majeur. Une telle politique suppose toutefois que les communes soient en mesure d'assumer leurs compétences minimales.

Enfin, la prise en compte de l'environnement suppose également que les populations puissent être protégées en cas de cyclone, en particulier aux Tuamotu. Le contrat de projet signé en 2008 prévoit d'ailleurs des aides aux communes pour que les nouvelles mairies à construire puissent aussi être utilisées comme **abris anti-cycloniques**.

¹ [http://www.uicn.fr/IMG/pdf/13_UICN_2003_Biodiv_OM - Polynesie francaise.pdf](http://www.uicn.fr/IMG/pdf/13_UICN_2003_Biodiv_OM_-_Polynesie_francaise.pdf) Le Comité français pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) siège au sein du Comité national de l'IFRECOR. Il se fonde sur un partenariat regroupant deux ministères (écologie et affaires étrangères), cinq établissements publics et trente-cinq organisations non gouvernementales, ainsi qu'un réseau de plus de deux cents experts rassemblés au sein de commissions et de groupes de travail.

3. Le défi de la mise en œuvre des compétences en matière d'électricité et de gestion des déchets

• La fourniture d'électricité

En Polynésie française, la production et la distribution d'électricité relèvent de la compétence des communes, qui assurent ce service en régie ou en concèdent la gestion à une entreprise. Aussi la production d'électricité, principalement d'origine thermique¹ est-elle en général confiée à Electricité de Tahiti (EDT).

L'augmentation du prix des hydrocarbures rend la production d'électricité à partir de l'énergie thermique de plus en plus coûteuse. Or, les îles éloignées, dont les besoins en électricité sont par ailleurs moins importants en raison d'une population moins nombreuse, pourraient développer l'électricité d'origine solaire. Cette technique, certes plus onéreuse, permettrait également aux hôteliers de faire du respect de l'environnement un atout supplémentaire.

Certaines communes, comme Makemo (Tuamotu-Gambier), ont choisi de recourir à des **éoliennes**.

Des économies d'énergie considérables peuvent en outre être réalisées en utilisant, pour la climatisation des grandes structures, les eaux profondes, selon le système mis en place par l'hôtel Intercontinental de Bora Bora (Sea Water Air Conditioning). Ce système consiste à capter à 800 mètres de profondeur une eau à 5°C.

Mme Béatrice Vernaudon, maire de Pirae, a indiqué à vos rapporteurs que la climatisation du nouveau centre hospitalier de Tahiti (Taaone) devrait utiliser cette technologie qui permettra de réduire sensiblement les frais de fonctionnement de cet établissement.

• La gestion et le traitement des déchets

Des programmes de gestion des déchets définis sur chaque île à partir de 1997 doivent aboutir à la création de centres d'enfouissement techniques (CET) pour les déchets non recyclables et à la valorisation des déchets recyclables.

Ainsi, le CET de Paihoro a été mis en service en 2000 afin de traiter les déchets ultimes des communes de Tahiti, à l'exception de Mahina et de Faa'a. Les communes rattachées à ce centre ont en outre mis en œuvre le tri sélectif des ordures. Les déchets recyclables sont acheminés jusqu'au centre de recyclage et de transfert créé en 2000 à Motu Uta.

¹ L'électricité provient à 77 % de centrales thermiques et à 23 % de centrales hydrauliques.

Selon l'Institut d'émission d'outre-mer, 25 % des déchets ménagers font aujourd'hui l'objet d'un tri en Polynésie française¹. Le recyclage ne concerne cependant que 3,5 % des déchets produits dans la collectivité.

Pour les archipels autres que les Iles du Vent, la création de huit unités de traitement est envisagée, sous la forme de CET pour les îles hautes (Marquises, Iles sous le Vent, Australes) et d'incinérateurs pour les atolls (Tuamotu-Gambier). Six de ces projets ont fait l'objet d'une convention avec les communes, mais tous se heurtent à des problèmes fonciers, à la perspective de dépenses de fonctionnement trop élevées pour les communes, ou à des réticences de la part de la population. L'investissement nécessaire à la réalisation de ces projets s'élève à près de 800 millions de francs CFP, soit 6,7 Millions d'euros.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes a estimé que le coût très élevé pour chaque commune du traitement des déchets rendait indispensable le partage de cette compétence au sein d'établissements publics de coopération intercommunale.

La difficulté pour chaque commune d'assumer seule la gestion des déchets apparaît de façon aiguë dans les atolls des Tuamotu-Gambier, qui sont en général faiblement peuplés, éloignés les uns des autres et dont le relief ne permet pas le recours à l'enfouissement.

Vos rapporteurs ont ainsi visité les deux **décharges à ciel ouvert** de Rangiroa. L'une de ces décharges, située près du rivage, défigure gravement le littoral et nuit à l'image de cet atoll, dont les sites de plongée sous-marine jouissent d'une réputation mondiale.

Aucune des deux décharges ne présente les exigences minimales de clôture du site, si bien que les déchets sont dispersés par le vent. La commune comprend les atolls de Rangirao, chef-lieu lui-même composé de deux villages (Avatoru et Tiputa) séparés par des passes, Tikehau, situé à 80 km, Mataiva et Makatea.

Les élus municipaux ont indiqué à vos rapporteurs que si l'État avait fait part de son accord pour financer la construction d'un incinérateur à Rangiroa, le projet avait été abandonné en raison d'un coût de fonctionnement exorbitant par rapport à la population réduite des communes intéressées. Cet incinérateur aurait en effet permis le traitement des ordures de Rangiroa et de Manihi, soit environ 8.000 habitants au total.

¹ Institut d'émission d'outre-mer, Rapport annuel sur la Polynésie française en 2007, p. 117-118.

Population et situation des communes associées de Rangiroa (Tuamotu)

Communes associées	Population	Situation
Atoll de Rangiroa (chef lieu)	2.438	355 km au Nord-Ouest de Tahiti
Atoll de Tikehau	507	300 km au Nord de Tahiti (14°52' Sud ; 148°15'15" Ouest)
Atoll de Mataiva	204	(14°53' 30" Sud ; 148°43'30" Ouest)
Atoll de Makatea	61	230 km au Nord-Est de Tahiti (15°49'35" Sud ; 148°13'15" Ouest)
Total commune de Rangiroa	3.210	

Source : recensement de la population, 2007

Les élus de Rangiroa ont en outre exprimé leurs réticences quant à l'installation d'un incinérateur dont les rejets pourraient contaminer les eaux pluviales, qui constituent la principale source d'eau dans les Tuamotu. Le recours à un dispositif de pyrolyse, évitant le rejet de fumées – mais produisant des résidus ultimes très toxiques – leur paraît préférable. Mais son utilisation à petite échelle à Rangiroa ne serait accessible financièrement que si Tahiti utilisait également cette technique au sein d'une plus grande structure.

Les élus de Rangiroa ont précisé que le tri sélectif avait été mis en place dans leur commune, avant d'être rapidement abandonné car la collectivité ne souhaitait pas prendre en charge le coût du transport des déchets recyclables jusqu'à Tahiti. Le coût annuel du ramassage des déchets atteint 6.000 francs CFP (50,2 euros) par famille.

Les élus de Tubuaï ont également expliqué que la commune utilisait une décharge publique « sauvage ».

M. Laurent Fontaine, directeur de l'Agence française de développement en Polynésie française, a expliqué à vos rapporteurs que plusieurs CET construits par le territoire n'étaient pas en service, les communes refusant d'en assumer le fonctionnement.

La faiblesse des ressources des communes, notamment dans les Tuamotu-Gambier et les Australes, constitue par conséquent un obstacle majeur au développement des équipements nécessaires au bien-être des habitants et au respect de l'environnement. L'absence de recettes fiscales dont elles pourraient disposer librement les empêcherait en effet d'assurer le fonctionnement des installations qui seraient financées par l'État ou par la collectivité d'outre-mer.

4. L'eau potable : un bien encore rare en Polynésie française

• La très lente progression de la distribution d'eau potable

Vos rapporteurs ont observé que très peu de communes étaient en mesure de fournir à leurs habitants une eau propre à la consommation humaine. La compétence de principe pour la distribution de l'eau appartient en

effet aux communes, qui en confient souvent la gestion à des syndicats intercommunaux ou à des sociétés privées (Bora Bora, Moorea, Papeete).

Le rapport 2007 du Centre d'hygiène et de salubrité publique (CHSP) sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine à Tahiti et dans les îles relève que la qualité de l'eau distribuée est très variable selon les communes¹. Les résultats de l'étude conduite par le CHSP montrent une très mauvaise qualité générale des eaux distribuées, 80 % des communes desservant une eau de qualité mauvaise à moyenne, et 5 communes seulement distribuant une eau de qualité « relativement satisfaisante » (Papeete, Arue, Papara, Pirae, Faa'a et Bora-Bora). Seules deux communes, Papeete et Arue, ont atteint en 2007 près de 100 % de résultats conformes.

Par conséquent, seuls 10 % des habitants de la collectivité ont accès à une eau potable à 100 %.

Aux termes de la délibération n° 99-178 de l'assemblée de la Polynésie française du 14 octobre 1999 portant réglementation de l'hygiène des eaux destinées à la consommation humaine, les communes doivent veiller en permanence à la qualité des eaux qu'elles distribuent, en mettant en place un programme d'autocontrôle, à leurs frais. En 2007, 17 communes sur 48 étaient en mesure de réaliser leurs propres contrôles sur leurs réseaux de distribution, soit 854 prélèvements, contre 490 réalisés par le CHSP.

Le rapport du CHSP identifie plusieurs causes de cette mauvaise qualité des eaux distribuées :

- une mauvaise exploitation des réseaux d'adduction en raison d'un manque de personnel technique qualifié ;
- l'absence de traitement adapté et efficient des ressources en eau de surface ;
- le manque d'unités de désinfection au niveau des forages (nécessité de mettre en place des dispositifs de chlorage) ;
- des pompages excessifs ou une sur-production d'eau au moyen d'arroseurs sous-dimensionnés, la surconsommation étant favorisée par la gratuité de l'eau.

Vos rapporteurs ont pu observer, en particulier à Moorea-Maïao, que certaines stations d'ultrafiltration de l'eau ne fonctionnaient pas en raison d'un défaut de conception et d'entretien². Les élus de cette commune ont expliqué que la station de traitement de l'eau par ultrafiltration de Papetoai avait été inaugurée en mai 2003, afin de fournir de l'eau potable de qualité aux communes associées de Papetoai et Paopao.

¹ Ce rapport dresse une synthèse des contrôles réalisés dans 26 communes de Polynésie française, couvrant 93 % de la population de la collectivité.

² L'ultrafiltration consiste à faire passer l'eau à travers des membranes dont les pores sont 10.000 fois plus petits que ceux de la peau humaine. L'eau obtenue est pure, car dépourvue de toutes les particules d'une taille supérieure à 0,01 micron : pollens, algues, parasites, bactéries, virus et germes.

L'investissement s'est élevé à 110 millions de francs CFP (922.000 euros), dont 80 millions de francs CFP (670.000 euros) pour Papetoai. Les deux communes associées sont principalement alimentées par de l'eau captée dans une rivière. Un dysfonctionnement des membranes de filtration a bloqué depuis plusieurs mois le traitement de l'eau pour retenir les impuretés. Aussi la commune a-t-elle saisi la justice.

Vos rapporteurs ont en outre constaté **les difficultés spécifiques que rencontrent les communes des Tuamotu et des Gambier**, situées sur les îles basses, pour assurer l'adduction en eau potable.

En effet, la principale technique à laquelle recourent ces communes disposant de peu de ressources consiste à mettre en place des citernes individuelles et publiques de **collecte d'eaux de pluie**.

Ainsi, au collège de Rangiroa, l'eau recueillie dans les citernes est régulièrement contaminée, en raison notamment de la proximité d'une station d'épuration défectueuse. M. Prival, principal du collège, a expliqué à vos rapporteurs que son établissement était par conséquent contraint de réaliser des dépenses importantes pour acheter de l'eau minérale et préserver la santé des élèves, si bien que l'investissement dans un système de désinfection et la réparation de la station d'épuration permettraient à terme des économies considérables.

La délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 14 octobre 1999 prévoyait que les communes devraient être capables de fournir de l'eau potable à l'ensemble de la population en 2009. Cet objectif, irréaliste, ne sera pas atteint.

Le financement de la distribution d'eau potable est assuré conjointement par l'État, la collectivité d'outre-mer et le Fonds européen de développement (FED), le Syndicat pour la promotion des communes aidant celles-ci à élaborer un schéma directeur.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a indiqué à vos rapporteurs que **si le financement des installations d'adduction d'eau était assuré par des subventions de l'Etat et de la collectivité, en revanche, leur fonctionnement incombait entièrement aux communes, qui ne pouvaient en général l'assumer**.

Il a relevé que sa commune constituait à cet égard une exception, puisqu'elle bénéficiait d'une forte activité économique liée au tourisme. Il a précisé qu'à Bora Bora, les particuliers consommaient 70 % de l'eau distribuée mais n'en payaient que 40 %, alors que les hôtels, responsables de 30 % de la consommation, payaient 60 % du coût global, le système reposant sur un mécanisme de redevance assorti de plusieurs tarifs.

Les concours du Fonds européen de développement à la Polynésie française et à ses communes

La Polynésie française appartient à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui ne font pas partie de l'Union européenne, mais lui sont toutefois associés en application de la quatrième partie du Traité instituant la Communauté¹.

Le régime d'association des PTOM vise la promotion de leur développement économique et social, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Ainsi, alors que les importations originaires des PTOM bénéficient, à leur entrée dans les États membres, de l'interdiction des droits de douane entre les États membres, ces pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget.

Les dispositions de la quatrième partie du Traité sont mises en œuvre par une décision du Conseil, dite « décision d'association outre-mer », périodiquement renouvelée. La décision du 27 novembre 2001, révisée par la décision du 19 janvier 2007, est applicable jusqu'au 31 décembre 2013. Les axes d'action de cette décision visent notamment à promouvoir plus efficacement le développement économique et social des PTOM et à approfondir les relations économiques entre les PTOM et l'Union européenne.

Le régime d'association implique l'éligibilité des PTOM au **Fonds européen de développement (FED)**. Le montant total alloué à la Polynésie française au titre du **9ème FED** (2000-2007, y compris les transferts des FED précédents) est de **20,65 millions d'euros**.

Une convention de financement du 9ème FED a été signée par le Président de la Polynésie française le 17 septembre 2008. Cette convention porte sur le **programme d'assainissement collectif des eaux usées de Moorea et de Punaauia** pour un coût total s'élevant à 1,376 milliard de francs CFP, soit 11,53 millions d'euros. La Commission européenne couvrira un financement évalué à environ 1,064 milliard de francs CFP (8,91 millions d'euros) soit 77% du projet, le reste de l'investissement étant couvert par la Polynésie française (312 732 697 francs CFP, soit 2,62 millions d'euros).

Dans le cadre du 9^{ème} FED, la Banque européenne d'investissement accorde par ailleurs 5 millions d'euros de prêts à la Polynésie française, pour le financement de projets en matière d'énergies renouvelables et d'assainissement des eaux usées.

Les communes polynésiennes bénéficient donc largement des concours du FED, dont les objectifs visent directement des questions relevant de leurs compétences.

Pour la période 2008-2013, les PTOM bénéficient de 286 millions d'euros au titre du 10ème FED. La Polynésie française bénéficiera d'une allocation territoriale de 19,79 millions d'euros au titre de ce fonds.

¹ La liste des vingt PTOM figurant à l'annexe II du traité comporte l'ensemble des collectivités d'outre-mer françaises : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises. Les autres PTOM relèvent du Royaume-Uni (11), des Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises dont fait partie Sint Maarten) et du Danemark (le Groenland).

● **Le traitement des eaux usées**

L'assainissement des eaux usées et la gestion des déchets constituent des enjeux cruciaux pour la Polynésie française, dont l'économie repose essentiellement sur une activité touristique haut de gamme. Souvent laissé à l'initiative des particuliers, le traitement des eaux usées est en général déficient, ce qui entraîne la pollution des lagons et la détérioration de la qualité des eaux de baignade.

Aussi vos rapporteurs ont-ils évoqué avec tous les élus municipaux rencontrés la question de la préservation de l'environnement, qui suppose une action exemplaire des communes en matière de traitement des eaux usées et des déchets.

Actuellement, les eaux usées des zones urbaines sont encore rejetées directement dans la nature, qu'elles soient ou non passées par une station d'épuration. La collecte, et l'assainissement des eaux usées apparaissent comme une priorité en matière d'environnement.

A cet égard, **les situations sont très contrastées**. Si Bora Bora, dont l'extraordinaire développement est fondé sur une hôtellerie très haut de gamme, a atteint un niveau d'équipement exemplaire, les autres communes disposent d'installations qui ne fonctionnent pas, ou ne possèdent encore aucun dispositif de traitement des eaux usées.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora, et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a indiqué à vos rapporteurs qu'à Tahiti, chaque maison et chaque immeuble disposait, dans le meilleur des cas, de son propre système de traitement (fosses ou stations). Il est en outre courant que les eaux usées soient rejetées dans la nappe phréatique ou dans le lagon.

Vos rapporteurs ont ainsi visité l'usine de dessalement d'eau de mer de Bora Bora, qui recourt à l'osmose inverse, et l'une des deux stations d'épuration de cette île, qui est dotée d'un réseau de tout à l'égout. Le coût des installations d'assainissement collectif de cette commune a atteint 2,4 milliards de francs CFP, soit 20,1 millions d'euros, financés à 85 % par l'Union européenne et à 15 % par la collectivité.

Vos rapporteurs ont par ailleurs visité, à Moorea-Maiao, la station d'épuration de Nuuroa, inaugurée en mars 2004 et inutilisée depuis. D'une capacité de traitement de 1800m³/jour, extensible jusqu'à 3600m³/jour, cette station être raccordée à de gros usagers comme les hôtels et les lotissements. L'investissement de 920 millions de francs CFP (7,7 millions d'euros) a été financé à 92 % par le pays et à 8 % par l'Etat. Deux sociétés sont intervenues pour la construction de cette unité.

Les élus municipaux ont expliqué que ce réseau d'assainissement collectif des eaux usées devait favoriser la protection de l'ensemble du lagon. Toutefois, depuis janvier 2005, les négociations entre le pays et la commune pour déterminer l'autorité qui devra supporter le coût de fonctionnement des installations ont été infructueuses, si bien que la station demeurerait, en mai 2008, à l'abandon.

C. DÉLÉGUER DES COMPÉTENCES AUX COMMUNES ET RENFORCER LEURS MOYENS

1. Doter les communes d'une véritable fiscalité

Le nouveau statut d'autonomie de 2004 (art. 53 de la loi organique) permet à la Polynésie française d'instituer des impôts ou taxes spécifiques aux communes, y compris sur les services rendus. Le taux de ces impôts et taxes ainsi que les modalités de leur perception sont décidés par délibération du conseil municipal dans le respect de la réglementation instituée par la Polynésie française. Cette disposition caractérise néanmoins le manque flagrant d'autonomie fiscale des communes polynésiennes.

Aussi l'ordonnance du 5 octobre 2007 permet-elle aux communes de la Polynésie française, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 53 de la loi organique du 27 février 2004, de percevoir le produit des redevances pour l'enlèvement des ordures ménagères et des redevances d'occupation du domaine public. Elle leur permet, en outre, de mettre en oeuvre un stationnement payant à durée limitée sur la voirie communale.

Toutefois, les communes ne disposent que d'une très faible marge de décision en matière de recettes, si bien qu'elles ne disposent pas de ressources propres suffisantes pour exercer au mieux les compétences qui leur sont attribuées par la loi.

Dans une analyse de la structure des ressources communales réalisée en 2006 sur les vingt communes polynésiennes comptant plus de 3.000 habitants, M. Jacques Basset, président de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française identifie trois grandes catégories de recettes¹ :

- les recettes de transfert, versées par la Polynésie française et par l'État, qui représentent deux tiers du total des ressources des communes (FIP, dotations, subventions) ;

- les produits fiscaux, qui ne représentent qu'un quart des recettes réelles de fonctionnement et qui correspondent essentiellement aux centimes additionnels que les communes ont la possibilité de percevoir ;

- les produits de l'exploitation et du domaine, qui représentent 10 % du total des ressources et sont constitués par les sommes versées par les usagers des services publics communaux.

La faiblesse de leurs ressources propres place les communes polynésiennes dans une situation contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, selon M. Jacques Basset, « *tant qu'elles n'auront pas de ressources propres suffisantes, qu'elles pourront augmenter ou diminuer en fonction de la politique qu'elles décideront de mettre en oeuvre, les communes ne seront pas vraiment sorties de la tutelle* ».

¹ Analyse issue du discours prononcé par M. Jacques Basset le 11 mai 2006 lors du congrès des communes de Polynésie française, à Raiatea.

Vos rapporteurs ont observé des situations contrastées au sein des nombreuses communes visitées. En effet, dans les communes où le tourisme est particulièrement développé, 70 % des recettes communales sont constituées par des ressources de transfert. Mais ce pourcentage peut atteindre 90 % dans les communes des Iles australes, des Marquises et des Tuamotu Gambier.

Ainsi, M. Gaston Tong Sang, maire de Bora Bora (Iles sous le Vent), a estimé que les recettes de transfert représentaient 70 % des ressources de sa commune, les ressources propres s'élevant donc à 30 % du budget communal, soit un niveau équivalent à celui de Papeete. M. Oscar Temaru, maire de Faa'a (île de Tahiti), a indiqué que la part des ressources propres dans le budget de sa commune atteignait 25 %.

En revanche, les élus de Rangiroa (Tuamotu) ont indiqué à vos rapporteurs que les ressources propres ne représentaient que 15 % du budget de la commune. Les activités économiques du secteur privé étant essentiellement concentrées dans certaines communes des Iles du Vent et des Iles sous le Vent, certaines municipalités de la presqu'île de Tahiti disposent également de ressources propres très faibles. Ainsi, Mme Béatrix Lucas, maire de Tairapu-Est, a indiqué que la part des ressources propres dans le budget de sa commune n'atteignait pas 10 %, soit une part plus faible qu'à Tubuai, dans les Australes, où cette part s'élève à 14 %.

Parmi les communes de plus de 3.000 habitants, le produit fiscal variait en 2006 de 3 % (commune de Tumaraa) à 47 % (commune de Papeete) des recettes de fonctionnement. Sur 20 communes de plus de 3.000 habitants, M. Jacques Basset, président de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, n'en recense que 4 disposant de ressources fiscales supérieures à 25 % de leurs recettes de fonctionnement.

Toutefois, **le développement des ressources propres des communes polynésiennes apparaît difficile en raison de la quasi-absence de bases d'imposition dans nombre d'entre elles.** A l'exception des communes accueillant des activités industrielles, commerciales ou touristiques importantes, la mise en place d'une fiscalité propre n'aurait guère d'objet.

Aussi M. Michel Buillard, député-maire de Papeete, considère-t-il qu'une nouvelle répartition des ressources fiscales du pays est préférable à la création de nouvelles taxes.

M. Bruno Sandras, député-maire de Papara (Iles du Vent), a en revanche considéré que le pouvoir fiscal devait être en partie transféré aux communes. Il a ainsi expliqué que les fermes perlières pourraient être assujetties à une taxe en raison de l'utilisation du domaine maritime public communal

2. Vers l'amélioration des conditions d'attribution des aides de la collectivité aux communes ?

L'article 17 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a notamment modifié les conditions dans lesquelles la Polynésie octroie des aides aux communes. L'article 157-2 nouveau de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, prévoit une nouvelle procédure d'attribution des aides.

● **Avant l'introduction de la nouvelle procédure de l'article 157-2 de la loi organique**, l'assemblée de la Polynésie française votait une enveloppe globale de crédits de paiement destinés aux communes par secteur d'intervention (chapitre 903 « partenariat avec les collectivités »).

Les aides financières octroyées individuellement aux communes faisaient ensuite l'objet d'un arrêté pris en conseil des ministres.

En 2007, les communes ont reçu, toutes subventions d'investissement confondues, une aide financière de 38 millions d'euros, soit environ 30% de la participation de la Polynésie française au FIP.

Ces subventions ont concerné les domaines suivants :

- construction de bâtiments (bâtiment scolaire, salle de sport, atelier) ;
- électrification ou extension du réseau électrique ;
- réfection des routes ;
- acquisition de matériel (excavateur, citerne, tracto-pelle, véhicules, bateaux de liaison, broyeur de végétaux, bus de transport etc).

Ces subventions ont représenté entre 50 et 90 % des investissements réalisés.

Il convient de noter que la Polynésie française est aussi intervenue directement (sans octroi de subvention) pour le compte des communes dans de nombreux secteurs, notamment pour les équipements structurants.

● **La mise en oeuvre de la procédure consultative de l'article 157-2 de la loi organique**

Par délibération n°2008-30 /APF du 24 juin 2008, l'assemblée de la Polynésie française a modifié le règlement intérieur de l'assemblée afin d'y intégrer les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission de contrôle budgétaire et financier.

La commission a été mise en place par arrêté n°89 /2008/APF du 31 juillet 2008 et a organisé cinq réunions depuis sa création.

L'assemblée de la Polynésie française n'a pas encore fixé les conditions et les critères d'attribution des aides financières aux personnes morales.

• La question des marchés publics

L'article 49 du statut organique de 2004 dispose que **la Polynésie française fixe les règles applicables à la commande publique des communes**, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

L'article 15 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a réécrit l'article 49 du statut afin de préciser que la collectivité fixe ces règles « *dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics* ».

M. Jacques Witkowski, alors secrétaire général du haut commissariat, indiquant à vos rapporteurs que la collectivité avait souhaité porter de 45.000 à 230.000 euros le seuil à partir duquel les obligations de publicité et de mise en concurrence doivent s'appliquer aux marchés publics des communes, a précisé que le haut commissaire s'était opposé à cette modification.

Mme Marie-Christine Lubrano, magistrat au tribunal administratif de Papeete, a souligné les risques que présenterait la fixation par la collectivité de seuils très élevés pour l'application des procédures de mise en concurrence, au moment où les communes vont devoir procéder à des équipements importants pour assumer leurs compétences.

La question foncière en Polynésie française

La situation de la Polynésie française au regard du droit foncier comporte de nombreux obstacles au développement économique et à la mise en place d'une fiscalité locale :

- défaut de cadastrage, le cadastre de Tahiti n'étant pas achevé ;
- absence de partage des terrains indivis, résultant de successions non réglées sur plusieurs générations ;
- nombreux litiges et actions d'expulsion à l'encontre des occupants sans droit ni titre, qui tentent d'acquérir la propriété par usucapion (occupation trentenaire).

Ainsi, Mme Tamatoa Bambridge et M. Philippe Neuffer relèvent que « *La question foncière est aujourd'hui au coeur du débat de la société multiculturelle de Polynésie française. Le code civil s'applique officiellement dans toute la Polynésie française depuis 1945 puisqu'il n'y a plus, comme en Nouvelle-Calédonie, de distinction entre les citoyens français régis par le code napoléonien et les sujets français (statut civil particulier) régis par un code spécial. Toutefois, sur le plan foncier, l'application du code civil depuis le XIXe siècle, loin d'aboutir à une incorporation des normes traditionnelles a, au contraire, participé à la constitution d'un pluralisme culturel et juridique important.* »¹

¹ Tamatoa Bambridge, Philippe Neuffer, *Pluralisme culturel et juridique en Polynésie française : la question foncière*, revue HERMES, n° 32-33, 2002, p. 307.

En outre, dans certaines communes, comme Nuku Hiva (Marquises) la collectivité détient 70 % des terrains. Les élus ont expliqué à vos rapporteurs que dans le cadre du statut de 1984, l'État rétrocéda l'ensemble de son domaine au territoire, qui devait ensuite en céder 50 % aux communes afin de constituer leur domaine public. Mais le territoire ne procéda jamais à ce transfert de propriété, la disposition relative à la cession de 50 % du domaine du territoire aux communes ayant même été supprimé dans le statut de 1996.

M. Serge Samuel, procureur général près la cour d'appel de Papeete, a indiqué à vos rapporteurs que les procédures judiciaires en matière foncière pouvaient s'étendre sur 5 à 6 ans. Soulignant que l'augmentation du prix des terrains dans certaines îles favorisait l'émergence de revendications de propriété, il a précisé que la construction d'un dispensaire était suspendue à Bora Bora, le terrain communal étant revendiqué par d'anciennes familles royales.

M. Olivier Aimot, premier président de la cour d'appel de Papeete a expliqué qu'en Polynésie française, le lien coutumier avec la terre avait été supprimé en raison d'une application précoce du code civil, ce qui nourrissait aujourd'hui des contestations, alors qu'à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie les règles antérieures avaient été adaptées.

Il a rappelé que l'article 17 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française instituait à Papeete un **tribunal foncier** compétent pour les litiges relatifs aux actions réelles immobilières et aux actions relatives à l'indivision ou au partage portant sur des droits réels immobiliers. **L'organisation et le fonctionnement de ce tribunal devaient être définis par une ordonnance qui n'a jamais été publiée.**

M. Olivier Aimot a précisé que les affaires foncières représentaient actuellement la moitié du contentieux général du tribunal de première instance, avec un stock de 600 dossiers et 180 nouvelles affaires par an, et 25 % des affaires devant la cour d'appel.

Expliquant que le tribunal de première instance rendait 130 à 140 décisions en matière foncière par an, il a souligné que la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer avait créé une **commission de conciliation obligatoire en matière foncière**. Lorsque le tribunal de première instance est saisi directement, il renvoie l'affaire à la commission. Si, dans un délai de six mois à compter de sa saisine, la commission n'a pu recueillir l'accord des parties, celles-ci peuvent saisir le tribunal ou reprendre l'instance. Le tribunal de première instance est informé de l'ouverture ou du succès, même partiel, d'une procédure de conciliation.

3. Corriger les disparités entre les communes

Il apparaît indispensable de corriger les disparités de ressources entre les communes, dont les plus isolées cumulent les difficultés : population peu nombreuse et marquée par un exode vers Tahiti, absence d'activités économiques du secteur privé, difficultés pour assumer les compétences telles que l'adduction en eau potable, l'assainissement, le traitement des déchets.

Le Fonds intercommunal de péréquation (FIP), qui représente environ 40 % des ressources de fonctionnement des communes, semble constituer un instrument adapté pour réaliser cette correction. Cependant, ses critères de

répartition actuels, fondés sur la population des communes et leurs charges respectives, ne permettent pas de compenser les inégalités.

De nombreux maires rencontrés par vos rapporteurs ont souhaité que le taux de participation de la Polynésie française au FIP soit porté à 20 % du produit des impôts perçus par la collectivité.

Selon les indications fournies à vos rapporteurs par le secrétariat d'État à l'outre-mer, le Gouvernement envisage, dans le cadre de la réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE), de créer une dotation spécifique pour les communes.

En effet, lors d'un déplacement en Polynésie française en juillet 2008, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Yves Jégo, a annoncé **le dépôt avant la fin du premier semestre 2009 d'un projet de loi organique donnant des moyens nouveaux et sûrs aux 48 communes de Polynésie**¹. Il a précisé qu'il s'agissait notamment de transférer aux communes une partie de DGDE mise en place après l'arrêt des essais nucléaires français en 1996, qui représente aujourd'hui 18 milliards de francs Pacifique.

Devant les maires ou leurs représentants réunis au haut commissariat de la République par M. Jégo, M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, a précisé qu'il s'agirait de 17 % de ces 18 milliards de francs Pacifique, soit environ 3 milliards de francs Pacifique (soit 25,1 millions d'euros).

Parallèlement, M. Gaston Tong Sang a proposé que la totalité des taxes foncières, soit près de 2 milliards de francs CFP (16,7 millions d'euros) soit reversée aux communes.

M. Yves Jégo a déclaré qu'il s'agissait de faire en sorte qu'à l'avenir « les communes sachent sur quoi elles peuvent compter à coup sûr », sans dépendre comme par le passé du bon vouloir du gouvernement de Papeete.

En outre, une réflexion sur l'évolution du fonds intercommunal de péréquation est en cours.

Vos rapporteurs soulignent que ce renforcement des moyens alloués aux communes doit en premier lieu corriger les fortes disparités de ressources qui les affectent aujourd'hui.

¹ Voir la dépêche AFP du mardi 22 juillet 2008, Polynésie : projet de loi organique pour donner plus de moyens aux communes.

D. DÉVELOPPER L'INTERCOMMUNALITE ET MUTUALISER LES MOYENS

1. L'intercommunalité, recours indispensable des communes polynésiennes

Au sein du statut de 1996, seul l'article 96 abordait le problème de l'intercommunalité de façon indirecte puisque cet article traite des concours de l'État. Désormais 7 articles du statut abordent la question de l'intercommunalité au sein de la loi organique et de la loi simple.

A cet égard, l'ordonnance du 5 octobre 2007 crée un titre IV au sein de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales pour étendre à la Polynésie française les dispositions communes aux différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle étend surtout les dispositions concernant les syndicats de communes, **les communautés de communes et les communautés d'agglomération**, alors que ces deux dernières catégories n'existaient pas encore en Polynésie française.

Le rapport de présentation de l'ordonnance au Président de la République explique ainsi que « *la création de communautés de communes et de communautés d'agglomération devra permettre à terme l'émergence d'une culture de l'intercommunalité qui dépasse le cadre existant des syndicats intercommunaux. La création d'établissements publics de coopération intercommunale doit, en particulier, permettre aux communes qui le souhaiteront d'optimiser la gestion en commun de certaines compétences dont le coût est élevé, comme le traitement des déchets, l'assainissement ou les transports* ».

L'Etat devrait contribuer à cette évolution au moyen d'une **dotations d'intercommunalité** prélevée sur la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement, comme en métropole. L'institution d'une quote-part pour les établissements de coopération intercommunale de la Polynésie française leur permettra de bénéficier d'un niveau de dotation équivalent à celui des EPCI de métropole.

L'intercommunalité représente souvent le seul moyen pour des communes dont la population et les moyens sont restreints d'assumer l'intégralité de leurs compétences. Elle est en particulier la seule réponse aux exigences de plus en plus fortes des citoyens, ainsi que le seul moyen de respecter les normes de sécurité en évolution constante (en matière d'environnement notamment). Elle donne également la possibilité d'assurer des économies permettant de dégager des marges d'investissement. Elle constitue un outil indispensable dans le cadre de la politique de la ville.

Lors d'une réunion avec les représentants du Syndicat pour la promotion des communes et des établissements publics de coopérations intercommunales, vos rapporteurs ont observé que le recours à l'intercommunalité tendait à se développer.

La Polynésie française compte aujourd'hui 11 syndicats de communes, dont le SIVOM des Tuamotu-Gambier, le SIVOM des îles Australes, le Syndicat pour la promotion des Communes de Polynésie française (SPCPF), le Syndicat central de l'hydraulique, le Syndicat pour l'électrification des Communes du Sud de Tahiti (SECOSUD) et le Syndicat mixte du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete.

Le syndicat pour la promotion des communes

Créé en 1980, le syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), est un syndicat intercommunal qui regroupe 45 des 48 communes de la collectivité.

Doté d'un budget annuel de 2,8 millions d'euros, il a pour compétences obligatoires :

- la promotion de l'institution communale en Polynésie française et hors de la Polynésie française;

- **la formation et l'information des personnels communaux** et des élus municipaux ;

- l'information et la documentation sur tous les sujets relatifs au champ communal.

Il exerce en outre des compétences optionnelles de soutien pour :

- l'adduction d'eau potable : études préalables, conseil et assistance pour la gestion, conduite de la maîtrise d'oeuvre des travaux ;

- l'informatique communale : conseil en matière d'élaboration, de maintenance et d'assistance à l'utilisation de banques de données et de logiciels informatiques ;

- la restauration scolaire du premier degré : études et conseil pour une gestion réglementée.

Présidé par M. Teriitepaiatua Maihi, maire délégué de Teavaro (Moorea), le SPCPF comporte un comité syndical constitué de 90 délégués élus par leur conseil municipal (2 délégués par commune adhérente), un bureau syndical composé de 14 élus émanant du comité syndical et représentant les 5 subdivisions et une équipe technique de 27 personnes.

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du SPCPF, a indiqué que ce syndicat envisageait la **mutualisation de nouveaux moyens, en particulier en matière juridique**, afin de renforcer son activité de conseil aux communes qui n'ont pas les moyens de recruter des juristes.

• Le syndicat mixte du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete

M. Roméo Le Gayic, conseiller municipal de Papeete, président du syndicat mixte pour la gestion du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de l'agglomération de Papeete, a expliqué à vos rapporteurs que ce syndicat

mixte regroupait neuf communes, sur des projets visant en priorité le soutien scolaire, la santé, l'insertion et le logement.

Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de l'agglomération de Papeete pour les années 2007 à 2009 a été signé avec l'Etat le 30 janvier 2007. Il comporte cinq priorités :

- l'accès à l'emploi et l'insertion par l'activité économique ;
- l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ;
- la réussite éducative ;
- la prévention de la délinquance ;
- l'amélioration de la santé.

L'Etat s'engage à verser chaque année un montant minimal de 1,8 million d'euros en provenance du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et de 1,06 million d'euros en provenance du ministère en charge de la politique de la ville, auxquels se sont ajoutés, pour 2007, 407 676 euros de crédits pour la réussite éducative. En outre, la Polynésie française s'engage à participer à ce contrat à hauteur de 1,26 million d'euros.

Cette enveloppe annuelle de 3,27 millions d'euros, en augmentation par rapport au précédent contrat qui portait sur la période 2005-2006, a permis d'inclure deux nouvelles communes dans le périmètre de ce contrat de ville : Papara et Moorea.

Au 30 juin 2008, le taux d'exécution de ce CUCS était de 36 %, et le taux des mandatements par rapport aux engagements pris atteignait 45 %.

• **Le syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu-Gambier (SIVMTG)**

M. Raymond Voirin, maire de Fangatau, a indiqué à vos rapporteurs que le SIVMTG, créé en 1974 sous la forme d'un secrétariat de mairie intercommunal, regroupait aujourd'hui 17 communes des Tuamotu-Gambier, soit 46 communes associées. Ce syndicat apporte aux maires un soutien technique et administratif, en assurant notamment le lien entre les communes membres et Papeete.

2. Les perspectives de développement de l'intercommunalité pour la gestion des services de proximité

L'ordonnance du 5 octobre 2007 étend à la Polynésie française les dispositions relatives à la création, aux organes et au fonctionnement des **communautés de communes et des communautés d'agglomération**.

Les dispositions financières sont également rendues applicables, ce qui permettra à ces EPCI de bénéficier de la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée, au même titre que celle perçue par les EPCI à fiscalité propre de métropole.

En outre, **pour tenir compte des contraintes géographiques, la DGF bonifiée des communautés de communes dont les communes sont dispersées sur plusieurs îles est doublée.**

Par ailleurs, des dispositions spécifiques aux compétences des communautés de communes de la Polynésie sont créées, afin de prendre en compte leurs particularités géographiques. Ainsi, **ces communautés pourront exercer, à titre de compétences optionnelles, des attributions en matière de traitement des déchets, d'assainissement et d'eau, de transports inter-îles ou encore d'assistance à maîtrise d'ouvrage.**

M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, maire de Bora Bora et alors président du Syndicat pour la promotion des communes, a souligné que **pour l'exercice de certaines compétences telles que l'adduction d'eau potable, le recours à un établissement public intercommunal regroupant toutes les communes devait être envisagé.**

Rappelant que le coût de l'accès à l'eau potable en Polynésie était en général inversement proportionnel aux moyens des communes, les communes peuplées des Iles du Vent disposant de ressources abondantes alors que les Tuamotu, peu peuplées, doivent recueillir l'eau de pluie, il a estimé qu'une telle structure pourrait assurer une système de péréquation.

L'intercommunalité globale pour la gestion de l'eau permettrait de réduire les coûts d'investissement et se fixerait pour objectif de distribuer l'eau au même prix pour tous les habitants de la Polynésie française. Il a souligné que les carburants étaient déjà vendus au même prix sur l'ensemble du territoire.

M. Gaston Tong Sang a relevé que ce type d'établissement intercommunal regroupant les 48 communes constituerait en outre un contre-pouvoir face à la collectivité d'outre-mer et renforcerait la position des communes. Un équilibre devrait donc être trouvé entre le pays et l'intercommunalité afin de réduire les coûts d'investissement et d'apporter au plus grand nombre de meilleures conditions d'accès aux services de base.

Le recours à l'intercommunalité apparaît également indispensable pour la gestion des déchets.

M. Gaston Tong Sang a jugé que la Polynésie française devait mettre en œuvre une décentralisation articulant les compétences respectives de la collectivité et des communes.

Vos rapporteurs considèrent que le développement de l'intercommunalité doit être conduit en concertation avec la collectivité, afin d'assurer le financement partagé des compétences exercées.

3. L'intercommunalité et les archipels : pour une communauté de communes des Marquises

Les maires des Iles Marquises ont indiqué à vos rapporteurs qu'ils souhaitaient s'organiser afin de contrebalancer la tutelle financière de la collectivité. Jugeant excessif le délai d'obtention des autorisations d'urbanisme auprès des services de Papeete, situés à 1.400 km, ils ont exprimé la volonté d'exercer cette compétence en commun, en mutualisant les services nécessaires.

Ils envisagent également d'exercer en commun les compétences relatives au transport inter-îles, les communes assurant déjà avec leurs faibles moyens les transports scolaires qui devraient être assumés par la collectivité.

Au cours d'échanges très fructueux, vos rapporteurs ont expliqué aux élus des Marquises que le recours à une communauté de communes regroupant toutes les communes de l'archipel leur permettrait d'assumer ensemble une série de compétences, de façon beaucoup plus pertinente qu'un conseil d'archipel.

● La tentative inaboutie de créer des conseils d'archipel

L'affirmation du mouvement des Iliens au sein de l'assemblée de la Polynésie française conduit à s'interroger sur les modalités de représentation des archipels au sein des institutions de la Polynésie française.

En effet, l'article 10 de la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française prévoyait la création de conseils d'archipel, dotés d'un rôle consultatif. Ces dispositions constituaient l'article 89 bis du statut de 1984 :

« Art. 89 bis. - Il est institué dans les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Australes, les îles Tuamotu et Gambier et les îles Marquises, un conseil d'archipel composé des membres de l'assemblée territoriale et des maires élus de ces îles. Le président de chaque conseil est élu en son sein chaque année.

*« Ces conseils sont **obligatoirement consultés par le président du gouvernement du territoire** sur les plans de développement et sur les contrats de plan, les mesures générales prises pour leur application ainsi que sur les dessertes maritimes et aériennes les concernant.*

« Dans les matières économiques, sociales ou culturelles intéressant l'archipel, notamment la carte scolaire, l'emploi et la formation professionnelle, le développement des langues et des cultures locales, les conseils d'archipel émettent des avis, soit de leur propre initiative, soit sur demande du président du gouvernement du territoire, du président de l'assemblée territoriale ou du haut commissaire.

« Le président du gouvernement du territoire peut les consulter sur l'attribution individuelle d'aides aux entreprises locales.

« Le président du gouvernement du territoire ou son représentant, le haut commissaire ou son représentant assistent de droit aux séances des conseils d'archipel. Ils y sont chacun entendus à leur demande.

« L'assemblée territoriale précise par délibération l'organisation et le fonctionnement de ces conseils. »

Les conseils d'archipel n'ont finalement pas été créés, l'assemblée territoriale n'ayant pas adopté de délibération relative à leur organisation et à leur fonctionnement.

Le projet de loi organique portant statut d'autonomie de 1996, tirant les leçons de cet échec, prévoyait, d'une part, l'abrogation de l'article 89 bis du statut de 1984 et, d'autre part, l'intégration au sein du Conseil économique, social et culturel, de représentants des activités exercées dans les archipels autres que celui des Iles du Vent (cinquième collège).

Le CESC, *« considérant que cette nouvelle formation composée d'élus communaux risquait de dénaturer l'institution en introduisant un élément de politisation »*¹ à donné un avis défavorable à cette proposition, qui fut supprimée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le Sénat ayant maintenu cette suppression, l'article 89 bis créé en 1990 fut abrogé par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, sans être remplacé par un autre dispositif destiné à assurer une représentation spécifique aux archipels dans le système institutionnel polynésien.

• La communauté de communes : une structure adaptée à la situation des Iles Marquises

La création d'une communauté de communes permettrait aux communes des Marquises d'élaborer un schéma de cohérence territoriale et un schéma directeur de développement des activités économiques. Cet EPCI pourrait également mieux assurer la protection de l'environnement, organiser le traitement des déchets ou élaborer un schéma de transport inter-îles.

Les maires de Nuku Hiva, Ua huka et Ua Pou, et Mme Deborah Kimitete, conseillère municipale de Nuku Hiva ont en outre évoqué la constitution d'un dossier visant à **obtenir l'inscription de l'archipel au Patrimoine mondial de l'Unesco**. Ils ont souligné que leur demande devrait prendre en considération le patrimoine naturel et la richesse culturelle des Marquises.

Vos rapporteurs estiment que cette initiative doit être encouragée et que la création d'une communauté des Marquises permettrait sans doute de rassembler les énergies nécessaires au succès d'un tel projet.

¹ Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, par M. Lucien Lanier, n° 214, 1995-1996, p. 75.



Aussi vos rapporteurs encouragent-ils les maires des six îles concernées à utiliser la nouvelle possibilité offerte par l'ordonnance du 5 octobre 2007, qui a étendu à la Polynésie française la création des communautés de communes. Ils soulignent que la création d'un conseil d'archipel nécessiterait en revanche l'adoption d'un nouveau texte législatif et ne comporterait pour les communes aucune assurance de pouvoir exercer en commun les compétences choisies.

Toutefois, les dispositions du code général des collectivités territoriales portant extension et adaptation à la Polynésie française du droit applicable aux communautés de communes, en application de l'ordonnance du 5 octobre 2007, requièrent une analyse approfondie.

En effet, aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales applicable à la Polynésie française, la communauté de communes exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres,

pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des **compétences relevant de l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique** intéressant l'ensemble de la communauté.

Elle doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des groupes suivants :

- protection et mise en valeur de **l'environnement**, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie et traitement des déchets ;
- politique du **logement** et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la **voirie** ;
- construction, entretien et fonctionnement d'**équipements culturels** et sportifs et d'**équipements de l'enseignement** préélémentaire et élémentaire ;
- **action sociale** d'intérêt communautaire ; lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale;
- tout ou partie de **l'assainissement**.
- tout ou partie du service d'**eau potable** ;
- le **transport entre les îles** et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, si les communes membres sont dispersées sur plusieurs îles.

Cependant, **les communautés de communes de Polynésie française doivent exercer leurs attributions** :

- sous réserve des compétences de la collectivité ;
- dans le respect des dispositions du II de l'article 43 de la loi organique du 27 février 2004, qui dispose que les communes peuvent, certes, intervenir en matière d'aides et interventions économiques, d'aide sociale, d'urbanisme, de culture et de patrimoine local, mais **dans les conditions définies par les actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et la réglementation édictée par la Polynésie française**, et sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Par conséquent, une « loi du pays » semble nécessaire pour permettre aux communautés de communes créées en Polynésie française d'exercer leurs compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Ce constat illustre à quel point l'action des communes est aujourd'hui enserrée par le statut organique de 2004 qui, tout en accordant aux communes une place inédite, subordonne leur émancipation à l'accord de la Polynésie française.

Vos rapporteurs estiment cependant que le présent rapport démontre la nécessité, pour la collectivité, de permettre aux communes d'assumer

pleinement leurs compétences et de les accompagner dans le développement de l'intercommunalité.

Ils considèrent que lors de la discussion du projet de loi organique visant à renforcer la place et les moyens des communes polynésiennes, **les dispositions du statut de 2004 devront être modifiées, afin de permettre aux communes d'accéder aisément à l'exercice de compétences plus étendues et de créer des EPCI autonomes.**

4. Les perspectives de désenclavement des Marquises

Les Iles Marquises connaissent des difficultés de transport inter-îles qui se sont accentuées avec la suppression de l'hélicoptère qui permettait jusqu'en 2007 des déplacements rapides au sein de l'archipel. Leur éloignement par rapport à Tahiti pose en outre la question de l'aménagement de nouvelles infrastructures qui leur permettrait d'échanger directement avec la zone occidentale du Pacifique (Hawaii).

Ainsi, M. Oscar Temaru, président de la l'assemblée de la Polynésie française, maire de Faa'a, a indiqué à vos rapporteurs que la construction aux Marquises d'un aéroport international et d'un port de pêche permettrait de développer cet archipel. Il a expliqué que des bateaux de pêche financés grâce à des mesures de défiscalisation étaient à l'arrêt dans le port de Papeete, les ressources halieutiques étant plus faibles dans les eaux environnantes, alors qu'elles sont plus importantes aux Marquises.

Il a jugé que la création d'un aéroport international aux Marquises donnerait à la Polynésie française une meilleure ouverture vers les Etats-Unis, l'archipel étant situé à 4.000 km de Hawaii.

Les maires de Hiva Oa, Tahuata et Fatu Hiva (Marquises sud) ont indiqué à vos rapporteurs que l'aménagement d'un port permettant d'accueillir les cargos et les paquebots assurerait un meilleur approvisionnement de l'archipel et garantirait la possibilité aux touristes de débarquer, alors qu'aujourd'hui une faible houle de 50 centimètres à 1 mètre les en empêche.

Ils ont expliqué que les cargos circulaient de Panama à Papeete sans pouvoir s'arrêter aux Marquises en l'absence de port adapté, si bien que les marchandises destinées aux Marquises devaient ensuite revenir de Papeete. Ils ont souligné qu'un port de plus grande taille permettrait aux habitants de faire l'économie du fret entre Papeete et les Marquises.

Ils ont en revanche considéré que si la construction d'un aéroport régional pouvait être envisagée, l'aéroport international, qui ne pourrait être construit qu'à Nuku Hiva, constituait surtout, à leurs yeux, un outil politique.

Les maires ont souligné que l'éloignement des Marquises et le manque d'infrastructures portuaires les rendaient dépendants à l'égard de Papeete et des entreprises gérant en monopole ou en oligopole l'approvisionnement en hydrocarbures et le fret.

*

* *

Après un périple de douze jours en Polynésie française, vos rapporteurs, dont ce n'était pas la première visite, ont pleinement mesuré l'étendue géographique et la richesse culturelle d'une collectivité dont la connaissance approfondie demanderait des années.

Chaque visite, chaque rencontre a apporté la confirmation de l'attachement des Polynésiens à la France. Vos rapporteurs ont par ailleurs ressenti l'engagement des élus locaux à développer les archipels et à assumer les lourdes compétences confiées par la réforme communale.

La Polynésie française vit depuis quelques années une **transition** où se conjuguent l'apprentissage d'une autonomie étendue, la jeunesse de la population, une recomposition politique mouvementée et la construction de nouveaux rapports avec l'État.

Vos rapporteurs considèrent que l'État doit justement jouer tout son rôle afin d'accompagner la Polynésie française dans cette transition.

Le succès de cette mutation suppose également une **plus grande transparence dans la vie politique polynésienne**, dont la loi organique du 7 décembre 2007 tend à favoriser les conditions. Vos rapporteurs accorderont en outre la plus grande attention aux textes et aux mesures qui pourraient renforcer véritablement, à l'avenir, la place des communes polynésiennes.

La collectivité et les maires doivent conjuguer leurs efforts pour réussir la réforme communale. Le statut de 2004 donne au pays des instruments pour conduire une réforme communale qu'il n'a malheureusement pas mis en œuvre. **Les communes sont trop longtemps restées les vassales de la collectivité**, maintenues en minorité et gratifiées, en fonction des accointances politiques, de subventions aussi arbitraires qu'incertaines.

La Polynésie française, qui détient la compétence en matière fiscale, doit **rénover sa fiscalité** en concertation avec les communes et déléguer à celles-ci, lorsqu'elles le souhaitent, des compétences de proximité, notamment en matière d'urbanisme ou de gestion du patrimoine local.

Il apparaît en outre indispensable de constituer le domaine public des communes, en retirant à la collectivité une part non utilisée de son domaine. Les communes doivent également avoir les moyens de créer des CCAS et de conduire une politique sociale de proximité.

Si les communes polynésiennes figurent parmi les plus belles de France, ce sont aussi celles qui rencontrent les plus grands obstacles pour assurer à leur population des services de base tels que la distribution d'eau potable, l'assainissement ou le traitement de déchets. Aussi la Polynésie française doit-elle les aider à organiser des établissements publics de

coopération intercommunale pour assumer, le plus rapidement possible, ces compétences.

Enfin, l'aspiration de la Polynésie française au développement doit la conduire à valoriser son patrimoine culturel et environnemental. La transition que vivent en ce moment les Polynésiens est en effet marquée par la confrontation entre un mode de vie issu de traditions aussi anciennes que précieuses, en harmonie avec l'environnement océanien, et les attraits de la société de consommation, prompt à négliger ce à quoi elle ne sait pas donner un prix.

En préservant, par des politiques innovantes, l'équilibre entre l'homme et son milieu, la Polynésie française se donnera les moyens d'un développement pérenne, s'appuyant sur le tourisme et sur l'exploitation raisonnée des ressources naturelles. Elle peut et doit, à l'égal d'autres collectivités ou départements d'outre-mer, être un modèle en la matière.

La mise en œuvre de la réforme communale et la nécessité de relancer les économies des archipels sont propices à une telle entreprise. Les communes polynésiennes doivent en effet, au cours des prochaines années, réaliser d'importants investissements pour assurer des services à leur population. Elles constituent l'échelon pertinent pour conduire une politique d'équipement respectueuse de l'environnement, recourant aux énergies renouvelables.

L'émancipation des communes est indispensable à l'avenir de la Polynésie française.

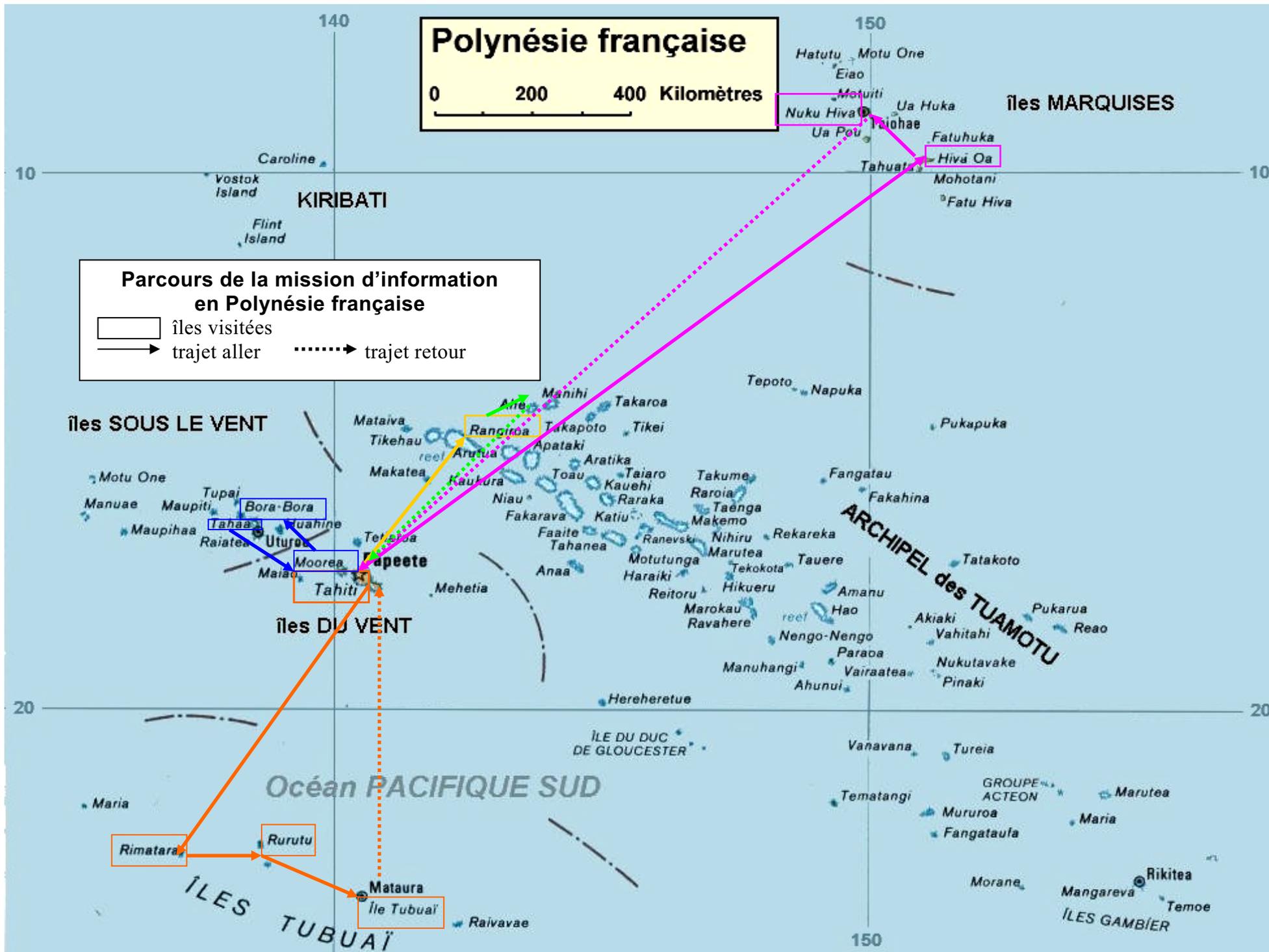
ANNEXES

Polynésie française

0 200 400 Kilomètres

Parcours de la mission d'information en Polynésie française

- ▭ îles visitées
- trajet aller
- ⋯→ trajet retour



ANNEXE 1

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE DU 20 AVRIL AU 2 MAI 2008

Dimanche 20 avril 2008

- 21 h 00 : Arrivée de M. Christian Cointat à Tahiti (en provenance d'Auckland)
- 23 h 00 : Arrivée de M. Bernard Frimat et de M. Frédéric Pacoud à Tahiti
Accueil par Mme June Vivish, chef du bureau du cabinet du haut commissaire de la République

Lundi 21 avril 2008

- 08 h 30 : Entretien avec M. Jean-Pierre Meullenet, vice-recteur
- 09 h 30 : Entretien avec Mme Louise Peltzer, présidente de l'université de la Polynésie française (présidence de l'UPF)
- 10 h 30 : Entretien M. Gaston Flosse, sénateur, au siège du Tahoeraa Huiraaatira
- 11 h 30 : Entretien avec M. Oscar Temaru, président de l'Assemblée de Polynésie française
- 14 h 00 : Entretien avec la Radio-télévision belge (RTBF)
- 14 h 30 : Rencontre avec les syndicats intercommunaux :
Syndicat pour la promotion des communes
Syndicat intercommunal à vocation multiple des Tuamotu et Gambier
Syndicat intercommunal à vocation multiple des Australes
Syndicat mixte en charge du contrat urbain et de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete
(résidence du haut commissaire - salle des archipels)
- 15 h 30 : Rencontre avec les organisations syndicales représentatives
CSTP/FO
CSIP
O OE TO OE RIMA
OTAHI
A TIA I MUA
(résidence du haut commissaire - salle des archipels)
- 16 h 30 : Point de presse

- 16 h 45 : Entretien avec Mme Anne Boquet, haut commissaire de la République (résidence du haut commissaire)
- 17 h 30 : Entretien avec M. Gaston Tong Sang, Président de la Polynésie française (présidence de la Polynésie française)

Nuit à Tahiti

Mardi 22 avril 2008

- 08 h 00 : Rencontre avec les principaux syndicats patronaux
Conseil des entreprises de Polynésie française
Confédération générale des petites et moyennes entreprises
(résidence du haut commissaire - grande salle à manger)
- 09 h 00 : Visite de la commune de Faa'a – Accueil par M. Oscar Temaru, maire de Faa'a et les membres du conseil municipal
Visite de la mairie, du réservoir d'eau, de la décharge municipale
- 12 h 00 : Entretien avec le député M. Michel Buillard, maire de Papeete (mairie de Papeete)
- 13 h 00 : Déjeuner à l'invitation du haut commissaire (résidence de Papeete)
- 15 h 15 : Départ pour Rangiroa
Escale à Tikehau
- 16 h 45 : Arrivée à Rangiroa
Accueil par les élus de la commune associée de Avatoru

Nuit à Rangiroa, en pension de famille

Mercredi 23 avril 2008

Journée à Rangiroa et Manihi

- 08 h 00 : Départ pour le village de Tiputa
- 08 h 30 : Rencontre avec les élus à la mairie de Tiputa
Visite des équipements communaux (Tiputa) – mairie, école, décharge à ciel ouvert
- Retour à Avatoru : visite du collège, de la gendarmerie et de la décharge
- 13 h 00 : Déjeuner à l'invitation des élus municipaux de Rangiroa, à l'hôtel Kia Ora
- 14 h 30 : Point de presse
- 15 h 00 : Transfert à l'aéroport

- 15 h 50 : Départ pour Manihi
16 h 25 : Arrivée à Manihi
Accueil et réunion de travail avec Mme Maiarū Tehihira, maire et les adjoints
Visite du groupement d'observation dispersé avec M. Didier Meunier, directeur
19 h 00 : Dîner offert par le conseil municipal (mairie)

Nuit à Manihi

Jeudi 24 avril 2008

- 07 h 45 : Départ de l'hôtel en bateau pour se rendre au village de Manihi
08 h 00 : Accueil par les élus et la population sur le quai : chants et discours
08 h 45 : Visite du village, de l'école maternelle et primaire et de l'infirmerie
09 h 45 : Visite d'une ferme perlière
10 h 45 : Départ pour l'aéroport
11 h 25 : Départ pour Tahiti
Escale à Fakarava – Aperçu des investissements réalisés par la Polynésie française pour équiper la commune
13 h 50 : Arrivée à Tahiti
Transfert à l'hôtel
14 h 20 : Départ pour Papara
15 h 00 : Arrivée à Papara
Rencontre avec M. Bruno Sandras, député-maire et les adjoints
16 h 00 : Départ pour Tairapu Est
16 h 45 : Arrivée à la mairie de Tairapu Est (Taravao)
Réunion avec Mme Béatrix Lucas, maire et ses adjoints - visite d'une école maternelle
18 h 15 : Départ pour Papeete
19 h 00 : Entretien avec M. Richard Bailey, président directeur général du groupe Tahiti Beachcomber

Nuit à Tahiti

Vendredi 25 avril 2008

Journée dans les îles australes

- 06 h 00 : Départ de l'aéroport de Faa'a pour Tubuai
de 07 h 45
à 08 h 55 : Escale prolongée à Rimatara
Entretien avec les représentants de la gendarmerie
de 09 h 20
à 09 h 55 : Escale à Rurutu : visite d'une carrière
10 h 55 : Arrivée à Tubuai : accueil par le maire, M. Fernand Tahiaata et son conseil municipal
11 h 50 : Réunion avec le conseil municipal
Présentation de la commune de Tubuai, de la gestion des services publics (école, eau) et du projet de traitement des ordures ménagères
13 h 15 : Déjeuner avec les élus municipaux
14 h 45 : Visite du groupement du service militaire adapté (SMA)
15 h 30 : Visite du collège de Mataura – Tour de l'île
16 h 20 : Départ de Tubuai
de 17 h 00
à 17 h 30 : Escale à Rurutu
19 h 00 : Arrivée à Papeete
Transfert à l'hôtel
20 h 00 : Dîner à l'invitation de Mme Béatrice Vernaudeau, maire de Pirae, accompagnée de son directeur de cabinet et de ses adjoints

Nuit à Tahiti

Samedi 26 avril 2008

Journée à Moorea et Bora Bora

- 07 h 30 : Départ en Ferry pour Moorea Maiao
08 h 00 : Arrivée à Moorea – Accueil par le maire et les adjoints
Visite de la station d'épuration à Nuuroa
Visite de la station de filtration de l'eau
Visite de l'usine de jus de fruit de Moorea (Rotui)
Visite du Belvédère
12 h 00 : Déjeuner avec le conseil municipal au Moorea Pearl Resort
13 h 15 : Transfert à l'aéroport de Moorea

- 13 h 45 : Départ pour Bora Bora
- 15 h 00 : Arrivée à l'aéroport de Bora Bora
Accueil par M. Gaston Ton Sang, Président de la Polynésie française, maire de Bora Bora, accompagné de Mme Hélène Porthier, troisième adjoint, M. James Buchin, conseiller, M. Alphonse Yao, secrétaire général
- 15 h 45 : Transfert par le minibus de la commune vers la station de Povai, visite de l'usine d'ultrafiltration et des bassins avec les agents de la société polynésienne de l'eau et de l'assainissement (SPEA)
- 16 h 30 : Visite de l'usine de dessalement de Anau
- 17 h 45 : Transfert à l'hôtel

Nuit à Bora Bora

Dimanche 27 avril 2008

Journée à Bora Bora et Taha'a

- 09 h 30 : Visite des installations de climatisation utilisant les eaux profondes de l'hôtel Intercontinental Resort and Thalasso Spa
- 10 h 00 : Transfert à l'aéroport
- 10 h 30 : Départ pour Taha'a en hélicoptère
- 10 h 40 : Arrivée à Taha'a
Installation à l'hôtel
- 14 h 00 : Accueil au quai de Tapuamu par le conseil municipal et la population – chants et discours
- 14 h 45 : Visite du terrain Utuone (projet de centre d'enfouissement technique des déchets)
- 15 h 30 : Visite d'une vanilleraie chez M. Lo Sam Kieou Tihoni
- 16 h 00 : Visite de la place Maina Nui (nouvelle mairie)
- 16 h 30 : Arrivée quai de Tapuamu
Transfert à l'hôtel

Nuit à Taha'a

Lundi 28 avril 2008

Journée à Raiatea et Papeete

- 08 h 30 : Départ en navette de l'hôtel pour l'aéroport de Uturoa (île de Raiatea)
Accueil par la municipalité au quai de l'aéroport
Arrêts rapides à la caserne des pompiers et au marché municipal
Rencontre à la mairie avec les nouveaux élus (Mme Sylviane Terroatea maire et deux adjoints) et avec les représentants de chacun des deux partis d'opposition siégeant au conseil municipal
- 10 h 25 : Départ pour Tahiti
- 11 h 05 : Arrivée à Tahiti
- 11 h 15 : Entretien avec M. Jacques Basset, président de la chambre territoriale des comptes
- 12 h 00 : Déjeuner à l'invitation de M. Basset
- 13 h 30 : Entretien avec Mme Raymonde Raoulx, présidente du conseil économique, social et culturel
- 14 h 00 : Réunion avec les services du Haut Commissariat en charge des communes : M. Jacques Witowski, secrétaire général, M. Olivier Jacob, administrateur des îles du vent et des îles sous le vent, M. Michel Sallenave, administrateur des îles australes, M. Frédéric Beaufaÿs, administrateur des Tuamotu et Gambier, M. Mohan Azzi, directeur des affaires communales
- 15 h 30 : Réunion avec M. Jean Petit, trésorier payeur général, M. Laurent Fontaine, directeur de l'agence française de développement, M. Jean-Pierre Derancourt, directeur de l'institut d'émission d'outre-mer (résidence du haut commissaire - salle des archipels)
- 16 h 30 : Entretien avec les présidents de juridictions : M. Olivier Aimot, premier président de la cour d'appel de Papeete, M. Serge Samuel, procureur général près la cour d'appel de Papeete, M. Guy Ripoll, président du tribunal de première instance, M. Jean Bianconi, procureur de la République (résidence du haut commissaire - grande salle à manger)
- 17 h 50 : Entretien avec Mme Marie-Christine Lubrano, magistrat au tribunal administratif de Papeete (résidence du haut commissaire - grande salle à manger)

- 19 h 00 : Entretien de M. Christian Cointat avec M. Michel Paoletti, conseiller économique et social (présidence du Haut commissaire – Boudoir)
Entretien de M. Bernard Frimat avec M. Christian Vernaudon, président directeur général d’Air Tahiti (résidence du Haut commissaire – grande salle à manger)

Nuit à Tahiti

Mardi 29 avril 2008

- 09 h 40 : Départ pour Hiva Oa
13 h 15 : Arrivée à Hiva Oa – Accueil par M. Jean-François Richard, adjoint de l’administrateur des îles Marquises et par les maires des trois communes des Marquises Sud (Hiva Oa, Tahuata, Fatu Hiva)
Transfert à l’hôtel
14 h 00 : Visite du SMA
15 h 00 : Visite des tombes de Jacques Brel et Paul Gauguin
15 h 30 : Visite du centre culturel Paul Gauguin puis de l’Espace Jacques Brel
16 h 30 : Réunion avec les trois maires et les élus municipaux
18 h 30 : Visite du collège (internat)
19 h 30 : Dîner avec les maires et M. Richard, à l’invitation de la délégation, à l’hôtel Pearl Beach Resort

Nuit à Hiva Oa

Mercredi 30 avril 2008

- 08 h 00 : Départ pour Nuku Hiva
Escale à Ua Pou
09 h 20 : Arrivée à Nuku Hiva
Accueil par M. Antoine André, administrateur des îles Marquises
Transfert à Hatiheu par la piste côtière
12 h 00 : Déjeuner chez Mme Yvonne Katupa, maire délégué, avec M. Benoît Kautai, maire de Nuku Miva, Mme Yvonne Katupa et l’administrateur des Marquises (four marquisien)
14 h 30 : Visite des sites archéologiques de Mikokua et Kamukei
16 h 00 : Transfert à Taiohae
17 h 00 : Arrivée à l’hôtel

- 19 h 00 : Dîner à la résidence de l'administrateur en compagnie des élus des Marquises Nord (Nuku Hiva, Ua Huka, Ua Pou) et de l'administrateur territorial Teva

Nuit à Nuku Hiva

Jeudi 1^{er} mai

- 08 h 00 : Petit déjeuner de presse (Radio Marquises)
- 09 h 00 : Visite de la prison de Taiohae, du Fare artisanal et de la cathédrale de Nuku Hiva
- 10 h 30 : Départ pour l'aéroport de Terre Déserte
- 12 h 50 : Départ pour Tahiti
- 15 h 30 : Arrivée à Tahiti
Transfert à la résidence du haut commissaire
- 16 h 00 : Point presse (grande salle à manger)
- 16 h 40 : Entretien avec Mme Anne Boquet, haut commissaire
- 17 h 15 : Départ pour le centre pénitentiaire de Nuutania
- 17 h 30 : Visite du centre pénitentiaire
- 18 h 30 : Entretien avec les représentants de l'intersyndicale des fonctionnaires de l'Etat afin d'évoquer l'indexation des fonctionnaires (résidence du haut commissaire - grande salle à manger)
- 20 h 00 : Dîner à l'invitation de Mme Anne Boquet, haut commissaire, en présence de Mme Maiana Bambridge

Nuit à Tahiti

Vendredi 2 mai 2008

- 06 h 30 : Départ de M. Christian Cointat à destination de Nouméa
- 18 h 25 : Participation de M. Bernard Frimat au journal télévisé de Tahiti Nui TV

Samedi 3 mai 2008

- 01 h 45 : Départ de M. Bernard Frimat et de M. Frédéric Pacoud à destination de Paris

Dimanche 4 mai 2008

- 12 h 06 Arrivée à Paris-Roissy

ANNEXE 2

POPULATION DES SUBDIVISIONS ADMINISTRATIVES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

*(Extrait de l'annexe au décret n° 2007-1886 du 26 décembre 2007
authentifiant les résultats du recensement de la population
effectué en Polynésie française en 2007)*

SUBDIVISIONS administratives	NOMBRE de communes	SOMME des populations totales (avec doubles comptes)	SOMME des populations municipales
Îles du Vent	13	196 520	194 623
Îles Sous-le-Vent	7	33 949	33 184
Îles Marquises	6	9 281	8 632
Îles Australes	5	6 669	6 310
Îles Tuamotu-Gambier	17	18 317	16 847
Polynésie française	48	264 736	259 596

ANNEXE 3

POPULATION DES COMMUNES ET COMMUNES ASSOCIÉES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

(Extrait de l'annexe au décret n° 2007-1886 du 26 décembre 2007 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Polynésie française en 2007)

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION⁽¹⁾ municipale	POPULATION⁽¹⁾ comptée à part
11. Anaa 111. Anaa 112. Faaité	833	827 461 366	6
12. Arue	9 562	9 458	104
13. Arutua 131. Apataki 132. Arutua 133. Kaukura	1 841	1 759 492 725 542	82
14. Bora-Bora 141. Anau 142. Faanui 143. Nunue	8 992	8 927 1 728 2 272 4 927	65
15. Faaa	30 019	29 851	168
16. Fakarava 161. Fakarava 162. Kauehi 163. Niau	1 674	1 578 855 552 171	96
17. Fangatau 171. Fakahina 172. Fangatau	254	252 131 121	2

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007 ⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION ⁽¹⁾ municipale	POPULATION ⁽¹⁾ comptée à part
18. Fatu-Hiva	629	587	42
19. Gambier	1 641	1 337	304
20. Hao	1 601	1 342	259
201. Amanu		163	
202. Hao		1 121	
203. Hereheretue		58	
21. Hikueru	274	268	6
211. Hikueru		169	
212. Marokau		99	
22. Hitiaa O Te Ra	8 694	8 683	11
221. Hitiaa		1 662	
222. Mahaena		928	
223. Papenoo		3 520	
224. Tiarei		2 573	
23. Hiva-Oa	2 310	1 986	324
231. Atuona		1 635	
232. Puamau		351	
24. Huahine	6 070	5 999	71
241. Faie		388	
242. Fare		1 440	
243. Fiti		1 145	
244. Haapu		629	
245. Maeva		995	
246. Maroe		509	
247. Parea		501	
248. Tefarerii		392	

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007 ⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION ⁽¹⁾ municipale	POPULATION ⁽¹⁾ comptée à part
25. Mahina	14 553	14 369	184
26. Makemo	1 607	1 422	185
261. Katiu		285	
262. Makemo		738	
263. Raroia		303	
264. Taenga		96	
27. Manihi	1 575	1 379	196
271. Ahe		561	
272. Manihi		818	
28. Maupiti	1 248	1 231	17
29. Moorea-Maiao	16 628	16 490	138
291. Afareaitu		3 249	
292. Haapiti		4 045	
293. Maiao		299	
294. Paopao		4 244	
295. Papetoai		2 196	
296. Teavaro		2 457	
30. Napuka	321	315	6
301. Napuka		271	
302. Tepoto Nord		44	
31. Nuku-Hiva	2 798	2 660	138
311. Hatiheu		348	
312. Taiohae		1 927	
313. Taipivai		385	
32. Nukutavake	320	319	1
321. Nukutavake		170	
322. Vahitahi		83	
323. Vairaatea		66	

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007 ⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION ⁽¹⁾ municipale	POPULATION ⁽¹⁾ comptée à part
33. Paea	12 153	12 084	69
34. Papara	10 777	10 615	162
35. Papeete	26 294	26 017	277
36. Pirae	14 710	14 475	235
37. Pukapuka	162	157	5
38. Punaauia	25 680	25 441	239
39. Raivavae 391. Anatonu 392. Rairua-Mahanatoa 393. Vaiuru	940	905 206 459 240	35
40. Rangiroa 401. Makatea 402. Mataiva 403. Rangiroa 404. Tikehau	3 384	3 210 61 204 2 438 507	174
41. Rapa	506	482	24
42. Reao 421. Pukarua 422. Reao	575	567 207 360	8
43. Rimatara 431. Amaru 432. Anapoto 433. Mutuaura	797	785 265 221 299	12
44. Rurutu 441. Avera 442. Hauti 443. Moerai	2 210	2 088 741 370 977	122

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007 ⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION ⁽¹⁾ municipale	POPULATION ⁽¹⁾ comptée à part
45. Tahaa 451. Faaaha 452. Haamene 453. Hipu 454. Iripau 455. Niua 456. Ruutia 457. Tapuamu 458. Vaitoare	5 094	5 003 452 927 420 1 131 513 518 640 402	91
46. Tahuata	706	671	35
47. Taiarapu-Est 471. Afaahiti 472. Faaone 473. Pueu 474. Tautira	11 774	11 549 5 321 1 853 2 037 2 338	225
48. Taiarapu-Ouest 481. Teahupoo 482. Toahotu 483. Vairao	7 066	7 002 1 322 3 122 2 558	64
49. Takaroa 491. Takapoto 492. Takaroa	1 704	1 577 472 1 105	127
50. Taputapuatea 501. Avera 502. Opoa 503. Puohine	4 675	4 614 3 131 1 324 159	61
51. Tatakoto	233	227	6
52. Teva I Uta 521. Mataiea 522. Papeari	8 610	8 589 4 446 4 143	21

COMMUNES dont communes associées	POPULATION TOTALE 2007 ⁽¹⁾ <i>(avec doubles comptes)</i>	POPULATION ⁽¹⁾ municipale	POPULATION ⁽¹⁾ comptée à part
53. Tubuai 531. Mahu 532. Mataura 533. Taahuaia	2 216	2 050 544 954 552	166
54. Tumaraa 541. Fetuna 542. Tehurui 543. Tevaitoa 544. Vaiaau	3 660	3 632 402 500 1 826 904	28
55. Tureia	318	311	7
56. Ua-Huka	592	571	21
57. Ua-Pou 571. Hakahau 572. Hakamarii	2 246	2 157 1 588 569	89
58. Uturoa	4 210	3 778	432
Polynésie française	264 736	259 596	5 140

⁽¹⁾ Aux termes de l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales, applicable en Polynésie française, la population d'une commune comprend trois catégories : la population municipale, la population comptée à part et la population totale, qui est la somme des deux précédentes.

ANNEXE 4

VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DE LA DOTATION GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
ET DE L'EX-FONDS DE RECONVERSION DE L'ÉCONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE (AU 31 JUILLET 2008)

	2003		2004		2005	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGDE	36 570 392,30	36 570 392,30	37 086 437,04	37 086 437,04	37 671 288,10	37 671 288,10
	114 349 607,70	114 349 607,70	113 833 562,96	113 833 562,96	113 248 711,90	113 248 711,90
	150 920 000,00	150 920 000,00	150 920 000,00	150 920 000,00	150 920 000,00	150 920 000,00
ex-FREPF			16 900 000,00	16 900 000,00	16 900 000,00	16 900 000,00
				6 100 000,00		6 100 000,00
	0,00	0,00	16 900 000,00	23 000 000,00	16 900 000,00	23 000 000,00
TOTAL	150 920 000,00	150 920 000,00	167 820 000,00	173 920 000,00	167 820 000,00	173 920 000,00

	2006		2007		2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGDE	38 455 676,55	38 455 676,55	38 940 758,89	38 940 758,89	38 940 758,89	38 940 758,89
	97 544 323,45	97 544 323,45	95 114 107,06	67 187 544,66		
	14 920 000,00	14 920 000,00				
ex-FREPF	150 920 000,00	150 920 000,00	134 054 865,95	106 128 303,55	38 940 758,89	38 940 758,89
	31 050 000,00		31 050 000,00	31 050 000,00		
		31 050 000,00				
		2 100 000,00		2 086 462,40		
		4 060 000,00				
	31 050 000,00	37 210 000,00	31 050 000,00	33 136 462,40	0,00	0,00
TOTAL	181 970 000,00	188 130 000,00	165 104 865,95	139 264 765,95	38 940 758,89	38 940 758,89

	Total cumulé	
	AE	CP
DGDE	227 665 311,77	227 665 311,77
	549 010 313,07	521 083 750,67
	776 675 624,84	748 749 062,44
ex-FREPF	95 900 000,00	95 900 000,00
	0,00	20 446 462,40
	95 900 000,00	116 346 462,40
TOTAL	872 575 624,84	865 095 524,84

ANNEXE 5

BUDGET PRIMITIF 2008 DE LA COMMUNE DE RANGIROA

Recettes de fonctionnement

(en francs Pacifique)

Chapitre - Imputation	Libelle	BUDGET PRIMITIF 2008
7018	Ventes produits finis autres (balustres/glace)	3 000 000
70388	Autres red. Et rec.diverses (amendes)	100 000
70611	Red. d'Enl. des Ord. ménagères	3 000 000
7067	Red.Dr.Serv. péri-Scol.Ens.(cantine)	16 000 000
70688	Autres prestations de service (copies)	200 000
7083	Locations. Diverses. (engins/transp.scol.)	11 500 000
70878	Remb. De frais (téléphone)	400 000
732	Fiscalité Reversée (Patentes / Cent. Add)	4 300 000
7351	Taxe sur l'électricité	9 700 000
7362	Taxes de séjour	10 900 000
752	Revenus des immeubles (location)	2 000 000
Chap. 70/73/75	Prod. Serv.Dom. ventes Div./ Autres	61 100 000

7411	Dotation forfaitaire (DGF)	99 010 000
7412	Dotation d'aménagement (DGF)	23 704 000
742	Dotations aux élus locaux (DEL)	304 000
7431	Dot.du Fds de Sol.- (FIP DGNAF)	205 779 000
745	Dot. Spé. au Tit. des Instit. (DSI)	618 000
7471	Particip.État (élections)	50 000
7478	Autres organismes (distrib.courrier MKT)	30 000
74836	Dot. de Développement Rural (DDR)	1 421 000
Chap. 74	Dotations et participations	330 916 000

6419	Remb. sur Rém. du Pers. CPS (IJ)	3 000 000
6459	Remb. sur charg.patron.CPS (IJ/DARSE)	300 000
Chap. 013	Atténuations de charges	3 300 000

Total recettes réelles (RR) **395 316 000**

Chap. 72	Travaux en régie	100 000 000
-----------------	-------------------------	--------------------

Total recettes d'ordres (RO) **100 000 000**

TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT (RR + RO) **495 316 000**

Dépenses de fonctionnement

(en francs Pacifique)

Chapitre - Imputation	Libelle	BUDGET PRIMITIF 2008
60612	Énergie - Électricité	13 500 000
60621	Combustible (gaz)	400 000
60622	Carburants (essence/gasoil)	14 500 000
60623	Alimentation (cantines)	16 000 000
60624	Produits de traitement	100 000
60628	Autres Fourm. non stockées (huiles/divers)	14 000 000
60631	Fournitures d'entretien	1 500 000
60632	Fournitures de petit Equipement (pieces/outils)	10 000 000
60636	Vêtements de travail	650 000
6064	Fournitures administratives	2 000 000
6067	Fournitures scolaires	5 000 000
6135	Locations mobilières (engins)	100 000
61522	Entretien Bâtiments	1 500 000
61551	Entretien Matériel roulant	1 500 000
61558	Entretien Autres biens mobiliers	2 000 000
6156	Maintenance (CIVITAS/Copieur PPT)	300 000
616	Primes d'assurances	5 600 000
6185	Frais de colloques et séminaires (repas)	100 000
6225	Indemnités. au comptable et aux Rég.	100 000
6226	Honoraires (avocats)	300 000
6232	Fêtes et cérémonies	1 000 000
6236	Catalogues et imprimés	100 000
6237	Publications (avis appel d'offres)	100 000
6238	Divers (photos/cadres)	100 000
6241	Transports de biens (Fret avion et bateau)	2 500 000
6256	Missions (billet et indemnités séjour du personnel)	1 100 000
6257	Réceptions (accueil de personnalités)	1 000 000
6261	Frais d'affranchissement (Timbres)	250 000
6262	Frais de télécommunications (OPT)	6 500 000
6354	Droits enregistrement (Timbres fiscaux)	50 000
Chap. 011	Charges à caractère général	101 850 000

Chapitre - Imputation	Libelle	BUDGET PRIMITIF 2008
6411	Personnel titulaire (Permanents)	150 000 000
6413	Personnel non titulaire (Temporaires)	6 000 000
6451	Cotisations à la CPS	40 000 000
6475	Médecine du travail, pharmacie (CGPME)	600 000
Chap. 012	Frais de personnel et frais assimilés	196 600 000

6531	Indemnités fonction élus	13 900 000
6532	Frais de mission (Billet avion élus)	1 000 000
6533	Cotisations de retraite (IRCANTEC)	470 000
6554	Cont.aux Org.regroup.(SIVMTG/SPC)	19 500 000
6556	Ind. de logement aux Instit.	600 000
6558	Autres Cont. Obligatoires (AMF)	100 000
6574	Sub.Fonct.Associations Aut.Org.Dr.privé	15 400 000
Chap. 65	Autres Ch. de gestion courante	50 970 000

6611	Intérêts des Emprunts et dettes	1 050 000
668	Autres charges financières	100 000
Chap. 66	Charges financières	1 150 000

6713	Secours et dots (frais funéraires)	1 000 000
673	Titres annulés (sur Ex. Antérieur)	100 000
Chap. 67	Charges exceptionnelles	1 100 000
Total dépenses réelles (DR)		351 670 000

60628	Travaux en régie / Matériaux	58 300 000
06241	Travaux en régie / Fret	9 000 000
6413	Travaux en régie / Paie temporaires	26 000 000
6451	Travaux en régie / CPS	6 700 000
	Travaux en régie	100 000 000

022	Dépenses imprévues	3 000 000
023	VIRT A LA SECT. INVESTISSEMENT	40 646 000
		43 646 000
Total dépenses d'ordres (DO)		43 646 000

TOTAL DEPENSES FONCTIONNEMENT (DR + DO) **495 316 000**

Recettes d'investissement

(en francs Pacifique)

Chapitre - Imputation	Libelle	BUDGET PRIMITIF 2008
10221	Fonds Intercommunal de Péréq. (DNAI)	36 300 000
Chap. 10	Dot., fonds divers et réserves	36 300 000

021	VIRT DE LA SECT. FONCTIONNEMENT	40 646 000
		76 946 000

1346-2008-345	RENOVATION ECOLE MATERNELLE TIPUTA	20 000 000
1346-2008-346	RENOVATION ECOLE PRIMAIRE TIPUTA	28 000 000
1346-2008-347	CONSTRUCTION BIBLIOTHEQUE TIKEHAU	10 000 000
1346-2008-348	CONSTRUCTION SALLE REPOS AVATORU	18 000 000
1321-2007-510	ACQUISITION CITERNES	2 380 000
Total Subventions/Participations		78 380 000

TOTAL RECETTES INVESTISSEMENT **155 326 000**

Dépenses d'investissement

(en francs Pacifique)

Chapitre - Imputation	Libelle	BUDGET PRIMITIF 2008
020	Dépenses imprévues	1 000 000
16428	Autres remb. Cap. Emprunt BT (Bus)	6 350 000

CPTE 21	Acq. Mat.divers	22 576 000
2158	Autres matériel	3 576 000
2158	Acquisition matériel sécurité VHF	3 000 000
2158	Acquisition poubelles	5 000 000
2182	Matériel de transport	3 000 000
2183	Matériel informatique et de bureau	4 000 000
2184	Mobilier	4 000 000

CPTE 21	PROGRAMMES	21 400 000
2188-2007-510	ACQUISITION CITERNES	4 300 000
21534-2008-605	EXTENSION RESEAU ELECTRIQUE TIKEHAU	1 100 000
21571-2006-847	ACQUISITION CAMION B.O.M. OCCASION	1 000 000
21571-2008-859	CHARGEUR EXCAVATEUR MATAIVA	13 000 000
2188-2007-855	ACQUISITION BARGE ALU TIKEHAU	2 000 000

CPTE 23	PROGRAMMES (TRAVAUX)	104 000 000
2313-2005-239	CONSTRUCTION MAIRIE TIPUTA	10 000 000
2313-2008-345	RENOVATION ECOLE MATERNELLE TIPUTA	25 000 000
2313-2008-346	RENOVATION ECOLE PRIMAIRE TIPUTA	35 000 000
2313-2008-347	CONSTRUCTION BIBLIOTHEQUE TIKEHAU	10 000 000
2313-2008-348	CONSTRUCTION SALLE REPOS AVATORU	18 000 000
2313-2008-349	CLOTURE LOGEMENT INSTITUTEUR TPT	2 000 000
2313-2008-247	REFECTION BÂTIMENTS COMMUNAUX	4 000 000

TOTAL DEPENSES INVESTISSEMENT **155 326 000**

RECAPITULATIF

	BUDGET PRIMITIF 2008
DEPENSES FONCTIONNEMENT	495 316 000
RECETTES FONCTIONNEMENT	495 316 000
DONT TRAVAUX EN REGIE	100 000 000
DEPENSES INVESTISSEMENT	155 326 000
RECETTES INVESTISSEMENT	155 326 000